



МЗМП



Kingdom of the
Netherlands



ПРАВЕН ФОКУС

|Focus Iuris|

ВТОРО ИЗДАНИЕ

Ноември 2021 година

© Македонско здружение на млади правници

Наслов на публикацијата

Списание „Правен фокус“

- второ издание -

ISSN 2671-3667

Издавач:

Македонско здружение на млади правници

www.myla.org.mk

Ноември 2021 г.

Уредувачки одбор:

Проф. д-р Јасна Бачовска-Недик

Проф. д-р Горан Илиќ

Проф. д-р Јелена Ристиќ

Лектор:

Весна Костовска

Ликовно и графичко обликување: АддВерта ЛТД Доо Скопје

Напомена:

Ставовите наведени во објавените стручни статии се единствена одговорност на авторите и на ниеден начин не може да се смета дека ги одразуваат официјалните ставови на Уредувачкиот одбор, Амбасадата на Кралството Холандија во Република Северна Македонија и Македонското здружение на млади правници.



luventus cupida legume (млади желни за право)

Им искажуваме огромна благодарност на сите што учествуваа и беа дел од списанието „Правен фокус“, како и на Амбасадата на Кралството Холандија во Република Северна Македонија, кои дадоа огромна поддршка во процесот на изработка на списанието.

СОДРЖИНА

ВОВЕД	5
ЗА УРЕДУВАЧКИОТ ОДБОР	6
Проф. д-р Јасна Бачовска-Недиќ	6
Проф. д-р Горан Илиќ	7
Проф. д-р Јелена Ристиќ	8
Лепосава Огњаноска – ВАКЦИНАЦИЈАТА НИЗ ПРИЗМАТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА: ПРАВО И/ИЛИ ОБВРСКА?	9
Оливер Видиков – АНАЛИЗА НА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈАТА НА ИСТАНБУЛСКАТА КОНВЕНЦИЈА ОД СТРАНА НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА СО ФОКУС НА ВТОРИОТ СТОЛБ – ЗАШТИТА	18
Андреа Здравковска – КОВИД-19: ЗАШТИТА НА ЖРТВИТЕ ОД СЕМЕЈНО НАСИЛСТВО ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА ЗА ВРЕМЕ НА ПАНДЕМИЈАТА ПРЕДИЗВИКАНА ОД КОВИД-19	32
Ивана Иванова, Марија Зеленковска – ПРАВО НА АБОРТУС: КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА НА ПРАВНАТА РЕГУЛАЦИЈА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА	45
Горан Сачевски – ПРАВОТО НА ЗДРАВСТВЕНА И СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА НА ЛИЦАТА СО ПОПРЕЧЕНОСТ ЗА ВРЕМЕ НА ПАНДЕМИЈА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА	57
Зоран Јорданоски – ПРИСТАПНОСТА ДО ВЕБ-СОДРЖИНИТЕ НА ЈАВНИТЕ ИНСТИТУЦИИ ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА ЗА ЛИЦАТА СО ПОПРЕЧЕНОСТ	70
Александар Ташковски – АСПЕКТИ НА МАКЕДОНСКИОТ ДИГИТАЛЕН СУВЕРЕНИТЕТ ВО ЕДИНИЦИТЕ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА	84
Ана Фуна – ЕФЕКТИВНА ИСТРАГА: ЧЛЕНОТ 3 ОД ЕВРОПСКАТА КОНВЕНЦИЈА ЗА ЧОВЕКОВИ ПРАВА ВО ПРЕСУДИ ПРОТИВ РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА	103
Дарко Фармакоски – ПОСЕБНИ ИСТРАЖНИ МЕРКИ: ВЛИЈАНИЕТО НА ПРАКТИКАТА НА СУДОТ ВО СТРАЗБУР ВРЗ РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА	114
Кристина Петрова – СИСТЕМОТ ЗА ПРИЈАВУВАЊЕ НА ИМОТНАТА СОСТОЈБА И ИНТЕРЕСИТЕ И НЕГОВАТА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА КАКО МЕХАНИЗАМ ЗА ПРЕВЕНЦИЈА НА КОРУПЦИЈАТА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА	131
Ивона Стојчевска – ЕКОЛОШКАТА ПРАВДА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА: ВО ПОТРАГА ПО ЗДРАВА ЖИВОТНА СРЕДИНА ВО КОНТЕКСТ НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА	140
Емилија Коцаревска – ЗАШТИТА ИЛИ ЗЛОУПОТРЕБА НА ПРАВОТО НА ЖИВЕАЛИШТЕ СОГЛАСНО ЗАКОНОТ ЗА ПОСТАПУВАЊЕ СО БЕСПРАВНО ИЗГРАДЕНИ ОБЈЕКТИ ОД 2011 ГОДИНА	148

ВОВЕД

Списанието „Правен фокус“ е годишна публикација што започна да се издава во 2020 година. Целта на списанието е создавање професионален форум за објавување стручни статии што ќе послужат како медиум, каде што правничкото мислење и визијата на младите правници се презентирани на кохерентен начин, а истовремено поттикнуваат идеи за понатамошно подобрување на правниот систем. Во таа насока, Македонското здружение на млади правници посветено работи на промовирање и поттикнување критичко размислување од страна на млади правници за клучните прашања што влијаат врз заштитата на човековите права и врз принципот на владеење на правото.

Во второто издание од списанието се застапени 12 стручни статии од 13 млади правници, кои пишуваат на актуелни теми од областа на правото. Стручните статии во списанието „Правен фокус“ претставуваат самостојна работа на авторите, а целта е придонес за темите што се обработуваат. Темите што се обработуваат се вакцинацијата низ призмата на човековите права, семејното насилство и правото на абортус, аспектите на македонскиот дигитален суверенитет, правата на лица со попреченост, еколошката правда, бесправно изградените објекти, корупцијата, ефективната истрага и посебните истражни мерки согласно практиката на Европскиот суд за човекови права.

Списанието е продукт на заедничката соработка помеѓу авторите, Уредувачкиот одбор и МЗМП, а во него се истакнуваат капацитетот на младите правници, нивната креативност и можноста позитивно да влијаат врз промените во општеството.

Публикацијата е изготвена во рамките на проектот „Зајакнување на професионализмот, компетентноста и интегритетот на младите правници во Македонија“, имплементиран од страна на МЗМП, а финансиски поддржан од Амбасадата на Кралството Холандија во Република Северна Македонија.

ЗА УРЕДУВАЧКИОТ ОДБОР

Стручните статии се уредени и рецензирани од страна на Уредувачки одбор составен од тројца професионалци, кои имаат богато искуство во областа и во работа со млади правници. За потребите на списанието од страна на Уредувачкиот одбор беше подготвено упатство за изработка на стручни статии за списанието „Правен фокус“. Целта на упатството е воспоставување единствени стандарди за трудовите што ќе се објавуваат во списанието „Правен фокус“ од аспект на нивна методолошка усогласеност и единствен академски стил во претставувањето на проблематиката со која се занимаваат авторите од во трудовите. Одборот ги разгледува статиите од аспект на методолошка конзистентност, академска прецизност и форматирање на текстот.

Членови на Уредувачкиот одбор на списанието се: проф. д-р Јасна Бачовска-Недиќ, проф. д-р Горан Илиќ и проф. д-р Јелена Ристиќ.

Во продолжение следуваат изјави од страна на Уредувачкиот одбор и нивна кратка биографија.

Проф. д-р Јасна Бачовска-Недиќ

„Во услови кога тврдиот позитивизам, особено во Република Северна Македонија, го неутрализира значењето на теоријата на правото и ја засилува тенденцијата 'правото како занает', сметам дека повеќе од потребни се проекти како ова списание што ќе придонесе за интелектуалното значење на дипломата правник и основите на правничкото знаење, особено за младите правници што се на почетокот на својата правничка кариера. Правото во акција, ефектите од правото, потребата од телеолошки интерпретации и социолошки анализи се доволна причина за постоење на ова списание, со кое им се дава можност на младите правници да ѝ дадат подлабоко значење на својата професија и со свои анализи да учествуваат во подобрувањето на правото.“

Кратка биографија:

Проф. д-р Јасна Бачовска-Недиќ е редовна професорка на Правниот факултет „Јустинијан Први“ при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје во научната област Воведни и теоретски правни науки. Од 2009 до 2018 година била раководител на Институтот за новинарство, медиуми и комуникации при Правниот факултет. Од 2000 до 2005 година била асистент истражувач во Центарот за стратески истражувања при МАНУ.

Фокусот на нејзиниот интерес е социологијата на правото, социологијата на комуникации, методологијата на правните и политичките истражувања. Поспецифично се занимава со политичката пропаганда, прецизното новинарство, односи со јавност, медиумско право и медиумска писменост. На Правниот факултет предава повеќе предмети на трите циклуси студии, меѓу кои: социологија на право, социологија на комуникации, методологија на правни и политички истражувања, социо-психолошки аспекти на односи со јавност, техники на односи со јавност, истражувачко новинарство, агенциско новинарство и др.

Авторка е на научни трудови, стручни статии и учебници од областа на правото. Преку учество во разни проекти во невладиниот сектор во Република Северна Македонија, проф. д-р Јасна Бачовска-Недиќ е активна во јавните дискусии важни за демократизација на македонското општество и имплементација на европските вредности.

Проф. д-р Горан Илиќ

„Правото е дисциплина што се изучува целиот живот, како теоретски, така и практично. Тоа бара истрајност, посветеност и предаденост кон доброто, правичното и праведното. Според тоа, ова списание претставува квалитативна платформа за артикулирање на мислењата, ставовите и анализите на младите правници, како и призма за проектирање и интерпретација на вредностите и дострелите на правото на организиран и систематизиран начин.“

Кратка биографија:

Д-р Горан Илиќ е редовен професор и Декан на Правниот факултет при Универзитетот „Св. Климент Охридски“ во Битола. Д-р Илиќ е дипломиран правник (со специјалност во меѓународното право и меѓународните односи), магистер по политички науки (европски студии) и доктор по политички науки.

Неговата научноистражувачка работа се карактеризира со голем број објавени научни трудови, поглавја во книги и книги во сферата на ЕУ во меѓународните односи, институционалната архитектура на нејзината надворешна политика, Уставното право на ЕУ, конституционализмот на ЕУ итн. Д-р Горан Илиќ е автор на три книги, и тоа: „Европа на крстопат: Лисабонскиот договор како темел на надворешнополитичкиот идентитет на ЕУ“, „ЕУтопија: надворешнополитичката моќ на ЕУ во идеологизацијата на постамериканскиот свет“ и „ЕУ и меѓународните односи: Вредностите пред моќта“. Д-р Горан Илиќ е ангажиран како предавач/обучувач на Државната академија за судии и јавни обвинители „Павел Шатов“ – Скопје.

Исто така, тој е соосновач на Институтот за истражување и европски студии – Битола и основач и главен уредник на меѓународното научно списание „Journal of Liberty and International Affairs“ (www.ejlia.com). Од октомври 2019 г., д-р Илиќ е ангажиран како експерт на проектот ANETREC, кој се фокусира на академската соработка и постконфликтното помирување во регионот на Западен Балкан. Исто така, во периодот 2020-2021 година тој завршува постдокторски студии по „Нови технологии и право“ во организација на Меѓународниот центар „Медитеранеа“ за истражување на човековите права при Универзитетот „Медитеранеа“ во Реџо Калабрија (Италија), со истражувачки проект: „Кон дигитален конституционализам на ЕУ: унапредување на човековите права во алгоритмичкото општество“.

Од август 2021 г., д-р Илиќ е ангажиран како координатор во областа на Меѓународното јавно право на постдокторските студии организирани од страна на Меѓународниот центар „Медитеранеа“ за истражување на човековите права при Универзитетот „Медитеранеа“ во Реџо Калабрија (Италија). Од септември 2021 г., тој е ангажиран како експерт на Институтот за глобална аналитика – Софија (Р. Бугарија), кој претставува независна, непартиска и непрофитна организација што се стреми да ги искористи општествените научни истражувања со цел изработка на пионерски анализи и решенија за клучни меѓународни политички, социјални и економски проблеми.



Проф. д-р Јелена Ристиќ

„Околностите за соработка со млади колеги правници се секогаш извор на позитивна енергија и креативна инспирација, но истовремено претставуваат и голем предизвик и сериозна одговорност. Имено, тие околности претставуваат и уникатна можност да се придонесе за продлабочување на нивното знаење, вештини и интегритет, со цврста верба дека идните генерации судии, адвокати, обвинители и останати заштитници на слободите и правата на граѓаните ќе постапуваат според морални начела и принципиелни правни стојалишта.“

Кратка биографија:

Д-р Јелена Ристиќ е адвокат од Скопје, заменик-претседател на Адвокатската комора на Република Северна Македонија и доцент на Институтот за социолошки и политичко-правни истражувања при Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје. Експерт е на Советот на Европа за повеќе области и сертифициран обучувач на Советот на Европа во рамките на Европската програма за образование за човекови права за правни професионалци (HELP).

Нејзиното професионално искуство вклучува седумнаесетгодишно работно искуство во правната област, вклучително и во рамките на повеќе меѓународни организации и институции, меѓу кои се: Европскиот суд за човекови права, Американската адвокатска комора Иницијатива за владеење на правото (ABA ROLI), Американската адвокатска комора Централноевропска и евроазиска правна иницијатива (ABA CEELI) и Агенцијата на САД за меѓународен развој (USAID). Извесен период работи и како извршен директор на Адвокатската комора на Република Северна Македонија.

Автор е на повеќе научни и стручни трудови претежно од областа на меѓународното и европското право за човекови права, меѓу кои и неколку книги. Вклучена е како експерт во разни меѓународни проекти во врска со реформите во правосудниот сектор и владеењето на правото.



ВАКЦИНАЦИЈАТА НИЗ ПРИЗМАТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА: ПРАВО И/ИЛИ ОБВРСКА?

Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје
Правен факултет „Јустинијан Први“ – Скопје

Лепосава Огњаноска

РЕЗИМЕ

Овој труд дава стручен придонес кон јавната дискусија за политиката на задолжителна вакцинација, разгледувајќи го прашањето од аспект на меѓународните стандарди за заштита на човековите права и слободи – дали станува збор за ограничување на правата на поединецот или неопходно дејствување насочено токму кон заштита на јавното здравје како легитимна цел. Трудот поаѓа од поширокиот општествен контекст на прашањето за задолжителна вакцинација и трендовите во однос на довербата во оваа здравствена политика, причините за таквата појава, но и каузалната врска во однос на нивната употреба и ефикасната контрола на болестите. Пандемијата предизвикана од КОВИД-19 создаде дотолку поголема релевантност и актуелност на ова прашање за кое нема општ консензус, од кое зависи целокупниот процес на креирање политики, но го засега и изборот на секој граѓанин. Во таа насока, се предлага постигнување здрава рамнотежа помеѓу легитимната цел за заштита на јавното здравје и заштитата на индивидуалните права, сугерирајќи дека оваа рамнотежа треба да биде заснована токму врз принципите на меѓународното право за човекови права.

Клучни зборови: задолжителна вакцинација, човекови права, КОВИД-19, меѓународни стандарди, ЕСЧП.

ВОВЕД

Имунизацијата е една од најуспешните и најефикасни здравствени интервенции за заштита на здравјето. Задолжителната вакцинација, во суштина, претставува ограничување на правото за поединците да одлучат за дејства што се однесуваат на нивната сопствена личност и тело, на правото на заштита на физичкиот интегритет и на правото на доброволно медицинско лекување. Пандемијата предизвикана од КОВИД-19 го исправи човештвото пред повеќедимензионални предизвици, како појава што дефинитивно ги менува светските текови. Програмите за вакцинација се сметаат за единствен начин да се надмине состојбата обележана со многу ограничувања што ги засегаат и човековите права, како што се слободата на движење и слободата на здружување. Меѓутоа, покрај надеж, вакцините поттикнуаа и загриженост и противење за нивната примена. Иако оваа дебата/дилема не е нова, во услови на глобална пандемија станува особено актуелна и релевантна.

Овој труд критички се осврнува на јавната дискусија за безбедноста на вакцините и на изборот дали да се пристапи кон вакцинација, но од аспект на човековите права со фокус на правната димензија на прашањето. За таа цел, трудот поаѓа од поширокиот општествен контекст предизвикан од пандемијата со КОВИД-19, осврнувајќи се на трендовите што се однесуваат на довербата во вакцините како здравствена интервенција. Во продолжение во трудот се анализира соодветната правна рамка на меѓународно и на национално ниво. Во фокусот на анализата е неодамнешната пресуда на Европскиот суд за човекови права (ЕСЧП) во предметот *Vavříčka and Others v. the Czech Republic* што во согласност со трипартилниот тест на Судот утврди дека задолжителната вакцинација е компатибилна со правата и слободите загарантирани со Европската конвенција за човекови права и слободи (ЕКЧП), односно (границите на) применливоста на оваа пресуда. Основната премиса врз која трудот се развива консеквентно поаѓа од потребата за балансирање на јавното здравје со пристапот базиран врз заштита на човековите права, при што трудот завршува со сумирање на клучните заклучоци и препораки во таа насока.

Методолошката рамка на истражувањето опфаќа анализа на правните прописи и правни извори за регулирање на оваа проблематика со примена на аналитичко-синтетичкиот метод. Актуелноста и релеванноста на прашањето во поширокиот општествен контекст се разгледува преку социолошкиот метод. Додадената вредност на истражувањето се согледува преку користењето студија на случај. Изведувањето на заклучните согледувања и формирањето општи судови/ставови во врска со темата што е предмет на интерес се прави со помош на индуктивно-дедуктивниот метод. Како алатки за операционализација на методолошката рамка се користат документи, извештаи и анализи од релевантни институции (домашни и меѓународни), академски трудови и медиумски извори.

1. (НЕ)ДОВЕРБАТА ВО ВАКЦИНИТЕ: ПРИЧИНИ, ТРЕНДОВИ И ПОСЛЕДИЦИ

Заштитата на здравјето на ниво на јавна политика подразбира три вида превенција: примарна превенција, како спречување појава на здравствен проблем; секундарна превенција, односно управување со третманот за да се избегнат поголеми последици по здравјето; и терцијарна превенција, која се однесува на ограничување на последиците, продолжување и подобрување на квалитетот на животот (Mann et al., 1999, стр. 30). Вакцинацијата е чист пример за примарна превенција од болести што инаку се фатални и смртоносни, па така со помош на задолжителната вакцинација против детска парализа оваа болест е целосно искоренета во Европа од 2002 година (European Commission, 2019, стр. 2).

Меѓутоа, уште од пронаоѓањето во 1796 година до денес, овој метод за заштита на јавното здравје предизвикува многу контроверзии. Истражувањето спроведено во 2016 година од страна на Проектот за доверба на вакцините (VCP), со кое беа опфатени 67 земји, покажа дека европскиот регион има помала доверба во безбедноста на вакцините отколку другите светски региони, односно седум од десетте земји со најниско ниво на доверба во вакцините се европски, од кои четири (Франција, Грција, Словенија и Италија) се членки на Европската Унија (ЕУ). Овој тренд на опаѓање на довербата во вакцините е регистриран во периодот од 2000 до 2017 година, при што во истиот период се забележува намалување на стапката на имунизација и пораст на бројот на потврдени случаи на зараза од одредени болести (Larson et al., 2018, стр. 8). Имено, во 2017 година во ЕУ се регистрирани 89 случаи на тетанус од кои 14 беа фатални; од февруари 2018 година до јануари 2019 година имало 12 266 случаи на сипаници, од кои 33 биле фатални; понатаму, се проценува дека околу 4,7 милиони луѓе во ЕУ/ЕЕА се хронично заразени со хепатитис Б, односно во 2017 година се пријавени 2 486 случаи на акутен хепатитис Б, со тоа што смртните случаи што се припишуваат на оваа болест ги надминуваат оние од ХИВ/СИДА и туберкулоза (European Commission, 2019, стр. 2). Овие податоци укажуваат на каузална врска помеѓу степенот на доверба во вакцините, нивната употреба и превенирањето и контролата на заразните болести.

Скептицизмот кон вакцините се објаснува како:

Доцнење во прифаќањето или одбивањето и покрај достапноста на услугите за вакцинација. Двоумењето за вакцините е комплексно и специфично на контекстот, различно во времето, местото и типот на вакцините. Врз тоа влијаат фактори како што се задоволството од употребата, погодноста и довербата (СЗО, 2014 година).

Довербата во вакцините е дефинирана како доверба во нивната ефективност и безбедноста и доверба во здравствениот систем што ги испорачува (Larson et al., 2018, стр. 6). Во рамките на ЕУ, политиката за вакцинација е во надлежност на националните власти на земјите членки, додека, пак, Унијата има координативна улога во оваа област. Како одговор на заканата по јавното здравје предизвикана од епидемии на болести што може да се спречат со вакцини, во декември 2018 година ЕУ усвои препорака со упатства за спроведување активности со кои би се постигнала 95 % покриеност со вакцинација, вклучително и рутински проверки на статусот на вакцинација, таргетиран контакт со ранливите групи во однос на кои има пониска стапка на вакцинација, обуки во рамките на медицинските наставни програми и подобрување на комуникациските активности кон граѓаните (Council of EU, 2018).

Соочени со повратот на искоренетите болести, односно болестите под контрола, во 2018 година е забележано зголемување на довербата во вакцините (Larson et al., 2018) што како позитивен тренд



продолжува и во 2019 година, но утврдена е значителна варијација на ставовите помеѓу различни социо-демографски групи и различни држави, односно корелација со возрастната група, степенот на развој на државите и степенот на образование на испитаниците (European Commission, 2019, стр. 59). Интересен е фактот дека социјалните медиуми имаат помало влијание од очекуваното за подигнување на свеста за вакцините и за промовирање на нивната употреба, односно не се сметаат за доверлив извор на информации со оглед на тоа дека се користат како медиуми за дисеминација на дезинформации.

Појавата на пандемијата предизвикана од КОВИД-19 го зголеми значењето на ова прашање и фокусот се насочи кон трката за пронаоѓањето вакцина и испитувањето на можните несакани ефекти, од една страна, како и напорите за праведна дистрибуција, па дури и воведување на оваа вакцина како задолжителна, од друга страна. Сепак, ставовите на јавноста останаа поделени – истражувањето на јавното мислење за периодот февруари-март 2021 година (Стандарден Евробарометар 94) спроведено во земјите од ЕУ покажа дека 45 % од испитаниците би се вакцинирале против КОВИД-19 колку што е можно побрзо, а околу 20 % би одложило да се вакцинираат подоцна во 2021 година. Огромно мнозинство од испитаниците (70 %) сметаат дека вакцините се единствениот начин да се стави крај на пандемијата, а сличен процент (67 %) имаат став дека вакцините може да имаат и несакани ефекти што засега се непознати, односно 52 % сметаат дека вакцините се развиени и авторизирани премногу брзо за да може да се тврди дека се безбедни. Во однос на добивањето веродостојни информации за вакцините, европските граѓани, пред се, им веруваат на здравствените работници. Утврдено е дека позитивните резултати од вакцинирањето врз други луѓе влијаат охрабрувачки, како и транспарентноста во однос на производството и тестирањето на вакцините. Истражувањата на јавното мислење спроведени во Република Северна Македонија покажаа дека кај македонските граѓани преовладува интересот за вакцинација, односно 57,7 % од испитаниците се изјасниле дека ќе се имунизираат доколку имаат можност, додека, пак, 24,5 % биле против примање вакцина, а 17,8 % се двоумеле (МИА, 2021).

Поддршката од граѓаните е многу важен аспект во процесот на креирање политики, а истражувањата на јавното мислење се корисна алатка во таа насока, меѓутоа во одредени случаи, како што е пандемијата предизвикана од КОВИД-19, постигнувањето легитимна цел – заштитата на јавното здравје е основа за воведување одредени ограничувања.

2. ВАКЦИНАЦИЈАТА КАКО (ПОТЕНЦИЈАЛНО) ОГРАНИЧУВАЊЕ НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА: АНАЛИЗА НА МЕЃУНАРОДНАТА ПРАВНА РАМКА

Пристапот заснован врз човековите права е методолошка рамка чија цел е да ги интегрира човековите права во секоја развојна програма и при обезбедување проекти и услуги (Коцевски и други, 2019, стр. 6). Имајќи предвид дека при исполнување одредена легитимна цел, како што е заштитата на јавното здравје, може да дојде до потенцијално ограничување на човековите права и слободи, потребно е да се истражи правната рамка за човекови права што обезбедува корисен пристап за анализа на овие предизвици. Одредени автори (Mann et al., 1999, стр. 13) имаат прилично драстичен став и сметаат дека „здравствените политики и програми треба да се антиципираат како дискриминаторски и оптоварувачки за човековите права додека не се докаже спротивното“. Со оглед на природата на јавното здравје како легитимна цел, потенцијалните ограничувања на човековите права најчесто се однесуваат на правото на приватен живот и правото на физички интегритет, кои се заштитени со повеќе инструменти на меѓународното право.

Така, членот 6 од Универзалната декларација за биоетика и човекови права на УНЕСКО од 2005 година предвидува:

Секоја превентивна, дијагностичка и терапевтска медицинска интервенција треба да се преземе само со претходна бесплатна и информирана согласност на засегнатото лице, заснована врз соодветни информации. Согласноста треба, каде што е соодветно, да биде изразена и може да биде повлечена во кое било време и од какви било причини без непогодности или предрасуди.

Според Извештајот на Меѓувладиниот комитет за биоетика од 2008 година, на кој му е доверено овластување за толкување на Декларацијата, „мерките за јавно здравје насочени кон спречување, искоренување или ублажување проблем од важност за целото население или одредени групи, може да го попречат самоопределувањето на поединци“. Понатаму се наведува дека заканата од епидемија може да легитимира воведување одредени задолжителни мерки, како што е карантинот, како и имунизација на одредени категории на населението или целото население, но во согласност со принципите утврдени со Декларацијата на УНЕСКО. Членот 27 од истата декларација воведува основ за ограничување на примената на принципите, доколку таквото ограничување е предвидено со закон, за исполнување одредена легитимна цел, како што е јавната безбедност, за истрага, откривање и гонење кривични дела, за заштита на јавното здравство или за заштита на правата и слободите на другите, што треба да биде во согласност со меѓународното право за човекови права. Оваа декларација не е правно задолжителен инструмент, но е важна одредница при усвојување легислатива и при креирање јавни политики во областа.

Во рамките на регионалните системи за заштита на човековите права, Советот на Европа во 1997 година ја усвои Конвенцијата за човекови права и биомедицина (Конвенција од Овиедо), што исто така предвидува дека за извршување здравствени интервенции е потребна информирана согласност од засегнатото лице, при што зборот „интервенција“ е разбран во најширока смисла и ги опфаќа сите интервенции извршени за целите на превентивната нега (Council of Europe, 1997, para 34). Одредбите од Конвенцијата од Овиедо ги дополнуваат правата загарантирани со ЕКЧП, и тоа правото на живот согласно членот 2, забраната за тортура и нехуман или понижувачки третман согласно членот 3, правото на приватен живот согласно членот 8 и слободата на мислата, совеста и религијата од членот 9 од ЕКЧП. Доколку овие права се разгледуваат во однос на вакцинацијата како превентивен третман, произлегува дека за тоа е потребна информирана согласност што би вклучувала податоци за општите својства и информации за ризиците поврзани со индивидуални карактеристики. Истовремено, кога станува збор за задолжителната вакцинација, треба да се има предвид и правото на ефективна правна заштита, односно надоместок на штета за несаканите ефекти на вакцината, што е опфатено со членот 13 од ЕКЧП. Тоа значи дека воспоставувањето програма за задолжителна вакцинација не е целосно исклучено, туку треба да бидат исполнети одредени критериуми за да биде дозволено ограничувањето на индивидуалните права.

ЕСЧП има развиено тест за утврдување дали мерките што ги ограничуваат човековите права се легитимни и законски преку анализа на прашањата дали мерката е предвидена со закон, дали е апсолутно неопходна во едно демократско општество и дали е пропорционална на легитимната цел што се стреми да ја постигне. Прашањето за влијанието на вакцинацијата како здравствен третман врз човековите права е третирано во судската практика на ЕСЧП. Така, доколку нема медицински докази дека вакцините би создале реална опасност по животот на пациентот, програмите за задолжителна вакцинација не го повредуваат правото на живот (*Boffa and Others v. SanMarino, 1998*). Судот во повеќе случаи утврдил дека членот 3 од ЕКЧП не го спречува постоењето задолжителни медицински третмани, под услов да бидат медицински неопходни и во согласност со прифатените медицински стандарди (*X v. Germany, 1980; X v. Germany, 1981; X*



v. Denmark, 1983). Во однос на членот 8 од ЕКЧП, Судот утврдил дека правото на приватност не е прекршено со задолжителни шеми за вакцинација доколку се исполнети следните услови: вакцините се засноваат врз потребата да се заштити здравјето на поединецот и на јавноста во целина; предвидени се за борба против вирулентно заболување во контекст на комплицирана епидемиолошка состојба; се преземаат доволно медицински мерки на претпазливост за да се осигури дека вакцината не би била на штета на засегнатата личност на непропорционален начин и постојат механизми за да се истражат наводите на засегнатото лице за квалитетот и придружните ефекти на вакцината (*Solomakhin v. Ukraine*, 2012). Судот го воведува и концептот на задолжителна вакцинација во состојба на епидемија за заштита на правата на трети лица, така што утврдува дека интересот на пациентот во согласност со членот 9 од ЕКЧП може да преовлада над загриженоста за јавното здравје, но само при отсуство на каква било индикација за потребата од наведената заштита (*Jehovah's Witnesses of Moscow and Others v. Russia*, 2010).

Може да се заклучи дека Судот во својата практика се сретнал со прашањето за (задолжителна) вакцинација во контекст на човековите права и слободи загарантирани со ЕКЧП, при што не е утврдена повреда. Меѓутоа, во екот на пандемијата предизвикана од КОВИД-19, Судот во 2021 година донесе пресуда во случајот *Vavříčka and Others v. the Czech Republic* со која отиде чекор понапред, односно утврди компатибилност на задолжителната вакцинација за деца со одредбите од ЕКЧП.

3. АКТУЕЛНАТА ПРЕСУДА НА ЕСЧП ПО ПРАШАЊЕТО ЗА ЗАДОЛЖИТЕЛНА ВАКЦИНАЦИЈА: ОПСЕГ И ПРИМЕНЛИВОСТ

Пресудата во предметот *Vavříčka and Others v. the Czech Republic* претставува пресуда од висок профил (landmark case judgment) со оглед на релевантноста, но и сериозноста на прашањето со големо влијание врз толкувањето на ЕКЧП, поради што надлежноста во предметот му беше отстапена на Големиот судски совет. Жалбата опфаќа одредби од чешкото законодавство што предвидуваат задолжителна вакцинација на деца против одредени заразни болести како услов за прием во градинка и казни за родителите што ќе одбијат да ги вакцинираат своите деца. Вакцинацијата се врши по претходен медицински преглед и должноста за вакцина е придружена со надоместок на штета за несаканите ефекти на вакцините согласно законодавството усвоено во 2020 година, додека, пак, до тој момент се применуваа општите правила за надоместок на штета. Пред да биде изнесен пред ЕСЧП, во 2015 година по предметот одлучувал Уставниот суд на Чешка и ја потврдил уставноста на засегнатите законски акти како оправдани и пропорционални.

Фокусот на пресудата е на членот 8 од ЕКЧП – правото на приватен живот во чии рамки е разгледано и правото на образование заштитено со членот 2 од Протоколот бр. 1, при што Судот посочи дека согласно својата практика, задолжителната вакцинација како медицинска интервенција претставува мешање во физичкиот интегритет и со тоа се однесува на правото на приватен живот, но не утврди повреда. Во однос на правото на семеен живот, Судот несвојствено смета дека не е потребно „да ги испита жалбите од дополнителна перспектива на правото на почитување на семејниот живот според истата одредба“ (став 262), додека, пак, во однос на наводите во врска со членот 9 од ЕКЧП, заклучил дека „критичкото мислење за вакцинацијата не е такво да може да претставува осудување или верување со доволна соодветност, сериозност, кохезија и важност за да ги опфати гарантираните право од опсег на овој член“ (став 335). При испитувањето на дозволеноста и основаноста на мешањето во правото на приватен живот загарантирано со членот 8 од ЕКЧП, Судот посочува дека ова право се применува дури и кога оспорените вакцинации не биле извршени, сè додека постои такво мешање што резултира со директни последици од непочитување на должноста за вакцинација (ставови 263 и 264). Понатаму, се посочува дека и покрај обврската за

задолжителна вакцинација, тоа нема можност да биде спротивно на волјата на жалителите (став 276), односно задолжителноста се согледува низ призмата на директните последици – предвидената казна, рестриктивното уживање на правата, како што е прием во градинка и слично. Законитоста на мешањето во правото Судот ја разгледува во согласност со конзистентната судска практика во насока на ставот дека предвиденоста со закон се толкува во суштинска смисла (став 270).

При резонирање на оправданоста од мешањето, Судот го посочува општиот консензус дека вакцинацијата е еден од најделотворните здравствени интервенции и дека секоја држава треба да има цел да постигне колку што е можно повисок степен меѓу својата популација (став 277), но укажува дека сепак не постои консензус дали треба да биде доброволна или задолжителна (став 278). Во таа насока, Судот упатува на доктрината „маргина на уважување“ (став 280), но ја доведува во контекст на „социјалната солидарност“, при што посочува дека „целта е да се заштити здравјето на сите членови на општеството, особено оние што се посебно ранливи во однос на одредени болести и во чие име се бара од остатокот на популацијата да преземат минимален ризик во форма на вакцинација“ (став 279). Судот поентира дека во случаи кога „политиката на доброволна вакцинација не е доволна за да се постигне и да се одржува имунитетот на стадо, домашните власти може разумно да воведат политика на задолжителна вакцинација со цел да се постигне соодветно ниво на заштита од сериозни болести“ (став 288). Тестот на пропорционалност Судот го разгледува од аспект на фактот дека засегнатите вакцини „се сметаат за ефикасни и безбедни од научната заедница“ (став 291), имајќи го предвид и фактот дека задолжителната вакцинација сепак не е апсолутна и дозволува исклучоци во случај на неповолни медицински околности (став 293), заедно со висината на казната и ограничувањето на приемот во градинка само за одредена фаза од воспитувањето (ставови 304-307).

Во однос на сите овие аргументи, Судот утврдил дека политиката за задолжителна вакцинација претставува одговор на националните власти на социјалната потреба што создава притисок за заштита на индивидуалното и јавното здравје на своите граѓани, вклучително и преку влијание на трендот на опаѓање на стапката на вакцинација кај децата. Во овој контекст, потребно е да се истакне дека и законската регулатива во Република Северна Македонија налага задолжителна вакцинација против одредени болести согласно членот 33 став 2 од Законот за заштита на населението од заразни болести. Наведениот закон содржи одредби со кои е предвидено изрекување глоба за непочитување на одредбите, а според членот 4 став 2 од Законот за основно образование, при запишувањето на детето во прво одделение, родителот е должен да достави потврда за примените задолжителни вакцини за детето издадена од надлежна здравствена установа. Уставниот суд во 2014 година се произнесе дека обврската за задолжителна вакцинација не може да се доведе под сомнение дека е спротивна на одредбите од Уставот, а имајќи ги предвид членот 39 став 2 и членот 40 став 3, се предвидува дека граѓанинот има право и должност да го чува и да го унапредува сопственото здравје и здравјето на другите, како и тоа дека родителите имаат право и должност да се грижат за издржување и воспитување на децата.



ЗАКЛУЧОК И ПРЕПОРАКИ

Меѓународното право за човекови права е рамката врз основа на која треба да се креираат јавните здравствени политики што може да ги ограничат индивидуалните права. Во состојби што се од глобална важност, како што е пандемијата предизвикана од КОВИД-19, токму меѓународните системи, односно инструментите и механизмите што се создадени во нивни рамки се најповикани да одговорат на предизвиците од правна гледна точка. Во актуелната пресуда што е обработена во овој труд, ЕСЧП посочува дека таа е применлива во однос на стандардната и рутинска вакцинација на деца против болести што се добропознати за медицинската наука, но сепак не може да се исклучи нејзиното пошироко значење и влијание поради тоа што е неизбежно релевантна.

Така, може да се заклучи дека политиката за задолжителна вакцинација претставува дозволено ограничување на темелните човекови права со оглед на тоа што е неопходна мерка во демократската држава со цел заштита на јавната сигурност, здравјето, правата и слободите на други лица. Меѓутоа, при креирање на политиките за задолжителна вакцинација, државите мора да го имаат предвид тестот за човекови права што подразбира дека воведувањето на оваа мерка мора да биде насочено кон постигнување јасно изразени легитимни цели што се строго неопходни и пропорционални. Одредени околности, како што е потребата и должноста да се заштити здравјето на граѓаните, особено на ранливите категории, е аргумент во корист на пропорционалноста, заедно со достапноста на вакцините, соодветната дистрибуција, ефективноста и испитаноста, како и стабилноста на здравствениот систем.

Адекватната рамнотежа помеѓу јавните политики за вакцинација и заштитата на индивидуалните права е од витално значење за легитимноста на усвоените мерки, па поради тоа треба да се изгради конструктивна дискусија низ отворен и транспарентен дијалог. Покрај процената на оправданоста и пропорционалноста при воведувањето мерки, како што е задолжителната вакцинација, треба да се имаат предвид и другите принципи на меѓународното право што налагаат постоење информирана согласност и ефективна правна заштита и надоместок на штета во случај на предизвикување несакани ефекти.

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

- Council of Europe (1997), Explanatory Report to the Convention for the Protection of Human Rights and Dignity of the Human Being with Regard to the Application of Biology and Medicine, Dir/Jur(97)5, достапно на: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800ccde5>, пристапено [14.06.2021];
- Council Recommendation of 7 December 2018 on strengthened cooperation against vaccine-preventable diseases ST/14152/2018/REV/1, OJ C 466, 28.12.2018;
- European Commission (2019), Special Eurobarometer 488 – "Europeans' attitudes towards vaccination" Report, Brussels: European Commission;
- European Commission (2021), Standard Eurobarometer 94, Brussels: European Commission;
- International Bioethics Committee (2008), Report on Consent, SHS/EST/CIB08-09/2008/1, Paris: IBC, достапно на: <http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001781/178124E.pdf>, пристапено [12.06.2021];
- Larson H., Figueiredo A., Karafillakis E. & Rawal M. (2018), State of Vaccine Confidence in the EU 2018, Brussels: European Commission;
- Mann J., Gostin L., Gruskin S., Brennan T., Lazzarini Z. & Fineberg H. (1999). Health and Human Rights, in Health and Human Rights (ed), Jonathan Mann, Sofia Gruskin, Michael A Grodin & George J. Annas, New York and London: Routledge;
- VCP (2015), The State of Vaccine Confidence 2015, пристапено преку Vaccine Confidence: <http://www.vaccineconfidence.org/research/the-state-of-vaccine-confidence/> [12.06.2021];
- WHO (2014), Report of the SAGE Working Group on Vaccine Hesitancy. Geneva: WHO;
- Бофа и други против Сан Марино (Boffa and Others v. SanMarino), бр. 26536/95, ECHR 1998;
- Вавричка и др. против Чешка [ГСС] (Vavříčka and Others v. the Czech Republic [GC]), бр. 47621/13, 3867/14, 73094/14, 19306/15, 19298/15 и 43883/15, 8 април 2021;
- Европска конвенција за заштита на човековите права и основните слободи, Совет на Европа, 1953 г.;
- Закон за заштита на населението од заразни болести, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 66/2004, 139/2008, 99/2009, 149/2014, 150/2015 и 37/2016;
- Закон за основното образование, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 103/2008, 33/2010, 116/2010, 156/2010, 18/2011, 42/2011, 51/2011, 6/2012, 100/2012, 24/2013, 41/2014 116/2014, 135/2014, 10/2015, 98/2015, 145/2015, 30/2016, 127/2016, 67/2017 и 64/2018;
- Икс против Германија (X v. Germany), бр. 8509/79, ECHR 1981;
- Икс против Германија (X v. Germany), бр. 8518/79, ECHR 1980;
- Икс против Данска (X v. Denmark), бр. 9974/82, ECHR 1983;
- Јеховини сведоци и други против Русија (Case of Jehovah's Witnesses of Moscow and Others v. Russia), бр. 302/02, ECHR 2010;
- Конвенција за човекови права и биомедицина (Конвенција од Овиедо); Совет на Европа, 1997 г.;
- Коцевски Г., Атанасова М., Петровска Н., Аврамовски Д., Бендевска Е., Стојаноска М. (2019). Прирачник за примена на пристапот заснован на човекови права, Скопје: Институт за човекови права;
- МИА (2021), Анкета: Фајзер и Спутник-В најпреферирани вакцини, 57,7 проценти од граѓаните пројавиле интерес за имунизација, достапно на: <https://mia.mk/anketa-fa-zer-i-sputnik-v-na-preferirani-vakcini-57-7-procenti-od-gra-anite-pro-avile-interes-za-imunizaci-a/>, пристапено [10.05.2021];
- Решение на Уставниот суд на Република Северна Македонија, бр. 30/2014-0-0 од 8.10.2014 г.;
- Соломахин против Украина (Solomakhin v. Ukraine), бр. 24429/03, ECHR 2012;
- Универзална конвенција за биоетика и човекови права, УНЕСКО, 2005.





АНАЛИЗА НА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈАТА НА ИСТАНБУЛСКАТА КОНВЕНЦИЈА ОД СТРАНА НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА СО ФОКУС НА ВТОРИОТ СТОЛБ – ЗАШТИТА

Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје
Правен факултет „Јустинијан Први“ – Скопје

Оливер Видиков

РЕЗИМЕ

Изминатата деценија во меѓународното право беше одбележана со засилена борба против семејното насилство. На овој план, и Република Северна Македонија презеде сериозни меѓународни обврски што засегаат во доменот на фундаменталните граѓански права. И покрај завидниот број нормативни акти што беа усвоени во оваа насока, фактичката состојба создава одреден скептицизам за нивната ефикасност. Трудот критички ги анализира и ги оценува досегашните државни напори за обезбедување заштита на жртвите на семејно насилство согласно Конвенцијата на Советот на Европа за спречување и борба против насилството врз жените и домашното насилство (Истанбулска конвенција/Конвенцијата).

Фокусот во анализата е ставен на органите на примарна заштита, поточно полицијата како клучна институција во системот на заштита на жртвите од семејно насилство. Комплементарно, ќе се нагласат слабите алки во овој механизам на заштита за кој е обврзана да го спроведе државата. Со други

зборови, трудот ќе се обиде да го докаже каузалитетот помеѓу неефикасноста на претходно посочениот механизам за заштита и реално загрижувачката состојба во однос на жртвите на семејно насилство. Ова доаѓа од претпоставката дека државата со нејзиниот заштитен механизам, во изминатава деценија од потпишувањето на Истанбулската конвенција, има направено пропусти и недоследности во однос на нејзината имплементација. Индикатор за ова се многубројните истражувања и препораки од релевантни актери што вршат мониторинг на процесот на имплементација на Конвенцијата.

Па така, намерата на трудот не е првенствено да предложи институционални решенија за проблемот, туку повеќе да ја прикаже оваа негативна појава како проблем на човековите права. Тематиката дополнително се актуелизира доколку се земе предвид и претстојниот прв извештај од комитетот на експерти ГРЕВИО, кој треба наредната година да ја започне својата постапка на евалуација. Имајќи го предвид ова, завршниот дел предлага одредени решенија за надминување на оваа непожелна состојба и подобрување на системот на заштита на жртвите од семејно насилство. Препораките се, всушност, сублимирани насоки од клучни меѓународни и национални тела што го следат процесот на имплементација. Посочувањето на недоследностите има цел да го поттикне вниманието на јавните власти и да издејствува реакција од нив во насока на подобрување на состојбата.

Клучни зборови: Истанбулска конвенција, семејно насилство, родово базирано насилство, човекови права.

ВОВЕД

Истанбулската конвенција е еден од подоцнежните инструменти за заштита на жените од насилство што се појави на меѓународната сцена на човековите права. Република Северна Македонија беше меѓу првите земји што ја потпишаа Конвенцијата, а во декември 2017 година, по подолг период и силен притисок од страна на граѓанските организации, таа беше ратификувана од Собранието за конечно да влезе во сила во јули 2018 година. Државата, со ратификувањето на Истанбулската конвенција, се обврза да ги преземе потребните мерки со цел обезбедување правна, институционална и организациска рамка согласно четирите столба што таа ги регулира (спречување, заштита, гонење и координирани политики). Поточно, државата има обврска, преку сеопфатни и интегрирани политики, да го спречи насилството, да ги заштити жртвите и да ги казни сторителите (Совет на Европа, н. д.). Правниот ефект на Конвенцијата подразбира дека со нејзиното ратификување таа станува дел од внатрешниот правен поредок, па се наметнува потребата од усогласување на постојната правна и институционална рамка со нејзините одредби (Устав на Р. Северна Македонија, член 118).

Согласно Истанбулската конвенција, еден од четирите погоре наведени столба што таа ги регулира е заштита на, меѓу другото, жртвите од семејно (домашно) насилство. При спроведувањето на оваа заштита, таа ги задолжува државите потписнички да назначат државни органи и институции во рамките на нивните национални правни системи што ќе треба да одговорат при случај на насилство. Во Северна Македонија, тие примарни и клучни органи на заштита се, пред сè, полицијата, центрите за социјална работа и здравствените институции. Иако гледано од формално-правен аспект, законодавството е речиси целосно усогласено со барањата на Конвенцијата во оваа насока, со мали исклучоци, наодите покажуваат загрижувачки процент на несоодветно постапување при случаи на заштита на жртвите од страна овие органи, особено кај полицијата.

Почнувајќи од многубројните случаи на фемидици од страна на брачен партнер што во изминатите години се регистрирани во земјата, до укажувањето на Омбудсманот за несензитивно и неажурно постапување на полицијата, евидентно се проблематизира соодветноста на степенот на имплементацијата и ефикасноста во доменот на заштита на жртвите од семејно насилство. Според големиот број наоди, клучните проблеми се токму недовербата во институциите, нивната неажурност и, најмногу од сè, несензитивноста кон жртвите.

На самиот почеток на трудот ќе биде направена кратка нормативна анализа на релевантните одредби од Истанбулската конвенција, како и на актуелното национално законодавство и стратешките документи. Главен предмет на анализа ќе биде Националниот акциски план (НАП) (Акциски план за спроведување на Конвенцијата за спречување и борба против насилството врз жените и семејното насилство на Република Македонија 2018–2023), особено делот што се однесува на горенаведените органи на примарна реакција. Покрај НАП, како стратешки документ, ќе бидат разгледани и одредби од новиот Закон за спречување и заштита од насилство врз жените и семејното насилство („Службен весник“ на РСМ 24/2021).

Потоа, дескриптивно ќе бидат изложени релевантни и актуелни наоди во однос на семејното насилство во државата, кои се резултат на системско набљудување и истражување влијателни институции и организации. Комплементарно ќе бидат изложени и некои студии на случај на фемидици што се случија во периодот на пандемијата предизвикана од КОВИД-19. Во последниот дел од излагањето на наодите ќе биде изложена веројатноста од примена на т.н. „Осман тест“ против Северна Македонија пред Европскиот суд за човекови права (ЕСЧП).

Во рамките на анализата е вклучен и компаративен осврт, кој ги разгледува извештаите од веќе завршените евалуации ГРЕВИО на три земји потписнички на Истанбулската конвенција.

Како заклучок, есејот ќе се обиде да сугерира одредени институционални решенија што би создале услови за ефективно сузбивање на оваа негативна појава. Овие решенија, всушност, би претставувале сублимат од препораките на претходно дијагностицираните проблеми во областа од страна на клучни тела и актери, како и од наодите од компаративна анализа на искуствата од други европски држави согласно веќе завршените евалуации ГРЕВИО.

Овој труд ја потенцира улогата на државата како заштитник на човековите права во областа на родово базираното насилство, како и потребата за промена на перцепцијата кон оваа појава како приватна работа. Главниот недостаток при истражувањето беше непостојната официјална база на случаи на родово базирано насилство. Иако сите досегашни напори во справувањето со насилството врз жените е низ призмата на семејното насилство, сепак и овие информации за опсегот на родово базираното насилство се лимитирани. Токму овие причини, како и нетранспарентноста на механизмите на заштита, се индикатор за потребата од создавање база на податоци во областа.



1. ВРАМУВАЊЕ НА ПРОБЛЕМОТ

Насилството врз жените влијае врз фундаменталните права на жената на многу начини. Не само што предизвикува сериозна физичка и психичка штета, тоа спречува жените да уживаат во цела низа човекови права, вклучително и економски и социјални, како што се правото на работа и правото на домување. Па така, на насилството врз жените денес се гледа како на дискриминаторска практика сама по себе (CEDAW, 1992; CEDAW, 2017; Генерално собрание на ОН, 1993). Сепак, одговорот против насилството врз жените од страна на државните органи на заштита, како и вниманието кон потребите на жртвите се или непостојни или неефикасни и честопати не соодветствуваат со одговорот во случаите на насилство со кое се соочуваат мажите, што на некој начин го удвојува дискриминаторниот ефект (UN, 2010, стр. 35; Beijing Platform of Action, 1995, параграф 117). Следствено, меѓународните инструменти за човекови права сè повеќе се осврнуваат на родово стереотипните претпоставки за насилство и родовата пасивност на системот за кривична правда (CEDAW, 2015).

Две од целите на Истанбулската конвенција произлегуваат од ова разбирање на насилството врз жените: елиминирање на дискриминацијата врз жените и промовирање суштинска еднаквост помеѓу жените и мажите (член 16 од Конвенцијата). Сфаќањето на изготвувачите на Конвенцијата е дека „само суштинската еднаквост ќе го спречи ваквото насилство во иднина“ (Објаснувачки извештај за Истанбулската конвенција, 2011, параграф 49).

Во изминатите три години од ратификацијата на Истанбулската конвенција, релевантни државни институции и меѓународни организации изразија загриженост за одговорот што го дава Република Северна Македонија во однос на жртвите на семејно насилство. Во своите генерални и посебни извештаи, истите грижи ги потврдија и домашните граѓански организации што се занимаваат со оваа тематика.

Актуелноста на оваа проблематика се должи на клучните настани што следуваат во периодов, а тоа е, пред сè, првиот државен извештај за имплементација на Конвенцијата што ќе треба да го достави Северна Македонија до специјализираното тело од експерти ГРЕВИО, каде што, всушност, ќе одговара на прашалник составен од телото. Понатаму, по неговата достава, ќе започне фаза на дијалог со телото и евалуациска визита на експертите. На крајот, ГРЕВИО го усвојува својот генерален извештај за државата, кој, патем речено, ќе биде иницијален и затоа е од големо значење за угледот на државата во поглед на имплементирањето на обврските што ги презела со Конвенцијата (член 68 од Конвенцијата).

2. НОРМАТИВНА АНАЛИЗА

Истанбулската конвенција е импресивна не само според нејзиниот регулаторен обем, туку и според детализираноста на нејзините одредби. Оваа карактеристика е во контраст со општите договори за човекови права, како што е Европската конвенција за човекови права (ЕКЧП), која опишува апстрактни права што, пред сè, треба да бидат предмет на толкување со цел нивните соодветни обврски да може да се трансформираат во релативно попрецизни и одредени правила (Addo, 2010, 187). Покрај нејзините детални и конкретни одредби (на пример, член 23 (засолништа), член 24 (телефонски линии за помош), член 16 (учење на сторителите да усвојуваат ненасилно однесување)), Конвенцијата содржи и општи одредби, од кои две се особено забележителни. Прво, членот 3 (а) го дефинира „насилството врз жените“ како „повреда

на човековите права“¹. Второ, членот 5 го зацврстува принципот на државна одговорност што е важен за конципирање на овој вид насилство како проблем на човековите права.

Поконкретно, членот 5 ги обврзува државните субјекти не само да се воздржуваат од каков било акт на родово базирано насилство, туку, исто така, и со должно внимание да ги спречат, да ги истражат и да ги иследат сите такви случаи. Во постојната литература во областа на насилството врз жените, речиси некритички е одобрено усвојувањето на стандардот за должно внимание (Sarkin, 2018, 4). Причина за ова е тоа што стандардот игра клучна улога во признавањето на овој вид насилство како прашање на човековите права.²

Втората релевантна одредба е членот 15, кој ги задолжува потписничките да спроведат иницијални и континуирани обуки за професионалците што постапуваат со жртви и сторители на родово базирано насилство. Покрај ова, државата треба да придонесе за „промена на перспективите и однесувањето на овие професионалци во однос на жртвите“ (Објаснувачки извештај за Истанбулската конвенција, 2011, параграф 98). Дополнителен член што е релевантен, а според аргументацијата на трудот недоследно е имплементиран, е и членот 11, кој задава обврска за водење база на статистички податоци за овие случаи, а, уште поважно, да ги дисеминира и да ги направи достапни за јавноста.

Во контекст на имплементацијата во националното право, една од главните недоследности што има извршено влијание врз погоре посочениот проблем е задоцнувањето на Законот за спречување и заштита од насилство врз жените и семејно насилство (2021) поради закажувањето на предвремените парламентарни избори (European Commission, 2020, 32).

Целта на донесувањето на овој Закон е да се надминат пречките и недостатоците што постоеја во поранешниот Закон за превенција, спречување и заштита од семејно насилство (2014) преку, *inter alia*, утврдување мерки и активности за заштита на жртвите на овој вид насилство. Со овој Закон се уредува постапувањето на институциите и нивната координација со организациите и за првпат се предвидува дека треба да постапуваат со должно внимание. Принципот на должно внимание е една од клучните новини што ги воведува новиот закон во членот 4 и во неговиот став 3 оди понатаму од она што го пропишува Конвенцијата и вели дека органите што вршат дејност од областа на социјалните и внатрешните работи, меѓу другото, се должни да постапуваат итно, со должно внимание на интересите и потребите на жртвата.

По ратификувањето на Истанбулската конвенција, државата, преку Министерството за труд и социјална политика, како основен стратешки документ, изготви и Национален акциски план за спроведување на Конвенцијата на Советот на Европа за спречување и борба против насилство врз жени и домашно насилство (НАП за ИК, 2018) со цел да се предвидат конкретни активности, да се утврдат надлежни институции и да се предвидат финансиските средства што се потребни за усогласување со одредбите од Конвенцијата, а согласно предвидената динамика. Всушност, Националниот акциски план овозможува подобро следење на напредокот при усогласување на националното законодавство со одредбите на Конвенцијата, но и исполнување на преостанатите обврски во насока на превенција на родово базираното насилство и обезбедување брза и ефикасна заштита на жртвите и гонење и казнување на сторителите.

¹ Ова, исто така, е нагласено и во преамбулата на Истанбулската конвенција: „[...] жените и девојчињата се често изложени на сериозни форми на насилство [...], што претставува сериозно кршење на човековите права на жени и девојчиња“.

² Види: K Bourke-Martignoni, 'The History and Development of the Due Diligence Standard in International Law and Its Role in the Protection of Women against Violence' во C Benninger-Budel, *Due Diligence and Its Application to Protect Women from Violence* (Brill, 2008) 47, 52: „Употребата на принципот на должно внимание од страна на движењето на жените беше пресудна за унапредување на разбирањето за државна одговорност во насилството сторено од недржавни актери“.



Националниот акциски план беше усвоен на 9 октомври 2018 година, на 93 седница на Владата, на која беа задолжени сите министерства да изготват оперативни планови за спроведување на активностите од НАП за ИК. Како една од трите основни цели што ги постави Владата во својот Акциски план за имплементирање на Конвенцијата беше „воспоставувањето сервиси за унапредување на заштитата на жртвите на родово базирано насилство и на жртвите на семејно насилство. Во рамките на актуелизирањето на оваа цел се вели дека во текот на првата година од усвојувањето на Акцискиот план (2018) ќе се подготват модули за спроведување специјализирани обуки на професионалците што им даваат заштита на жртвите на родово базирано насилство и ќе се спроведе првата серија обуки за обучувачи што понатаму ќе ги обучуваат професионалците од различни области (НАП за ИК, 2018, 11-12)". Самиот документ предвидува и рокови за имплементација, а голем дел од нив не се испочитувани (Национална мрежа против насилство врз жени и семејно насилство, 2020, 33-34). Основата на оваа стратешка заложба на Владата може да ја најдеме во погоре посочениот член 15 од Конвенцијата, која ги задолжува државите да спроведат меѓусекторска обука за професионалците што постапуваат со жртвите на семејно насилство.

Министерството за внатрешни работи, како засегната институција што има непосреден контакт со жртвите на семејно насилство, има изработено Оперативни планови за 2019 и 2020 година и ги има јавно објавено согласно обврската од Владата. Во нив е предвидено спроведување модул за обука на професионалци за родово сензитивно обезбедување услуги на жртвите, како и објавување информации на интернет-страницата на Министерството за внатрешни работи поврзани со проблематиката (ОП на МВР, 2019/2020).

Согласно одговорот од Министерството во 2019 година, обучени биле 967 службеници (118 жени и 849 мажи). Дополнително, во текот на 2019 година, од областите за родови прашања, родово сензитивни услуги и недискриминација се обучиле вкупно 1 362 работници во Бирото за јавна безбедност при Министерството за внатрешни работи (212 жени и 1150 мажи) (Национална мрежа против насилство врз жени и семејно насилство, 2020). Во однос на спроведувањето обука за кандидати за полицајци, во наставната програма за основна обука на кандидати за полицајци се спроведуваат наставни програми за криминал предизвикан од омраза, човекови права и антидискриминација и обезбедување родово сензитивни услуги за поддршка на лицата што претрпеле насилство. Сепак, обуките во рамките на Министерството за внатрешни работи не се спроведени согласно модулите што треба да бидат изработени од Министерството за труд и социјална политика во соработка со Министерството за образование и наука (Национална мрежа против насилство врз жени и семејно насилство, 2020).

3. АНАЛИЗА НА НАОДИТЕ НА СОСТОЈБАТА СО ЖРТВИТЕ НА СЕМЕЈНО НАСИЛСТВО

И покрај спроведените обуки согласно изјавите од Министерството за внатрешни работи, состојбата со обезбедувањето заштита на жртвите не е подобрена, а на тоа укажуваат многубројни наоди. Во текстот што следува ќе бидат сумарно напомнимати податоци што датираат од почетокот на претходната деценија, кога државата ја потпиша Истанбулската конвенција, а потоа ќе бидат изложени најактуелните наоди. Иако податоците се оскудни, токму преку овој краток историски осврт ќе може да се согледа напредокот на државата на ова поле, доколку тој реално постои.

Според прикажаните податоци и изразените мислења на жените жртви на семејно насилство во периодот пред ратификацијата на Конвенцијата, начелото на итност во постапувањето на институциите



во случаите на насилство, генерално, не се почитувало (Извештај од мониторинг на Законот за превенција, спречување и заштита на семејно насилство, 2016, 55). Иако полициските службеници излегувале на терен, тие, сепак, понатаму не преземале соодветни дејства за заштита на жртвите што одлучиле да го пријават насилството. По разговор со жртвата и со насилникот, се составува записник и жртвата не се информира за заштитата на нејзините права (Извештај за мониторинг, 2016, 43). Паралелно со ова, се укажува и дека постои загрижувачки број на жени што не сакаат да иницираат постапка за заштита поради недостиг на доверба во институциите (Димушевска, 2018, 82).

Непрофесионален однос на полицијата е забележан и во случаите кога сторители на семејно насилство се полициски службеници. Ваквата констатација е потврдена и од страна на интервјуираните жртви на семејно насилство, каде што насилниците се полициски службеници и од страна на здруженијата на граѓани (Глас против насилство, 2016).

Оваа неефикасна заштита на жените жртви доведува до потешки последици врз животот, неретко со фатален исход. Неефикасноста особено ја покажуваат и многубројните случаи на фемиди што во изминативе години се регистрирани во земјава. Доколку ретроспективно се согледаат случаите на фемиди во земјава, би можеле да согледаме дека состојбата се нема значително подобро. Имено, во периодот од 2001 до 2016 година се регистрирани 32 фемиди, од кои 15 се случиле само во периодот од 2013 до 2016 година (Димушевска, 2018, 6). Од друга страна, податоците од понов датум покажуваат повторно зголемена присутност на ова кривично дело. Присуството на фемиди во Република Северна Македонија е видно од билтените на Министерството за внатрешни работи, согласно кои во 2019 година се регистрирани 2 фемиди, а во 2020 година се регистрирани 4 фемиди (МВР Билтен, 2019/2020).

Огроман недостаток при следењето на состојбата е несоодветното евидентирање на овие случаи што ги прави медиумските известувања и истражувањата на граѓанскиот сектор единствен извор на информации за јавноста. Од повеќето загрижувачки известувања што беа дисеминирани во јавноста, како најклатантен пример за тврдењето беше случајот со фемид во Гостивар, а од најскорашен датум и една трагична приказна за убиство во Тетово.

Во првиот случај станува збор за крајно невнимание од службено лице кому било пријавено семејно насилство и по негова несоодветна реакција, насилството кулминирало и резултирало со фемид (Хелсиншки комитет, 2020; Хелсиншки комитет, 2020). Во вториот случај станува збор за жена што го убила својот маж и самата се пријавила во полициска станица. Според извори од медиумите, наводно, таа долго време била жртва на семејно насилство и тоа го пријавувала кај полицијата, која не реагираше (Република, 2021).

Покрај овие, беа пријавени и случаи на фемиди во Арачиново и во Скопје (360 степени, 2020, „ОЈО: 27-годишник осомничен за убиство до смрт претепапа жена“; „Убиство во Арачиново, едно лице приведено“). Покрај случаите на фемиди, многу други жени побарале помош во врска со семејното насилство за време на пандемијата, што алудира на пораст на оваа појава (Николовска, 2020, 19; Каревска, 2020).

Доколку се направи сеопфатна анализа на извештаите од Омбудсманот и граѓанските организации во последните неколку години, може да се извлече заклучокот дека слабата алка во механизмот е, всушност, несоодветната реакција кон жртвите на семејно насилство од страна на државните органи, со акцент на полицијата. Имено, Омбудсманот во својот последен годишен извештај зборува за несериозниот пристап на полицијата кон семејното насилство и наведува дека полициските службеници не постапувале



соодветно и во координација со останатите институции во овие случаи. Исто така, се вели дека тие нецелосно ги истражуваат наводите за семејно насилство и најчесто реагираат само со усна опомена или укор до сторителот (Народен правобранител, 2020, 10).

Понатаму, истата претпоставка ја потврдуваат и наодите на Хелсиншкиот комитет за човекови права. Како една од најпроблематичните точки, а врз основа на лични сведоштва на жртвите, Комитетот укажува на висок степен на несензибилизираност на службениците од Центрите за социјална работа и од Министерството за внатрешни работи, судии, обвинители итн., чиј однос дополнително придонесува за двојна виктимизација на жртвите (Хелсиншки комитет за човекови права, 2019, 7). Понатаму, освен што нивниот однос е несензибилизиран, многу често нивните реакции се спори, незаконити и непрофесионални. Реалниот број на жртви на насилство не соодветствува со бројот на пријавени случаи во Хелсиншкиот комитет, а тоа се должи на неинформираноста на жртвите од страна на институциите, како и на нивниот однос кон жртвите, кој е најчесто обесхрабрувачки (Хелсиншки комитет за човекови права, 2019, 74). Ситуацијата се нема променето и во 2020 година, при што повторно се укажува на нискиот процент на пријави на семејно насилство поради проблемот на недоверба во институциите (Хелсиншки комитет за човекови права, 2020, 16-17).

Останати индикатори за проблематиката може да најдеме во истражувањата на ОБСЕ и на Фридрих Еберт Штифтунг за состојбата со жените. Најзагрижувачкиот заклучок од истражувањето на ОБСЕ, кој е директно поврзан со темата е дека семејното насилство е нашироко прифатено како нормална појава и не се пријавува. Меѓу причините за непријавување се пројавува недовербата во институциите, стравот и недостигот на информации (ОБСЕ, 2019, vi). Истото тврдење за недовербата во институциите го потврдува и истражувањето на Фондацијата Фридрих Еберт (Фридрих Еберт Штифтунг, 2021, 22).

4. ПОТЕНЦИЈАЛНА ПРИМЕНА НА „ОСМАН ТЕСТОТ“ ПРОТИВ СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Она што најмногу загрижува се случаите во кои државен орган не постапил по пријава и тоа резултирало со фатална повреда или, пак со убиство, како што беше случајот со гостиварскиот фемцид во 2020 година. Доколку накратко го анализираме „Осман тестот“, кој во својата практика го има разработено ЕСЧП, а се однесува на толкувањето на повредата на Правото на живот од Европската конвенција за човекови права, Северна Македонија би можела да биде обвинета пред судот за повреда на член 2 од Конвенцијата (ЕКЧП, член 2 „Право на живот“).

Доктрината потекнува од случајот *Осман против Обединетото Кралство (Osman v United Kingdom App no 23452/94 (ECHR, 28 October 1998))*. Со цел да се избегне прекумерно оптоварување на властите, тестот изработен од ЕСЧП предвидува дека позитивната обврска за заштита на правото на живот бара властите „да знаеле или требало да знаат во моментот на постоење реален и непосреден ризик по животот на идентификувано лице од кривично дело од трета страна“ и дека „тие не успеале да преземат мерки во рамките на нивните овластувања за кои, разумно судено, може да се очекува да го избегнат тој ризик“ (Осман, параграф 116). Имено, во практиката на ЕСЧП, од ваква природа е случајот *Талпис против Италија*, каде што државата, претставувана од државниот орган, иако знаела за сериозната закана, не постапила по пријава за семејно насилство и случајот завршил со убиство на дете од неговиот татко. Според мнозинството судии, условот за непосредност беше исполнет во случајот *Талпис*, и покрај фактот што помина една година помеѓу првичната полициска интервенција и убиството (*Talpis v Italy App no 41237/14 (ECHR, 2 March 2017)*).

Во случајот *Талпис*, судот не се осврнa на различни техники на толкување, туку беше добро свесен за влијанието на Истанбулската конвенција кога забележа дека државите – особено оние што ја имаат ратификувано, како што е Италија, која е страна на Конвенцијата од 2013 година – имаат „посебни“ (особени) обврски за должно внимание и дека специфичностите на актите на семејно насилство, како што е стипулирано во преамбулата на Истанбулската конвенција, „мора да бидат земени предвид“ за време на домашните постапки (*Talpis v Italy*, paragraph 129).

Како заклучок, недостигот на соодветни податоци на темата се покажа како своевиден пропуст на државата во однос на обврските што ѝ ги задава Конвенцијата со членот 11. Дел од податоците што беа обработени се дадени според неофицијални статистички податоци за феминициди, кои ги водат невладини организации и од медиумски известувања, поради отсуството на соодветен систем на регистрирање на феминицидите од страна на државата. На оваа тема своја забелешка имаше и Комитетот CEDAW, кој во својот последен периодичен извештај изрази загриженост за отсуството на кредибилни информации за насилството врз жените и ја повика Владата систематски да собира податоци во врска со ова прашање (CEDAW: Concluding observations of the sixth periodic report, 2018, 8-10). Истите наоди и препораки ги упатија и експертите во гореспоменатото истражување на ОБСЕ (ОБСЕ, стр. 9).

5. КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА

Имајќи предвид дека евалуациските постапки на ГРЕВИО се веќе завршени за голем број земји потписнички, корисно би било да се направи краток осврт на тоа како останатите земји се справуваат со оваа проблематика и дали постои некој институционален механизам што може да го преземе државата како добра практика. Од друга страна, а небаре и поважно е да се согледаат укажувањата и критиките на ГРЕВИО во овие извештаи со цел да се избегнат одредени погрешни политики. Во делот што следува, трудот би се осврнал на оцената на имплементацијата на членот 15 од Конвенцијата од страна на три земји потписнички, со оглед на тоа што, меѓу другото, таму е детектиран главниот проблем во оваа анализа.

За целите на оваа компаративна анализа, есејот ги разгледува извештаите на ГРЕВИО за соседна Албанија, Белгија и за Данска.

Извештајот на Албанија покажува дека професионалците во земјата се обучуваат во посебни модули на теми како што се: спречување и откривање насилство, еднаквост меѓу жените и мажите, потребите и правата на жртвите и спречување секундарна виктимизација.³ Истите обуки се спроведуваат како за полицијата, така и за судиите и за јавните обвинители. Дополнително, полицијата користи и прирачници за постапување во случаи на семејно насилство (GREVIO report for Albania, 2017, параграф 64).

Како критика на пристапот на Албанија е наведено дека одредени професионални категории се чини дека добиле обука ограничена на техничките аспекти на нивните должности без соодветно разгледување на половите стереотипи и родовата природа на насилство врз жените, потребите и правата на жртвите, ниту на императивот за спречување секундарна виктимизација (GREVIO Report for Albania, 2017, параграф 65).

Во извештајот за Данска, ГРЕВИО забележува дека државата има солидно обучени специјализирани служби за поддршка на жртвите. Нивното високо ниво на експертиза обезбедува правилно постапување со

³ Совет на Европа (СоЕ) (2006), Препорака Rec (2006)8 на Комитетот на министри до државите членки за асистирање во однос на жртвите на кривични дела. Точката 1.3 ја дефинира секундарната виктимизација како: Виктимизација што не се јавува како директен резултат на кривичното дело, туку преку одговорот на институциите и поединците во однос на жртвата.



жртвите и сторителите со посебен фокус на нивните потреби и права. Според ГРЕВИО, клучен и за пофалба е фактот што истите овие служби понатаму вршат обука и на полицајци. Што се однесува до полицијата, во Данската полициска академија се изучуваат голем број специфични задолжителни курсеви поврзани со родово базирано и семејно насилство. Критика е дадена на фактот што оние што специјализираат во областа на семејно насилство, а најчесто се жени, тоа го прават од индивидуален избор за кариерата, наместо да постои структурален систем на обука за сите. Исто така, како критика е наведено дека не се достапни обуки за распознавање на различните видови насилство врз жени. ГРЕВИО препорачува да се воведат општа задолжителна, а потоа и континуирана обука за сите службеници од полицијата што ќе ги покрие сите облици на насилство врз жени (GREVIO report for Denmark, 2017, параграфи 78, 80, 81).

Последен, а истовремено и најнезавиден е наодот од извештајот на Белгија, каде што ситуацијата е многу слична на онаа во Северна Македонија. Овде ГРЕВИО утврдил дека за полицијата постои почетна програма за обука што вклучува модул „семејно насилство“ во делот за поддршка на жртвите. Сепак, полициските академии имаат слобода да одлучуваат за сопствените програми за обука. Покрај недостигот на сигурност околу задолжителната природа на овој модул „семејно насилство“, сегашниот систем не обезбедува доволно гаранции дека секоја почетна обука што ја добиваат полициските службеници за насилство врз жените ќе биде конзистентна и заснована врз родов пристап и деконструкција на сексистички стереотипи. Што се однесува до обуката за време на службата, таа се презема по изборот на одделни полициски службеници. Исто така, зависи од тоа што имаат на располагање. Освен локални исклучоци, засега нема, на пример, никаква обука за тоа како да се справат со жени жртви на родово насилство (GREVIO report for Belgium, 2020, para. 79).

ЗАКЛУЧОК И ПРЕПОРАКИ

Со оглед на тоа што веќе наредната, 2022 година експертското тело на Конвенцијата (ГРЕВИО) веќе ја започнува својата прва евалуација за Република Северна Македонија, наодите што беа изложени во овој труд заслужуваат да им се посвети должно внимание од страна на јавните власти. Прегледот на нормативната и фактичката состојба, иако скромен и нецелосен, дава основа за оваа проблематика да се разгледува низ призмата на човековите права и механизмите за нивна заштита.

Како клучни проблеми што ги покажа оваа анализа се укажаа несоодветното имплементирање на принципот на должно внимание стипулиран во членот 5 од Конвенцијата, како и неефикасноста на обуките за сензибилизација и професионализација, пред сè, на полицијата, која има непосреден контакт со жртвите на семејно насилство. Овие пропусти доведуваат до негативни појави, како што се недоверба во институциите и страв од пријавување.

Иако согласно нормативната анализа се добива впечаток дека областа е соодветно регулирана, фактичките наоди не одат во прилог на таа претпоставка. Имено, и покрај деталното регулирање и имплементацијата на членот 15 во однос на обуките, постапувањето на органите за примарна заштита покажува несензитивност и ниска свест за родовата перспектива на проблемот.

За пасивното постапување на полицијата има повеќе причини, особено недоволната информираност на полициските службеници за законските одредби и правилникот за постапување, неинформираноста за достапните услуги за заштита од семејно насилство, некоординираноста меѓу институциите, меѓутоа и несериозниот пристап кон семејното насилство. Според изјавите на жртвите и на здруженијата на граѓани, во најголем број случаи, при првото пријавување во полиција, насилникот добивал усна опомена и настанот бил заведен како поплака или, пак, насилникот бил прекршочно казнет за нарушување на јавниот ред и мир.

Во случаи кога семејното насилство останува непријавено или, пак, релевантните институции на жртвата не ѝ ја обезбедуваат соодветната заштита, се зголемува и веројатноста насилството да ескалира во фемцид. Згора на ова, останува проблематичен недостигот на статистички податоци за случаите на семејно насилство, но и родово базирано насилство воопшто, за кои најчест извор на неофицијални статистички податоци се известувањата од граѓанските организации и податоците од медиумите.

Согласно изложеното, клучните препораки што треба да ги преземе државата во оваа насока се следниве:

Државата да почне да води евиденција во официјална датабаза за случаите на сите видови родово базирано насилство, како и да ја направи достапна за јавноста.

Министерството за внатрешни работи итно да ги спроведе соодветните модули за обука на полицајци во однос на постапувањето со жртвите на семејно насилство и да ги спроведе со помош и во координација со останатите институции што постапуваат со жртвите. Обврската за меѓусекторска соработка во ова поле е од примарна важност и таа би придонела за посеопфатна обука на службениците.

Во рамките на модулите што треба да бидат спроведени, да се обрне внимание на половите стереотипи и родовата природа на насилство врз жените, потребите и правата на жртвите, како и на императивот за спречување секундарна виктимизација.

Институциите да го почитуваат принципот на должно внимание и да постапуваат во овие случаи со соодветниот степен на итност и посветеност, како и да водат сметка за потребите на жртвите.



КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

- Council of Europe (2017), Article 2: The State's positive obligations under Article 2 of the Convention to protect an individual from self-harm. Достапно на: https://www.echr.coe.int/Documents/Research_report_State_positive_obligations_Art_2_protect_individual_ENG.pdf;
- Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW Committee), General Recommendations No 19 on Violence against Women (1992) and No 35 on Gender-based Violence against Women, Updating General Recommendation No 19 (2017);
- CEDAW Committee (2015), General Recommendation No 33 on Women's Access to Justice;
- Димушевска, Е. (2018), „Анализа на случаи на феминциди“, Национална мрежа против насилство врз жените и семејно насилство. Достапно на: http://www.glasprotivnasilstvo.org.mk/wp-content/uploads/2013/11/Femicidi-mk.final_.pdf;
- European Commission (2020), COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT North Macedonia 2020 Report, Brussels. Достапно на: <https://bit.ly/3qzteGE>;
- Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence, Council of Europe Treaty Series No 210, 11 May 2011 (Објаснувачки извештај);
- Фридрих Еберт Штифтунг (2020), Студија за жените во Република Северна Македонија 2020/2021. Достапно на: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/skopje/17556-20210318.pdf>;
- Глас против насилство (2016), Извештај од мониторингот на спроведувањето на Законот за превенција, спречување и заштита од семејно насилство. Достапно на: http://www.glasprotivnasilstvo.org.mk/wp-content/uploads/2016/12/Monitoring-na-zakon-za-SN_final.pdf;
- Хелсиншки комитет за човекови права (2020), За многу жени, домот е небезбедно место – два случаи на феминцид во време на пандемија. Достапно на: https://mhc.org.mk/news/za-mnogu-zheni-domot-e-nebezbedno-mesto-dva-slucai-na-femicid-vo-vreme-na-pandemija/#_ftn3;
- Хелсиншки комитет за човекови права (2020), Ненавремената реакција на полицијата може да резултира со феминцид. Достапно на: https://mhc.org.mk/news/nenavremenata-reakcija-na-policijata-mozhe-da-rezultira-so-femicid/#_ftn2;
- Хелсиншки комитет за човекови права (2020), Случај „Феминцид во Гостивар“ – МВР поведе постапка за полицаецот кој не реагира на пријава за насилство. Достапно на: <https://mhc.org.mk/news/slučaj-femicid-vo-gostivar-mvr-povede-postapka-za-policaecot-koj-ne-reagir-na-prijava-za-nasilstvo/>;
- J Sarkin (2018), 'A Methodology to Ensure that States Adequately Apply Due Diligence Standards and Processes to Significantly Impact Level of Violence against Women around the World' 40(1) Human Rights Quarterly 1, 4;
- Каревска, И. (2020), Потресни сведоштва за семејно насилство и инертни институции за време на ковид-кризата, 360 степени. Достапно на: <https://360stepeni.mk/video-potresni-svedoshtva-za-semejno-nasilstvo-i-inertni-institutsii-za-vreme-na-kovid-krizata/>;
- Конвенција на Советот на Европа за спречување и борба против насилството врз жените и домашното насилство (Истанбулска конвенција), Совет на Европа, 11 мај 2011. Достапно на: <https://bit.ly/2LRGlin>;
- M Addo (2010), The Legal Nature of International Human Rights, Martinus Nijhoff Publishers;
- Народен правобранител на Република Северна Македонија (2020), *Годишен извештај за степенот на обезбедување, почитување, унапредување и заштита на човековите слободи и права*. Достапно на: <https://bit.ly/3g5VQpb>;
- Национална мрежа против насилство врз жени и семејно насилство (2020), „Извештај за напредокот на Р. Северна Македонија при спроведувањето на Националниот акциски план за имплементацијата

- на Истанбулската конвенција октомври 2018 – октомври 2020". Достапно на: <https://bit.ly/3ybzCaX>;
- Оперативен план на МВР за 2019 г. за имплементација на Истанбулската конвенција; Оперативен план на МВР за 2020 г. за имплементација на Истанбулската конвенција; Оперативен план за имплементација и Стратегија за родова еднаквост;
 - Одлука за формирање Национално координативно тело против семејно насилство, „Службен весник на РСМ“ бр. 72/2015;
 - Организација за безбедност и соработка во Европа (2019), „Истражување спроведено од ОБСЕ за насилството врз жените во Северна Македонија: Благосостојбата и безбедноста на жените“. Достапно на: <https://bit.ly/2Nljxk>;
 - Recommendation Rec(2006)8 of the Committee of Ministers to member states on assistance to crime victims (Adopted by the Committee of Ministers on 14 June 2006 at the 967th meeting of the Ministers' Deputies);
 - Совет на Европа, Четирите столба на Истанбулската конвенција;
 - <https://rm.coe.int/coe-istanbulconvention-brochure-en-r03-v01/1680a06d4f>;
 - United Nations Committee on the Elimination of Discrimination against Women: "Concluding observations on the sixth periodic report of the former Yugoslav Republic of Macedonia", 14 November 2018, Достапно на: <https://bit.ly/3qx1uSU>;
 - UN Women (1995): Beijing Declaration and Platform for Action, Достапно на: <http://www.pdic.gov.ph/files/gad/International%20GAD%20Treaties/DigitalLibrary.International%20GAD%20Treaties.Beijing%20Declaration%20and%20Platform%20for%20Action.pdf>;
 - United Nations General Assembly (1993), Declaration on Violence against Women.
 - Устав на РСМ, „Службен весник“ бр. 52/1991;
 - Влада на Република Северна Македонија (2018), „Акциски план за спроведување на Конвенцијата за спречување и борба против насилството врз жените и семејното насилство на Република Македонија 2018-2023“;
 - Закон за спречување и заштита од насилство врз жените и семејното насилство, „Службен весник на РСМ“ бр. 24/2021;
 - 360 степени (2020), ОЈО: 27-годишник осомничен за убиство, до смрт претепал жена. Достапно на: <https://360stepeni.mk/ojo-27-godishnik-osomnichen-za-ubistvo-do-smrt-pretepal-zhena/?fbclid=IwAR1g3kG2lZ3HaTf7ZkNTIOam3xXXMC1ZgAnR-XBLYtm6GCrCpZPqXE77rxQ>;
 - 360 степени (2020), Убиство во Арачиново, едно лице приведено. Достапно на: <https://360stepeni.mk/ubistvo-vo-arachinovo-edno-litse-privedeno/>.





КОВИД-19: ЗАШТИТА НА ЖРТВИТЕ ОД СЕМЕЈНО НАСИЛСТВО ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА ЗА ВРЕМЕ НА ПАНДЕМИЈАТА ПРЕДИЗВИКАНА ОД КОВИД-19

Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје
Правен факултет „Јустинијан Први“ – Скопје

Андреа Здравковска

РЕЗИМЕ

Овој научен труд има задача да прикаже резултати од научното истражување на феноменот семејно насилство во услови на глобална здравствена криза предизвикана од КОВИД-19. Во фокусот на интересот е зајакнувањето на мерките за заштита на жртвите на семејно насилство во Република Северна Македонија поради очекуваниот пораст во светски рамки, на што предупреди Организацијата на Обединетите нации.

Целта на овој труд е да укаже дека превенцијата на семејното насилство е приоритет, да изврши анализа на моменталната состојба и да биде значаен извор на информации за спроведување активности за жестока борба и одговор на правната држава за искоренување на оваа појава. Што е семејно насилство? Кои активности претставуваат семејно насилство? Дали семејното насилство се случува само во домот? Во какви појавни облици и форми се јавува? Дали жртвите ги знаат механизмите за заштита од семејно насилство? Наведените прашања се само дел од прашањата преку кои се дефинира проблемот на истражување на овој труд. Трудот треба да допре до жртвите на семејно насилство, но и да ги запознае со итните и привремените мерки како силни механизми за брза и ефикасна правна заштита. Семејното

насилство ги загрозува основните човекови права на жртвите, го компромитира телесниот и душевниот интегритет, а кризата предизвикана од КОВИД-19 со сите рестриктивни мерки го зголеми црната бројка на евидентирани и процесуирани случаи на семејно насилство. Жртвите останаа немоќни и соочени со насилниците, без ефикасен и брз пристап до институциите за заштита. Комитетот на членките на Конвенцијата на Советот на Европа за спречување и сузбивање насилство врз жените и семејно насилство (Истанбулска конвенција) донесе декларација за примена на Конвенцијата за време на пандемијата. Со донесувањето на Законот за спречување и заштита од насилство врз жените и семејното насилство („Сл. весник на РСМ“ бр. 24 од 29. 01. 2021 г.), Република Северна Македонија покажа јасна намера да ги прифати меѓународните стандарди за борба против семејното насилство. Во услови на модерно законско решение, но во отсуство на финансиски ресурси и институционална неекипираност, овој труд извлекува заклучоци и препорачува интегративен пристап и мултисекторска соработка на владиниот и невладиниот сектор, Министерството за внатрешни работи, Центрите за социјална работа, специјализација на судии, обвинители и адвокати, тимска работа со жртвите, овозможување психолошка, материјална и друга стручна помош, формирање сигурни куќи за подолготраен престој на жртвите, запознавање со правата на жртвите за бесплатна правна заштита и фонд за нивно обесштетување. Целта на овој труд е да им помогне на стручната и на пошироката јавност во справувањето со предизвиците од кризата со КОВИД-19 преку зајакнување на мерките за заштита на жртвите од семејно насилство.

Клучни зборови: семејно насилство, КОВИД-19, рестриктивни мерки, мерки на заштита, црна бројка.

ВОВЕД

Иако долго време проблемот со семејното насилство не беше актуализиран поради фактот што се извршува во интимноста на домот, истражувањата во Република Северна Македонија и во светот потврдуваат дека го има во голем обем, и покрај тоа што за него се молчи. Затоа, последиците од него се драматични особено за жртвите, кои најчесто се жени и деца, а поретко и мажи. Семејното насилство е резултат на низа општествени причини што ја обележуваат неговата феноменологија. Стравот од обележување на жртвата, освета од насилникот и, во некои средини, од неговото пошироко семејство, пред се, егзистенцијалната зависност од насилникот, заедно со сите врежани патријархални предрасуди, придонесуваат за молк на жртвите. И покрај солидниот корпус на кривично-правни и граѓанско-правни мерки за заштита од семејно насилство, евидентно е дека жртвите и натаму не се охрабруваат да ги процесуираат случаите на семејно насилство. Најчесто забележани остануваат само пријави во Центрите за социјална работа, а многу помалку во полициските органи и надлежните судови. Жртвите не чувствуваат сигурност во постојниот систем на правна заштита. Тие не се доволно информирани за начините и за ефикасноста на итните и привремените мерки (Чаловска-Димовска, 2016, стр. 33). Улогата на невладиниот сектор и медиумската кампања се значајни фактори за охрабрување на жртвите да побараат заштита. Семејното насилство е голем личен проблем на погодените жртви и голем општествен проблем на државата, зашто е многу пораспространето отколку што се очекува, а неговите размери се широки и некогаш несогледливи. Официјалните статистички податоци не го детектираат и не го прикажуваат целосно овој проблем, кој честопати не е препознаен од официјалните органи за негово гонење и сузбивање, а агонијата на жртвите само се продолжува и е составен дел од нивните животи.

Воведувањето на вонредната состојба поради прогласената пандемија од светски размери предизвика примена на низа мерки за ограничување на движењето на граѓаните. Организацијата на Обединетите нации предупреди за можно зголемување на семејното насилство од 20 %. По повеќе од 15 месеци од прогласувањето на вонредната состојба и од добивањето официјални показатели за движењето на семејното насилство во услови на кризата предизвикана од КОВИД-19, овој труд ќе дојде до заклучоци што ќе ја покажат реалната, а не очекуваната состојба во нашата држава.

Проблемот што се истражува е насочен кон детектирање на одговорот на прашањето дали законската рамка и правните механизми се доволно ефикасни за заштита на жртвите од семејно насилство и дали тие во време на здравствената криза придонесоа за зголемување или за намалување на семејното насилство. Затоа овој труд го проучува обемот на семејното насилство во нашата држава поради актуелната здравствена криза и дава одговор за тоа дали општеството соодветно одговори на очекуваниот пораст со преземање мерки за превенција и санкционирање на семејното насилство. Во оваа смисла, овој труд се занимава со анализа на меѓународната и домашната правна рамка за заштита од семејно насилство, како и на релевантните податоци добиени од соодветните институции. Методолошката рамка на трудот се базира врз правна анализа и деск-анализа, а како извори на податоци се користат информации од јавен карактер од Основниот граѓански суд Скопје, статистички податоци од Министерството за внатрешни работи, Центрите за социјална работа, документи, извештаи и анализи од институции и невладини организации, како и извори од интернет. По излагањето на заклучните согледувања од анализата, ќе бидат предложени препораки за наоѓање поефикасни решенија, особено во делот на превенција и сузбивање на семејното насилство.

Истражувањето што ќе се спроведе во рамките на овој труд има значење на развојно истражување, а ќе бидат користени повеќе методи со цел поконкретно да се даде одговор на проблематиките што ќе бидат

поставени и по пат на анализа ќе се стигне до заклучни ставови. Ќе направиме статистички и графички приказ на зачестеноста на појавата што е предмет на нашето истражување и на потребата од заштита на жртвите на семејно насилство во кризата предизвикана од КОВИД-19. Дескриптивниот метод ќе најде примена во објаснувањето на она што е поставено како заеднички проблем, како и за воведување мерки и инструменти на превенција. Нормативниот метод ќе биде користен при анализирањето на домашната правна рамка на уредување на семејното насилство и практичната примена на привремените мерки како механизам на судската заштита.



1. МЕЃУНАРОДНА И ДОМАШНА ПРАВНА РАМКА ВО ОДНОС НА СЕМЕЈНОТО НАСИЛСТВО

Конвенцијата за елиминирање на сите форми на дискриминација врз жените на Обединетите нации е универзален инструмент што промовира принцип на родова еднаквост, но директно не го регулира семејното насилство. Затоа, Комитетот во 1992 г. ја има усвоено Препораката бр. 19 за насилството врз жените со која се воведува забрана за полова дискриминација и семејно насилство. Истовремено таа ги обврзува потписничките да воведуваат законски решенија за превенција, откривање и казнување на сторителите.

Со донесувањето на Декларацијата за елиминација на насилството над жените постигнат е меѓународен консензус во однос на прашањето дека семејното насилство е кршење и оневозможување на уживањето на човековите права.

Конвенцијата на Советот на Европа за превенција и борба против насилството врз жената и семејното насилство (Истанбулска конвенција) од 11.5.2011 година е најзначајниот и сеопфатен меѓународен документ за борбата и справувањето со семејното насилство и со насилството врз жените применлив во мир и во воени услови.

Во Република Северна Македонија во 2004 г. за првпат е дефинирано семејното насилство во Кривичниот законик и во Законот за семејство. Во 2004 г. (Закон за семејство, „Службен весник на Република Македонија“ број 80/1992, 9/1996, 38/2004, 33/2006, 84/2008, 67/10, 156/10, 39/12, 44/12, 38/14, 115/14, 104/15 и 150/15) се воведо систем на функционирање за заштита на жртви на семејно насилство, а со Законот за изменување и дополнување на Законот за семејство („Службен весник на РМ“ бр. 38/2014 г.) се воведоа привремени и итни мерки: 1. Забрана да се заканува дека ќе стори семејно насилство; 2. Забрана да малтретира, да вознемирува, да телефонира, да контактира или на друг начин да комуницира со член на семејството, директно или индиректно; 3. Забрана да се приближува на растојание помало од 100 метри до живеалиштето, училиштето, работното место или определено место што редовно го посетува друг член на семејството; 4. Отстранување од домот без оглед на сопственоста; 5. Забрана да поседува огнено или друго оружје или тоа да му биде одземено; 6. Задолжително да ги врати предметите што се потребни за задоволување на секојдневните потреби на семејството; 7. Задолжително законско издржување на семејството; 8. Задолжително да посетува соодветно советувашиште; 9. Задолжително лекување на сторителот, доколку злоупотребува алкохол, дрога и други психотропни супстанции или има психичко заболување; 10. Задолжително да ги надомести медицинските и другите трошоци настанати од семејното насилство; 11. Изрекување која било друга мерка што судот ќе ја смета за неопходна за да им се обезбеди сигурност и добросостојба на другите членови на семејството.

Со донесувањето на Законот за превенција, спречување и заштита од семејно насилство во 2014 година, се предвидо формирање мултисекторски тим составен од Центарот за социјална работа, полициските органи и здравствените установи за координирано постапување во случаите на семејно насилство. Иако беше предвидена итноост во постапувањето со случаите на семејно насилство, во практиката, жртвите се соочија со неефикасност на гломазниот апарат за нивна заштита (Закон за превенција, спречување и заштита од семејно насилство, „Службен весник на Република Македонија“ број 138/14, 33/15 и 150/15).

Согласно препораките од Анексот на Истанбулската конвенција од април 2020 г. во време на здравствената криза, нашата држава вовеле современо модерно и амбициозно законско решение. На 29.1.2021 година е донесен новиот закон (Закон за спречување и заштита од насилство врз жените и семејното насилство, „Службен весник на РСМ“, бр. 24/2021 од 29.1.2021 г.) со одложена примена до 5.5.2021 година како одговор на очекуваниот пораст на семејно насилство. Во одредбата на чл. 57 од Законот за спречување и заштита од насилство врз жените и семејното насилство за првпат им се овозможува на овластените лица и органи да му изречат итна мерка на заштита со отстранување на сторителот од домот и забрана за приближување до домот на предлог на Министерството за внатрешни работи, без согласност на жртвата по направена процена на ризикот од сериозна опасност за животот и за физичкиот и психички интегритет на жртвата и на членовите на нејзиното семејство.

2. ЗДРАВСТВЕНАТА КРИЗА И ПОРАСТОТ НА СЕМЕЈНОТО НАСИЛСТВО ВО СВЕТОТ

Иако Комитетот на членките на Конвенцијата на Советот на Европа за спречување и сузбивање насилство врз жените и семејно насилство (Истанбулска конвенција) донесе декларација за примена на Конвенцијата уште на 20 април 2020 година со конкретни предлози за акции и мерки што може да се преземаат во текот на пандемијата со цел заштита од насилство, светот е потресен од „двојната пандемија“ (Bettinger-Lopez-Bettinger, Bro, 2020). Карантинот и ограниченото движење во голема мера го зголемија семејното насилство како во најразвиените земји, така и на Африканскиот континент. Франција забележа фрапантен пораст на семејното насилство од 30 % (МИА, 2020), а слично зголемување пријавија САД, Италија, Шпанија, Германија и Велика Британија. Иако Кина можеби прва се избори и го стави под контрола дивеењето на вирусот, не успеа да се справи со тројното зголемување на семејното насилство (Hoseinnezhad, Elyasi, Shahhosseini, 2021, p. 2).

Идентична е состојбата и во Северна Африка, која е позната по тоа што има најмалку законски прописи за заштита од семејно насилство (Muchena, 2021). Таму е забележан пораст на повеќе од 20 %. Богатите држави презедоа многу значајни мерки за превенција препорачани во Анексот на Истанбулската конвенција, кои не се покажаа како ефикасни во справувањето со порастот на семејното насилство. Некои држави, како што се Шпанија и Грција, воведоа интересни кампањи под името „Маска 19“ (Опсервер, 2020). Така, на индиректен начин ги охрабруваат жртвите незабележливо да може да пријавуваат насилство на пунктови во аптеки или во маркети. За жал, земјата во која се усвои Конвенцијата за спречување и сузбивање насилство врз жените и семејно насилство – Турција, како резултат на социјалниот конзервативизам на 20.3.2021 г. одлучи да ја напушти Конвенцијата и дозволи милиони жени да бидат игнорирани, затворени и замолчени (Karakas, 2021).

3. СЕМЕЈНОТО НАСИЛСТВО ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА ЗА ВРЕМЕ НА КРИЗАТА ПРЕДИЗВИКАНА ОД КОВИД-19

Иако во моментот нема доволно емпириски податоци за порастот или падот на семејното насилство во нашата држава, а има и недостиг на податоци за постоење реална процена за ефикасноста на постојниот систем за заштита, од анализата на информациите од јавен карактер на Основниот граѓански



суд Скопје, статистичките податоци од Министерството за внатрешни работи, Центрите за социјална работа, документи, извештаи и анализи од институции и невладини организации, како и од извори од интернет, се оценија постојните правни механизми за актуелните заштитни мерки во време на здравствена криза.

Комитетот за правата на жените на Парламентот на Европската Унија уште во април 2020 г. предупреди дека во првата седмица по воведувањето на рестриктивните мерки за движење дојде до пораст на семејното насилство (Sandford, 2020). Такви податоци се потврдуваат во медиумите насекаде во светот.

Иако се очекуваше пораст на семејното насилство, официјалните податоци покажуваат поинаков тренд. Министерството за труд и социјална политика забележува зголемување на пријавени случаи на семејно насилство: од 620 во 2018 г. на 824 случаи во 2020 г. Во истиот период, Министерството за внатрешни работи евидентира намалување од 509 случаи во 2018 г. на 474 случаи во 2020 г. Споредбената анализа на статистичките податоци од Министерството за труд и социјална политика во однос на зголемувањето на бројот на пријавени случаи на семејно насилство за време на кризата предизвикана од КОВИД-19 за 7,6 % и статистичките податоци од Министерството за внатрешни работи на Република Северна Македонија во однос на намалувањето на пријавените кривични дела за 5 % ја потврдува црната бројка на непријавени и непроцесуирани случаи на семејно насилство. Во периодот од 1.1.2018 г. до 1.6.2021 г. во Основниот граѓански суд Скопје се заведени вкупно 396 предмети по основ на поднесен предлог за изрекување привремени мерки за заштита од семејно насилство, и тоа: Во 2018 г. – 90 предмети, во 2019 г. – 122 предмети, во 2020 г. – 119 предмети, а во 2021 г. (до 1.6.2021 г.) – 65 предмети. Основниот кривичен суд Скопје, според официјалната службена статистика, има евидентирано вкупно 224 случаи, од кои: во 2018 г. – 90 случаи, во 2019 г. – 78 случаи, во 2020 г. – 53 случаи, во 2021 г. заклучно со јуни 2021 г. – 3 случаи. Очигледен е диспаратот меѓу пријавените случаи во Министерството за труд и социјална политика, Министерството за внатрешни работи и процесуираните во Судот.

Јануари - Јуни 2018 година

- 620

Јануари - Јуни 2019 година

- 767
- 23% зголемување

Јануари - Јуни 2020 година

- 824
- 7.6% зголемување

Извор: Одговор на барање за слободен пристап до информации од јавен карактер од Министерството за труд и социјална политика (2020).

Јануари - Јуни 2018 година

- 509

Јануари - Јуни 2019 година

- 503
- 1.01% намалување

Јануари - Јуни 2020 година

- 474
- 5.6% намалување

Извор: Решение за одговор на барање за слободен пристап до бараната информација, Министерство за внатрешни работи (2020).

Според статистиката на Основниот граѓански суд Скопје, најголемо зголемување на процесуираните случаи е забележано во 2019 г., и тоа за 32 случаи повеќе од 2018 г. Во 2020 г., кога поради карантинот и воведениот полициски час се очекуваше голем пораст на семејното насилство, има благо намалување за 3 случаи. Заклучно со 1.6.2021 г. се примени 65 предмети, за кои се донесени 44 решенија по повод поднесените предлози за издавање привремени мерки, а само во 6 предмети предлозите се правосилни. Од нив, во два предмети подносител бил Министерството за внатрешни работи – единица за насилен криминал – Одделение за семејно насилство, а биле изречени привремени мерки за отстранување на насилникот од домот и забрана за доближување во траење од 30 дена. Во останатите четири предмети, предлозите за изрекување привремени мерки се поднесени од Јавната установа Меѓуопштински центар за социјална работа на град Скопје.

Во првото решение се изречени повеќе мерки за заштита од семејно насилство: на сторителот му се забранува да се заканува дека ќе стори семејно насилство врз сопругата, му се забранува да ја малтретира, да ја вознемирува и да врши семејно насилство врз сопругата и му се забранува да ги вознемирува и да ги малтретира малолетните деца во траење од 3 месеци. Во второто решение на сторителот му е изречена мерка за заштита од семејно насилство и е задолжен да врши посета на ЈЗУ Психијатриска болница – Скопје, со цел утврдување на неговата здравствена состојба и лекување од зависност во траење од една година. Во третиот случај е донесено решение со кое му се изречени повеќе мерки за заштита од семејно насилство: забрана да ѝ се заканува на сопругата дека ќе стори физичко и психичко насилство, забрана да ја вознемирува, да ја малтретира, да ѝ телефонира и на друг начин да комуницира со сопругата, му се забранува да ѝ се приближи на сопругата на помало растојание од 100 м од нејзиниот дом или од 100 м до домот на роднините или до местото каде што работи и му се наредува да посетува советувашиште за сторители на семејно насилство во траење од 12 месеци. Во четвртиот случај, на сторителот му се изречени повеќе мерки за заштита од семејно насилство: му се забранува да врши семејно насилство врз неговата мајка, му се забранува да се заканува дека ќе стори семејно насилство врз неговата мајка и се задолжува на понатамошно лекување во ЈЗУ Психијатриска болница – Скопје.

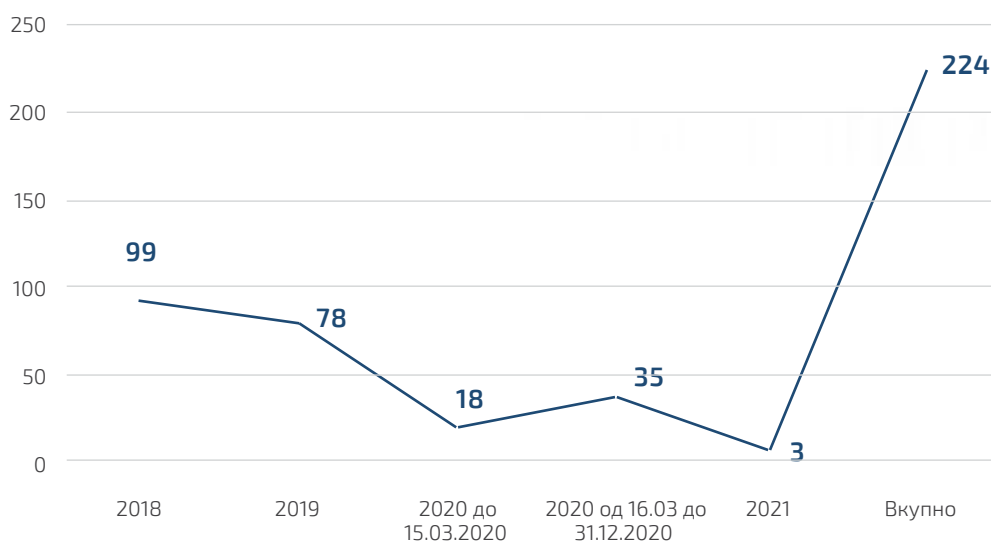


Најголемо намалување на процесуирани случаи на семејно насилство има во Основниот кривичен суд Скопје, каде што за истиот период што е анализиран забележлив е тренд на постојано намалување на кривични дела од областа на семејното насилство. Најмногу имало во 2018 г. – 90 случаи, а најмалку во 2021 година – само 3 случаи. Очигледно е дека трендот на намалување на примени кривични предмети поврзани со семејно насилство не се должи на здравствената криза, туку на некој друг фактор.

Податоците покажуваат дека жртвите во време на кризата предизвикана од КОВИД-19 ја изгубиле довербата во Министерството за внатрешни работи и во судовите, кои де факто покажале неефикасност. Таа неефикасност се провлекува уште од претходниот период. Жртвите биле оставени сами на себе, се плашеле да ги пријават случаите, а не биле запознаени со механизмите за заштита што биле предвидени во Законот за спречување и превенција од семејно насилство. Иако законските решенија навидум се квалитетни и гарантираат брзина и ефикасност, жртвите не барале да се применуваат. Најголемата причина за тоа е неинформираноста на потенцијалните жртви. Забележливи се само спорадични кампањи преку средствата за јавно информирање и преку социјалните мрежи, иницирани главно од невладиниот сектор. Но, физичката и емоционална изолација на жртвите, непристапноста до интернет, до мобилни телефони и до средствата за информирање, заедно со рестриктивните мерки за несметано движење, практично ги затвори жртвите и насилниците на едно место. Физичката изолација ја направи уште понедостапна правдата за жртвите.

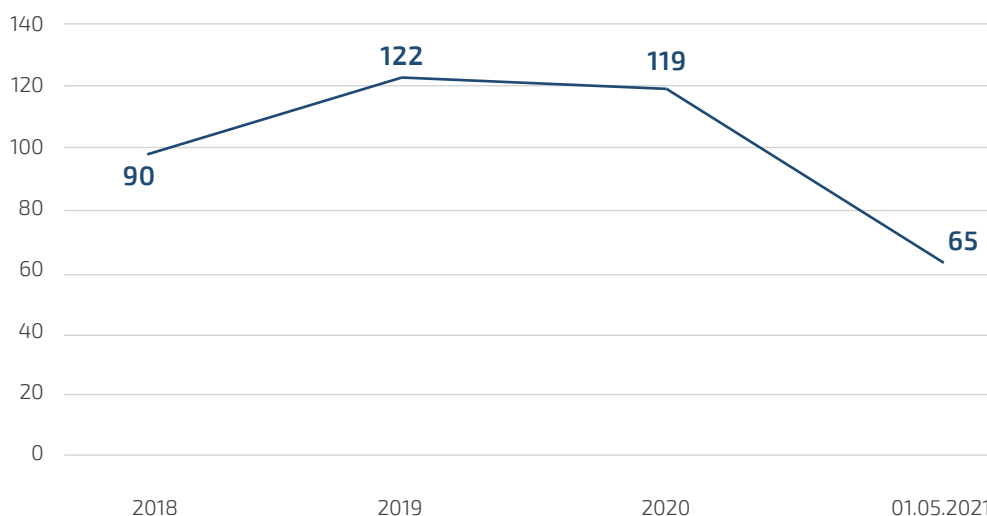
Најмалку случаи се работат во судовите, а евидентна е нивната неажурност и неефикасност, особено забележлива во Основниот граѓански суд Скопје. Ако во првите шест месеци од 2021 г. Основниот граѓански суд Скопје примил 65 предмети, донел 44 решенија, а само шест станале правосилни, очигледно е дека жртвите со право немаат доверба во судската заштита. Иако само судот располага со силни правни механизми за брза и ефикасна заштита на жртвите од семејно насилство, само во незначителен број предмети, решенијата за привремени мерки се правосилни и извршени. Поради правната несигурност и бавноста во решавањето, жртвите избегнуваат да ги процесуираат случаите до судовите. Од статистиката, пак, на Основниот кривичен суд Скопје се извлекува заклучок дека бројот на пријавени случаи е драстично намален. Ваквите податоци не се поврзани со неажурноста на Кривичниот суд, туку со реално намалениот број предмети, бидејќи евидентно е континуираното намалување во сите четири години. Токму за време на пандемијата предизвикана од КОВИД-19 има најмалку предмети.

Предмети од семејно насилство во Кривичен суд Скопје



Извор: Известување на Основниот кривичен суд Скопје (2021).

Предмети по основ на поднесен предлог за изрекување привремени мерки за заштита од семејно насилство во Основен граѓански суд Скопје



Извор: Решение за слободен пристап до информации од јавен карактер на Основниот граѓански суд (2021).

Иако новите законски решенија налагаат итноста и ефикасноста во постапувањето и можноста за изрекување итни и привремени мерки, од анализата на податоците добиени од Основниот граѓански суд Скопје се гледа дека фактичката состојба на ефикасно овозможена правна заштита не е на завидно ниво. Во периодот од 1.1.2021 г. до 31.5.2021 г. во овој суд се примени 65 предмети, а за 44 од нив се донесени решенија за издавање привремени мерки за заштита од семејно насилство. Но, официјалните податоци не потврдуваат издавање итни мерки за заштита. Само во два случаи сторителот е отстранет од домот.

Бидејќи научното истражување претендира на објективност во извлекувањето заклучоци базирани врз писмени докази произлезени од официјални информации, нужно се напоменува дека од денот на примената на новите законски решенија или од 5.5.2021 г. до 31. 5. 2021 г. нема податок дека се поднесени и процесуирани предмети во кои се предлагаат новите заштитни мерки од семејно насилство.

Тоа се должи на неинформираноста на жртвите, необученоста на кадрите во Центрите за социјална работа, Министерството за внатрешни работи и во судовите. Единствено невладиниот сектор ги афирмира новите законски решенија, но институциите се во целосен молк. Не постои кампања на кој било медиум за новите законски решенија или за нивната примена. Од една страна, теоретските решенија понудени во законскиот текст се одлични од правен аспект на нивната предвиденост, но изгледа дека нашата држава не е доволно подготвена и за нивно имплементирање во практиката.

ЗАКЛУЧОК И ПРЕПОРАКИ

Појавата на семејно насилство е занемарена од страна на надлежните институции. Иако државата декларира дека во време на кризата предизвикана од КОВИД-19 дава приоритет на решавањето на случаите на семејно насилство, истражувањето потврдува дека не само што не е даден приоритет, туку заштитата на жртвите е маргинализирана и запоставена.

Не е доволно да се носат адекватни законски решенија во согласност со Истанбулската конвенција и препораките на Советот на Европа ако тие не се применуваат.

Честопати, наместо семејството да биде место во кое неговите членови си даваат меѓусебна љубов и разбирање, тоа станува извор на страв, несигурност и опасност по животот и здравјето (Ристов, Мицковиќ, 2015, стр. 88). Семејното насилство е кршење на човековите права и дискриминација на жртвите што ги трауматизира доживотно и им остава неизбришливи траги.

За да се спречи и да се намали семејното насилство, потребно е активно учество на жртвата и на сите институции и други чинители што имаат допир со оваа проблематика. Потребно е да се воведат ефикасни програми за заштита и превенција од насилство.

Истражувањето во овој труд потврдува дека жртвите имаат несигурност во институциите, не ги пријавуваат насилниците поради повеќе причини, како што се неможност и недостапност на сервисите, но и поради недоверба во ефикасноста на институционалниот систем, особено во услови на здравствена криза предизвикана од КОВИД-19.

Исто така, анализата на достапните податоци потврдува дека има реален пораст на семејно насилство, евидентирано во Министерството за труд и социјална политика, но во Министерството за внатрешни работи тие жртви не продолжиле со постапките за спречување и казнување на семејното насилство. Извлечените заклучоци покажуваат дека семејните насилници повеќе психички ги малтретирале своите жртви, отколку што вршеле насилни дела предвидени во Кривичниот законик. Споредбената анализа потврдува дека довербата на жртвите е најголема во Министерството за труд и социјална политика, на второ место е Министерството за внатрешни работи, а на трето место е довербата во судовите.

Новото законско решение со кое, според оцената за ризикот, службените лица на Министерството за внатрешни работи се овластени да предлагаат преземање итни мерки спрема сторителите на семејно насилство и без согласност на жртвите, треба да биде бескомпромисно во справувањето со семејното и родово базираното насилство. Со цел адекватна примена на новите законски одредби, потребно е стручно усовршување и обучување на кадрите во Министерството за внатрешни работи, Центрите за социјална работа, судскиот и јавнообвинителскиот кадар, но и на адвокатите специјализирани за застапување жртви на семејно насилство.

Најголем акцент треба да се стави на превенцијата, која не може да биде ефикасна ако судовите најитно не се екипираат и не се реорганизираат за да може да им овозможат целосна заштита на жртвите преку изрекување итни и привремени мерки. Потребна е усогласеност и на другите системски закони со одредбите од Законот за спречување и заштита од насилство врз жените и семејно насилство, зашто насилниците се свесни за пропустите на системот за заштита од семејно насилство, што ги прави уште понадмоќни над жртвите.


Во Република Северна Македонија има многу мал број „сигурни куќи“ и прифатилишта за жртвите, но и за насилниците што ќе бидат отстранувани од домовите. Потребно е одржување панел-дискусии со жртвите и нивна обука и тренинг со цел справување со насилството, давање психолошка и психијатриска помош, како и давање материјална помош за задоволување на нивните основни потреби.

Пред се, во медиумскиот етер и на социјалните мрежи е потребно да се објавуваат известувања за новите законски решенија со цел запознавање на жртвите со можноста за бесплатна медицинска заштита и документација, бесплатна правна помош, ослободување од судски такси и постоење фонд за обесштетување на жртвите. Досега не се преземени ефикасни мерки за зајакнување на заштитата од семејно насилство за време на здравствената криза. Но тоа може да се подобри со агресивна кампања и запознавање со законските права на жртвите, особено во делот дека државата гарантира нивна заштита, но и репарација.



КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

- Bettinger-Lopez-Bettinger C., Bro A., A Double Pandemic: Domestic Violence in the Age of COVID-19, 2020. Достапно на: <https://www.cfr.org/in-brief/double-pandemic-domestic-violence-age-covid-19>;
- Закон за превенција, спречување и заштита од семејно насилство, „Службен весник на Република Македонија“ број 138/14, 33/15 и 150/15;
- Закон за спречување и заштита од насилство врз жените и семејното насилство, „Службен весник на РСМ“ бр. 24/2021 од 29.1.2021 г.;
- Закон за семејство, „Службен весник на Република Македонија“ број 80/1992, 9/1996, 38/2004, 33/2006, 84/2008, 67/10, 156/10, 39/12, 44/12, 38/14, 115/14, 104/15 и 150/15;
- Известување на Основниот кривичен суд Скопје, ПЈИ бр. 14/21 од 22.6.2021 година;
- Karakas B., Turkey to pull out of Istanbul Convention on violence against women, 2021. Достапно на: <https://www.dw.com/en/turkey-to-pull-out-of-istanbul-convention-on-violence-against-women/a-58114681>;
- Конвенција за превенција и борба против насилството врз жената и домашното насилство (Истанбулска конвенција, 2011);
- МИА, Со изолацијата поради Ковид-19, зголемено семејното насилство во Франција, 2020 г. Достапно на: <https://www.brif.mk/so-izolaci-ata-poradi-kovid-19-zgolemeno-seme-noto-nasilstvo-vo-franci-a>;
- Muchena D., Southern Africa: Homes become dangerous place for women and girls during COVID-19 lockdown, 2021, Достапно на: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2021/02/southern-africa-homes-become-dangerous-place-for-women-and-girls-during-covid19-lockdown/>;
- Одговор на барање од Министерството за труд и социјална политика, архивски број 14-6796/3 од 11.11.2020 година;
- Опсервер, Зголемен бројот на случаи на семејно насилство за време на карантинот во Грција, 2020 г. Достапно на: <https://opserver.mk/balkan/zgolemen-brojot-na-sluchai-na-semejno-nasilstvo-za-vreme-na-karantinot-vo-grcija/>;
- Решение за одговор на барање за слободен пристап до бараната информација, Министерство за внатрешни работи, рег. бр. 1612-1266/1 од 16.11.2020 година;
- Решение за слободен пристап до информации од јавен карактер, Основен граѓански суд од 14.6.2021 година;
- Ристов А., Мицковиќ Д., Семејно право, Стоби Трејд, Скопје, 2015;
- Sandford A., 'Horrible surge in domestic violence' against women amid coronavirus lockdowns, UN chief warns, 2020, euronews. Достапно на: <https://www.euronews.com/2020/04/06/horrifying-surge-in-domestic-violence-against-women-amid-coronavirus-lockdowns-un-chief-w>;
- Hoseinnezhad Z. S., Elyasi F., Shahhosseini Z., A Rapid Review on Domestic Violence as a Silent Consequence in Corona Time: A Double Pandemic, European Journal of Environment and Public Health, 2021. Достапно на: <https://www.ejeph.com/download/a-rapid-review-on-domestic-violence-as-a-silent-consequence-in-corona-time-a-double-pandemic-8577.pdf>;
- Чаловска-Димовска Н., Извештај од мониторингот на спроведувањето на Законот за превенција, спречување и заштита од семејно насилство, Национална мрежа против насилство врз жените и семејно насилство, 2016 година.



ПРАВО НА АБОРТУС: КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА НА ПРАВНАТА РЕГУЛАЦИЈА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје
Правен факултет „Јустинијан Први“ – Скопје

Ивана Иванова
Марија Зеленковска

РЕЗИМЕ

Абортусот е општествен проблем, кој предизвикува бурни реакции и дилеми што влегуваат во сфери од разни аспекти поради потребата од сеопфатен пристап за негово решавање. Основата од каде што може да се тргне, но и натаму да се надградуваат останатите становишта е токму законската регулација. Ова е главниот двигател од каде што тргнуваат и европските земји со намера да го усовршат и да го хармонизираат европското законодавство, но и да го приспособат на тој начин што ќе биде одраз на либерален пристап со цел целосно признавање на основните човекови права. Сепак, она што го забавува приспособувањето на законските одредби, конкретно во поглед на правото на абортус, е неможноста за помирувањето помеѓу двете спротивставени гледишта.

Република Северна Македонија е една од земјите што сè повеќе се соочува со општествен конфликт помеѓу овие две гледишта. Оттука, иницирана беше потребата од истражувачки пристап со цел приближување на оваа тема до јавноста и разрешување некои дилеми од правен аспект.

Во историјата на Република Северна Македонија се донесени два закони со кои се регулира проблемот со абортусот. За остварување на целта на овој труд, спроведена беше анализа на овие закони и компарација на моментално важечкиот закон со европските закони, сè со цел да се продлабочи и да се разоткрие односот на државата кон ова право спознавајќи ги разликите и сличностите на нашето законодавство со останатите земји и начинот на кој тие му пристапуваат на проблемот. Со помош на оваа компаративна анализа во правната регулација се доби целосен увид во развојот на законодавните норми што го регулираат ова прашање.

Всушност, со помош на ова испитување се потврди поставената теза дека во нашата држава е потребна инклузија на разни видови едукација во образовниот систем или надвор од него. Тоа ќе овозможи целосна транспарентност на валидните и потребни информации во поглед на законските измени и ќе го поттикне процесот на постепено признавање и вреднување на основните човекови права.

Клучни зборови: абортус, нормативна анализа, компаративна анализа, Република Северна Македонија, Шведска, Полска.

ВОВЕД

Абортусот е една од најконтроверзните теми што предизвикува бурни реакции и дилеми и опфаќа широк опсег на повеќе области – медицина, образование, политика, етика, итн. И покрај опфатот на различни аспекти што се засегнати од ова прашање, сепак основата на која треба да се обрне внимание и врз која се градат останатите становишта е правната регулација на оваа проблематика.

Во последните неколку години, правото на абортус е дебата што доминира во светот, а особено во европските земји во кои се претендира поголемо хармонизирање на европското законодавство што го регулира ова право. Сепак, она што го прави ограничено приспособувањето на законската регулатива од аспект на правото на абортус е неможност за помирувањето помеѓу двете спротивставени гледишта. Имено, од една страна, се јавува ставот дека државата е должна да ги заштити сите човечки битија, вклучително и тие што сè уште не се родени, односно овој став се базира врз основата дека жената не може и не смее сама да одлучува кога станува збор за тоа кога и дали да има деца. Во минатото, ова гледиште се движело до екстремни точки во кои се сметало дека во ниеден случај абортусот не е дозволен кое сè уште не се исклучува целосно а денес се прифаќа помодерно и умерено гледиште според кое е дозволен, но само во ретки случаи, како што се инцест, силување или ситуации кога станува збор за заштита на животот на мајката. Но, што се случува со останатите случаи?

Од друга страна, се јавува ставот дека индивидуата е таа која самостојно одлучува за нејзиниот сопствен репродуктивен избор. Всушност, ова верување се заснова врз едно од најосновните човекови права – правото на слобода, загарантирано со Универзалната декларација за човекови права⁴, кое истовремено го вклучува слободниот избор. Според ова, негирањето на правото на жената на абортус автоматски подразбира и негирање на нејзиниот слободен избор во однос на нејзиното тело и нејзиниот живот. Причините поради кои жената одлучува да ја прекине бременоста може да бидат од различен аспект: социјален, економски, религиозен, психолошки, итн. Најчести причини се: финансиска нестабилност, неочекувана бременост, причини поврзани со партнерот (недоволна поддршка од партнерот, постоењето можност да биде самохран родител итн.), итн. Овој аспекти често се поврзуваат со мислењето дека станува збор за убиство на дете. Токму ова мислење е основата на која се раѓа судирот помеѓу овие две гледишта.

Република С. Македонија е земја што исто така е засегната од ова прашање. Секојдневно сè повеќе се соочува со општествен конфликт помеѓу овие две гледишта. Оттука, иницирана беше потребата од истражувачки пристап со цел приближување на оваа тема до јавноста и разрешување некои дилеми од правен аспект.

Во последната деценија, во РСМ се донесени два закони – Законот за прекинување на бременоста од 2013 година⁵ и Законот за прекинување на бременоста од 2019 година⁶, со кои се регулира проблемот со абортусот. Со цел увид во погледот на општеството кон оваа тематика, во овој текст, преку употребата на нормативна анализа на овие два закони, ќе се утврдат развојот и промените што се настанати како резултат на нивното донесување. Исто така, со цел доближување на овој проблем до граѓаните на РСМ, се спроведе анонимен прашалник за утврдување на нивната запознаеност со правото на абортус и правниот третман. За крај, ќе биде направена и компаративна анализа во однос на некои европски земји (Шведска и

4 Универзална декларација за човекови права, ОН, 1948 г.

5 Закон за прекинување на бременоста, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 87/13

6 Закон за прекинување на бременоста, „Службен весник на Република С. Македонија“ бр. 101/19.

Полска) со цел да се добие увид во развојот на законската регулатива, нејзината поставеност во споредба со европските рамки и правниот третман на С. Македонија во поглед на слободата на избор на жената.

1. АНАЛИЗА НА ПРАШАЊЕТО НА АБОРТУС ОД ПРАВЕН АСПЕКТ

Во македонската историја отсекогаш се провлекувало прашањето за абортусот. Во времето на Социјалистичка Федеративна Република Југославија постоел закон што и по распадот некои земји членки, вклучително и Македонија, го имаат прифатено. По осамостојувањето на Македонија во 1991 година, првиот Закон за прекинување на бременоста е донесен во 2013 година. И покрај привидната либералност на овој закон, низ годините се покажува неговата вистинска слика и на површината излегува незадоволството на граѓаните, кое резултира со нов Закон за прекинување на бременоста донесен во 2019 година.

И покрај големиот развој што е направен со донесувањето на овој закон, дел од општеството сè уште живее во страв од претходните законски одредби и границите што тие им ги поставувале. Поради тоа, се поставува прашањето колку сме запознаени со одредбите на новиот закон и ограничувањата/правата што тој ги поставува?

1.1 НОРМАТИВНА АНАЛИЗА

Привидот на либералноста во Законот за прекинување на бременоста од 2013 година

Интересен е фактот што Законот за прекинување на бременоста од 2013 година го дозволува абортусот. Но сепак, не може да се каже дека тој дава целосна слобода. Еден од главните показатели за постоењето контроверзност во него е начинот на кој бил донесен. Тогашната Влада, преку Министерството за здравство, поднела до Собранието предлог-закон за прекинување на бременоста со барање за скратена постапка. Специфично за ова барање, кое воедно било оправдано со тврдењето дека ја поедноставува законската процедура, е иницијативата што дошла од високорангиран верски службеник од Македонската православна црква.

Се покажа дека тоа беше затишје пред бура. На Велигден 2013 година, високорангиран верски службеник на Македонската православна црква изјави дека за да опстанат македонската нација и црква жените секогаш треба да изберат да родат (Кајевска Мишковска, 2016, стр. 3).

Собранието го донесува Законот на 10 јуни 2013 година. Во однос на предлог-законот, донесениот закон претрпел некои измени со кои сепак не биле минимизирани тешкотиите при абортус. На прв поглед, Законот е либерален, бидејќи де факто не го забранува абортусот, но по негова подлабока анализа, може да се увидат драстични промени во однос на дотогашните законски одредби. Слободата на избор на жената во овој закон сепак е видно ограничена како резултат на комплексната бирократизирана процедура, како на пример: писмено барање за извршување на зафатот (вклучувајќи и наод од ултразвучен преглед), задолжително советување за контрацепција, предностите на раѓањето и ризиците од абортусот, тридневна чекање по советувањето и предвидени високи парични казни за здравствените институции итн. Овие факти јасно укажуваат на тоа дека тогашниот закон, во суштина, не бил целосно либерален и едноставен поради фактот што содржел голем број контрадикторни и нејасни законски одредби. Истовремено, либералниот пристап на овој закон претставува и негова неусогласеност со насоките од Светската здравствена

организација за сигурен абортус во однос на какви било одложувања и други попречувања на давањето медицинска услуга.

Всушност, се покажало дека јавната расправа, организирана од собраниската комисија за здравство, не била ништо повеќе од настан проформа. Тогашниот министер за здравство не покажал намера да ги сослуша приговорите и да направи отстапки. Тој негирал дека овој закон е рестриктивен на кој било начин, тврдејќи дека предложениот закон е речиси идентичен на претходниот, па дури и полиберален од холандскиот.

Чекор напред со донесувањето на новиот Закон за прекинување на бременоста од 2019 година

Во 2019 година овој закон доживува драстична позитивна промена. Со донесувањето на новиот закон целосно се олеснува пристапот до правото на прекинување на бременоста и за првпат во вистинска смисла на зборот се става во фокус слободата на избор на жената. Главниот двигател за напредокот во поглед на прашањето за абортус во новиот закон е укинувањето на погоре наведените административни пречки што во 2013 година го усложнуваа процесот на абортус и суптилно ја ограничуваа волјата на жената. Имено, моменталниот закон целосно го исклучува задолжителното советување и тридневното чекање, а сепак му остава можност на медицинското лице, на објективен, непристрасен и медицински поткрепен начин, да ја информира жената за процедурата и за понатамошните чекори (Закон за прекинување на бременоста од 2019 година, член 7).

Покрај овие ограничувања, новите законски одредби значително ги намалуваат казните за здравствените институции и лекарите и го поместуваат формирањето на Првостепената комисија од 12-та на 22-та гестациска недела од бременоста. Дополнително, повеќе не е потребно жената да го докажува својот социјален статус, ниту, пак, дека е случај на силување. Со тоа ѝ се олеснува процесот на прекин, бидејќи нејзината лична изјава сама по себе е доволна за здравствената установа со цел да ѝ ја даде потребната услуга. Покрај сето ова, голема улога во проширувањето на услугата на примарно ниво е воведувањето медикаментозен абортус (со апчиња).

Во однос на проблемот, од ХЕРА велат дека:

...ќе следиме како се спроведува законот, со оглед на тоа дека за првпат се воведува можност за медикаментозен абортус и очекуваме државата да создаде услови тие лекови да бидат регистрирани и достапни за жените, како и да се донесат подзаконските акти (Божиновска, 2019).

Сите овие факти алудираат на високиот степен на либерален третман на правото на избор на жената од страна на РСМ. Со тоа, може да се увиди прогресот во С. Македонија во поглед на ова прашање, со оглед на тоа што за првпат правото е тоа кое се приспособува на индивидуата и на нејзините потреби. Со други зборови, новиот закон за прекинување на бременоста, всушност, ѝ служи на жената и ѝ ја допушта слободата на избор што уште од самиот почеток ѝ припаѓа само нејзе.

Министерството за здравство, исто така, изјави дека одлуката за прекин на бременоста е право на жената и тоа никој не може да ѝ го одземе. Волјата на жената е на прво место. Одлуката за прекин на бременоста како посебна медицинска интервенција за која треба слободно да одлучува бремената жена се заснова врз дадена согласност свесно, без принуда и врз основа на објективни информации поврзани со интервенцијата. Прекинувањето на бременоста, како и досега, ќе се врши во болничка здравствена установа што во својот состав има гинеколошко-акушерско одделение.



Колку сме запознаени со новата законска регулатива?

Во составот на ова истражување подготвивме анонимен прашалник со цел да го согледаме степенот на информираност од страна на граѓаните за законската регулатива од 2019 година што целосно го легализира абортусот. Прашалникот е спроведен на тој начин што го споделивме на сите социјални медиуми (Фејсбук, Инстаграм, итн.). Главната причина за поголемата транспарентност и достапност на прашалникот беше со цел да опфатиме поширок опсег на луѓе од различни позадини, поврзувајќи го со испитаници од секојдневниот живот, кои од професионален аспект не припаѓаат во правниот свет. За таа цел, прашалникот содржи два дела, така што во првиот дел, фокусот е поставен на демографскиот профил на личноста, односно: полот (машки/женски), возраста (15-25/25-45/45-65) и степенот на образование (средно, високо, магистратура и докторат).

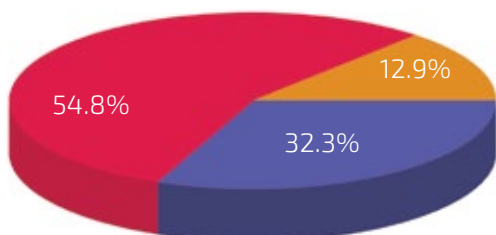
Во вториот дел, вниманието е повеќе насочено кон откривањето на суштинскиот проблем од каде што тргна и ова истражувачко прашање, односно степенот на запознаеност од страна на јавноста со предностите/недостатоците на законските одредби што го регулираат правото на абортус. Со други зборови, преку прашалникот го доловивме мислењето на граѓаните за тоа колку сметаат дека правото на абортус е слобода на избор на жената и дали, според нивното мислење, таа во РСМ е ограничена во поглед на тоа нејзино право. Откако го откривме општественото мислење за законската ограниченост, на крајот се осврнавме токму на достапноста на податоците во медиумскиот простор и на информираноста од страна на испитаниците за законската регулатива од 2019 година.

Според погоре наведеното, податоците што ги добивме во однос на првиот дел се следните:

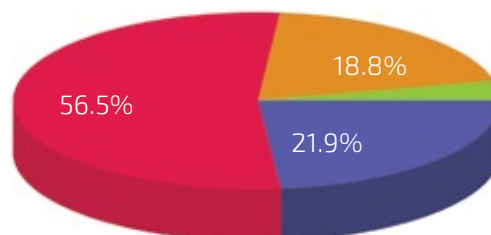
- од 356 испитаници што го пополнија прашалникот, 16 % проценти беа мажи, а останатите 85 % жени;
- од сите нив, најголем дел, односно 54,8 % се на возраст од 25 до 45 години, веднаш по нив се помладите генерации, односно од 15 до 25 години со 32,3 %, додека, пак, повозрасната категорија, односно од 45 до 65 години се со 12,9 %;
- исто така, во овој дел го опфативме и степенот на образование, така што од сите 356 испитаници, најголем број, односно 56,5% имаат високо образование, 21,9 % имаат средно, 18,8 % имаат магистратура и само 2,8 % од нив (10) и докторат.

Графикон 2-2-1. Возраст и степен на образование на испитаниците

Години:
356 responses



Степен на образование:
356 responses



● 15-25 ● 25-45 ● 46-65 ● Друго

● Средно ● Високо ● Магистратура ● Докторат

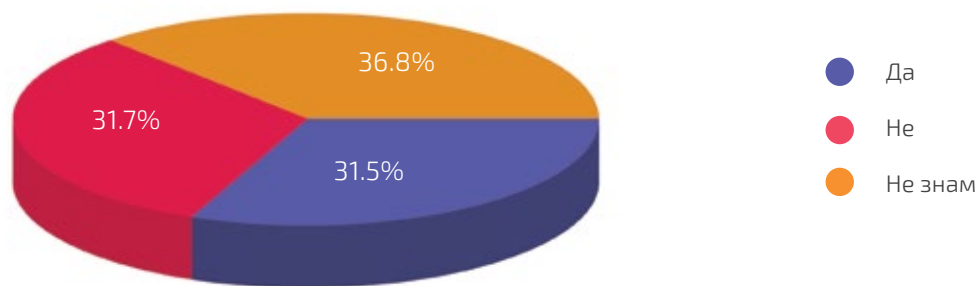
Имајќи го предвид увидот на испитаниците од различен пол, возраст и образование во вториот или посуштинскиот дел на прашалникот, го откривме следново:

На потврдниот став за тоа дека правото на абортус на жената е слобода на избор целосно се согласуваат 83,1 %, додека, пак, само 3,7 % воопшто не се согласуваат.

Потоа, на прашањето дали сметаат дека жената во РСМ е ограничена во поглед на ова прашање 36,8 % односно најголем дел од нив одговориле дека не знаат, потврдно одговориле 31,5 %, а останатите 31,7 % сметаат дека жената не е законски ограничена.

Графикон 2-2-2. Податоци на испитаниците за прашањето „Дали жената е ограничена во однос на правото на абортус?“

Според Ваше мислење, дали жената во РСМ е ограничена во однос на правото на абортус? 356 responses

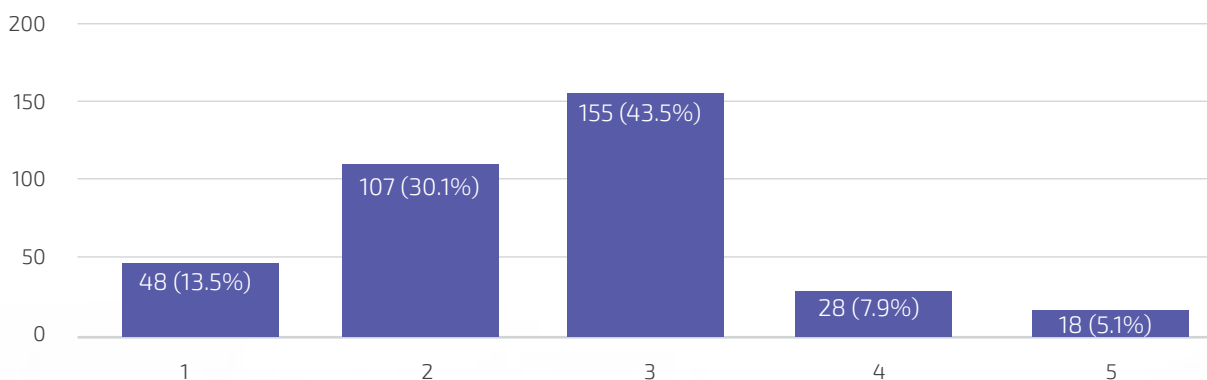


На погоре наведените податоци се надоврзува и давањето мислење во поглед на степенот на достапност на информациите од овој карактер во јавниот простор. Од сите 356 луѓе, само 5,1 % сметаат дека постои целосна достапност на информациите од овој карактер во медиумскиот простор.

И за крај, на прашањето за тоа колку се запознаени со новиот закон од 2019 г., само 11,2 % потврдиле дека се целосно запознаени, а 28,1 % дека воопшто не се запознаени со неговата регулатива.

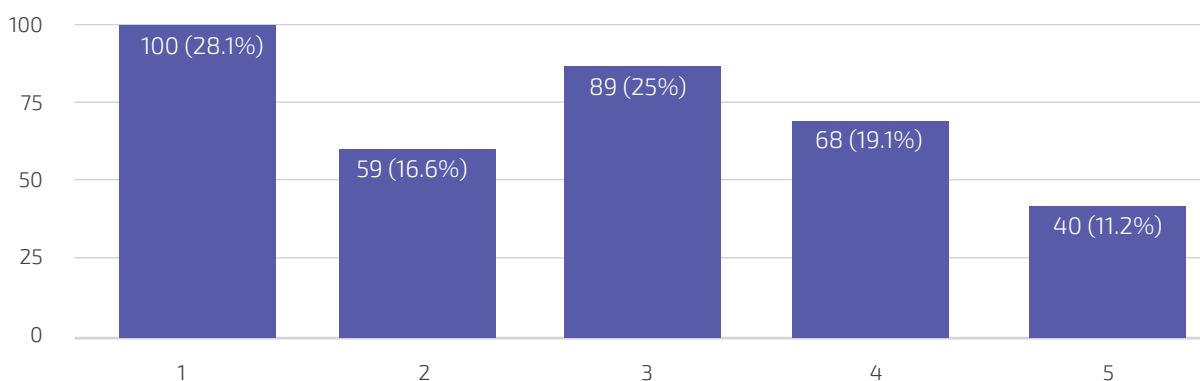
Графикон 2-2-3. Информираност на граѓаните за прашањето на абортус

Колку сметате дека во јавниот простор постои информираност за ова прашање? 356 responses



Колку сте запознаени со законската регулатива во однос на ова прашање?

356 responses



Погоре наведените податоци извлечени од анонимниот прашалник јасно алудираат на степенот на (не)информираност на граѓаните во однос на законските одредби од 2019 година. Имено, целосно се согледува недостигот на нивната запознаеност со либералниот третман што овој закон го допушта во поглед на правото на абортус од правен аспект.

Истовремено, тоа е директно поврзано и со недоволната достапност и присуството на тие информации во јавниот простор, што го разоткрива и самиот прашалник.

1.2 КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА

Шведска

За абортусот во Шведска може да се најдат податоци што датираат дури од XIII век. Всушност, развојот на законската регулатива во Шведска во однос на абортусот може да се подели на 3 периоди:

- период во кој абортусот е илегален;
- период во кој абортусот е дозволен, но постојат рестрикции за него; и
- период во кој абортусот е целосно дозволен, т. е. период на абортус по барање.

По завршувањето и целосната ерадикација на високите казни карактеристични за првиот период (смртната казна карактеристична за XII век до XVIII век и 2-6 години вршење физичка работа за жената по XVIII век), првиот закон за абортус во Шведска е донесен во 1938 година. Всушност, ова не претставувало самостоен закон, туку бил дел од кривичната регулатива на Кралството Шведска (Sveriges Rikes Lag). Иако абортусот станал легален, сепак неговата дозвола била многу ограничена. Покрај постоењето сложена процедура за жената (која вклучувала и дозвола од Кралскиот одбор за здравство (Royal Board of Health)), на почетокот постоеле само 4 причини за легален абортус: болест, слабост, хуманитарна и евгенична. Постепено започнале да се воведуваат и други основи што, пак, водело до зголемување на дозволените абортуси, а со тоа и поголема либералност кон оваа тематика.

Како резултат на тоа, во 1974 година бил донесен моменталниот закон за абортус (Abortion Act), кој е одраз на либералност и развој на општеството. Според него, на жената ѝ е целосно дозволен абортусот сè до 18-тата гестациска недела, што всушност го прави и единствениот европски закон што дозволува абортус до тој висок степен на бременост. Секако, постојат причини за дозволување абортус и по 18-тата недела што се слични со нашите, односно за кои постои општа согласност. Една голема карактеристика на овој закон е измената од 2008 година со која абортусот во Шведска се дозволува и на странски пациенти, вклучително и лица што бараат азил.

Од сето ова може да се заклучи дека нашиот закон од 2019 година е на еднакво либерално ниво како и законот во Шведска. Единствената разлика што може да се увиди е гестациската недела, која кај нас изнесува 12 недели, додека, пак, во Шведска е повисока. Од споредбата помеѓу законите може да се заклучи нивно совпаѓање во сите останати точки. Според ова, логичката дедукција нè води до единствениот заклучок дека нашата законска регулатива спаѓа во рамките на највисоките европски либерални регулативи. Паралелата што тука не ја правиме е утврдување на погледот на општеството кон темата за абортусот. Абортусот, во однос на прашањето за легалност, не е воопшто контроверзно политичко прашање во шведското општество. Согледувајќи ги погоре прикажаните графикони добиени како резултат на спроведена анкета, а чија намена беше добивање вистинска слика за практиката на македонското општество, не би можеле со сигурност да кажеме дека е исто и кај нас.

Статистички, денес бројот на абортуси во Шведска се движи по паралела еднаква на родените деца. Но, она што е карактеристично за шведското општество е тоа што тие не се ориентираат кон намалување на бројот на годишни абортуси, туку нивниот фокус е на раѓање деца што ќе бидат посакувани. Сметаме дека ова е клучната разлика што ја издигнува Шведска како една од европските земји со најлиберални закони – општество што ја поткрепува и ја зацврстува законската регулатива.

Полска

Во последните 60 години, Европа е водач во либерализирањето на законските регулативи за абортусот. Денес, повеќето европски земји се стремат постепено кон оваа либерализација, но сепак не може да се игнорира фактот дека постојат и земји што сè уште го одбиваат овој чекор. Полска е една од шесте европски земји (Малта, Сан Марино, Лихтенштајн, Ватикан, Монако и Андора) и малиот број земји во светски рамки во кои сè уште постојат високорестриктивни законски одредби што се однесуваат на абортусот или што целосно го забрануваат.

Полска е земја во која абортусот е легален, но големите ограничувања што се поставени всушност ја прават невозможна оваа постапка. Сè до 1932 година, во Полска абортусот бил забранет, но потоа се легализирал само во ситуации кога постојат медицински причини и ако бременоста е резултат на извршено кривично дело. Подоцна овој закон доживеал одредени проширувања, но, за жал, во 1993 година тој повторно се зацврстил преку бришење на претходните промени. Според тоа, абортусот станува дозволен само кога:

- претставува вистинска опасност по животот или здравјето на жената;
- станува збор за силување или инцест; и
- има оштетување на фетусот.



Дури и во овие случаи, постапката што треба да се спроведе е сложена – се бара писмена согласност од жената и потврда од двајца лекари или јавен обвинител (во случај на извршено кривично дело).

Во 2015 година имаше обид за уште поголемо зацврстување на границите на жените при избор за абортус, односно целосно забранување на абортусот. Она што ја спречи ваквата забрана беа големиот број граѓани што го кренаа својот глас против оваа иницијатива на владата. Искрена поддршка им дадоа и голем број граѓани од разни држави, кои во знак на солидарност се приклучија кон протестите преку одржување протести во своите земји. Всушност, во можно сценарио да бил прифатен овој предлог, резултатот би бил изедначување на Полска со Малта и Ватикан – двете земји со најстрога законска регулатива по ова прашање.

Неодамна Полска повторно доживеа голема критика, како од нејзините граѓани, така и од голем број држави. Имено, во октомври 2020 година, Уставниот суд на Полска одлучи дека абортусот на основа „оштетување на фетусот“ е целосно неуставно и со тоа го намали опсегот на ова право, истовремено забранувајќи ја најголемата основа што дотогаш била користена како причина за абортус. Оваа најнова одлука ја крши Повелбата за основните права на Европската Унија, Европската конвенција за човекови права и судската практика што произлегува од нејзиното толкување и примена од страна на Европскиот суд за човекови права, многубројните меѓународни конвенции на кои е потписник Полска, како и Уставот на Република Полска. И покрај големиот број протести, во јануари 2021 година оваа одлука влезе во сила, а ние сме во исчекување на следните чекори што ќе се преземат.

Карактеристично е тоа што во минатото Полска била земја во која голем број жени барале да направат абортус, а сега е сосема обратно. Статистички гледано, бројот на легални абортуси не се променил, но некои сметаат дека бројот на илегални абортуси, како резултат на претходно напонатите мерки, се зголемува и ќе расте. Иако С. Македонија со претходниот закон можеби била поблиска до сегашната регулатива на Полска, сега со сигурност може да кажеме дека моменталниот Закон за прекинување на бременоста е понапреден во однос на полскиот. Пречките за абортус кај нас се отстранети, давајќи ѝ слобода на жената во правото на избор и приближувајќи нè до скалилото на најлиберални земји во поглед на регулацијата на абортусот.

ЗАКЛУЧОК И ПРЕПОРАКИ

Законот за прекинување на бременоста од 2019 година е еден од најлибералните закони што денес постојат во светот. Во споредба со други гранки во кои РСМ претендира да се движи по стапките на полибералните земји, со ова се покажува дека и ние може да служиме како пример и огледало за постапките на другите.

Преку погоре спроведените анализи се постигнува целта на трудот, односно утврдување на позицијата на нашиот моментален ЗПБ во однос на европските земји и општествениот поглед за ова прашање. Од спроведената анкета имаме целосен увид во нивото на запознаеност со законската регулатива. Имено, следејќи го Графиконот 2-2-2, може да заклучиме дека поголемиот дел од испитаниците не се информирани за прогресивноста на нашето право за оваа област.

Сето ова укажува и на фактот дека недостасува поголема достапност на информации во јавниот простор. Всушност, испитаниците ни ја потврдија тезата дека е потребно спроведување разни видови едукација, сè со цел зголемување на знаењето во поглед на законските измени што директно влијаат врз животот и правата на граѓаните. Во оваа смисла, се препорачуваат следниве мерки:

- информирање преку ТВ-емисии, социјални мрежи и други видови медиуми;
- воведување сексуално образование со опфат на законските регулативи што ги регулираат правата на граѓаните;
- настани и работилници што ќе ја покриваат оваа тема итн.

За крај, се поставува прашањето дали ова значи дека нашето општество во поглед на правото на абортус е конзервативно и не соодветствува со либералниот пристап на законот? Или, пак, сме целосно заслепени од недостатоците, така што не умееме да ги согледаме прогресивните чекори што се од енорно значење како од индивидуален, така и од целокупниот општествен аспект? Со цел подобро разбирање на предметната проблематика, корисно би било во иднина да се спроведе истражување во контекст на претходно поставените прашања.



КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

- Anon, (n.d.). POLAND – ABORT report, Достапно на: <https://abort-report.eu/poland/> Пристапено на: [4.6.2021];
- Cassel P.G. (2009). Induced Legal Abortion in Sweden during 1939-1974: Change in Practice and Legal Reform, Stockholm University Demography Unit;
- Center for Reproductive Rights. (2021). European Abortion Law: A Comparative Overview. Достапно на: <https://reproductiverights.org/european-abortion-law-comparative-overview-0/>. Пристапено на: [4.6.2021];
- <https://meduza.mk/fem-101/ekstremno-liberalna-vo-stavovite-za-abortus/>. Пристапено на: [1.7.2021];
- Mechlinska A. (2020). Polish Constitutional Tribunal Abortion Judgement, Human Rights Pulse. Достапно на: <https://www.humanrightspulse.com/mastercontentblog/polish-constitutional-tribunal-abortion-judgment>. Пристапено на: [4.6.2021];
- Statista. (n.d.). Poland: number of legal abortions 1994-2019, Достапно на: <https://www.statista.com/statistics/1111313/poland-number-of-legal-abortions-1994-2018/>. Пристапено на: [4.6.2021];
- Živić P. (2018) Abortus - od ustavnog prava do tabu teme na Balkanu, BBC News na srpskom. Достапно на: <https://www.bbc.com/serbian/lat/balkan-45120534>. Пристапено на: [4.6.2021];
- Димковска И. (2019). Поимно определување на правото на абортус. Достапно на: <https://www.pravdiko.mk/wp-content/uploads/2019/02/Poimno-opredeluvane-na-abortusot.pdf>. Пристапено на: [1.7.2021];
- Закон за прекинување на бременоста, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 87/13;
- Закон за прекинување на бременоста, „Службен весник на Република С. Македонија“ бр. 101/19;
- Кајевска Мишковска А. (2016). Закон за прекинување на бременоста од 2013 година: Јасна слика за укинувањето на демократијата во Македонија, IPSA (Меѓународно политиколошко здружение);
- Ристовски Љ. (2009). Анализа на абортусот: медицински религиозни и филозофски аспекти, Скопје, Маран ата. Достапно на: http://integra.mk/pdf/Brosura_za_abortusot.pdf. Пристапено на: [1.7.2021];
- Anon (2019). Стапи на сила новиот закон за прекин на бременоста, невладината ХЕРА со промотивна кампања за жените, Сакам да кажам. Достапно на: <https://sdk.mk/index.php/magazin/stapi-na-sila-noviot-zakon-za-prekin-na-bremenosta-nevlatinata-hera-so-promotivna-kampana-za-zhenite/>. Пристапено на: [2.6.2020];
- Универзална декларација за човекови права, ОН, 1948 г.;
- ХЕРА (2019). За репродуктивна слобода за доброто на секоја жена. Достапно на: <https://hera.org.mk/wp-content/uploads/2019/06/Broshura-za-noviot-zakon-za-abortus-so-preporaki-za-mediumsko-izvestuvanje.pdf>.



ПРАВОТО НА ЗДРАВСТВЕНА И СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА НА ЛИЦАТА СО ПОПРЕЧЕНОСТ ЗА ВРЕМЕ НА ПАНДЕМИЈА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје
Правен факултет „Јустинијан Први“ – Скопје

Горан Сачевски

РЕЗИМЕ

Пандемијата предизвикана од КОВИД-19 претставува дополнителен тест за демократските општества кога станува збор за имплементацијата на јавните политики што се однесуваат на доследното почитување на загарантираните и вродените човекови права и слободи на лицата со попреченост. Исправени пред вакиот тест, светот, но и Република Северна Македонија (во натамошниот текст: РСМ), концентрирајќи ја моќта на своето дејствување на справување со здравствената криза, заборави на специфичните потреби на лицата со попреченост, односно на пристапноста до здравствените и социјалните услуги приспособена за нив.

Целта на овој труд е да се утврди колку РСМ преземаше и презема дополнителни и итни мерки со кои осигурува соодветна здравствена и социјална заштита на лицата со попреченост, односно да придонесе во креирањето стратегија, инкорпорирана преку националното законодавство, во идни кризни состојби, што ќе гарантира доследно, квалитетно и приспособено остварувањето на нивните права, слободи и услуги.

Стигматизацијата, предрасудите, ограничените можности и бариерите со кои се соочуваат лицата со попреченост дополнително го отежнуваат процесот на нивна успешна социјална интеграција и пристап до

правата и услугите на еднаква основа со другите. Пандемијата предизвикана од КОВИД-19 дополнително го интензивираше ваквиот проблем, бидејќи, по дефиниција, значи социјална изолација, контакти сведени на минимум и ограничен пристап до права и услуги. Ова направи дополнително нарушување на досегашните постигнати резултати во областа на социјалната инклузија и интеграција на лицата со попреченост во заедницата.

Научените лекции од пандемијата ни покажаа дека потребна е доследна примена на моделот на човекови права при креирањето и имплементацијата на јавните политики за лицата со попреченост, дури и во услови на пандемија. Таа доведе до ограничување на правата на сите граѓани, но, за жал, РСМ не понуди реален, приспособен и квалитетен супститут за лицата со попреченост.

РСМ потфрли во процесот на креирање конкретни мерки за лицата со попреченост и ги стави во недефинирана, иста „средина“ со лицата без попреченост, а со тоа го оневозможи до крај доследното испорачување на услугите.

Затоа, главната препорака на овој труд е државата да презема политики за да се обезбеди лицата со попреченост во секое време, па и во пандемија и друга кризна состојба, да имаат пристап до здравствените и социјалните услуги што им се потребни. Покрај ова, лицата со попреченост мора да бидат вклучени во процесите на креирање на тие мерки и активности со цел заштита од КОВИД-19, а приоритизацијата во давањето на здравствените услуги, како и имунизацијата е императив што треба да го следи секој план за дејствување со цел справување со здравствената криза.

Клучни зборови: здравствена заштита, социјална заштита, лица со попреченост, пандемија, принципи, предизвици, мерки.

ВОВЕД

Изминатата 2020 година ја донесе најголемата глобална криза на нашето време, која нè затекна неподготвени за соочување со предизвиците што ги донесе и сè уште, и по повеќе од една година, ги носи со себе.

Пандемијата прогласена на светско ниво, предизвикана од новиот вирус КОВИД-19⁷, има свое влијание врз промената на дискурсот на нашето живеење, како и врз остварувањето на некои од човековите права и слободи. Исправени пред новите предизвици што ги донесе пандемијата, ранливите категории граѓани, меѓу кои и лицата со попреченост, ни најмалку не беа поштедени, а прогласената вонредна состојба во државата, воведувањето т.н. „полициски час“ и ограничувањето на движењето на граѓаните со цел спречување на ширењето на вирусот дополнително го отежнаа остварувањето на основните права и услуги на лицата со попреченост.

Лицата со попреченост имаат поголеми потреби од здравствена грижа отколку другите, а овде влегуваат вообичаените потреби, но и потребите поврзани со нивната попреченост. Ова значи дека тие се поранливи отколку другите на влијанието од нискиот квалитет или непристапните здравствени и социјални услуги. Од друга страна, пак, попреченоста сама по себе не значи дека лицата што ја имаат се во поголем ризик, туку дека многу од нив, реално, имаат специфични здравствени состојби, што ги прави поранливи во време на пандемија.

Тргувајќи од ваквите основи на предизвиците и проблемите што ги прават лицата со попреченост поранливи во остварувањето на нивните права и слободи во време на пандемија, целта на овој труд е да се утврди колку РСМ преземаше и презема дополнителни и итни мерки со кои им осигурува соодветна здравствена и социјална заштита на лицата со попреченост во услови на пандемија.

Во трудот најпрвин е дадена кратка анализа на меѓународната и националната рамка за регулирање на правата на лицата со попреченост од областа на здравствената и социјалната заштита, како и влијанието на промените во легислативата во време на вонредна состојба врз нивното остварување за лицата со попреченост. Вториот дел од трудот го насочува вниманието на одговорот на клучните меѓународни и национални фактори за справување со предизвиците на лицата со попреченост врз основа на спроведени испитувања, кои се анализирани во самиот труд. Третиот дел опфаќа мерки за олеснување на пристапот до правата од здравствена и социјална заштита за лицата со попреченост во време на пандемија и други кризи од поголем размер, тргнувајќи од предизвиците и научените лекции од досегашниот тек на пандемијата предизвикана од КОВИД-19, од каде што произлегуваат и заклучоците и препораките, кои треба да бидат идеја водилка во подготовката на одговор на кризни состојби кога станува збор за доследно остварување на загарантираните права и слободи на лицата со попреченост врз иста основа како и сите други.

⁷ Коронавирус заболувањето од 2019 година (Coronavirus disease – COVID-19) е заразно заболување предизвикано од новиот корона вирус, наречен SARS-nCoV-2, за првпат откриен во Кина во декември 2019 година. Вирусот е причинител на акутно вирусно респираторно заболување. Преносот од човек на човек е можен преку допир и преку кивање, кашлање и слично. За ова види повеќе во: Влада на РСМ. (2020) „Што е КОВИД-19?“ Достапно на: <https://koronavirus.gov.mk/pocetna/zashtita/covid19>. Пристапено на: [15.6.2021].



1. МЕЃУНАРОДНА ПРАВНА РАМКА

Меѓународните инструменти за човекови права ја гарантираат заштитата на правата на лицата со попреченост, земајќи го предвид тоа што тие имаат универзален карактер и се однесуваат на сите луѓе еднакво и без дискриминација (Secretariat for the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, 2007). Покрај генералните меѓународни документи што ги опфаќаат правата на лицата со попреченост, меѓу кои како најважни се истакнуваат Универзалната декларација за човекови права (Генерално собрание на Обединетите нации, 1948), Меѓународниот пакт за граѓански и политички права (Генерално собрание на Обединетите нации, 1966а) и Меѓународниот пакт за економски, социјални и културни права (Генерално собрание на Обединетите нации, 1966б), најважен меѓународен документ за човековите права и слободи на лицата со попреченост е Конвенцијата на Организацијата на Обединетите нации за правата на лицата со попреченост (Генерално собрание на Обединетите нации, 2011).

1.1. КОНВЕНЦИЈАТА ЗА ПРАВАТА НА ЛИЦАТА СО ПОПРЕЧЕНОСТ

Конвенцијата за правата на лицата со попреченост (во натамошниот текст: Конвенција) претставува идеја водилка за справување со предизвиците во време на пандемија. Согласно нејзините одредби, РСМ е должна да ги презема сите соодветни мерки за да обезбеди пристап на лицата со попреченост до здравствени и социјални сервисни служби, како и да осигури квалитет и стандард за нив, без дискриминација и на еднаква основа со другите лица.

Пандемијата предизвикана од КОВИД-19 покренала голем број значајни загрижувачки прашања за човековите права кај лицата со попреченост (Australian Human Rights Commission, 2020a). Во обид да се заштитат човековите права на лицата со попреченост, во контекст на КОВИД-19, важни се следниве принципи за човековите права, наведени во член 3 од Конвенцијата (Australian Human Rights Commission, 2020b, стр. 14-16):

Почитување на вроденото достоинство: Достоинството се наоѓа во „сржта на повеќето инструменти за човекови права на ООН“ (Bantekaset al., 2018, стр. 90) и често е комплементарно на други принципи за човекови права, односно опишано е како „сидро норма на човековите права“ (Bantekaset al., 2018, стр. 91). Индивидуалната автономност: Автономијата се однесува на слободата да се прави сопствен, поддржан избор, односно кога „поединецот има автономија, тој има поголема способност да прави разумен избор на живот“ (Bantekaset et al., 2018, стр. 93).⁸

Недискриминација: „Основен и општ принцип што се однесува на заштитата на човековите права“ (Bantekaset et al., 2018, стр. 95). Суштината на овој принцип е дека сите луѓе се еднакви пред законот и имаат право, без каква било дискриминација, на здравствена, социјална и друг вид заштита.

Способноста на една личност да биде целосно вклучена: Учеството, во контекст на човековите права, генерално се однесува на способноста на една личност да ги остварува своите граѓански, политички, економски, социјални, културни и други права (Bantekaset et al., 2018, стр. 97).

Еднаквост на можностите: Еднаквоста на можностите се фокусира на отстранување на институционалните и опкружувачките бариери (Bantekaset et al., 2018, стр. 101). Ова, исто така, вклучува и

⁸ Во тој контекст, обезбедувањето ист квалитет на услуги како и за другите мора да почива на слободна и информирана согласност од страна на лицето со попреченост, земајќи ги предвид неговата самостојност и потребите што ги има.

креирање разумни приспособувања за да се осигури дека лицата со попреченост може да ги искористат можностите на еднаква основа со другите.

Пристапност: Пристапноста игра значајна улога во олеснувањето на „целосното и ефективно учество на лицата со попреченост во општеството“ (Bantekas et al., 2018, стр. 101).⁹

2. НАЦИОНАЛНА ПРАВНА РАМКА

На 11 март 2020 година, Светската здравствена организација (во натамошниот текст: СЗО) прогласи пандемија поради новиот коронавирус (World Health Organisation, 2020). Владата на РСМ донесе пакет мерки и препораки за превенција и заштита од КОВИД-19 по појавата на првите позитивни случаи (Влада на РСМ, 2020а).

На 18 март 2020 година беше прогласена вонредна состојба на територијата на целата држава (Одлука на Претседателот на РСМ, 2020а), а времетраењето на вонредната состојба беше продолжувано пет пати, од кои последен пат беше прогласена од 15 до 22 јуни 2020 година (Одлука на Претседателот на РСМ, 2020b).

Вонредната состојба поради пандемијата предизвикана од КОВИД-19 во РСМ доведе до ограничување на повеќе човекови права, а особено правото на слободно движење, правото на слободно здружување, правото на образование, правото на здравствена заштита, правото на работа итн.¹⁰

Согласно чл. 39 ст. 1 од Уставот на РМ (Устав на РМ, 1991), „на секој граѓанин му се гарантира правото на здравствена заштита“. Во ст. 2 од истиот член е предвидено дека „граѓанинот има право и должност да го чува и да го унапредува сопственото здравје и здравјето на другите“ (Устав на РМ, 1991).

Тргувајќи од уставната загарантираност на правото на здравствена заштита за секој граѓанин, согласно чл. 3 од Законот за здравствената заштита (Закон за здравствената заштита, 2012), „секој има право на здравствена заштита и обврска да се грижи и да го чува и да го унапредува своето здравје во согласност со овој и друг закон“.

Социјалната заштита, како и здравствената, е уставна категорија. Имено, согласно чл. 35 од Уставот, „Републиката се грижи за социјалната заштита и социјалната сигурност на граѓаните согласно начелото на социјална праведност“ (Устав на РМ, 1991). Исто така, во истиот член во ст. 2 е предвидено дека „Републиката им гарантира право на помош на немоќните и на неспособните граѓани за работа“ (Устав на РМ, 1991). Кога станува збор за лицата со попреченост, чл. 35 ст. 3 предвидува дека „Републиката им обезбедува посебна заштита на инвалидните лица и услови за нивно вклучување во општествениот живот“ (Устав на РМ, 1991).

⁹ Согласно чл. 9 од Конвенцијата, пристапноста се однесува на правото на лицата со попреченост да имаат пристап до просторната околина, транспортот, информациите, системите и сите други елементи на секојдневниот живот што го поддржуваат нивното учество и остварувањето на нивните права.

¹⁰ Во тој контекст, чл. 54 од Уставот на РМ е клучната, појдовна основа за ограничување на човековите права во вонредна состојба, односно се предвидува дека тие може да се ограничат само во случаи утврдени со Уставот, а ограничувањето не смее да биде дискриминаторско. Притоа, она што е најзначајно е тоа што ова правило не е апсолутно, односно не е дозволено ограничување на некои права што се безусловни и кога станува збор за пандемија. Имено, тоа се: правото на живот, забраната на мачење, на нечовечно и понижувачко постапување и казнување, правото на правната одреденост на казните дела и казните, како и слободата на уверувањето, совеста, мислата, јавното изразување на мислата и вероисповедта.



Врз основа на ваквата уставна загарантираност на социјалната заштита, согласно чл. 2 од Законот за социјалната заштита (Закон за социјалната заштита, 2019), социјалната заштита е дефинирана како „дејност од јавен интерес што се остварува преку мерки, активности, програми и политики за заштита од социјални ризици, превенција и надминување на социјалните проблеми што неповолно се одразуваат врз добросостојбата на граѓаните“. Законот предвидува серија права¹¹ и услуги¹² од областа на социјалната заштита, кои се однесуваат на лицата со попреченост.

2.1. УРЕДБИ СО ЗАКОНСКА СИЛА ЗА ВРЕМЕТРАЕЊЕТО НА ВОНРЕДНАТА СОСТОЈБА

Во случаи кога е прогласена вонредна состојба, за нејзиното времетраење Владата на РСМ има овластување да донесува уредби со законска сила. Додека траеше вонредната состојба, Владата на РСМ донесе вкупно 250 уредби со законска сила, а од нив, според материјата што ја уредуваат, 29 уредби ги уредуваа областите од социјалната и здравствената заштита (Македонско здружение на млади правници, 2020).

2.1.1. Уредби што се однесуваат на социјалната заштита на лицата со попреченост

Уредбата со законска сила за примена на Законот за социјалната заштита за време на вонредна состојба (Уредба на Владата на РСМ, 2020а) беше донесена на 4 април 2020 г. Тргувајќи од горенаведената поставеност на овој Закон, во Уредбата, сепак, не може да се најдат одредби за целосно остварување на правата на лицата со попреченост за време на пандемија онака како што налагаат принципите и стандардите од Конвенцијата, кои дополнително преку Уставот и законите ги имаме преземено како обврска.¹³ Единствено со измени и дополнувања на оваа Уредба беа опфатени, на еден начин, лицата со попреченост и остварувањето на нивното право на паричен надоместок (Уредба на Владата на РСМ, 2020b). Имено, во однос на правото на надоместок поради попреченост¹⁴, како едно од најчесто користените права од социјална заштита за лицата со попреченост, со Уредбата се продолжува рокот за контролен преглед за два месеца по престанок на траењето на вонредната состојба. Воедно, пролонгирањето се однесуваше и на правото на надоместок за помош и нега од друго лице¹⁵, доколку е препорачан контролен преглед од страна на стручна комисија.

Од ваквите одредби произлегува дека се уредува и се олеснува само прашањето околу потребните контролни прегледи како предуслов за остварување на правата од социјална заштита за лицата со попреченост, што дополнително и претходно го оптоваруваа системот за нивно остварување. Во ниту една одредба, како посебно истакнати мерки, не беа опфатени лицата со попреченост, како во уредбите што се однесуваа на социјалната заштита, така и во останатите. Исто така, не беа предвидени посебни социјални услуги што ќе ги заменат оние што предизвикуваа голем ризик од инфекција, односно не беа приспособени

11 Право на надоместок поради попреченост, надоместок за помош и нега од друго лице, надоместок на плата за скратено работно време итн.

12 Услуги во домот: помош и нега во домот и лична асистенција, услуги во заедницата: дневни центри, услуги за вонсемејна заштита итн.

13 Конкретно, со оваа Уредба беше уредена единствено постапката за добивање минимална гарантирана помош за материјално необезбедени домаќинства за април и мај 2020 г., а дополнително беше даден и паричен додаток со цел покривање дел од трошоците за потрошувачка на енергенси во домаќинството за април и мај 2020 г.

14 Правото се обезбедува за поттикнување социјално вклучување и еднакви можности на лицата со попреченост.

15 Ова право го користи лице со попреченост со навршени 26 години на кое му е неопходна помош и нега од друго лице поради тоа што не може самото да ги врши основните активности од секојдневниот живот.

на замавот од пандемијата. На пример, училиштата беа затворени и наставата за учениците продолжи онлајн. Но, со затварањето на дневните центри не се понуди супститут на социјалната услуга, па лицата со попреченост што ја користат се најдоа целосно изолирани во своите домови, без никаков дополнителен ангажман и поддршка.

Во услови на пандемија, но и други кризни состојби, РСМ треба да ги надолжни и да ги приспособи сервисните служби, почитувајќи ги препораките за физичка изолација и останување дома, во контекст на пандемијата. Имено, со законско уредување на материјата од областа на социјалната заштита потребно е да се овозможи сервисните служби да продолжат да се спроведуваат преку приспособена програма, особено во делот на психосоцијална поддршка и приспособени индивидуални програми со лицата со попреченост и нивните семејства.

2.1.2. Уредби што се однесуваат на здравствената заштита на лицата со попреченост

Здравствената заштита и здравственото осигурување за време на пандемијата беа уредени со Уредбата за примена на Законот за здравствената заштита (Уредба на Владата на РСМ, 2020c) и Уредбата за примена на Законот за здравственото осигурување (Уредба на РСМ, 2020d), како и со уредбите за нивни измени и дополнувања (Влада на РСМ, 2020b). Овие уредби опфатија прашања што се однесуваат на заштитата на населението од заразни болести, функционирањето на здравствените установи, правото на здравствено осигурување, пристапот до лекови и останати терапевтски средства (Хаџи-Зафиров, 2020, стр. 19). Овде е многу важно да се истакне дека за времетраењето на пандемијата, носењето лична заштита со цел спречување на ширењето на корона вирусот беше уредено со соодветна уредба (Уредба на Владата на РСМ, 2020e) и со две уредби за нејзини измени и дополнувања (Влада на РСМ, 2020b). И овие уредби не ставија акцент на специфичните потреби, можности и ситуации од секојдневното живеење на лицата со попреченоста.¹⁶

Сумарно, ниту една од претходно наведените уредби не ги спомнува изречно лицата со попреченост, што дополнително ја отежнуваше испораката на здравствените и социјалните услуги и служби според стандард и квалитет на иста основа како и другите.

Водејќи се од принципот на пристапност, кој означува и пристап до соодветни информации, неодложно е потребно РСМ во идни кризни ситуации да ги вклучи лицата со попреченост и нивните репрезентативни организации при креирањето на политиките, со цел да овозможи пристапни формати за нивно информирање за соодветна заштита и креирање мерки што се однесуваат на нивната специфична потреба.

3. ЗДРАВСТВЕНАТА И СОЦИЈАЛНАТА ЗАШТИТА НА ЛИЦАТА СО ПОПРЕЧЕНОСТ ВО ВРЕМЕ НА ПАНДЕМИЈА – НАУЧЕНИ ЛЕКЦИИ

Здравствената заштита се покажа дека не беше доволна за справување со пандемијата и нејзините исходи (Andrews, 2020, стр. 1-12), а таа ги погоди лицата со попреченост и ги изложи на најголем ризик од тешка болест и смрт поради КОВИД-19.

¹⁶ Како што се, на пример, проблемите при користење заштитна маска, проблеми со дишењето, неможност за читање од уста како главен проблем на глувите и наглуви лица, а особено кога станува збор за лица со интелектуална попреченост проблемите што настануваат при објаснување на потребата за носење маска, опасноста од самиот вирус и неговата сериозност, потребата од дистанцирање од другите и изолирање во сопствените домови, што е антипод на современата идеја за социјализација и интеграција на лицата со попреченост, на иста основа како и останатите, согласно моделот на човекови права.



Според едно истражување (Јовановска, Петковска, 2021, стр. 71), спроведено на национално ниво, преку испитување лица со попреченост, се констатира дека добивањето здравствени услуги и здравствена заштита за време на пандемијата се одвивало со ограничувања за 45,4 % од испитаниците. Ваквата ограниченост до пристапот до здравствените услуги коинцидира со принципот на обезбедување здравствени услуги потребни и специфични за лицата со попреченост, кое означува и навремено препознавање и соодветна интервенција, не само поради компликации од КОВИД-19, туку и од други заболувања, што придонесува до намалување и на услугите наменети за намалување и превенција на понатамошните заболувања. Во таа насока, РСМ мора да најде начин за приспособување и на здравствените услуги според специфичните потреби на лицата со попреченост.

Во таа насока, според мислењето на испитаниците од истото истражување (Јовановска, Петковска, 2021, стр. 72), она што би придонело за олеснување на пристапот до здравствените услуги е професионалноста на здравствените работници, која ја вклучува и потребата од подобра комуникација на здравствените работници со лицата со попреченост, како и обезбедувањето подобра пристапност до услугите од здравствена заштита. Неодложно е потребна заложбата за обука на здравствените работници во комуникацијата на лицата со попреченост, што е од исклучително значење за давање здравствена услуга според ист стандард и квалитет како и за останатите.

Според истражувањето (Јовановска, Петковска, 2021, стр. 72), 13,1 % од испитаниците сметаат дека е потребно лицата со попреченост да имаат предност при добивањето здравствени услуги. Истото треба да се однесува и за процесот на имунизација, односно вакцинација на населението со цел заштита од КОВИД-19. Потребно е лицата со попреченост да бидат на приоритетните листи за вакцинација, со цел нивна поголема заштита и олеснување на товарот што го носат новоприспособените здравствени и социјални услуги. РСМ не ги стави лицата со попреченост на листата на приоритетни за имунизација, што дополнително го оптоварува процесот на пристапност до здравствени и социјални услуги, што за лицата со попреченост има дополнителен ефект, како врз нивното здравје, така и врз процесот на социјална интеграција.

Слично како и кај здравствената заштита, ако ја погледнеме и социјалната заштита, КОВИД-19 во светски рамки, а и во РСМ, имаше и има непропорционално влијание во институциите за лица со попреченост, што резултира со високи стапки на инфекција и смртност. Институционализираните лица со попреченост се соочуваат со зголемен ризик од заразување со КОВИД-19 поради основните здравствени услови и тешкотиите во спроведувањето на социјалното растојание меѓу корисниците и вработените (Office of the High Commissioner, 2020, стр. 3).

Покрај тоа, некои лица со попреченост, како што се лица со психосоцијална попреченост и лица со аутизам, не можеа да се справат со строгите правила за затворање во домашни услови (Office of the High Commissioner, 2020, стр. 4). Во тој контекст, на пример, Велика Британија и Северна Ирска (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, 2020) ги ублажија првично строгите правила за затворање и воведоа исклучоци. Слично, и Владата на РСМ дозволи посебен режим на движење за лицата со попреченост. Имено, за лицата со попреченост, најпрвин, не важеше забраната за движење во одредени временски периоди додека траеше т.н. „полициски час“ (Влада на РСМ, 2020c). Наредната одлука сите лица со попреченост ги иззема од забраната за движење, односно тие можеа во кое било време да излегуваат надвор за време на траењето на „полицискиот час“ (Влада на РСМ, 2020d).

Настрана од институционализацијата на лицата со попреченост, што се напушта како модел на социјална заштита, кога станува збор за испораката на социјални услуги за лицата со попреченост, многу од основните услуги на кои се потпираат лицата со попреченост за да живеат самостојно во заедницата не беа достапни за време на пандемијата. Така, според едно глобално истражување (Siobhan Brennan et al., 2020, стр. 28), 38 % од испитаниците истакнале дека лицата со попреченост немаат пристап до лични асистенти, како една од најчесто користените социјални сервисни услуги во заедницата. Воедно, истакнале и дека лицата со попреченост живеат во изолација, без поддршка од заедницата (Siobhan Brennan et al., 2020).

Според друго национално истражување (Јовановска, Петковска, 2021, стр. 73), се констатира дека 28,9 % од испитаниците – лица со попреченост се соочиле со тешкотии при добивањето услуги од социјална заштита за време на пандемијата. Најголем дел од тешкотиите произлегле од затворањето на дневните центри, па потоа следуваат тешкотиите поврзани со паричната помош, како и пристапот до услуги.

Здравствените услуги во време на пандемија потребно е да бидат приспособени на потребите на лицата со попреченост со цел да се овозможи тие да ги користат на исто рамниште како и останатите.¹⁷ Истото важи и за социјалните услуги, односно потребно е тие да бидат приспособени на моменталните состојби и на епидемиолошката слика во земјата и во светот, со цел одредени социјални услуги, како што се, на пример, дневните центри за лица со попреченост, кои имаат поголем степен на ширење на инфекцијата поради неможноста од ограничување на растојанието на лицата со попреченост, треба да бидат укинати во одреден момент, а на нивно место да бидат овозможени други социјални услуги, кои ќе бидат приспособени на потребите, како што се индивидуална поддршка во домот, онлајн комуникација, имплементација на активности во домот и слично.

¹⁷ На пример, терапијата за лекување од КОВИД-19 треба да биде приспособена на нивниот имунолошки систем и здравствената состојба, потребно е да се испита дали имаат некои дополнителни здравствени проблеми што можеби се предизвикани од нивната попреченост, дали терапијата што би била најсоодветна за лекување од вирусот еднакво би дејствувала и за лице со попреченост, дали е потребно приспособување на пристапот до самите здравствени услуги, како што е пристапот до болници, или е потребно приспособување преку принцип на лекување од дома, која е најдобра вакцина и сл.



ЗАКЛУЧОК И ПРЕПОРАКИ

Пандемијата предизвикана од КОВИД-19 покажа дека и покрај напредните технологии и достигнувања во медицината во XXI век, сепак не сме целосно имуни на нови болести, инфекции и зарази. Ова само покажува дека потребно е во иднина и во други слични кризни, пандемски ситуации, од научените лекции последниве 2 години, да бидеме подобри во справувањето со нив, земајќи ги предвид неприкосновените човекови права и слободи и посебната грижа за маргинализираните групи во општеството.

Направената кратка анализа на досегашните состојби со пандемијата, преку овој труд, покажа дека лицата со попреченост се поранливи на влијанието од нискиот квалитет или непристапни здравствени и социјални услуги отколку другите, а нееднаквостите придонесуваат само за зголемување на бариерите со кои ќе се соочуваат лицата со попреченост и ќе се зајакнат стигмата, стереотипите, предрасудите и недостигот на инклузивни јавни политики и услуги.

Од друга страна, пак, уредбите со законска сила на Владата на РСМ, кои беа донесувани и експресно изменувани и дополнувани од ден на ден согласно епидемиолошката слика, не ги опфатија целосно лицата со попреченост, односно здравствените и социјалните услуги не ги приспособија на нивните потреби, што дополнително ја отежнуваше нивната испорака според стандард и квалитет на иста основа како и другите, согласно Конвенцијата, Уставот на РМ и законите.

Земајќи ги предвид сите наоди анализирани и обработени во овој труд, здравствениот и социјалниот систем на РСМ мора да биде спремен за справување со епидемии, а креирањето на политиките мора да ги зема предвид потребите на специфичните, маргинализирани групи граѓани. Со цел успешна имплементација на тој план, во контекст на зголемување на степенот на негово приспособување на потребите на лицата со попреченост, како ранлива категорија граѓани што дополнително се стигматизираат и се изолираат во пандемски услови, потребно е да се земат предвид следниве препораки:

Да се преземат акции за да се обезбеди лицата со попреченост во секое време да имаат пристап до здравствените и социјалните услуги што им се потребни.

Во контекст на пандемијата, потребно е лицата со попреченост целосно да бидат вклучени во процесите на креирањето на мерките и активностите со цел заштита од КОВИД-19, односно тие мора да бидат креирани на начин што ќе биде приспособен на нивните потреби и капацитети, како и да одговараат на нивната попреченост, во светло на принципот на почитување на достоинството и без дискриминација.

Итно е потребно да се зајакнат националното законодавство и јавните политики за здравствената и социјалната заштита во согласност со Конвенцијата за правата на лица со попреченост.

Неодложно е потребно да се идентификуваат и да се отстранат бариерите до пристапноста во објектите за здравствена заштита. Отстранувањето на бариерите до пристапноста до проверени и информации засновани врз научни докази за прашања поврзани со епидемии и други кризни состојби исто така мора да биде императив.

Потребно е здравствените работници и провајдерите на сервисни услуги, како и институциите што работат во областа на социјалната заштита да се обучат за вклучувањето на попреченоста во испораката на услугите.

Лицата со попреченост потребно е да добијат приоритет при остварувањето здравствена заштита во време на пандемија.

Потребно е вклучување на лицата со попреченост како приоритетна група во масовната вакцинација, по претходно направена детална анализа на здравствената состојба.

Врз основа на моделот на третирањето на попреченоста од аспект на човековите права и слободи, потребно е да се зајакнат капацитетите на лицата со попреченост во насока на преземање контрола врз сопствените одлуки околу здравствената и социјалната грижа врз основа на информирана согласност.



КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

- Andrews, E. E., et al. (2020), No Body Is Expendable: Medical Rationing and Disability Justice During the COVID-19 Pandemic, Washington DC: American Psychologist;
- Australian Human Rights Commission. (2020a) „Community update: COVID-19, E-Bulletin“. Достапно на: <https://www.humanrights.gov.au/about/news/e-bulletin/community-update-covid-19-8-april-2020>. Пристапено на: [15.6.2021];
- Australian Human Rights Commission. (2020b), Guidelines on the rights of people with disability in health and disability care during COVID-19, Sydney;
- Bantekas, I., et al. (2018), The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary, Oxford: Oxford University Press;
- Office of the High Commissioner. (2020), COVID-19 and the rights of persons with disabilities: Guidance, Geneva: United Nations, Human rights;
- Secretariat for the Convention on the Rights of Persons with Disabilities. (2007) „Overview of International Legal Frameworks For Disability Legislation“, United Nations. Достапно на: <https://www.un.org/esa/socdev/enable/disovlf.htm#overleg2>. Пристапено на: [15.6.2021];
- Siobhan Brennan, C. et al. (2020), Disability rights during the pandemic, A global report on findings of the COVID-19 Disability Rights Monitor, The Coordinating Group of the COVID-19 Disability Rights Monitor (DRM);
- United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. (2020) „Coronavirus outbreak FAQs: what you can and can't do“. Достапно на: <https://www.gov.uk/guidance/covid-19-coronavirus-restrictions-what-you-can-and-cannot-do#providing-care-or-assistance>. Пристапено на: [14.6.2021];
- World Health Organisation. (2020) „WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 11 March 2020“. Достапно на: <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>. Пристапено на: [10.6.2021];
- Влада на РСМ. (2020a) „Мерки и препораки за заштита и превенција од КОВИД-19“. Достапно на: <https://vlada.mk/covid19?fbclid=IwAR3GJzpZ80e1pN1xFXSHxNAkaLDBfcN65ONSmjTCTDNPVxcmRjgTX2V1Xk>. Пристапено на: [10.6.2021];
- Влада на РСМ. (2020b) „Уредби со законска сила за спречување на ширењето на КОВИД-19“. Достапно на: <https://vlada.mk/uredbi-covid19>. Пристапено на: [10.6.2021];
- Влада на РСМ. (2020c) „Дозволи за движење за лицата со попреченост, со придружник, во период од 19:00 до 20:00 часот, од понеделник до петок, а во деновите на викенд, од 11:00 до 13:00 часот“. Достапно на: <https://vlada.mk/node/20925?fbclid=IwAR2bgSURsMLFKsOL-QkRQg2bfhf3IZyRlrK3iZh34Pdr44vmg3nAYxHjOZI>. Пристапено на: [16.6.2021];
- Влада на РСМ. (2020d) „Од 43-та седница на Владата: Сите лица со попреченост се изземени од забраната за движење“. Достапно на: <https://vlada.mk/node/21076?fbclid=IwAR3451sI971CHdXmfUcPtUejeiLlIjYboRFsG11NB8J0cD35EBs4ScyDs&ln=en-gb>. Пристапено на: [16.6.2021];
- Генерално собрание на Организацијата на Обединетите нации. (1948), Универзална декларација за човекови права, Резолуција 217 A(III), Париз;
- Генерално собрание на Организацијата на Обединетите нации. (1966a), Меѓународен пакт за граѓански и политички права, Резолуција 2200A(XXI), Њујорк;
- Генерално собрание на Организацијата на Обединетите нации. (1966b), Меѓународен пакт за економски, социјални и културни права, Резолуција 2200A(XXI), Њујорк;
- Закон за здравствената заштита. (2012), „Службен весник на РМ“ број 43/12;
- Закон за социјалната заштита. (2019), „Службен весник на РСМ“ број 104/2019;

- Јовановска, Б и Петковска, Н. (2021), Влијанието на Ковид-19 кризата врз лицата со попреченост во Северна Македонија, Скопје: Фондација за демократија на Вестминстер, Северна Македонија;
- Конвенција за правата на лицата со попреченост, Закон за ратификација на Конвенцијата за правата на лицата со попреченост и Факултативниот протокол кон Конвенцијата за правата на лицата со попреченост. (2011), „Службен весник на РМ“ бр. 172/11;
- Македонско здружение на млади правници (2020) „Вонредна состојба 18.3.2020 – 22.6.2020 преглед на донесени уредби со законска сила“, Достапно на: https://myla.org.mk/2020/07/%D0%B2%D0%BE%D0%BD%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%BD%D0%B0-%D1%81%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%BE%D1%98%D0%B1%D0%B0-18-03-2020-22-06-2020-%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%BB%D0%B5%D0%B4-%D0%BD%D0%B0-%D0%B4%D0%BE%D0%BD/?fbclid=IwAR2XITXtdlqRqu_qBjhTslVnDpOdSTTjJmHz_uNuphNJhqE0sogpNLC52U. Пристапено на: [10.6.2021];
- Одлука за утврдување постоење вонредна состојба од 18.3.2020 година на Претседателот на Република Северна Македонија. (2020a), „Службен весник на РСМ“ бр. 68/2020;
- Одлука за утврдување постоење вонредна состојба од 15.6.2020 година на Претседателот на Република Северна Македонија. (2020b), „Службен весник на РСМ“ бр. 159/2020;
- Уредба со законска сила за примена на Законот за социјалната заштита за време на вонредна состојба. (2020a), „Службен весник на РСМ“ бр. 89/2020;
- Уредба со законска сила за изменување и дополнување на Уредбата со законска сила за примена на Законот за социјалната заштита за време на вонредна состојба. (2020b), „Службен весник на РСМ“ бр. 108/2020;
- Уредба со законска сила за примена на Законот за здравствената заштита за време на вонредна состојба. (2020c), „Службен весник на РСМ“ бр. 76/2020;
- Уредба со законска сила за примена на Законот за здравственото осигурување за време на вонредна состојба. (2020d), „Службен весник на РСМ“ бр. 92/2020;
- Уредба со законска сила за носење лична заштита на лицето заради спречување на ширењето, сузбивање на заразната болест предизвикана од корона вирусот КОВИД-19 и заштита на населението за време на вонредна состојба. (2020e), „Службен весник на РСМ“ бр. 107/2020;
- Устав на РМ. (1991), „Службен весник на РМ“ број 52/1991;
- Хаџи-Зафиров, Ж. (2020), Анализа на донесените уредби со законска сила за време на вонредната состојба во 2020, Скопје: Центар за правни истражувања и анализи.



ПРИСТАПНОСТА ДО ВЕБ-СОДРЖИНИТЕ НА ЈАВНИТЕ ИНСТИТУЦИИ ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА ЗА ЛИЦАТА СО ПОПРЕЧЕНОСТ

Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје
Правен факултет „Јустинијан Први“ – Скопје

Зоран Јорданоски

РЕЗИМЕ

Конвенцијата на Организацијата на Обединетите нации (ООН) за правата на лица со попреченост од 2006 година, која е ратификувана од македонското собрание во 2011 година, го признава правото на пристап до Информатички и комуникациски технологии (ИКТ) како човеково право. Пристапноста до ИКТ е идентификувана како суштинска потреба со цел да се овозможи еднаквост на лицата со попреченост во остварување на нивните основни човекови слободи и права за непречено учество во општествениот живот. Членовите 9 и 21 од Конвенцијата директно ги повикуваат државите потписнички да ги преземат сите неопходни мерки и активности за да им овозможат непречен пристап на лицата со попреченост до информации и комуникации, вклучително и на ИКТ.

Пристапноста до веб-содржини (web accessibility) претставува специфичен подвид на право што ги дефинира минималните стандарди за овозможување непречен пристап за лицата со попреченост. Иако не постои општоприфатена дефиниција за пристапност до веб-содржините, постојат голем број стандарди што веќе се во примена, пред сè, од големите мултинационални корпорации. Во таа насока, Европската Унија ја усвои Директивата 2016/2102 во 2016 година со цел воспоставување минимални стандарди за

пристапноста на веб-содржините и мобилните апликации на институциите од јавниот сектор од Унијата и државите членки.

Имајќи предвид дека голем број македонски граѓани се соочуваат со некаков вид попреченост, истражувањето има цел да одговори на прашањето дали во Република Северна Македонија постои правна рамка што ги регулира минималните стандарди за пристапноста на веб-содржините на јавните институции, како и дали и во кој обем веб-страниците на институциите од јавниот сектор во Република Северна Македонија се достапни за лицата со попреченост. За таа цел, ќе бидат тествани веб-страниците на Претседателот, Владата и Собранието на Република Северна Македонија, порталот за електронски услуги, министерствата, петте најголеми општини во Република Северна Македонија и Градот Скопје, како и минимум пет веб-страници на независни регулаторни тела. Избраните веб-страници ќе бидат тествани според светскиот стандард WCAG 2.0 AA (средно ниво),¹⁸ како и усогласеноста со стандардите CSS stylesheet¹⁹ и mark-up²⁰. Имајќи ја предвид комплексноста на проблемот, истражувањето има цел да даде осврт и на добри примери и практики глобално и од Европската Унија, како и да даде препораки за усогласување на македонското законодавство со законодавството на Европската Унија.

18 WCAG 2.0 AA: <https://achecker.ca/checker/index.php>.

19 CSS style sheet: <https://jigsaw.w3.org/css-validator/>.

20 Markup <https://validator.w3.org/>.

ВОВЕД

Интернетот прерасна во примарен извор на информации (Pelzetter, 2021). Дигиталните технологии целосно го променија начинот на кој луѓето живеат, комуницираат, користат услуги и работат (OECD, 2018). Користењето на интернетот и новите технологии овозможува целосна трансформација на тоа како комуницираат централните и локалните власти со граѓаните, начинот на споделување на информациите, вклучувањето и на граѓаните во општествено-политичките процеси, обезбедувањето услуги и многу други аспекти од секојдневниот живот. Дигиталната трансформација на јавниот сектор е процес кој, доколку е успешен, ќе придонесе за подигнување на ефективност и ефикасност на јавниот сектор и за поедноставни и поефикасни услуги за граѓаните (OECD, 2014; Greenway and Terrett, 2018; Meyerhoff Nielsen and Jordanoski, 2020; Jordanoski and Meyerhoff Nielsen, 2021). Глобално, и Информатичко-комуникациските технологии (ИКТ) прераснаа во движечки алатки за иновациите во јавниот и во приватниот сектор, како и за порастот на продуктивноста (Meyerhoff Nielsen and Jordanoski, 2020). Во тој контекст, ИКТ се идентификувани и како клучни во остварувањето на Целите за одржлив развој усвоени од страна на Организацијата на Обединетите нации (ООН) (UN, 2015).

Сепак, бидејќи живееме во дигитална ера, не смееме да заборавиме дека интернетот и ИКТ мора да бидат еднакво достапни до сите граѓани и општествени групи. Една од основите на дигиталната трансформација е и принципот на дигитално вклучување (е-инклузија), кој подразбира преземање „активности неопходни за да се обезбеди дека сите индивиди и групи, вклучително и оние во најнеповолна ситуација, имаат пристап до и можност за користење на ИКТ“ (National Digital Inclusion Alliance, 2017). Повеќе истражувања покажаа дека дигиталната инклузија сè уште претставува проблем дури и во најразвиените држави и во државите со најразвиена и модерна ИКТ-инфраструктура (Deursen *et al.*, 2017; Van Deursen and Helsper, 2018; Reisdorf and Rhinesmith, 2020). Притоа, неинклузивноста и дигиталното исклучување може да биде на три нивоа, и тоа: физички пристап до приклучок (конекција), дигитални вештини и знаења, како и практично користење и употреба на интернетот и ИКТ (Reisdorf and Rhinesmith, 2020).

Денес, се поголем број услуги од страна на централните и локалните власти, како и приватниот сектор се нудат преку интернет. Тоа го отвора и клучното прашање во однос на достапноста и пристапноста на ваквите содржини и услуги за сите, а особено за лицата со попреченост. За жал, покрај многубројните пречки со кои се соочуваат лицата со попреченост во реалниот свет, за нив постојат и многубројни пречки и во дигиталниот свет. Голем број студии потврдуваат дека интернетот не е еднакво достапен за сите (Lopes, Gomes and Carriço, 2010). Според мислењето на Брајник, бариерите на интернет-страниците им оневозможуваат на лицата со попреченост да ја остварат целта поради која пристапуваат на конкретна веб-страница преку помошна технологија и уреди (Braјnik, 2006). Оттука, пристапноста до веб-содржините и мобилните апликации особено на јавните институции прераснува во право за лицата со попреченост, од една страна, но и обврска за државите и јавните институции, од друга страна (Vigo, Brown and Conway, 2013).

Пристапноста до веб-содржините од страна на конзорциумот W3C²¹ е дефинирана како „универзален пристап до интернет, дизајниран за сите луѓе, без разлика на нивниот хардвер, софтвер, јазик, локација или способност“ (W3C, 2021a). Со цел прецизно дефинирање на минималните стандарди за пристапност на веб-страниците, од страна на Иницијативата за пристапност до веб-содржините²² е публикуван Водичот

21 World Wide Web Consortium.

22 Web Accessibility Initiative (WAI) е формирана од страна на конзорциумот W3C.

за пристапноста до веб-содржините (WCAG).²³ Водичот содржи препораки за овозможување поголема достапност на веб-содржините за лицата со попреченост, притоа имајќи ги предвид различните веб-технологии (Caldwell, Ben; Cooper, Michael; Reid, Lorreta G; Vanderheiden, 2008; Alsaeedi, 2020). Водичот содржи 12 препораки, поделени во четири групи (разбирливост, оперативност, разбирливост и робусност), при што секоја од нив содржи специфични критериуми (Alsaeedi, 2020). Водичот дефинира три нивоа на усогласеност и успешност, и тоа: минимално ниво (A (25 критериуми)), средно ниво (AA (ниво A и дополнителни 13 критериуми)) и највисоко ниво (AAA (нивоата A и AA и дополнителни 23 критериуми)) (W3C, 2021b). Притоа, за да се констатира дека одредена веб-страница го исполнува бараниот стандард и нејзината содржина е достапна за лицата со попреченост, потребно е да ги исполни сите критериуми од даденото ниво, без притоа да биде откриен (автоматски или рачно) ниту еден проблем.

Последната и официјална верзија на Водичот 2.1. е објавена во 2018 година, додека, пак, верзијата 2.2. се очекува да биде публикувана во 2021 година (Kirkpatrick, Andrew; Connor O, Joshue; Campbell, Alastair; Cooper, 2018; W3C, 2021b). Карактеристично за стандардите WCAG е тоа што тие денес глобално се прифатени и се користат како светски стандард за оцена на степенот на пристапноста на веб-содржините на интернет за лицата со попреченост и се дел од правните системи на голем број држави (Vigo, Brown and Conway, 2013; Akgül, 2019; Pelzetter, 2021), додека, пак, верзијата 2.0 е прифатена и како ИСО-стандард во 2012 година (ISO, 2012). Оттука, Водичот и препораките (WCAG) прераснаа во стандард и алатка за креаторите на веб-страници и веб-содржини со цел да овозможат лесна достапност на веб-содржините за сите корисници (Alsaeedi, 2020).

Имајќи ја предвид комплексноста на проблемот, трудот има цел да одговори на две клучни прашања: прво, дали во Република Северна Македонија постои правна рамка што е соодветна и што го регулира и го гарантира пристапот до веб-содржините на јавните институции за лицата со попреченост и, второ, дали и колку од веб-страниците на клучните јавни институции ги исполнуваат минималните светски стандарди (WCAG 2.0 AA) за достапност на лицата со попреченост.

Трудот е поделен на пет дела. Во воведниот дел се презентирани проблемот, релевантноста и целта на истражувањето. Во вториот дел е прикажана методологијата што е користена при истражувањето. Третиот дел е посветен на анализа на постојната правна рамка што го регулира прашањето на пристапноста до веб-содржините на јавните институции за лицата со попреченост во Република Северна Македонија, додека, пак, во четвртиот дел се прикажани резултатите од истражувањето. Заклучните согледувања и препораките се презентирани во последниот дел од трудот.

²³ Web Content Accessibility Guideline (WCAG).



1. МЕТОДОЛОГИЈА НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

Со цел да се одговори на истражувачките прашања, користени се методите квалитативна анализа на правната рамка во Република Северна Македонија (McConville and Chui, 2017) и методот за автоматска евалуација со користење интернет-алатки за тестирање на веб-страниците (Abou-Zahra, Shadi; Steenhout, Nicolas; Keen, 2017) на клучните јавни институции во Република Северна Македонија, но и на глобалните лидери (десет најдобро рангирани) на полето на дигиталната трансформација и е-Влада (индексот за подготвеност за е-Влада (EGDI)) (UNDESA, 2020).

2. ВЕБ-СТРАНИЦИТЕ НА ИНСТИТУЦИИТЕ ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

За целта на истражувањето беа избрани веб-страници на вкупно 30 институции на централната и локалната власт, независни регулаторни тела, како и веб-порталот за електронски услуги uslugi.gov.mk. Од централната власт, предмет на евалуација беа веб-страниците на клучните институции во Република Северна Македонија, и тоа веб-страниците на Претседателот, Владата и Собранието на Република Северна Македонија и на сите министерства (вкупно 16). Порталот за електронски услуги uslugi.gov.mk беше исто така предмет на евалуација поради неговата важност и намерата на Владата на Република Северна Македонија тој да функционира како единствена точка за електронски услуги. Од единиците на локалната самоуправа, предмет на евалуација беа веб-страниците на Градот Скопје, како и Општините Куманово, Битола, Тетово, Гостивар и Прилеп (пет општини со најголем број жители согласно резултатите од пописот во 2001 година). По случаен избор беа избрани и веб-страниците на пет независни регулаторни тела во Република Северна Македонија, и тоа Агенцијата за електронски комуникации, Агенцијата за супервизија на осигурувањето, Агенцијата за цивилно воздухопловство, Комисијата за хартии од вредност и Регулаторната комисија за енергетика.

Со цел споредба со глобалните светски лидери на полето на дигиталната трансформација и е-Влада, евалуирани беа и официјалните веб-страници на владите на десетте најдобро рангирани држави (Данска, Република Кореа, Естонија, Финска, Австралија, Шведска, Велика Британија, Нов Зеланд, Соединети Американски Држави и Холандија) на индексот за е-Влада (EGDI) од 2020 година.

3. ИСТРАЖУВАЧКИ АЛАТКИ

За евалуација на пристапноста беше користена алатка AChecker²⁴, која е дел од официјалната листа на евалуациски алатки објавувани од страна на конзорциумот W3C.²⁵ Алатката беше избрана поради нејзината едноставност, докажаните резултати во претходни студии во кои е извршена споредба на ефикасноста на резултатите со останати алатки (Vigo, Brown and Conway, 2013), како и нејзината бесплатна достапност и можност за некомерцијално користење. Алатката, исто така, е користена и од страна на СИГМА при изготвувањето на годишните мониторинг-извештаи за Република Македонија (SIGMA, 2016).

24 <https://achecker.achecks.ca/checker/index.php>

25 <https://www.w3.org/WAI/ER/tools/>

Тестирањето на веб-страниците беше извршено во однос на исполнување на средното (AA ниво) од стандардот WCAG 2.0. Притоа, предмет на евалуација беа почетните веб-страници на избраните јавни институции согласно практиката од досегашните студии (Espadinha *et al.*, 2011; Ismail and Kuppusamy, 2018), бидејќи тие претставуваат основен прозорец преку кој лицата со попреченост може да дојдат до бараните информации или да ги добијат потребните услуги (Máñez-Carvajal, Fernandez-Piqueras and Cervera, 2019).

Дополнително, а со цел да се евалуира достапноста и пристапноста на веб-содржините на мобилни уреди (паметни телефони, часовници, таблети и слично), извршена беше и евалуација на почетните веб-страници на избраните институции во однос на усогласеноста со стандардите CSS stylesheet и mark-up со користење на алатките за валидирање креирани од страна на конзорциумот W3C.

4. КРИТЕРИУМИ ЗА ЕВАЛУАЦИЈА

Веб-страниците на клучните јавни институции во Република Северна Македонија и глобалните светски лидери беа тестирани со стандардот WCAG 2.0 AA (средно ниво) како задолжителен стандард воведен во државите членки на Европската Унија и голем број држави во светот. Дополнително, веб-страниците беа тестирани и во однос на усогласеноста со стандардите CSS stylesheet и mark-up што дополнително го одредуваат пристапот до содржините на лицата со попреченост. За оценка на усогласеноста беше користена следната рамка:

- Без грешки (проблеми) – целосна усогласеност (обележано со зелено);
- Од 1 до 20 грешки (проблеми) – делумна усогласеност (обележано со портокалово); и
- Над 21 грешка (проблеми) – неусогласеност (обележано со црвено).

Истражувањето беше спроведено на 3 јули 2021 година во периодот од 10:00 до 20:00 часот.

5. ПРАВНА РАМКА ЗА ПРИСТАПНОСТА ДО ВЕБ-СОДРЖИНИТЕ НА ЈАВНИТЕ ИНСТИТУЦИИ ЗА ЛИЦАТА СО ПОПРЕЧЕНОСТ ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Правото на лицата со попреченост да имаат еднаков пристап до ИКТ и до информации и услуги на интернет е регулирано со повеќе правни акти на меѓународно и на национално ниво.

5.1 МЕЃУНАРОДНИ ДОКУМЕНТИ

На глобално ниво, Конвенцијата за правата на лица со инвалидност и Факултативниот протокол²⁶ се најзначајните документи усвоени од страна на ООН, а со кои директно се пропишуваат обврски за државите потписнички за овозможување непречен пристап на лицата со попреченост до ИКТ и информации. Конвенцијата и Факултативниот протокол се ратификувани од страна на Република Северна Македонија, а

²⁶ Закон за ратификација на Конвенцијата за правата на лица со инвалидност (потпишана во 2007, а ратификувана на 5 декември 2011 година) и Факултативниот протокол кон конвенцијата за правата на лицата со инвалидност (потпишан во 2009 година, а ратификуван на 5 декември 2011 година) („Службен весник на Република Македонија“ бр. 172/11).

со тоа тие се дел од националното законодавство и создаваат обврски за јавните институции во делот на обезбедување пристап до ИКТ и информации за лицата со попреченост.

Достапноста до ИКТ²⁷ и до веб-содржините е регулирана во членот 9(1) од Конвенцијата согласно кој Република Северна Македонија е должна да преземе соодветни мерки за да им се обезбеди на лицата со попреченост пристап, на еднаква основа со другите, до ИКТ и до системите. Понатаму, според членот 19 од Конвенцијата, Република Северна Македонија е должна да ги преземе сите неопходни мерки за да го обезбеди правото на самостојно живеење и вклученост во заедницата на лицата со попреченост и да осигури дека сите јавни физички објекти и дигитални платформи и услуги се еднакво достапни за лицата со попреченост и се соодветни на нивните потреби. Во тој контекст, точката (в) од ставот 1 на овој член предвидува обврска за обезбедување еднаква и соодветна достапност до сервисните служби и капацитети за лицата со попреченост, како и за општата популација. Дополнително, членот 19(1)(б) создава обврска за обезбедување помош за лицата со попреченост со самостојно живеење и вклученост во заедницата преку обезбедување помошни уреди и технологии.²⁸ Конечно, членот 21 од Конвенцијата создава директна обврска за Република Северна Македонија да го обезбеди правото на слободно информирање преку сите форми на комуникација на лицата со попреченост, како и прифаќање и олеснување на знаковниот говор, Брајовото писмо, аугментативна и алтернативна комуникација, како и сите други пристапни средства, начини и формати на комуникација (UN-CRPD, 2006).

На регионално ниво, Европската Унија во 2016 година ја усвои Директивата (ЕУ) 2016/2102 за пристапноста на веб-страниците и мобилните апликации на јавните институции (ЕУ, 2016). Директивата има цел да создаде услови за непречен пристап до информации и услуги за лицата со попреченост преку дефинирање на минималните стандарди задолжителни за сите јавни институции во Унијата и државите членки. Иако е кандидат за членство во Европската Унија, Република Северна Македонија сè уште ја нема транспонирано Директивата (ЕУ) 2016/2102 во националното законодавство.

5.2 НАЦИОНАЛНО ЗАКОНОДАВСТВО

Уставот на Република Северна Македонија во членот 16 став 3 го гарантира слободниот пристап до информациите, додека, пак, во членот 35 став 3 предвидува дека Републиката е должна да им обезбеди посебна заштита на инвалидните лица и услови за нивно вклучување во општествениот живот. Сепак, и покрај тоа што Уставот во членот 9 ја дефинира еднаквоста на сите граѓани во однос на граѓанските слободи и права, тој не ја предвидува попреченоста (или инвалидитетот) како основ за дискриминација. Во тој контекст, значаен исчекор е направен со Законот за спречување и заштита од дискриминација што во членот 5 ја утврдува и попреченоста како еден од основите за дискриминација.

Националната регулатива што директно или индиректно ја регулира примената и употребата на ИКТ од страна на органите на јавната управа и пристапот до информации ги вклучува Законот за слободен

27 Во однос на тоа што опфаќа терминот ИКТ, Комитетот за правата на лицата со попреченост при ООН во својот Општ коментар бр. 2 (2014) утврдува дека ИКТ е генерален (сеопфатен) термин што ги вклучува информациските и комуникациските технологии или апликации, како и нивната содржина. Ваквата дефиниција опфаќа широк спектар на технологии, како што се радио, телевизија, мобилни телефони, сателити, фиксни линии, компјутер, мрежен хардвер и софтвер: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/033/13/PDF/G1403313.pdf?OpenElement>.

28 Општ коментар бр. 5 (2017) на Комитетот за правата на лицата со попреченост при ООН во однос на примена на членот 19 од Конвенцијата: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/5&Lang=en.

пристап до информации од јавен карактер,²⁹ Законот за електронски комуникации,³⁰ Законот за електронско управување и електронски услуги,³¹ Законот за електронски документи, електронска идентификација и доверливи услуги,³² Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги³³ и Законот за употреба на знаковниот јазик.³⁴ Од подзаконската регулатива, најзначајни се Правилникот за минималните технички барања и стандарди за обезбедување електронски услуги,³⁵ усвојувањето на Стандардите за пристапност до WCAG на ниво на AA (средно ниво) и Упатствата за пристап до интернет-содржините (МИОА, 2018; Nikolov, Belcheva-Ristovska and Radinovska, 2019; Карчицка-Василевска и Бондар, 2019).³⁶

Стратешки и историски гледано, пристапноста до ИКТ и до веб-содржините и електронските услуги на јавните институции за лицата со попреченост е дел од приоритетите на Министерството за Информатичко општество и администрација (МИОА). Имено, Националната стратегија за е-вклучување (2011-2014) ја детектира пристапноста до веб-содржините и електронските услуги како клучни за успешна дигитална трансформација и вклучување на сите граѓани (МИОА, 2011). Исто така, и Националната краткорочна ИКТ-стратегиија (2016-2017) предвидува мерки за набавка на асистивни ИКТ-уреди и примена на стандарди за веб-пристапност за лицата со попреченост (МИОА, 2015).

Во однос на оцената на националната правна рамка, Комитетот за правата на лицата со попреченост при ООН во својот Извештај констатира дека легислативата во Република Северна Македонија не обезбедува систематски и целосен пристап кон пристапноста до информации и комуникации, вклучително и до ИКТ и системите (во однос на член 9 од Конвенцијата). Исто така, Комитетот забележува дека информациите од јавен карактер се тешко достапни за лицата за попреченост, а постои и загриженост околу недостигот на стандардизација, препознавање и спроведување на знаковниот како официјален јазик. Меѓу другите препораки, Комитетот препорачува и ревидирање на законската регулатива во насока на овозможување пристап до ИКТ за лицата со попреченост и усвојување соодветни стандарди (препорака 18), како и усвојување закон со кој ќе се овозможи право на пристап до информации, особено до веб-страниците како извор на информации (препорака 36(а)) (ООН Комитет за правата на лицата со попреченост, 2018).

Оттука, анализата на правната рамка го дава и одговорот на првото истражувачко прашање, а тоа е дека постои потреба од унапредување на правната рамка во делот на пристапноста на лицата со

29 Законот во членот 2 став 2 утврдува дека имателите на информации за својата работа се должни да ѝ овозможат информираност на јавноста („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 101/19).

30 Законот во членот 96 ги дефинира мерките за лицата со инвалидитет што давателите на универзална услуга се должни да ги преземат со цел на лицата со инвалидитет да им се обезбеди пристап до услугата, еквивалентен на оние што го имаат другите крајни корисници во Република Северна Македонија. Законот исто така предвидува прекршочни одредби во член 181 став (1) точка 10 во случај на непочитување на одредбите со кои се гарантираат правата на лицата со попреченост („Службен весник на Република Македонија“ бр. 39/14, 188/14, 44/15, 193/15, 11/18 и 21/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 98/19 и 153/19).

31 Законот не се осврнува на воведувањето минимални стандарди за правото на пристап на лицата со попреченост. Единствено, во член 14 е предвидено дека „давателот на електронски услуги е должен да му овозможи на корисникот пристап до сите податоци и документи што се однесуваат на бараната административна услуга по електронски пат согласно со закон“ („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 98/19 и 244/19).

32 Законот не содржи позначајни одредби што го гарантираат правото на лицата со попреченост, а исто така и не ја предвидува попреченоста како основ за дискриминација („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 101/19 и 275/19 и Одлука на Уставниот суд на Република Северна Македонија У. бр. 13/2020 од 17 февруари 2021 година, објавена во „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 48/2021).

33 „Службен весник на Република Македонија“ бр. 184/13, 13/14, 44/14, 101/14, 132/14, 142/16, 132/17, 168/18, 248/18 и 27/19 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 42/20 и 77/21.

34 „Службен весник на Република Македонија“ бр. 105/09, 150/15 и 30/16 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 103/21.

35 „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 263/19.

36 <http://wcag.mioa.gov.mk/>



попеченост до веб-страниците на јавните институции во Република Северна Македонија. Карактеристично е тоа што во законската правна рамка недостасува специјален закон со кој ќе се регулира и ќе се гарантира правото на пристап до веб-страниците на јавните институции во Република Северна Македонија за лицата со попеченост, а со тоа и непречен пристап до информации и електронски услуги. Усвојувањето на стандардите WCAG придружено со усвојувањето на Упатството на МИОА не може да претставува соодветна правна рамка со која ќе се гарантира ова право. Имено, во правната рамка недостасува задолжителноста на стандардите за пристапност до веб-страниците, јасен институционален мандат за мониторинг и спроведување на стандардите, механизми за контрола, како и прекршочни одредби за институциите што тие нема да ги почитуваат.

Според тоа, а со цел целосно операционализирање на правата и обврските од Конвенцијата, потребно е усвојување специјален закон со кој ќе се регулира прашањето на минималните стандарди, надлежноста на институциите за мониторинг над спроведувањето на законот, механизмите за контрола и прекршочните одредби. Имајќи предвид дека Република Северна Македонија е кандидат за членство во Европската Унија, препораката е поскоро да биде транспонирана Директивата (ЕУ) 2016/2102 за пристапноста до веб-страниците и мобилните апликации на јавните институции (ЕУ, 2016).

Иако станува збор за директива како инструмент, препорачливо е да се следи примерот на мнозинството држави во ЕУ (Белгија, Чешка, Данска, Шпанија, Франција, Хрватска, Кипар, Луксембург, Унгарија, Полска, Португалија, Романија и Финска), кои ја имаат транспонирано преку усвојување специјален закон. Усвојувањето ваков закон и соодветни подзаконски акти за транспонирање на Директивата (ЕУ) 2016/2102 ќе овозможи постоење правна рамка што ќе ги гарантира правата на лицата со попеченост, но и ќе продуцира обврски на јавните институции во однос на обезбедувањето непречен пристап до нивните веб-страници и мобилни апликации.

6. РЕЗУЛТАТИ ОД ИСТРАЖУВАЊЕТО

Резултатите од истражувањето и евалуацијата на веб-страниците на јавните институции од Република Северна Македонија се презентирани во Табела 1. Од вкупно 31 веб-страница што е предмет на истражувањето, само една институција целосно (Министерство за информатичко општество и администрација) и четири делумно (Претседателот на РСМ, Министерството за локална самоуправа, Општината Тетово и Комисијата за хартии од вредност) го исполнуваат стандардот WCAG 2.0 AA за пристап на лицата со попеченост. Сепак, и во овие институции постои можност за понатамошно унапредување во однос на стандардите CSS и mark-up.

Во однос на усогласеноста на стандардите CSS и mark-up, ниту една институција од Република Северна Македонија не е усогласена целосно со нив. Притоа, веб-содржините на 17 институции и порталот uslugi.gov.mk се делумно усогласени со стандардот CSS, додека, пак, делумно усогласени со стандардот mark-up се 10 институции. Интересен е фактот што веб-страниците на осум институции и порталот uslugi.gov.mk се блиску до целосна усогласеност со стандардот CSS (пет или под пет грешки), а притоа тие не се усогласени со стандардот WCAG 2.0 AA. Сличен е и случајот со веб-страниците на три институции што се блиску до целосна усогласеност со стандардот mark-up (пет или под пет грешки), но не се усогласени со стандардот WCAG 2.0 AA. Охрабрувачки е фактот што ваквите веб-страници со пет или под пет грешки релативно лесно може да бидат отстранети и усогласени со стандардите CSS и mark-up.

Институција	Веб-страница	WCAG 2.0 AA проблеми	CSS Style sheet грешки	Mark-up грешки
Претседател на РСМ	https://pretsedatel.mk/	10	78	37
Влада на РСМ	http://vlada.mk/	73	1	25
Собрание на РСМ	https://www.sobranie.mk/	79	18	77
Национален портал за е-Услуги	https://uslugi.gov.mk/	206	1	102
Министерство за одбрана	http://www.mod.gov.mk/	61	2	47
Министерство за внатрешни работи	https://mvr.gov.mk/	32	30	6
Министерство за финансии	http://finance.gov.mk/	74	104	97
Министерство за здравство	http://zdravstvo.gov.mk/	39	78	37
Министерство за правда	https://www.pravda.gov.mk/	44	102	75
Министерство за транспорт и врски	http://www.mtc.gov.mk/	45	1	31
Министерство за економија	https://economy.gov.mk/	128	5	242
Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство	http://www.mzsv.gov.mk/	204	3	69
Министерство за информатичко општество и администрација	https://www.mioa.gov.mk/	0	28	11
Министерство за труд и социјална политика	https://www.mtsp.gov.mk/	122	5	3
Министерство за образование и наука	https://www.mon.gov.mk/	94	4	152
Министерство за локална самоуправа	https://mls.gov.mk/mk	12	11	49
Министерство за култура	http://kultura.gov.mk/pocetnamk/	31	25	1
Министерство за животна средина и просторно планирање	https://www.moepp.gov.mk/	44	113	4
Министерство за политички систем и односи меѓу заедниците	https://mpsoz.gov.mk/	52	16	12
Град Скопје	https://skopje.gov.mk/	87	1	48
Општина Куманово	https://kumanovo.gov.mk/	36	83	20
Општина Битола	https://www.bitola.gov.mk/	42	167	323
Општина Тетово	https://www.tetova.gov.mk/	16	24	53
Општина Гостивар	https://gostivari.gov.mk/	61	13	51
Општина Прилеп	https://www.prilep.gov.mk/	139	12	8
Агенција за електронски комуникации	https://aek.mk/	27	15	10
Агенција за супервизија на осигурувањето	https://aso.mk/	23	83	42
Комисија за хартии од вредност	https://www.sec.gov.mk/	17	18	11
Агенција за цивилно воздухопловство	https://www.caa.gov.mk/	61	19	21
Регулаторна комисија за енергетика	https://erc.org.mk/	129	1	21

Табела 1: Резултати од обичен WCAG-тест на веб-страниците на јавните институции во Република Северна Македонија (3 јули 2021 г.) (Извор: Автор, 2021).

Резултатите од евалуацијата на усогласеноста со стандардите WCAG 2.0 AA, CSS и mark-up на веб-страниците на владите на глобалните лидери (десет најдобро рангирани) на полето на дигиталната трансформација и е-Влада (индекс за подготвеност за е-Влада (EGDI)) се прикажани во Табела 2.

Од вкупно десет владини веб-страници од глобалните лидери, единствено три владини веб-страници (на Република Кореа, САД и на Холандија) целосно го задоволуваат стандардот WCAG 2.0 AA. Според анализата, најдобри перформанси и пристап овозможува веб-страницата на Владата на Република Кореја (Јужна Кореја), кој впрочем претставува и централна точка и владин портал за информации и услуги. Од останатите, пет владини веб-страници (Данска, Финска, Австралија, Велика Британија и Нов Зеланд) делумно го исполнуваат стандардот WCAG 2.0 AA. Во однос на усогласеноста на стандардите CSS и mark-up, сите, освен владиниот портал на Република Кореја, имаат одредени недостатоци и проблеми.

Држава (владин портал)	Веб-страница	WCAG 2.0 AA проблеми	CSS Style sheet грешки	Mark-up грешки
Данска (1)	https://denmark.dk/	17	11	35
Република Кореја (2)	https://www.gov.kr/	0	0	0
Естонија (3)	https://www.valitsus.ee/	21	74	27
Финска (4)	https://valtioneuvosto.fi/	14	160	176
Австралија (5)	https://www.australia.gov.au/	14	4	19
Шведска (6)	https://www.government.se/	34	5	16
Велика Британија (7)	https://www.gov.uk/	6	59	2
Нов Зеланд (8)	https://www.govt.nz/	3	9	4
САД (9)	https://www.usa.gov/	0	11	3
Холандија (10)	https://www.government.nl/	0	1	4

Табела 2: Резултати од обичен WCAG-тест на веб-страниците на владите на глобалните лидери на индексот за подготвеност за е-Влада (EGDI)) (3 јули 2021 г.) (Извор: Автор, 2021).

Анализата на резултатите од истражувањата го дава и одговорот на второто истражувачко прашање, а тоа е дека веб-страниците на јавните институции во Република Северна Македонија (со исклучок на веб-страницата на МИОА) не се целосно оспособени и не овозможуваат целосен и непречен пристап до информации и јавни услуги за лицата со попреченост. Иако постојат веб-страници што имаат релативно мал број грешки и проблеми, кај нив постои голем простор за напредок во однос на имплементација на стандардите WCAG 2.0 AA, CSS и mark-up.

Сепак, резултатите од истражувањето покажуваат дека проблемот со пристапноста до веб-содржините на јавните институции не е исклучиво проблем за Република Северна Македонија, туку претставува и глобален проблем. Се потврдуваат истражувањата (Deursen et al., 2017; Van Deursen and Helsper, 2018; Reisdorf and Rhinesmith, 2020) дека дури и најразвиените држави и држави со најразвиена и модерна ИКТ-инфраструктура сè уште имаат проблем во однос на обезбедувања целосна дигитална вклученост (е-инклузија) на лицата со попреченост.



ЗАКЛУЧОК И ПРЕПОРАКИ

Не е можна успешна дигитална трансформација на јавниот сектор и на општеството во целина сè додека сите граѓани без исклучок не добијат еднакви можности за достапност и пристап до квалитетна интернет-врска и неопходни дигитални вештини. На глобално ниво, проблемот сè уште е актуелен и тој е сериозно третиран од страна на високоразвиените држави и држави предводнички на полето на дигиталната трансформација. Бидејќи живееме во време кога интернетот е основен извор на информации, а сè поголем број услуги се обезбедуваат електронски, прашањето за дигиталното вклучување (е-инклузија) за лицата со попреченост мора да биде високо на владините агенди.

Истражувањето покажа дека правото на пристап до веб-страниците на јавните институции во Република Северна Македонија е гарантирано со ратификацијата на Конвенцијата за правата на лицата со попреченост. Сепак, недостигот на специјален закон со кој ќе се воведат задолжителни стандарди, јасна институционална рамка и ефикасни механизми за контрола, мониторинг и евалуација придонесуваат за релативно ниското ниво на усогласеност на веб-страниците на јавните институции во Република Северна Македонија со стандардот за пристапност WCAG 2.0 AA.

Во таа насока, а со цел да се подобри законската рамка за регулирање на правото на пристап до пристапноста на веб-страниците и мобилните апликации на јавните институции за лицата со попреченост, но и на целокупната интернет-средина во Република Северна Македонија, неопходна е имплементација на следните препораки:

- Усвојување закон и подзаконска регулатива со кои ќе се транспонира Директивата (ЕУ) 2016/2102 за пристапноста на веб-страниците и мобилните апликации на јавните институции;
- Подигање на нивото на подготвеност и капацитетите на јавните институции за имплементација на усвоената правна рамка;
- Постоење ефикасни механизми и јасна институционална рамка за надзор и контрола над спроведувањето на одредбите од законот и подзаконските акти;
- Организација на кампањи за подигнување на свеста на менаџментот и на вработените во јавните институции за значењето на правото на пристап до ИКТ, информациите, веб-страниците и електронските услуги на лицата со попреченост.



КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

- Abou-Zahra, Shadi; Steenhout, Nicolas; Keen, L. (2017) Selecting Web Accessibility Evaluation Tools. Available at: <https://www.w3.org/WAI/test-evaluate/tools/selecting/>;
- Akgül, Y. (2019) 'The Accessibility, Usability, Quality and Readability of Turkish State and Local Government Websites an Exploratory Study', *International Journal of Electronic Government Research*, 15(1), pp. 62–81. doi: 10.4018/IJEGR.2019010105;
- Alsaeedi, A. (2020) 'Comparing Web Accessibility Evaluation Tools and Evaluating the Accessibility of Webpages: Proposed Frameworks', *Information*, 11(1). doi: 10.3390/info11010040;
- Brajnik, G. (2006) 'Web Accessibility Testing: When the Method Is the Culprit BT - Computers Helping People with Special Needs', in Miesenberger, K. et al. (eds). Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg, pp. 156–163;
- Caldwell, Ben; Cooper, Michael; Reid, Lorreta G; Vanderheiden, G. (2008) Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) 2.0. Available at: <https://www.w3.org/TR/WCAG20/>;
- Deursen, A. J. A. M. et al. (2017) 'The Compoundness and Sequentiality of Digital Inequality', *International Journal of Communication*, 2017, pp. 452–473;
- VanDeursen, A.J. and Helsper, E.J. (2018) 'Collateral benefits of Internet use: Explaining the diverse outcomes of engaging with the Internet', *New Media & Society*, 20(7), pp. 2333–2351. doi: 10.1177/1461444817715282;
- Espadinha, C. et al. (2011) 'Accessibility of Portuguese Public Universities' sites', *Disability and Rehabilitation*, 33(6), pp. 475–485. doi: 10.3109/09638288.2010.498554;
- EU (2016) Directive (EU) 2016/2102 of the European Parliament and of the Council of 26 October 2016 on the accessibility of the websites and mobile applications of public sector bodies. European Parliament and the European Council. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016L2102>;
- Greenway, A. and Terrett, B. (2018) *Digital Transformation at Scale: Why the Strategy Is Delivery*. London Publishing Partnership (G - Reference, Information and Interdisciplinary Subjects Series). Available at: <https://books.google.pt/books?id=56eOswEACAAJ>;
- Ismail, A. and Kuppusamy, K. S. (2018) 'Accessibility of Indian universities' homepages: An exploratory study', *Journal of King Saud University - Computer and Information Sciences*, 30(2), pp. 268–278. doi: <https://doi.org/10.1016/j.jksuci.2016.06.006>;
- ISO (2012) ISO/IEC 40500:2012 Information technology — W3C Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) 2.0. Available at: <https://www.iso.org/standard/58625.html>;
- Jordanoski, Z. and Meyerhoff Nielsen, M. (2021) Report on the State of Application of the Digital Economy and Society Index (DESI) in Western Balkan Economies. Sarajevo, Bosnia & Herzegovina. Available at: <https://www.rcc.int/download/docs/2021-07-DESI.pdf/26132e8cdbc8b364b0cc691dcfdb2f90.pdf>;
- Kirkpatrick, Andrew; Connor O, Joshue; Campbell, Alastair; Cooper, M. (2018) Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) 2.1. Available at: <https://www.w3.org/TR/WCAG21/>;
- Lopes, R., Gomes, D. and Carriço, L. (2010) 'Web not for all', in *Proceedings of the 2010 International Cross Disciplinary Conference on Web Accessibility (W4A) - W4A '10*. New York, New York, USA: ACM Press, p. 1. doi: 10.1145/1805986.1806001;
- Mánuez-Carvajal, C., Fernandez-Piqueras, R. and Cervera, J. (2019) 'Evaluating Web Accessibility of Spanish Universities', *Journal of Engineering and Applied Sciences*, 14, pp. 4876–4881. doi: 10.36478/jeasci.2019.4876.4881;
- McConville, M. and Chui, W. H. (eds) (2017) *Research Methods for Law*. Edinburgh University Press. Available at: <http://www.jstor.org/stable/10.3366/j.ctt1g0b16n>;
- Meyerhoff Nielsen, M. and Jordanoski, Z. (2020) 'Digital transformation, governance and coordination models: A comparative study of Australia, Denmark and the Republic of Korea', in *ACM International*

Conference Proceeding Series. doi: 10.1145/3396956.3396987;

- National Digital Inclusion Alliance (2017) Definitions. Available at: <https://www.digitalinclusion.org/definitions/>;
- Nikolov, A., Belcheva-Ristovska, I. and Radinovska, V. (2019) How to get better public services for citizens: policy paper. ISBN 978-608-4818-60-1. Available at: https://cup.org.mk/publication/publikacija_ang.pdf;
- OECD (2014) Recommendation of the Council on Digital Government Strategies 15 July 2014 - C(2014)88. Available at: <https://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf>;
- OECD (2018) Digital Government Review of Brazil. OECD (OECD Digital Government Studies). doi: 10.1787/9789264307636-en;
- Pelzetter, J. (2021) 'A Declarative Model for Web Accessibility Requirements and its Implementation', *Frontiers in Computer Science*, 3. doi: 10.3389/fcomp.2021.605772;
- Reisdorf, B. and Rhinesmith, C. (2020) 'Digital Inclusion as a Core Component of Social Inclusion', *Social Inclusion*, 8, p. 132. doi: 10.17645/si.v8i2.3184;
- SIGMA (2016) Monitoring Reports. Available at: <http://sigmaweb.org/publications/monitoring-reports.htm>;
- UN-CRPD (2006) Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD). United Nations. Available at: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-15&chapter=4&clang=_en;
- UN (2015) Sustainable Development Goals. Available at: <https://sdgs.un.org/goals>;
- UNDESA (2020) 2020 United Nations E-Government Survey. Available at: [https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020 UN E-Government Survey \(Full Report\).pdf](https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20(Full%20Report).pdf);
- Vigo, M., Brown, J. and Conway, V. (2013) 'Benchmarking Web Accessibility Evaluation Tools: Measuring the Harm of Sole Reliance on Automated Tests', in *Proceedings of the 10th International Cross-Disciplinary Conference on Web Accessibility*. New York, NY, USA: Association for Computing Machinery. Available at: <https://doi.org/10.1145/2461121.2461124>;
- W3C (2021a) Introduction to Web Accessibility. Available at: <https://www.w3.org/WAI/fundamentals/accessibility-intro/>;
- W3C (2021b) Web Content Accessibility Guidelines (WCAG). Available at: <https://www.w3.org/WAI/standards-guidelines/wcag/>;
- Карчицка-Василевска, Р. and Бондар, Ф. (2019) Стандарди во давањето услуги. Достапно на: [https://ener.gov.mk/PublicDocuments/Нацрт - Стандарди во давањето услуги_Нацрт_id=19_version=1.pdf](https://ener.gov.mk/PublicDocuments/Нацрт%20-%20Стандарди%20во%20давањето%20услуги_Нацрт_id=19_version=1.pdf);
- МИОА (2011) Национална Стратегија за е-вклучување 2011-2014. Скопје. Достапно на: https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/strategies/Strategija_za_e-vklucuvanje.pdf;
- МИОА (2015) Национална краткорочна ИКТ стратегија 2016-2017. Скопје. Достапно на: [https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/strategies/Kratkorocna IKT Strategija_avgust2015.pdf](https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/strategies/Kratkorocna%20IKT%20Strategija_avgust2015.pdf);
- МИОА (2018) Стратегија за реформа на јавната администрација 2018-2022 година. Достапно на: https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/strategies/srja_2018-2022_20022018_mk.pdf;
- ООН Комитет за правата на лицата со попреченост (2018) Заклучни согледувања на иницијалниот извештај на Република Македонија. Достапно на: https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/preporaki_2018_komitet_za_pravata_na_licata_so_poprecenost.pdf.



АСПЕКТИ НА МАКЕДОНСКИОТ ДИГИТАЛЕН СУВЕРЕНИТЕТ ВО ЕДИНИЦИТЕ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА

Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје
Правен факултет „Јустинијан Први“ – Скопје

Александар Ташковски

Многумина веруваат дека информатичкиот простор едноставно не може да биде регулиран. Однесувањето во него... е вон досегот на властите. Анонимноста и мултијурисдикциите на информатичкиот простор ја прават контролата невозможна. Природата на овој простор ја прави регулацијата невозможна во овој домен. Оваа верба за информатичкиот простор е погрешна, но на интересен начин. Ова значи дека или архитектурата и контролата не може да бидат променети, или дека властите не може да преземат мерки за промена на архитектурата. Ниту една од овие претпоставки не е точна. Информатичкиот простор нема природа, тој нема конкретна архитектура што не може да биде променета.

Лестер Лоренц Лесиг III (Lester Lawrence Lessig III)

РЕЗИМЕ

Дигиталниот, информатичкиот или кибернетичкиот, односно информацискиот или технолошкиот суверенитет е релативно нов концепт што многу ретко е анализиран од стручната јавност, но често е дискутиран во националниот и меѓународниот политички дискурс. Сепак, овој труд нема да се впушти во детална анализа на сите аспекти од овој суверенитет, туку треба да иницира дебата за македонскиот информатички (кибернетички или дигитален) суверенитет и неговите предизвици – дел од нив толку очевидни што налагаат итен третман – станува збор за: недостигот на научноистражувачка дејност во информатичко-правните или, поточно, космичко-правните работи, нефункционалната дигитализација на државата и сè поголемата класна стратификација поврзана со техничката култура.

Емпириското истражување ќе даде одговори за тоа колку и како единиците на локалната самоуправа (ЕЛС) владеат со официјалните дигитални алатки за комуникација со граѓаните, уште поважно, дали постои начелото за добро дигитално владеење или истовремена правна свест и техничка култура (информатичка писменост) за регулирање на непосредните облици за дигитално учество на граѓаните во управувањето со јавните работи, а ќе се тестира и каков третман има слободата на говор во македонскиот информатички простор (или домен – со калкирање од англ. domain), вклучувајќи ги и официјалните профили на социјалните мрежи што ги користат ЕЛС. Резимирано, резултатите од анализата на информациите од јавен карактер укажуваат на ниско ниво на техничка култура и непропорционално со неа – правна неукокост за правото на информатичка технологија во ЕЛС.

Од согледувањето на проблемите произлегуваат повеќе препораки, кои може да се сведат на две: првата, соодветна на националните дигитални предизвици, која подразбира зголемување на финансиските средства од републичкиот буџет во македонската научноистражувачка дејност; и втората, соодветна на локалните дигитални предизвици во ЕЛС, која е поврзана со првата препорака, односно е последица од неа и подразбира дека резултатите од овие научни истражувања во космичко-правните работи, меѓу другото, ќе придонесат и за усвојување Прирачник од Заедницата на единиците на локалната самоуправа (ЗЕЛС) и Македонската академија на науките и уметностите (МАНУ), наменет да ги води сите ЕЛС во процесите на нивна дигитализација.

Клучни зборови: македонски суверенитет, информатички простор, локална самоуправа.

ВОВЕД

Целта на овој труд, во суштина, е предупредување за тоа дека она што Лестер Лоренц Лесиг III го зачна во 1999, па го утврди во 2006 година, денес се оствари. Имено, државниот суверенитет навлезе во информатичкиот простор и покрај постсуверенистичките движења што најавуваа дека развојот на интернетот и информациските науки ќе ја оневозможат правната регулација на овој простор. Лесиг е многу важен за правото на информатичката технологија до степен што може да се мери развојот на оваа област и дел од Меѓународното космичко право со пред и по неговата Теорија за регулација или диктумот „Кодот е закон“ (Lessig, 1999 & Lessig, 2006).

Станува збор за регулаторниот модел што е определен од факторите или модалитетите на регулација, без оглед на тоа дали зборуваме за правен акт, правна норма за пазарот или архитектура (го користи и зборот „код“). Според Лесиг, законот што е разбран како наредба со *ex post* санкција е само еден од начините за регулација на човековото поведение. Тој нотира и други фактори (ограничувања) што може да го определат или да влијаат врз човековото однесување. Овие фактори ги групира во три категории: социјални норми, пазари и архитектура. Потоа, објаснува дека социјалните норми ги контролираат луѓето како да реагираат во определени ситуации и затоа имаат регулаторен ефект; пазарите определуваат цени со кои го регулираат животниот стандард на луѓето; и архитектурата претставува физичкиот свет онака како што го гледаме, кој има ноторни последици и определува како ќе се однесуваат луѓето. Во врска (в.в.) со информатичката технологија, важна е забелешката на Лесиг дека не е точна констатацијата на техничките експерти за невозможност од воспоставување правна регулација во кодот (Ibid. cf. со Наумовски et al, 2013 и cf. со Ташковски, 2020).

Затоа и целта на овој труд е да предупреди дека напомената на Лесиг денес е реалност што се остварува, а државите веќе отворено говорат не само за правна регулација во кодот, туку и за проширување на суверенитетот во информатичкиот простор. Методологијата преку која ќе се провери точноста на намерата ќе биде изведена со помош на правниот и на историскиот метод, преку кои ќе се одговори што е тоа дигитален суверенитет, дополнувајќи го одговорот во македонски контекст со социолошкиот метод. Потоа, некои аспекти од македонската дигитална или, поточно, космичка одисеја ќе продолжат да бидат разјаснувани најпрвин со кратка нормативна анализа на правната рамка за македонскиот суверенитет и локалната самоуправа (ЛС), која практично ќе претставува вовед во презентацијата на резултатите од краткото емпириско истражување извршено преку анализа на одговорите од ЕЛС добиени преку слободен пристап до информации од јавен карактер, но и со соодветните контролни прашања, односно информации од јавен карактер добиени од Министерството за внатрешни работи (МВР) и од Јавното обвинителство (ЈО).

1. СУВЕРЕНИТЕТ (ПОИМ)

Етимологијата на зборот „суверен“ доаѓа од старофранцускиот збор *sovrain* (фр. *souverain*) што означува „неограничен господар, владетел, самодржец“ (Вујаклија, 1954) и е преземен од новолатинскиот збор *superanus* што означува „највисок“, односно од латинскиот збор *super* што, пак, означува „над“ (Вујаклија, 1980).³⁷

Во секој случај, без оглед на тоа дали говориме за суверен монарх, државен или народен суверенитет, суверенитетот (односно „суверената власт“) – заедно со територијата и населението – претставува задолжителен елемент на државите (Манговски, 1975, стр. 25). Според мислењето на проф. Бајалџиев (2007, стр. 149-157), „сувереноста, освен за државата, се врзува и за други заедници и појави“ и поради тоа „се зборува за правен, фактички, народен, национален суверенитет, суверенитет на личноста, а во т.н. самоуправно социјалистичко општество се зборуваше за суверенитет на работниот народ“. Дополнително, зборот „суверен“ во поширока смисла може да се употребува „и за субјекти надвор од државната власт, личности или институции што во определена општествена област... самите по себе и самите за себе си го земаат ова своевидно својство“, како што се примерите со научниот, уметничкиот, спортскиот, црковниот, воспитно-образовниот, семејниот (и така натаму) суверенитет.

Резимирано, суверенитетот или државната власт се карактеризира со „монопол на физичко насилство“ (Pravna Enciklopedija, 1979) и затоа сите останати суверенитети му се покоруваат (Бајалџиев, 2007).³⁸ Пред да продолжиме кон краткиот социолошки осврт на македонскиот дигитален суверенитет, со помош на историскиот метод најпрвин ќе го претставиме дигиталниот суверенитет на глобално ниво, а потоа преку етимологијата и локацијата на неговото прво појавување на меѓународната сцена практично ќе го претставиме заклучокот за овој дел.

1.1 ДИГИТАЛЕН СУВЕРЕНИТЕТ

Третата индустриска револуција што се одликува(ше) со примена на електроника и информациски технологии за автоматизација на производните процеси го актуелизира и прашањето за дигиталниот суверенитет. Со развојот на информациските (и комуникациските) технологии сè поактуелни стануваат

37 Според Oxford English Dictionary (Fifth edition, 1995) и Merriam-Webster (Dictionary, достапно на: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/sovereign>, пристапено на: [06.07.2021]), во англискиот јазик зборот „суверен“ е преземен од старофр. збор *sovrain* и за првпат е употребен околу 1290 година, главно за да го означи Бог како врховно суштество, а бидејќи кралежите ја оправдуваа својата моќ како дадена од Бога – затоа станаа суверени, што, пак, се поврзува и со англискиот збор *vladee* (анг. *reign*). Меѓутоа, доколку се примени историскиот метод, ќе забележиме дека никулците на суверенитетот датираат уште пред нашата ера (пр. н. е.) – најпрво во рамките на филозофијата – додека, пак, теоријата на суверенитетот може да ја следиме назад до третиот милениум пр. н.е. во стариот Египет како дел од учењето за социјалната пирамида; потоа во антиката кога Платон ги одредува филозофите како најдобри носители на (суверената) државната власт, но подоцна оваа функција ја врзува за законите; додека според Аристотел, власта на државата му припаѓала на законот. Потоа во стариот Рим, царската власт била највисоката власт (*autocritas*), а во средниот век во времето на феудализмот (според некои автори во XIV век, според други во XV век) се среќаваме со таткото на класичната теорија за суверенитетот – францускиот политички филозоф Жан Боден (Jean Bodin), кој прв го употребува концептот на суверенитет за да ја зајакне моќта на Францускиот крал врз феудалните лордови што се побуниле против него, објаснувајќи го како сопственик на врховната политичка моќ, што пак се покажало како неуспешно бидејќи тоа само ја зајакнало транзицијата од феудализам кон национализам. Англискиот филозоф Томас Хобс (1588-1679) дал свој придонес кон оваа класична теорија на суверенитетот преку објаснувањето дека во секоја вистинска држава мора да постои човек или тело што ќе има ултимативна и апсолутна моќ да ги прогласува законите, но сепак модерното значење доаѓа од англискиот филозоф Џон Лок и од францускиот филозоф Жан-Жак Русо, кој практично преку Општествениот договор од 1762 година ја поставува основата (или доктрината) за народниот суверенитет, која најде своја примена најпрвин во Американската декларација за независност од 1776 година, а потоа и во Француската декларација за правата на човекот и на граѓаните од 1789 година и до денес оваа доктрина е асоцирана со демократијата и владеењето на правото (Encyclopedia Britannica (2020). Достапно на: <https://www.britannica.com/topic/sovereignty>. Пристапено на: [07.07.2021]).

38 Карактеристичен пример за тоа е народниот суверенитет во Р. Македонија изразен преку референдумот во 2018 година, кој не даде согласност за прифаќање на октроираниот, т.н. „Преспански договор“ – наспроти државниот суверенитет, кој спротивно на народниот, го прифати и го спроведува.

тврдењата дека информатичкиот простор не може да биде контролиран од еден авторитет и дека територијалните граници и државните суверенитети низ светот ќе бидат избришани и заменети со директна демократија. Ова станува особено актуелно во 1990-тите години, кога започнаа движења за постсуверенистичкиот свет, кои предвидуваа дека државите ќе ја изгубат својата важна улога и демократијата, наместо од демосот, ќе биде непосредно управувана од граѓаните (MacCormick, 1999).

Овој „дигитален напад“ врз државните суверенитети стана особено актуелен по растот на дигиталните мрежи, а како најдобар пример за тоа може да се посочи Декларацијата за независност на информатичкиот простор (анг. Declaration of the Independence of Cyberspace (Barlow, 1996)).

Заканата кон државниот суверенитет стана појасна кога се искристализираа два дискурси: информатичка исклучителност (анг. cyber exceptionalism) и владеење на интернетот од повеќе засегнати страни (анг. multi-stakeholder internet governance) или познатото информатичко-правно начело за саморегулација.³⁹ Меѓутоа, благодареејќи на контрадикторноста помеѓу правното начело за саморегулација на информатичкиот простор и директната демократија на која се повикуваа постсуверенистичките движења⁴⁰ – државните суверенитети ова движење или револуција повеќе не го чувствуваа како закана, туку како потенцијална опасност, со што на државите им се даде основ да го реafirмираат и, уште поважно, да го оправдаат навлегувањето на државниот суверенитет во информатичкиот простор (Pohle, Thiel, 2020).

По успешното задушвање на постсуверенистичките движења или народниот дигитален суверенитет, за сметка на државниот суверенитет, тоа им се удира од глава на државите преку процесот што тогаш започна со создавање и развој на големи транснационални корпорации, кои сега практично имаат квазидржавни функции поради можностите да ги диктираат правилата на општественото живеење, да влијаат врз изборите и врз јавното мислење во државите, а сето ова преку комерцијализацијата на ефектите од вмрежениот интернет во корист на нивно богатење и монополизација не само на електронската трговија, туку и на информатичкиот простор воопшто (Christl, W. (2017), Corporate Surveillance In Everyday Life. How Companies Collect, Combine, Analyze, Trade, and Use Personal Data on Billions [Report], Cracked Labs) (Pohle, J. & Thiel, T. 2020).⁴¹

Ова дигитално тркало на животот денес нè донесе до тоа државниот суверенитет – обратно од претходно – да почне да го брани народниот дигитален суверенитет до степен автократските и демократските држави – заедно – да зборуваат за „независност од странските технологии и промоција на

³⁹ Првиот термин се однесува на природата на информатичката реалност во смисла на тоа дека таа е различна од аналогниот свет и поради тоа мора да биде третирана различно од сите други претходни технологии (Pohle, J. & Thiel, T. (2020), Digital sovereignty, во: Christian Katzenbach and Thomas Christian Bächle, ed. *Internet Policy Review, Journal on internet regulation*, бр. 9(4) <https://doi.org/10.14763/2020.4.1532>), додека, пак, вториот термин се однесува на типот на владеење со интернетот, кој подразбира наместо постоење централен (државен или меѓународен) авторитет (читај: суверенитет), кој ќе управува со него, тоа да го прават засегнатите страни преку саморегулација (Наумовски et al, 2013).

⁴⁰ Поради тоа што подразбира владеење на техничката заедница, преку строго меритократско одлучување резервирано само за експерти од информатичките и комуникациските технологии (ИКТ) со што се исклучуваат сите останати луѓе во процесот.

⁴¹ Затоа, денес, и покрај сите истраги, сослушувања и изречени казни што се случија во последните години, и тоа во повеќе законодавни домови/официјални државни тела/органи од светот (Соединетите Американски Држави, Европската Унија, Обединетото Кралство, Сингапур, Австралија, Индонезија, Филипините и Германија), дигиталните (или социјалните) платформи (или мрежи) продолжуваат да определуваат која содржина ќе ѝ биде достапна на јавноста, до тој степен што ги претворија интернет-протоколите во некорисни (Pasquale, 2016); (Srnicsek, 2017); (Hindman, 2018); (Pohle, Thiel, 2020). Поради ова, самиот концепт на демократски суверенитет стана најзагрозен токму од овие платформи (Zuboff, 2019) и благодареејќи на овие случувања, на пример, во Индија – и од страна на јавната власт, но и од академијата – веќе се зборува за нов „дигитален империјализам“ или „дигитален колонијализам“, што, пак, е дочекано со брз одговор од Западот, кој ги етикетира нивните идеи и практики за „кревање на границите или пречки на електронската трговија“ како „дигитален протекционизам“ (Aaronson, S. A. (2016) The digital trade imbalance and its implications for internet governance (Paper No. 25; Global Commission on Internet Governance). Centre for International Governance Innovation, стр. 8).

иновативната моќ на домашната индустрија" (Pohle, Thiel, 2020, стр. 11) како концепти на нивниот дигитален суверенитет; додека, пак, политичкиот дискурс за дигиталниот суверенитет се одвива околу правото за самоопределување на народите во информатичкиот простор (Ibid.).⁴²

Доколку го побараме потеклото или првото појавување на дигиталниот суверенитет во јавниот дискурс, тогаш најпрвин се забележува дека дигиталниот, информатичкиот, информацискиот или со калкирање – сајбер (кибернетичкиот) суверенитетот (од англ. cyber sovereignty), може да се сретне под уште повеќе различни имиња или термини: мрежен суверенитет (англ. network sovereignty); технолошки суверенитет; суверенитет во дигиталните работи; право на самоопределување на државите, економските оператори и граѓаните во информатичкиот простор; владеење со интернетот; информатичка (сајбер или кибернетичка) безбедност итн. Сепак, првото спомнување на информатичкиот (дигиталниот) суверенитет доаѓа како последица од создавањето на кованицата информатичка или кибернетичка безбедност (англ. Cybersecurity) во 1989 година, кога овој збор влезе во англискиот лексикон (ECPI University Blog (2018) "Where Does the Term "Cybersecurity" Come From?" Достапно на: <https://www.ecpi.edu/blog/where-does-the-term-cybersecurity-come-from>). Пристапено на: [10.11.2020]).⁴³

Овој нов „дигитален суверенитет“ (кин.网络主权) првпат е актуелизиран од страна на Народна Република Кина (Кина) во 2010 година, кога се користи како политички жаргон во владин документ, но може да биде следен назад до 1949 година во Петте принципи за мирен соживот, кои сè уште претставуваат темел на кинеската надворешна политика, а „заемната почит кон националниот суверенитет и територијалниот интегритет“ е прв на листата. Подоцна овој политички жаргон преминува во официјална државна политика пред Организацијата на Обединетите нации (ООН), која на почетокот била жестоко напаѓана за намерите да го прошири својот суверенитет во информатичкиот простор, но по скандалот откриен од Едвард Сноуден (Edward Snowden), голем број држави се приклучуваат кон ставовите на Кина, до тој степен што денес речиси и не постои држава што не говори за овој нов дигитален суверенитет, вклучувајќи ја и Европската Унија, која иако не е држава, сепак минатата година призна дека мора да

42 Интересен за напомување е фактот од историската хронологија на ова дигитално тркало на животот што денес нè враќа на почетокот: индивидуалното право на самоопределување во информатичкиот простор и автономијата на корисниците (читај народниот дигитален суверенитет). Оваа навидум нова категорија на дигиталниот суверенитет, во суштина, е модел од првичната идеја што беше задушена најпрвин од самите држави, а потоа и од корпорациите – моментално особено присутна во Германија и ги опфаќа следните елементи:

автономија на граѓаните во нивното информатичко дејствување како вработени, потрошувачи и корисници на дигитални технологии и услуги, гледање на (дигиталниот) суверенитетот како на можност индивидуите да преземаат активности и одлуки на свесен и независен начин, зацврстување на човековите права, но и зголемување на медиумската и дигиталната писменост на граѓаните со цел зајакнување на компетенциите и довербата на корисниците и потрошувачите во информатичкиот простор (Gesellschaft für Informatik, 2020; VZBV, 2014) (Datenbewusstsein BMBF, 2019b).

43 Меѓутоа, пред овој збор да биде запишан во англискиот лексикон, претходоа повеќе настани – за почеток, зборот „кибер“ (гр. κυβερνήτης) може да се сретне уште пр. н. е. ера и означувал пилот или управител, додека, пак, зборот „кибернетика“ (гр. κυβερνήσις) означувал „дар(ба) да се владее/управува“ (Anon (2018), "What is the Origin of the Word "Cyber"?", Alpine Security Blog. Достапно на: <https://alpinesecurity.com/blog/what-is-the-origin-of-the-word-cyber/>. Пристапено на: [02.08.2020]) или според Дигиталниот речник на македонскиот јазик (Достапно на: <http://drmj.eu/show/%D0%BA%D0%B8%D0%B1%D0%B5%D1%80%D0%BD%D0%B5%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0/%D0%B6>. Пристапено на: [14.09.2021]), овој збор ја означува „наука(та) за општите принципи и законитости на процесот на управувањето, преносот, обработката и чувањето информации во машините, живите организми и во економските системи“; сепак, неговата популаризација доаѓа во 1948 година со книгата „Кибернетика: или контролата и комуникациите кај животните и машините“ (англ. Cybernetics: Or Control and Communication in the Animal and the Machine) од математичарот Норберт Винер (Norbert Wiener); а пред неговата популаризација, овој збор може да се следи главно низ научни трудови поврзани со политичките науки; потоа во 1967 година е претставен трудот „Безбедност и приватност во компјутерските системи“ од Вилис Вер (Willis Ware); па во 1970-тите години Роберт (Боб) Томас (Robert (Bob) Thomas) го создаде првиот компјутерски црв или со други зборови вирус; потоа следуваше познатиот компјутерски напад на Маркус Хес (Marcus Hess), кој хакира 400 воени компјутери; а во 1986 година Русија стана првата држава што ја предвиде „компјутерската моќ“ како оружје (Jaiswal, S. (2011) "History of Cyber Security" JavaTpoint. Достапно на: <https://www.javatpoint.com/history-of-cyber-security>. Пристапено на: [2021]).

започне со активности соодветни на создавањето „европски дигитален суверенитет“ (Creemers R.J.E.H. (2020), *China's Approach to Cyber Sovereignty*, Berlin: Konrad Adenauer Stiftung) (The German Presidency of the EU Council (2020), *Together for Europe's recovery: Programme for Germany's Presidency of the Council of the European Union*, Council of the European Union).⁴⁴

Еднакво важна е и забелешката дека денес не постои единствен унифициран став за дефиницијата на дигиталниот суверенитет – некаде буди позитивни асоцијации, а некаде негативни. Па така, во литературата и во дипломатските *travaux préparatoires* може да сретнеме различни дефиниции, како, на пример, дека дигиталниот суверенитет претставува намера на државата/-ите да го цензурира/-ат интернетот (Schneier, 2015), како и одобрување со детална елаборација за тоа што опфаќа: суверенитет врз личните податоци, информатичка безбедност, економска автономија, фаворизирање домашни ИКТ-компани, односно технологии итн. (Yeli, H. (2017), *A Three-Perspective Theory of Cyber Sovereignty*, *Vo: Prism: A Journal of the Center for Complex Operations*, бр. 7, 108) (Tambiana M. (2020), *Digital sovereignty for Europe*, Брифинг, European Parliamentary Research Service. Достапно на: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651992/EPRS_BRI\(2020\)651992_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651992/EPRS_BRI(2020)651992_EN.pdf). Пристапено на: [07.02.2020]) (Pohle, Thiel, 2020).⁴⁵

2. МАКЕДОНСКИ ДИГИТАЛЕН СУВЕРЕНИТЕТ: ПРЕДИЗВИЦИ И СОЦИОЛОШКИ ОСВРТ

Развојот на информатичката технологијата не е секогаш следен со еднаков развој на правните норми што ги регулираат човековите и воопшто општествените односи во информатичкиот простор. Иако станува збор за глобален предизвик, сепак би претставувало избрзан и неаргументиран заклучок дека автоматски тоа е случај за сите држави од светот. *Argumentum a maiore ad minus*, компаративниот преглед помеѓу естонската и македонската дигитализација докажува дека првата успеа во рок пократок од 23 години да ја воведо една од најнапредните дигитализации во светот со 99 % дигитализирани јавни услуги, додека, пак, втората во рок од 16 години не успеа ниту да постави јасен фокус или патоказ кон што се стреми државата⁴⁶

A fortiori, предизвиците пред македонскиот дигитален суверенитет или, поточно, дигитализацијата

44 Друг феномен по Сноуден, е тоа што државите успешно ги убедиле своите граѓани и јавноста дека „сувереноста и државниот авторитет се неопходни за зачувување на виталните добра“ (Pohle, Thiel, 2020, стр. 2).

45 Концептот на дигиталниот суверенитет е анализиран од мала група експерти што се занимаваат со оваа тематика: „Couture & Tourpin, 2019; Mueller, 2010, 2019; Pohle, 2020c; Pohle & Thiel, 2019; Thiel, 2014, 2019; Glasze & Dammann, in press; Peuker, 2020“ (Pohle, Thiel, 2020, стр. 3) – и во македонски контекст, проф. д-р Гоце Наумовски од Правниот факултет „Јустинијан Први“ при УКИМ в.в. со правото на информатичка технологија. Но, она што може да се прикаже како надеж се здружените реакции на научната јавност и експертите за ИКТ што продолжуваат јавно да ги изразуваат своите стравови дека фокусирањето на државите кон информатичката безбедност и регулацијата на интернетот ќе значи нарушување на универзалноста на интернетот преку негова фрагментација на национални дигитални сегменти, што ќе предизвика информатичка и географска изолација на државите (Ibid.).

46 Cf. e-Estonia (<https://e-estonia.com/>) со три стратешки планови, еден Национален оперативен бродбенд план, една краткорочна стратегија, девет национални стратегии, две Национални стратегии со акциски планови и еден ревидиран акциски план на Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА), или вкупно седумнаесет (17) документи за период од тринаесет (13) години – колку што постои МИОА – но, сè уште без постоечка функционална дигитализација на државата (<https://mioa.gov.mk/?q=mk/documents/strategies>).

на македонскиот суверенитет, може да се поделат на три нивоа: македонска јуриспруденција и јурисдикција, извршна власт и „дигитална“ класна стратификација. Но, имајќи предвид дека трудот се фокусира на аспектите од овој суверенитет во ЕЛС, нема да се задржуваме на првите два предизвици, туку преку социолошкиот осврт ќе го резимираме македонскиот дигитален суверенитет на национално ниво.⁴⁷

2.1 СОЦИОЛОШКИ ОСВРТ НА МАКЕДОНСКИОТ ДИГИТАЛЕН СУВЕРЕНИТЕТ

На микро (дигитално) ниво, може да ги анализираме индивидуите или интеракциите помеѓу физичките лица во информатичкиот простор, каде што доаѓаме до интересен несоборлив факт – секоја интеракција помеѓу граѓани во информатичкиот простор се одвива преку посредништво на глобална корпорација. Без оглед дали тоа е американска, кинеска, руска или друга, не постои македонска компанија што овозможува информатичка комуникација – туку таа задолжително е условена најчесто од дел на групацијата позната како ФАГМА (анг. FAGMA – Facebook, Apple, Google, Microsoft, Amazon). Истиот случај се повторува кога е во прашање пребарувањето податоци – повторно, не постои македонски економски оператор преку кој ќе може да пребарувате податоци, туку тоа мора да го вршите преку Гугл, Бинг, Аск (анг. Bing, Ask) итн.

На макро (дигитално) ниво, може да се анализираат комуникациите помеѓу државите во информатичкиот простор, каде што забележлива е дискриминацијата помеѓу граѓаните и политичарите, кои за разлика од првите користат безбедни мрежи за комуникација со другите држави – пример за тоа се состаноците на НАТО, кои се одвиваат на посебна мрежа и под посебен протокол. Дополнително, појавата на Четвртата индустриска револуција во време кога некои држави сè уште немаат започнато со уживањето на бенефитите од Третата, само ја потврдува напомената од третиот Генерален секретар на ООН, господинот У Тант (U Thant), кој забележал дека „космичката ера ја зголемува разликата меѓу развиените и регионите во развој од светот на алармантно ниво“ (UNSG Memorandum to Vienna Conference on the Exploration and Peaceful Uses of Outer Space, 1968, стр. 14).

⁴⁷ Првото ниво е македонската јуриспруденција и јурисдикција: кај правната наука не постои ниту унифициран став во поглед на систематизацијата на информатичкото или, поточно, космичкото право како научна област во правните науки, ниту, пак, постои богатство од различни пристапи во високообразовната и научноистражувачката дејност поврзани со информатичкото (читај космичкото) право, *a fortiori* на ниту една високообразовна установа во Републиката не постои ниту катедра, ниту оддел, ниту институт специјализиран за информатичкото право, и истото се предава на дел од правните факултети, но под катедри/оддели/институти од други области на правните науки; додека, пак, кај судската власт не постои специјализиран оддел или распределба на судии според Годишните планови за работа на информатичко-правни предмети. Јавното обвинителство, иако е посебна приказна што не е дел од судската власт, сепак како дел од *opinio iuris* на државата не го следи примерот на МВР и во рамките на својата организација нема развиено, ниту, пак, има најавено план за воведување специјализиран оддел за информатички криминал во рамките на основните, вишите или републичкото обвинителство;

Второ е извршната власт, која, за жал, не одржува континуитет на добро владеење во информатичките работи што може да се согледа од еволуцијата на МИОА, кое започна со ветувачки успех, а денес најновата вест што им ја соопштува на граѓаните е дека „Министерот Шакири одржа состанок со претставници на SpaceX за да обезбеди брз интернет“ (<https://www.mioa.gov.mk/?q=mk/node/3322>), наспроти бенефит-начелото од Меѓународното космичко право, кое предвидува низа поволности за опслужување од услугите на овој космички потфат (Declaration on International Cooperation in the Exploration and Use of Outer Space for the Benefit and in the Interest of All States, Taking into Particular Account the Needs of Developing Countries, UN, 1996) или, пак, најавените подготовки за нов закон за дигитална агенција, чие евентуално усвојување не само што ќе го потврди неуспехот, туку и ќе го постави прашањето за оправданоста на постоењето на МИОА (<https://mia.mk/e-se-formira-agenci-a-za-digitalizaci-a-na-opshtestvoto-i-it-poddrshka-na-institucii/>);

Класната стратификација во македонското општество предизвикана благодарейќи на претходните две нивоа, но уште повеќе и од комплетното заборавање и игнорирање на уставната должност на државата за „поттикнува(ње) и помага(ње) (на) техничката култура“ (член 47 од Уставот), доведе до создавање посебна класа граѓани – вработени во ИКТ-секторот наспроти останатите работници од сите останати индустрии, кои се одделени од македонската реалност поради високите плати (за македонскиот, но не и за европскиот или светскиот пазар), бенефиции и поволности овозможени најчесто од странски компании што работат со македонски експерти за ИКТ. Со тоа полека но сигурно се градат основите за идни социјални немири, кои моментално привремено се одложуваат со актуелните брзи сертифицирања и лиценцирања од најчесто неовластени субјекти во областа на доживотното учење – кои, пак, претставуваат нелојална конкуренција на целокупниот македонски образовен систем, вклучувајќи ги и операторите што ја вршат оваа дејноста согласно закон.

Од досега изнесеното може полесно да се избистрат класните релации в.в. со македонскиот информатички простор, кои се на три нивоа: граѓани *vis a vis* политичари; работници од ИКТ-индустрија *vis a vis* работници од сите останати индустрии; и граѓани со техничка култура *vis a vis* технички неуки граѓани⁴⁸

3. ПРАВНА РАМКА НА МАКЕДОНСКИОТ СУВЕРЕНИТЕТ И ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА

Развојот на народната македонска власт своите зачетоци ги има во Крушевската Република од 1903 година, како прва републиканска искра на Балканот, која продолжи да свети сè до 1941 година, кога преку „т.н. воени комитети, народни комитети, НОО, НО комитети, одбори за народна помош итн.“ (Поповска, 2005, стр. 492) се дадоа основите за нејзино реализирање и материјализација во објективната реалност, најпрвин преку Декларацијата на Антифашиското собрание на народното ослободување на Македонија за основните права на граѓанинот на демократска Македонија од 1944 година, а потоа со уставите на Демократска Федерална Македонија, Народна Република Македонија, Социјалистичка Република Македонија и последно Република Македонија – каде што македонскиот суверенитет е регулиран во Уставот, најпрвин – природно – во воведниот дел или Преамбулата, потоа во првиот член каде што Републиката се декларира како „суверена, самостојна, демократска и социјална држава“, а потоа се објаснува дека суверенитетот „е неделив, неутуѓив и непренослив“. Наредниот – член 2 – го препознава изворот и сопственикот на македонскиот суверенитет („произлегува од граѓаните и им припаѓа на граѓаните“), но и начинот за негово реализирање во објективната реалност на Републиката („преку демократски избрани претставници, по пат на референдум и други облици на непосредно изјаснување“).⁴⁹

ЛС е регулирана како темелна вредност на уставниот поредок во член 8 (1) алинеја 9 и понатаму е обработена во посебна глава бр. V од член 114 до член 117 и во Амандманите XVI и XVII на Уставот, како и со Законот за локална самоуправа („Службен весник на Р. Македонија“ бр. 5/2002), каде што ЕЛС добија значително проширени надлежности преку непосредно граѓанско учество и преку претставници „во одлучувањето за прашања од локално значење, а особено во областите на јавните служби, урбанизмот и руралното планирање, заштитата на околината, локалниот економски развој, локалното финансирање, комуналните дејности, културата, спортот, социјалната и детската заштита, образованието, здравствената заштита и во други области утврдени со закон“.⁵⁰

48 Класни релации помеѓу граѓаните и политичарите во однос на информатичката безбедност и заштитата на личните податоци – првите се дискриминирани во однос на вторите и не уживаат еднакво иста заштита како нив; Класни релации помеѓу работниците од ИКТ-индустријата наспроти работниците од сите останати индустрии – првите се јавуваат како нова работничка класа, која е несвесна дека е работничка класа благодарейќи на високите плати, бенефиции и поволности, со што придонесува за зголемување на општествената стратификација и создавање услови за идни потенцијални социјални немири. Од друга страна, заменувањето голем број работни места со вештачка интелигенција и роботизацијата на производниот процес, кој само ќе се зголемува со тековната Четврта индустриска револуција, ќе придонесе за зголемување на оваа стратификација што тогаш – во иднина, кога ќе се случи – ќе опфати и дел од овие вработени во ИКТ-секторот, што, пак, само ќе придонесе за уште поголема стратификација; Последната стратификација се однесува на граѓаните што имаат техничка култура (в.в. со вештините за ИКТ), наспроти оние што се технички неуки. Класните релации помеѓу овие две категории само ќе се зголемуваат, особено со Четвртата индустриска револуција, односно пропорционално со неа ќе растат и фрустрациите – кои само ќе придонесат за дискриминаторски однос на втората категорија граѓани, до тој степен што ќе овозможи нивно комплетно исклучување од новите вештачко-интелигентни општествени процеси.

49 „Во Република Македонија суверенитетот произлегува од граѓаните и им припаѓа на граѓаните. Граѓаните на Република Македонија власта ја остваруваат преку демократски избрани претставници, по пат на референдум и други облици на непосредно изјаснување“ – член 2 од Уставот на Република Македонија.

50 Ова многу кратко напомување на главните одредби од правната рамка претставува вовед за емпириското истражување на примената на дигиталното „учество во управувањето со јавните работи на својата земја, непосредно или преку слободно избрани претставници“ (член 21, став 1 од Универзалната декларација за правата на човекот – УДПЧ) во смисла на член 2 од Уставот, Законот за локална самоуправа („Службен весник на Р. Македонија“ бр. 5/2002) и Законот за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните („Службен весник на Р. Македонија“ бр. 81/2005) и примената на „право(то) на слобода на мислење и изразување, што го опфаќа и правото да не биде вознемируван за своето мислење, како и правото да бара, прима и шири информации и идеи со кои било средства и без оглед на границите“ (член 19 од УДПЧ) во смисла на член 16 од Уставот и правните акти за регулирање на официјалните социјални профили и веб-адреси на ЕЛС во информатичкиот простор – доколку тие постојат.

4. ЕМПИРИСКО ИСТРАЖУВАЊЕ: АНАЛИЗА НА ИНФОРМАЦИИ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР

На Барањата за слободен пристап до информации од јавен карактер, 66 (81 %) од вкупно 81 ЕЛС доставија одговори, ниту една ЕЛС не донела решение за одбивање на побараните податоци, но затоа 15 (19 %) ЕЛС применуваат административен молк.⁵¹ Дополнително, од сите ЕЛС што одговориле, само 17 (26 %) ги почитуваат стандардите на македонскиот јазик и ги одговорија прашањата согласно македонската граматика, а останатите навлегуваа во дискусија, политичка промоција на актуелните локални власти, планови за иднина и долги есеи на темата – некаде и по 6 страници – без притоа да достават едноставни да/не или воопшто одговори со кои ќе се овозможи едноставен пристап до информациите од јавен карактер.⁵²

Анализата на првото прашање – „Врз основа на кој акт Вашата локална самоуправа ги регулира начините за работа на официјалните социјални профили и веб-адреса, поконкретно делот за блокирање, исклучување и забрана за коментирање на граѓаните (доколку постои актот, да се достави електронски запис од него)?“ – ги даде следниве резултати:

- 58 ЕЛС директно одговорија дека немаат донесено акт со кој се регулира начинот за работа на официјалните социјални профили и веб-адреси од кои 1 ЕЛС индиректно се повика дека ги следи Политиките и правилата на Фејсбук;
- 1 ЕЛС се повика на Кодексот за административни службеници и известување на Фејсбук за тоа како постапува општинскиот администратор;
- 1 ЕЛС се повика на Водичот за мониторинг на говорот на омраза од Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги (АААМУ);
- 1 ЕЛС директно се повика на Политиките и правилата на Фејсбук;
- 1 ЕЛС се повика на: Програмата за комуникација и транспарентност на општината од 2021 година, усвоена од Советот; Политиката за квалитет и Прирачникот за квалитет – во кои, иако се регулираат начините за работа на веб-адресите и официјалните општински профили на социјалните мрежи, сепак нема одредби за блокирање, исклучување и забрана за коментирање на граѓаните;
- 1 ЕЛС се повика на: Процедура за работење во одделението за односи со јавност, стандард ISO 9001: 2015; Процедура за одржување на интернет-страницата на општината и Одлука за внатрешна организација, делокруг и начинот на извршување на задачите на општинската администрација на општината предложена од Градоначалникот, а усвоена од Советот во 2015 година – со истата забелешка од претходната ЕЛС, дека во овие акти не постојат одредби за блокирање, исклучување и забрана за коментирање на граѓаните; и
- 3 ЕЛС дадоа нејасен одговор, како што е образложено во фуснота број 52.⁵³

51 Поради ова, пратена е жалба до Агенцијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер на 6.9.2021 година и доколку таа е усвоена и се добијат податоците од останатите ЕЛС во разумни рокови, тогаш овие податоци ќе бидат дополнително вметнати во трудот. До 26.11.2021 година не постои одговор од надлежната Агенција.

52 Она што е ноторно низ мнозинство ЕЛС е вештото избегнување да одговорат конкретно за нивната практика за блокирања, исклучувања и забрани за коментирање на граѓаните. Ова некаде „мутира“ до тој степен што практично не може да се разбере одговорот, иако тој се доставува; додека, пак, ЕЛС, кои доставија противправни двојазични одговори, заслужуваат посебна анализа бидејќи одговорите не само што немаа допирна точка со поставените прашања, туку и македонскиот превод е неразбирлив до тој степен што може слободно да се каже дека станува збор за некој друг јазик.

53 Во првото прашање беше вметнато контролно потпрашање, односно во случај да се одговори позитивно, да биде доставен електронски запис од актот на кој се повикуваат. Меѓутоа, известување на Фејсбук не претставува правен акт донесен од ЕЛС; Водичот од АААМУ може да биде поддршка во толкувањето и примената на општинскиот акт или основ/повод/инспирација за негова подготовка, но сепак тој не претставува општински акт; истото важи и за Политиките и правилата на Фејсбук; додека, пак, актите Програма, Политика и Прирачник од Советот на ЕЛС, иако се усвоени, сепак немаат одредби за темата што е истражувачки интерес на трудот, исто како и другата ЕЛС, чии Процедури и Одлука немаат вакви одредби. Затоа може да се резимира дека само две ЕЛС од оние што доставија јавни информации имаат усвоено вакви акти, но во нив не постојат одредби и правни основи за постапување на службите со блокирањето, исклучувањето и забраната за коментирање на граѓаните.

Дванаесет (12 или 18 %) ЕЛС директно одговорија дека блокираат граѓани, односно дека арбитрарно одлучуваат што претставува говор на омраза, некои до тој степен што се воделе од Кривичниот законик, други што го дефинираат блокирањето на граѓаните како нивна „интерна работа“ – наспроти 3 (или 5 %) ЕЛС, кои одговорија дека не вршат никакви забрани за коментирања, блокирања или ограничувања на слободата на говор во информатичкиот простор – и останатите 2 (или 3 %) ЕЛС, кои одговорија дека немаат никакви профили на социјалните мрежи, како и 49 (или 74 %) ЕЛС, кои не доставија јавни информации во однос на тоа која е нивната, во најмала рака, практика за постапување со коментарите од граѓаните на официјалните социјални профили и веб-адреси на ЕЛС.⁵⁴

Анализата на второто прашање – „Дали Вашата локална самоуправа има опција да можат граѓаните и здруженијата на граѓани преку официјалната веб-адреса: да поднесуваат иницијативи за распишување локални референдуми; да покренуваат граѓански иницијативи; да поднесуваат барања за свикнување собири на граѓани и да поднесуваат претставки и предлози до органите на Вашата локална самоуправа (доколку постојат вакви опции да се достави поединечен линк за секоја од нив)?“ – ги даде следниве резултати:

- 38 ЕЛС одговорија дека немаат таква опција;
- 25 ЕЛС одговорија дека имаат таква опција;
- 3 ЕЛС не одговорија повикувајќи се на непостоење правен основ за ваквите дигитални (технички) можности согласно Законот за локална самоуправа, Законот за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните и/или процедурите пред Државната изборна комисија (ДИК).⁵⁵

25 ЕЛС или сите што одговорија позитивно на второто прашање ја поврзуваат дигитализацијата на административниот процес за поднесување претставки, граѓански иницијативи, референдуми, собири на граѓани итн. со праќање електронска пошта до општината или порака до Градоначалникот (11 ЕЛС), а поретко и до Советот, или, пак, со праќање пораки за пријавување некаков проблем во нивната месна, урбана и/или ЛС (14 ЕЛС).

15 ЕЛС во одговорите напомнаа дека иако немаат посебни софтверски алатки за таа намена, сепак дигитализирани поднесоци, претставки и иницијативи прифаќаат преку официјалните електронски пошти.⁵⁶

54 Одговорите на 12 ЕЛС, кои доставија јавни информации дека вршат ограничувања на слободата на говор, може да се групираат во две групи – првата, која се повикува на говорот на омраза како основ за исклучување/блокирање/забрана за коментирање на граѓаните, и другата, која се повикува на навредливи/непристојни/недолични коментари како основа за постапување на општинските администратори (читај: цензори).

55 И во второто прашање беше вметнато контролно потпрашање, односно во случај да се одговори позитивно, да биде доставена електронска врска (или со калкирање „линк“ од англ. link) од информатичкиот простор каде што конкретната техничка можност за поднесување електронски иницијативи, претставки, собири на граѓани, референдуми е овозможена за граѓаните на ЕЛС.

56 Тука значајно е да се забележат ЕЛС – општините – Демир Хисар, која има посебна софтверска апликација за комуникација со граѓаните и Општина Карпош, која има посебна апликација за комуникација со месните заедници, но и двете немаат дигитализација на административниот процес за непосредно учество на граѓаните во управувањето со јавните работи. За потребите на трудот, а со цел испитување на точноста на јавните информации, анализирана е посочената апликација од Општина Карпош (МЗедница, Достапна на: <https://mzaednica.mk/>) и кога таа ќе се отвори, дава опција и за Општините Кочани и Валандово, но сепак овие ЕЛС не доставија одговори за постоењето на оваа апликација, за која мора повторно да се нотира дека не претставува дигитализиран процес, туку дигитална алатка за комуникација со граѓаните. Оваа мобилна апликација е првично за пофалба, но за целите на оваа истражување само потврдува дека постои високо ниво на техничка и правна неукост на темата за македонскиот дигитален суверенитет, бидејќи преку оваа апликација не постои можност за електронско поднесување граѓански иницијативи, собири на граѓани и референдуми. Таа претставува добра основа за интегрирање на сите ЕЛС и дополнување на техничките можности со појака контрола за потврда на вистинитоста на корисниците и додавање можност за електронско потпишување и поднесување граѓански иницијативи, референдуми и собири на граѓани. Во секој случај, а во име на вистината и со цел правилно оценување на оваа апликација, за тоа е потребно да се изведе посебно истражување во кое ќе се анализираат сите димензии на оваа апликација, особено во однос на актите што ги регулираат нејзините технички функции. Не може а да не се забележи дека зачудува тоа што МЗедница не е надградена за сите ЕЛС, како и игнорантскиот однос кон граѓанските платформи за електронско учество во управувањето со јавните работи, како што е платформата МојГрад (<https://mojgrad.mk/>), каде што по поднесувањето на иницијативите до Советот на Град Скопје, сите иницијативи беа отфрлени (<https://skopskoeho.mk/sovetot-na-skopje-povtorno-ostana-gluv-na-graganskite-barana-za-zelen-i-human-grad/>).

Освен двете контролни потпрашања вклучени во самите прашања до ЕЛС, дополнително е поднесено Барање за слободен пристап до информации од јавен карактер до МВР и ЈО, каде што првата институција одговори, а втората одговори дека нема да одговара. На контролното прашање, МВР потврди дека во системот не постојат податоци за поднесени кривични пријави според член 394-г од Кривичниот законик (КЗ) од страна на ЕЛС во последниот петгодишен период, додека, пак, јавните информации од ЈО не се достапни за овој труд.



ЗАКЛУЧОК И ПРЕПОРАКИ

Генералниот заклучок од анализата на јавните информации се состои во загрижувачката техничка неукост што е пропорционално поврзана со правната неукост во информатичките и комуникациските технологии, но и општо во правото, што, пак, ни го дава одговорот на прашањето зошто македонската дигитализација се наоѓа во оваа состојба наспроти состојбата во други држави.

Од јавните информации добиени со првото прашање може да се донесе заклучокот дека кај ЕЛС не постои правна свест за потребата од регулирање на официјалните социјални профили и веб-адреси на ЕЛС. Иако, некои ЕЛС се повикуваат на законските основи за информирање на јавноста (член 8 од Законот за локалната самоуправа, „Службен весник на Р. Македонија“ бр. 5/2002) како оправдување за непостоење акти донесени од ЕЛС, сепак тоа не значи дека ЕЛС не треба да донесат акти со кои подетално ќе ги уредат во најмала рака веб-адресите согласно овој правен основ од законот (читај и соодветниот основ од Статутот на ЕЛС). Ваков случај има само во две општини што имаат донесено посебни акти за регулирање на работата со официјалната веб-адреса и социјалните профили. А, со оглед на тоа што три (3) од вкупно пет (5) општини што одговориле дека имаат ваков акт не распознаваат дека објава на Фејсбук, Правила и политики на Фејсбук, како и Водич од АААМУ не претставуваат акти од ЕЛС – тоа загрижува во однос на степенот на правната неукост на ЕЛС.⁵⁷

Од јавните информации добиени со второто прашање, воочлива е збунетоста на ЕЛС, кои не прават разлика помеѓу електронски поднесок, електронска комуникација со граѓаните или едноставното скенирање на печатените документи и нивно праќање по електронски пат наспроти целосна дигитализација на процесите; или, пак, на пример, помешување на она што значи дигитализација на јавна услуга *vis a vis* дигитализација на административен процес со цел полесно остварување на човековите права, што, пак, го покренува прашањето, односно уставната должност на Републиката за поддршка и поттикнување на техничката култура (член 47 од Уставот).⁵⁸

Како краен заклучок, добиен со помош на контролните прашања од МВР, претставува потврдата дека сите ЕЛС што арбитражно и самовласно одлучуваат надвор од судска постапка за тоа кај кои граѓани постојат основи за сомневање дека извршиле кривично дело – говор на омраза, немаат поднесено кривична пријава до МВР за некој граѓанин што наводно шири говор на омраза по член 394-г од КЗ во последниот петгодишен период, туку тоа го прават на своја рака.

Генералните препораки што произлегуваат од емпириското истражување може да се групираат согласно двете човекови слободи и права што се предмет на интерес во овој труд:

- Во врска со македонскиот дигитален суверенитет во ЕЛС, односно правото на учество во управувањето со јавните работи на својата земја: препорака за усвојување акт од ЗЕЛС, подготвен во

⁵⁷ Дополнителен заклучок од анализата на јавните информации добиени од првото прашање претставува неовластеното преземање на надлежностите и од јавното обвинителство и од судската и од извршната власт од страна на некои ЕЛС, кои се впуштаат во противправна оценка, пресуда и ограничување на слободата на говор на граѓаните и дејствуваат како јавен обвинител, судија и Управа за извршување на санкциите, истовремено.

⁵⁸ Друг заклучок, во оваа насока, е и високиот процент на контрадикторни одговори – пр. „имаме таква опција на веб-страницата“, но кога ќе се пристапи на интернет-врска што ја доставиле, секаде без исклучок се забележува дека не постои таква техничка можност, туку се објавени цитати од законските одредби поврзани со граѓанските иницијативи, референдумите, анкетите итн. (25 ЕЛС), со исклучок на неколку ЕЛС, кои имаат дигитални алатки за комуникација со граѓаните, но не и функционална дигитализација на целиот административен процес поврзан со непосредното учество на граѓаните во управувањето со јавните работи на нивната ЕЛС (види фуснота бр. 56).

соработка и под мониторинг на МАНУ, кој ќе им помогне на сите ЕЛС да воспостават стандарди и процедури за работа со официјалните профили на социјалните мрежи и веб-адреси преку усвојувањето Прирачник од ЗЕЛС и МАНУ, кој ќе ги олеснува и ќе ги води ЕЛС низ нивните дигитализации, особено во смисла на разликување и олеснување на дигитализацијата на официјалната комуникација помеѓу граѓаните и ЕЛС, јавните услуги и административните процеси во надлежност на ЕЛС;

- Во врска со слободата на говор во информатичкиот простор – ЕЛС не смеат да вршат ограничувања на слободата на говор во ниеден случај, освен доколку за тоа не постои судска одлука. Во спротивен случај, доколку ЕЛС продолжат да влегуваат во улогата на „кадија те тужи – кадија те суди“, тогаш постои опасност за оваа кривичноправна надлежност врз говорот и делата на омраза да ја преземат ЕЛС, а во име на слободата на говор или заштитата од говорот на омраза, што би претставувало нарушување на темелните вредности на македонскиот уставен поредок и основ за кривичен прогон на локалните власти што го практикуваат ова.⁵⁹

Резимирано, ЕЛС не распознаваат што претставува дигитализација на јавна услуга *vis a vis* дигитализација на административен процес *vis a vis* електронски поднесоци/електронска комуникација со граѓани; и ЕЛС не се овластени да вршат ограничувања на слободите и правата на граѓаните, вклучително и во информатичкиот простор. Ова претставува исклучива судска надлежност, а за ЕЛС што вршат вакви ограничувања на слободата на говор постојат основи на сомневање дека извршиле најмалку три кривични

59 Препораките може да се групираат согласно одговорите на ЕЛС, кои вршат забрани/исклучувања/блокирања на граѓани, образложени во фуснота број 54. Па, така, првата препорака за првата група ЕЛС, кои се повикуваат на говорот на омраза како оправдување на своите дејствија, се состои во безусловно покорување пред слободата на говор од страна на ЕЛС, односно од страна на административните службеници вработени во ЕЛС, кои практично работат како цензори или арбитри врз слободата на говор и надвор од судска постапка пресудуваат дали некој коментар од граѓанин е или не е говор на омраза. Кога ова ќе се надополни со комплетната правна неукост за оцената на тоа дали еден говор воопшто претставува говор на омраза, се добива несоборлив факт дека оние ЕЛС што влијаат врз слободата на говор со оправдување за заштита од „говор на омраза“, тоа го прават по досега непозната правна методологија или доктрина, без никакви варијабли/променливи вредности, иако постојат веќе воспоставени тестови за оцена на еден говор дали воопшто претставува говор на омраза – еден од поактуелните тестови се состои во пресметка на збир од: „кој“ го искажува говорот, вклучувајќи ја „целната група и публиката на која е упатена конкретната изјава“ (Михаилова, 2010, стр. 51); „што“ содржи тој; „каде“ се случил и „под кои околности“ (ibid. стр. 47-54 cf. со Rosenfeld). Овој тест на Розенфелд и/или други вакви тестови мора да бидат вметнати во внатрешните акти на ЕЛС и само доколку ЕЛС проценат дека тестот е позитивен, за тоа треба да го известат надлежното обвинителство и/или МВР, а не самовласно да пресудуваат и да ја ограничуваат слободата на говор на кои било граѓани.

Додека препораката за ЕЛС, кои отстрануваат „недолични/навредливи/непристојни“ коментари, е безусловно почитување на стандардите поставени од Европскиот суд за човекови права (ЕСЧП) преку пресудите:

– *Сурек против Турција* [ГСС, Број 1], (SÜREK v. TURKEY (GC, No. 1) бр. 26682/95 – каде што ЕСЧП пресудил дека властите се вмешале во слободата на говорот на подносителот на жалбеното барање и потврдил дека слободата на говорот претставува основа на демократското општество, која опфаќа

и идеи и информации што може да шокираат, да вознемират или да навредат (напоменувајќи дека) без толеранција и подлабоки размислувања, не може да се зборува за постоење демократско општество, (а) секое ограничување на слободата на говорот мора да биде тесно определено, а потребата мора да биде убедливо образложена (Димитриева, 2016, стр. 20);

– *Озгур против Турција* (ÖZGÜR GÜNDEM v. TURKEY), бр. 23144/93 – која е водечка пресуда на ЕСЧП за утврдување позитивни обврски за државите в.в. со „заштита(та) на слободата на пресот (медиумите) од напади што се извршени од поединци“ (ibid. стр. 24);

– *Лингенс против Австрија* (LINGENS v. AUSTRIA), бр. 9815/82 – за овој труд важна во контекст на слободното пренесување информации и идеи за политички прашања од граѓаните. Во овој случај, Лингенс го коментирал однесувањето на австрискиот канцелар како „основен/базичен опортунизам“, „неморално“ и „недостоејствено“ и поради тоа што не бил во можност да ги докаже овие квалификации, бил осуден согласно Австрискиот кривичен законик, но ЕСЧП ја уважил жалбата и поставил судски преседан за разликување меѓу вредносна процена што не налага постоење докази и изјава што содржи факти, како и поставување стандард (спротивен од практиката на македонските ЕЛС) дека „иако политичарите имаат право на еднаква заштита како и сите други, границите за медиумите се пошироки за изнесување критицизам, а тие граници мора да се избалансираат со јавниот интерес за отворена дискусија во однос на политички прашања“ (ibid. стр. 25).

Иако овие пресуди се однесуваат за новинари и медиуми, сепак кога ќе се земе предвид дека денес преку социјалните мрежи сите граѓани може да дејствуваат како граѓански новинари, тогаш ЕЛС, кои под маската на „заштита од говор на омраза“ ја штитат личноста на функционерите од локалните власти, со ова имаат дадено правен основ за поднесување жалби од македонските граѓани чија слобода на говор е ограничена до ЕСЧП и надоместок на нематеријалната штета што ја претрпеле.

дела – повреда на рамноправноста на граѓаните в.в. со дискриминацијата соодветна на основот што е причина за ограничување на нивната слобода на говор во информатичкиот простор (член 137 в.в. со член 417 на КЗ), самовластие (член 392 од КЗ), како и злоупотреба на службената положба и овластување (член 353 од КЗ) – во случај на прибавување некаква корист за себе или за друг или на друг му нанеле штета, а како последица од ограничувањето на слободата на говор.⁶⁰

Дополнително, ЕЛС што следат акти донесени од Фејсбук вршат неовластена и противправна примена на меѓународното право во домашниот правен поредок и ги подведуваат македонските граѓани кон директна (монистичка) примена на правен акт што не е донесен од овластен субјект за таа намена (меѓународна организација, билатерален или мултилатерален договор), туку од транснационална корпорација – спротивно на македонскиот устав (член 68 (1) алинеја 6, член 118, член 119 и член 121).

Имајќи предвид дека заклучоците и препораките за аспектите на македонскиот дигитален суверенитет во ЕЛС се претставени погоре, а на почетокот на овој труд ги дијагностициравме и предизвиците пред македонскиот дигитален суверенитет на национално ниво, ќе завршиме со генерална препорака за нив согласно податоците од анализата на претседателот на МАНУ, академик Љупчо Коцарев (2021) („Статусот на науката во Македонија од независноста до денес: каде одиме?“ Во: Нова Македонија).⁶¹

Во оваа колумна, претседателот на МАНУ има извршено компаративна анализа за вложувањето во научноистражувачката дејност во Македонија vis a vis други држави и од неа имаме увид во фактот дека во буџетот на МАНУ само „54 проценти се буџетски средства финансирани од основниот државен буџет, а дури 46 проценти се буџетски средства финансирани од странски и домашни извори за вршење фундаментални и применети истражувања“ (Ibid.)⁶²

60 Со оглед на тоа што коментарите или говорот на граѓаните – без разлика дали се во објективната или виртуелната реланост, односно во информатичкиот простор – треба да бидат ослободени од страв за кривичен прогон и реално нема потенцијал да предизвикаат дела од омраза или Трета светска војна, туку може единствено да предизвикаат дебата во јавноста за некои теми (кои можеби не се посакувани за моменталната локална и/или централна власт?), како и погрешната методологија на сите ЕЛС за отстранување коментари од граѓани, претставува загрижувачка состојба што бара итен третман, особено поради дискриминацијата на граѓаните. Згора на ова, се јавуваат и повеќе други проблеми, кои освен веќе забележаното неовластено преземање овластувања и надлежности од јавното обвинителство, извршната и судската власт, се поставува и прашањето дали граѓаните што оставиле „недолични коментари“ арбитрарно пресудени како такви од административен службеник што во ситуацијата задолжително и најважно ја штити личноста на неговиот претпоставен (Секретар, Градоначалник, Советници и др.) и потоа се блокирани/исклучени/забранети од официјалните социјални профили на ЕЛС; дали можеби овие ЕЛС водат некоја квазикривична евиденција каде што по извесен период овозможуваат враќање или, пак, обезбедуваат некакви обуки (читај: ресоцијализација и реинтеграција) за слободата на говор за овие квазиосудени (читај: исклучени) граѓани?

61 <https://www.novamakedonija.com.mk/makedonija/politika/%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%83%D1%81%D0%BE%D1%82-%D0%BD%D0%B0-%D0%BD%D0%B0%D1%83%D0%BA%D0%B0%D1%82%D0%B0-%D0%B2%D0%BE-%D0%BC%D0%B0%D0%BA-%D0%B5%D0%B4%D0%BE%D0%BD%D0%B8%D1%98%D0%B0-%D0%BE%D0%B4-%D0%BD-2/>. Пристапено на: [27.08.2021].

62 Споредбената анализа е дадена меѓу Македонија и Германија, а врз основа на бројот на жители и буџетите на двете држави: „по примерот на Германија, во Македонија, надвор од универзитетите, треба да има научни институции со 2 800 вработени и со вкупен буџет од околу 100 милиони евра“ (Ibid.); како и споредбена анализа помеѓу истите држави со други параметри:

...организирање на вработените во независни институти, кои иако соработуваат со универзитетите, не се дел од нив. Притоа од вкупниот број вработени, околу 1 700 треба да бидат истражувачи, од кои 40 треба да бидат и професори на некои од универзитетите во Македонија, помал дел од нив треба да бидат истражувачи сениори вработени на неопределено време, други да бидат водачи на тимови (вработени на определено време), студенти и посетители, а 1 100 треба да бидат технички лица (кои работат во лабораториите) и администрација. (Ibid.)

Друг аспект од компаративната анализа е споредбата помеѓу Македонија и Бугарија, в.в. со МАНУ и Бугарската академија на науките (БАН) со единствен параметар врз основа на бројот на жители:

МАНУ денес ја сочинуваат 35 члена во работен состав, од кои 29 академици и 6 дописни членови, а вкупниот број вработени во МАНУ изнесува 69, при што 30 се научни соработници (делумно финансирани од буџетот на државата), 30 се стручни и административни соработници и 9 се технички и помошни работници. За споредба, во Бугарската академија на науките работат околу 3 000 научни работници, 100 пати повеќе од научните соработници во МАНУ, иако бројот на жители во Бугарија е само 4 пати поголем од оној во Македонија. (Ibid.)

Со помош на оваа анализа доаѓаме до одговорот за детектираниот предизвик на македонскиот информатички суверенитет, а како единствена препорака за решавање на националните и локалните дигитални предизвици во овој труд претставува апелот до Собранието за зголемување на предвидените средства од републичкиот буџет во научноистражувачката дејност, која ќе овозможи не само достоинствена дигитализација на Република Македонија и ЕЛС, туку и целокупен развој на општеството преку должното признавање, почитување, заштитување и гарантирање не само на човековите слободи и права, туку и на нивната дигитализација – што, пак, ќе го овозможи воведот во македонските дигитални слободи и права.



КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА:

Учебници, монографии, книги, енциклопедии, речници и лексикони:

- Бајалџиев Д. (2007) *ВОВЕД ВО ПРАВОТО*, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје;
- Димитриева Ј. (2016), *Значајни пресуди на Европскиот суд за човекови права со коментар: говор на омраза и кривични дела од омраза*, ОБСЕ, Скопје;
- Манговски П. (1975) *МЕЃУНАРОДНО ЈАВНО ПРАВО*, Култура, Скопје;
- Михајлова Е. (2010) *ГОВОРОТ НА ОМРАЗА И КУЛТУРНАТА РАЗЛИЧНОСТ*, Темплум, Скопје;
- Наумовски, et al. (2013) *ПРАВО НА ИНФОРМАТИЧКА ТЕХНОЛОГИЈА*, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје;
- Поповска Б. (2005) *ДРЖАВНО-ПРАВНА ИСТОРИЈА НА МАКЕДОНИЈА*, Извори, Прв дел, Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје;
- Русо, Ж. Ж. (1978) *Општествениот договор или начелата на државното право*, МИСЛА et al, Скопје [J.J. Rousseau (1762) *Du contract social ou principes du droit politique*];
- Ташковски, А. (2020) *Примена на Меѓународното космичко право во внатрешниот поредок на Република Македонија*, магистерски труд, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје;
- Шкарик, Силјановска-Давкова (2007) *УСТАВНО ПРАВО*, Култура, Скопје;
- Шкарик, Силјановска-Давкова (2009) *УСТАВНО ПРАВО*, Култура, Скопје;
- Вујаклија М. (1954) *Лексикон страних речи и изрази*, Просвета, Београд;
- Вујаклија М. (1980) *Лексикон страних речи и изрази*, Просвета, Београд;
- Enciklopedija Leksikografskog Zavoda, 1961, Zagreb;
- Hindman, M. (2018) *The Internet trap: How the digital economy builds monopolies and undermines democracy*. Princeton University Press, <https://doi.org/10.23943/princeton/9780691159263.001.0001>;
- Lessig L. (1996) *Code And Other Laws of Cyberspace*, Basic Books, New York;
- Lessig L. (2006) *Code: And Other Laws of Cyberspace, version 2.0*, Basic Books, New York;
- MacCormick, N. (1999). *Questioning Sovereignty: Law, State, and Nation in the European Commonwealth*. Oxford University Press;
- Oxford English Dictionary (Fifth edition, 1995);
- PРАВНА ENЦИКЛОПЕДИЈА, Savremena Administracija, Beograd, 1979;
- Wiener N. (1948), *Cybernetics: Or Control and Communication in the Animal and the Machine*, MIT Press;
- Zuboff, S. (2019). *The age of surveillance capitalism: The fight for a human future at the new frontier of power*, Profile Books.

Статии:

- Коцарев, Љ. „Статусот на науката во Македонија од независноста до денес: каде одиме?“ Во: *Нова Македонија*, дневен весник, 27.8.2021;
- Aaronson, S. A. (2016) *The digital trade imbalance and its implications for internet governance* (Paper No. 25; Global Commission on Internet Governance), Centre for International Governance Innovation;
- Barlow, J. P. (1996) *A Declaration of the Independence of Cyberspace*, Во: *Electronic Frontier Foundation*, <https://www.eff.org/cyberspace-independence>;
- Christl, W. (2017). *Corporate Surveillance In Everyday Life. How Companies Collect, Combine, Analyze, Trade, and Use Personal Data on Billions* [Report], Cracked Labs, <http://crackedlabs.org/en/corporatesurveillance>;
- Creemers R.J.E.H. (2020), *China's Approach to Cyber Sovereignty*, Berlin: Konrad Adenauer Stiftung;
- Gesellschaft für Informatik. (2020) *Schlüsselaspekte Digitaler Souveränität* [Working Paper], Gesellschaft

- für Informatik, https://gi.de/fileadmin/GI/Allgemein/PDF/Arbeitspapier_Digitale_Souveraenitaet.pdf;
- Pasquale, F. (2016) Two narratives of platform capitalism, *Bo: Yale Law & Policy Review*, 35(1), 309–321 <https://ylpr.yale.edu/two-narratives-platform-capitalism>;
 - Pohle, J. & Thiel, T. (2020), Digital sovereignty, во: Christian Katzenbach and Thomas Christian Bächle, ед, *Internet Policy Review, Journal on internet regulation*, бр. 9(4);
 - Srnicek, N. (2017). The challenges of platform capitalism, Understanding the logic of a new business model, *Bo: Juncture*, бр. 23(4), стр. 254–257, <https://doi.org/10.1111/newe.12023>;
 - Tambiama M. (2020), Digital sovereignty for Europe, Брифинг, European Parliamentary Research Service, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651992/EPRS_BRI\(2020\)651992_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651992/EPRS_BRI(2020)651992_EN.pdf);
 - Tashkovski, A. (2018), "THE DRAFT CYBER-ARTICLES ON DIGITALIZATION OF HUMAN RIGHTS" Во: DETERRENCE AND ASSURANCE ACADEMIC ALLIANCE CONFERENCE, "Thinking Outside the Silo: Creative Problem Solving in Deterrence and Assurance", University of Nebraska – Lincoln & U.S. Strategic Command, https://www.stratcom.mil/Portals/8/Documents/AA_Proceedings/7.pdf?ver=2018-10-04-141147-460;
 - Willis H. Ware. 1967. Security and privacy in computer systems. In Proceedings of the April 18–20, 1967, spring joint computer conference (AFIPS '67 (Spring)). Association for Computing Machinery, New York, NY, USA, 279–282. DOI: <https://doi.org/10.1145/1465482.1465523>;
 - Yeli, H. (2017), A Three-Perspective Theory of Cyber Sovereignty, *Bo: Prism: A Journal*.

Меѓународни документи:

- Декларацијата за независност на Соединетите Американски Држави, Втор Континентален Конгрес, 1776 [United States Declaration of Independence, Second Continental Congress, 1776];
- Декларацијата за правата на човекот и на граѓаните, Народно Уставно собрание, 1789 [La Declaration des droits de l'Homme et du citoyen, Assemblée nationale constituante, 1789];
- Меѓународен пакт за граѓански и политички права, ООН, 1966 [The International Covenant on Civil and Political Rights, UN, 1966];
- Меѓународен пакт за економски, социјални и културни права, ООН, 1966 [The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, UN, 1966];
- Универзална декларација за правата на човекот и граѓаните, ООН, 1948 [The Universal Declaration of Human Rights, UN, 1948];
- Declaration on International Cooperation in the Exploration and Use of Outer Space for the Benefit and in the Interest of All States, Taking into Particular Account the Needs of Developing Countries, UN, 1996;
- The German Presidency of the EU Council, Together for Europe's recovery: Programme for Germany's Presidency of the Council of the European Union, Council of the European Union, 2020;
- UNSG Memorandum to Vienna Conference on the Exploration and Peaceful Uses of Outer Space, 1968.

Пресуди од ЕСЧП:

- *Лингенс против Австрија* (LINGENS v. AUSTRIA), бр. 9815/82;
- *Озгур против Турција* (ÖZGÜR GÜNDEM v. TURKEY), бр. 23144/93;
- *Сурек против Турција* [ГСС, Број 1], (SÜREK v. TURKEY (ГС, No. 1) бр. 26682/95.

Устави, закони и подзаконски акти:

- Декларација на Антифашиското собрание на народното ослободување на Македонија за основните права на граѓанинот на демократска Македонија, АСНОМ, 1944 година;
- Устав на Демократска Федерална Македонија;
- Устав на Народна Република Македонија;
- Устав на Социјалистичка Република Македонија;



- Устав на Република Македонија;
- Закон за ратификација на Европската повелба за локалната самоуправа („Службен весник на Р. Македонија“ бр. 23/97);
- Закон за ратификација на Дополнителниот протокол кон Европската повелба за локална самоуправа за правото за учество во работите на локалната власт („Службен весник на Р. Македонија“ бр. 130/2015);
- Конечна спогодба за решавање на разликите опишани во резолуциите 817 (1993) и 845 (1993) на Советот за безбедност на Обединетите нации, за престанување на важноста на Привремената спогодба од 1995 година и за воспоставување стратешко партнерство меѓу страните (т.н. „Преспански договор“);
- Закон за локалната самоуправа („Службен весник на Р. Македонија“ бр. 5/2002);
- Закон за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните („Службен весник на Р. Македонија“ бр. 81/2005 и 3/2006);
- Закон за техничката култура („Службен весник на С.Р. Македонија“, бр. 15/1986);
- Закон за поттикнување и помагање на техничката култура („Службен весник на Р. Македонија“ бр. 53/2000);
- Закон за кривичната постапка („Службен весник на Р. Македонија“ бр. 150/2010);
- Кривичен законик („Службен весник на Р. Македонија“ бр. 37/96, 80/99, 4/02, 43/03, 19/04, 81/05, 60/06, 73/06, 7/08, 139/08, 114/09, 51/11, 135/11, 185/11, 142/12, 166/12, 55/13);
- Статути на сите државни и приватни правни факултети во Републиката.

Користени веб-страници и мобилни апликации:

- Дигитален речник на македонскиот јазик. Достапно на: <http://drmj.eu/show/%D0%BA%D0%B8%D0%B1%D0%B5%D1%80%D0%BD%D0%B5%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0/%D0%B6>. Пристапено на: [14.9.2021];
- Anon (2018), "What is the Origin of the Word "Cyber"?", Alpine Security Blog. Достапно на: <https://alpinesecurity.com/blog/what-is-the-origin-of-the-word-cyber/>. Пристапено на: [2.8.2020];
- В.М.В.Ф. (2019а). "GAIA-X": Ein neuer Datenraum für Europa. Bundesministerium für Bildung und Forschung. <https://www.bmbf.de/de/gaia-x-ein-neuer-datenraum-fuer-europa-9996.html>;
- Encyclopedia Britannica, 18 Nov. 2020. Достапно на: <https://www.britannica.com/topic/sovereignty>. Пристапено на: 7.7.2021;
- ECPI University Blog (2018) "Where Does the Term "Cybersecurity" Come From?" Достапно на: <https://www.ecpi.edu/blog/where-does-the-term-cybersecurity-come-from>. Пристапено на: [10.11.2020];
- Jaiswal, S. (2011) "History of Cyber Security" JavaTpoint. Достапно на: <https://www.javatpoint.com/history-of-cyber-security>. Пристапено: [2021];
- Merriam-Webster Dictionary. Достапно на: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/sovereign>. Пристапено на: [6.7.2021];
- <https://e-estonia.com/>;
- <https://skopskoeho.mk/sovetot-na-skopje-povtorno-ostana-gluv-na-graganskite-barana-za-zelen-i-human-grad/>;
- <https://mia.mk/e-se-formira-agenci-a-za-digitalizaci-a-na-opshtestvoto-i-it-poddrshka-na-institucii/>;
- <https://mioa.gov.mk/?q=mk/documents/strategies>;
- <https://www.mioa.gov.mk/?q=mk/node/3322>;
- <https://mojgrad.mk/>;
- <https://mzaednica.mk/>.

ЕФЕКТИВНА ИСТРАГА: ЧЛЕНОТ 3 ОД ЕВРОПСКАТА КОНВЕНЦИЈА ЗА ЧОВЕКОВИ ПРАВА ВО ПРЕСУДИ ПРОТИВ РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Универзитет на Болоња и Универзитет во Сараево
Европска регионална мастер-програма за човекови права и демократија во
Југоисточна Европа (ERMA)

Ана Фуна

РЕЗИМЕ

Европскиот суд за човекови права (ЕСЧП/Судот) има исклучителна важност во заштитата на човековите права во Европа и во имплементацијата и почитувањето на Европската конвенција за човекови права (ЕКЧП/Конвенцијата) од страна на земјите потписнички. Како едно од апсолутните права што ги заштитува ЕКЧП е забраната за тортура, односно согласно членот 3, „никој не смее да биде подложен на тортура, нечовечно или понижувачко постапување или казнување“. Согласно долгогодишната практика на ЕСЧП, постојат два аспекта на овој член, односно материјален и процедурален. Процедуралниот аспект подразбира обврска за државите, односно домашните институции да спроведат ефективни истраги во однос на наводи на граѓаните (апликантите) за тортура, нечовечно или понижувачко постапување или казнување од страна на претставници на државните органи. Имено, Судот во својата практика има развиено критериуми што домашните истраги во однос на ваквите наводи треба да ги исполнуваат за тие да бидат во согласност со процедуралниот аспект на членот 3 од ЕКЧП и да им обезбедат заштита на жртвите. Во пресудите против Северна Македонија, Судот има утврдено, во повеќе наврати, дека постапувањата на домашните институции не биле во согласност со обврските од членот 3 и, следствено, не спровеле ефективни истраги почитувајќи ги стандардите воспоставени од Судот. Анализата на практиката на ЕСЧП во

овој контекст и на пресудите против Северна Македонија укажуваат на долгогодишен системски проблем. Дополнително, од исклучителна важност е домашните институции овластени за спроведување истраги за наводи на тортура или други видови малтретирање⁶³ да ја променат својата практика и во постапувањето по вакви наводи да ги имаат предвид ставовите и практиката на ЕСЧП, а сè со цел исполнување на својата обврска за заштита на правата на граѓаните. Имено, и покрај веќе преземените институционални измени за поадекватно адресирање наводи за тортура и спроведување ефективни истраги, надлежните институции треба постојано да се стремат кон унапредување и надминување на евентуалните пречки и преземање на сите потребни мерки за утврдување на фактите за наводите на жртвите и санкционирање на одговорните лица. Во спротивен случај, како што посочува и самиот Суд, и покрај фундаменталното значење на забраната за тортура, неказнивоста на ваквите настани остава простор тие да се сметаат за прифатливи во општеството, што е спротивно на принципите на човековите права и демократијата.

Клучни зборови: ефективна истрага, член 3 од ЕКЧП, човекови права, забрана за тортура, Република Северна Македонија.

63. Под поимот малтретирање во овој текст се мисли на тортура, нечовечно или понижувачко постапување или казнување.

ВОВЕД

Европската конвенција за човекови права и Европскиот суд за човекови права играат клучна улога во заштитата и унапредувањето на човековите права во Европа. Конвенцијата гарантира спектар на човекови права и наметнува позитивни и негативни обврски за државите потписнички за обезбедување нивно почитување. Како едно од апсолутните права заштитени со Конвенцијата е забраната за тортура или друг вид нечовечно или понижувачко постапување или казнување (член 3), која според практиката на Судот има два аспекта, односно материјален и процедурален.

Суштински елемент во однос на процедуралните обврски на членот 3 е спроведувањето темелна и ефективна истрага што ќе доведе до идентификување и, кога е соодветно, санкционирање на одговорните (*Aksoy v. Turkey*, § 98, Reports of Judgments and Decisions 1996-VI). Во својата долгогодишна практика, која е задолжителна за државите потписнички на Конвенцијата, ЕСЧП има развиено критериуми и стандарди за тоа што се подразбира под ефективна истрага за наводни повреди на членот 3 и кои се обврските на државите за вакви наводи, а сè со цел да се обезбеди почитување на човековите права на жртвите и превенирање слични повреди на Конвенцијата. ЕСЧП со својата практика, во суштина, го има утврдено опсегот на применливоста на членот 3 и обврските што државите потписнички ги имаат во таа смисла, иако за тоа не постои конкретна формулација во самиот член. Судот во повеќе пресуди против Република Северна Македонија има утврдено повреди на процедуралниот аспект на членот 3 поради несоодветното постапување на домашните институции во однос на наводите на апликантите дека биле жртви на тортура, дотолку повеќе што во 2020 година ваква повреда утврди во три случаи, а во 2021 година во еден случај. Поради сериозната потреба од соодветно адресирање на наводите за тортура и обезбедување системска заштита од такво постапување и значењето на практиката на ЕСЧП за домашните институции, посебен осврт ќе биде ставен на причините поради кои е утврдена повреда на Конвенцијата, на наодите на Судот во неговите пресуди во однос на наводите за тортура од страна на полициски службеници, меѓутоа и мерките што државата ги има преземено за целите на извршување на овие пресуди и спречување идни слични повреди на Конвенцијата. За целите на истражувањето на проблемот со ефективната истрага за наводи за тортура/малтретирање беше направена анализа на практиката на Европскиот суд за човекови права и развиените принципи и критериуми за ефективна истрага, извештаи и прирачници на ЕСЧП, како и анализа на пресудите на ЕСЧП против Северна Македонија и акционите планови за целите на нивно извршување и друга релевантна литература.



1. ЕФЕКТИВНА ИСТРАГА ЗА НАВОДИ ЗА ТОРТУРА НИЗ ПРИЗМАТА НА ЕВРОПСКИОТ СУД ЗА ЧОВЕКОВИ ПРАВА

Забраната за тортура е една од основните принципи на меѓународното право прифатен од Обединетите нации, Советот на Европа, Европската Унија и други меѓународни институции. Имено, тортурата е експлицитно забранета во повеќе меѓународни документи, од кои најзначајни се Универзалната декларација за човекови права (Обединети нации, 1948, член 5), Меѓународниот пакт за граѓанските и политичките права (Обединети нации, 1966, член 7), Конвенцијата против тортура и други сурови, нечовечни и понижувачки казни и постапки (Обединети нации, 1984), Европската конвенција за човекови права (Совет на Европа, 1950), Европската конвенција за заштита од тортура и нечовечно или понижувачко постапување или казнување (Совет на Европа, 1987), Повелбата за основните права на Европската Унија (Европска Унија, 2012/С 326/02 2012, член 4) и други.

Забраната за тортура и други форми на малтретирање е предвидена во членот 3 од ЕКЧП, согласно кој „никој не смее да биде подложен на тортура, нечовечно или понижувачко постапување или казнување“. Ваквата забрана е апсолутна и за разлика од повеќето материјални одредби од Конвенцијата и нејзините протоколи, за членот 3 не е дозволено отстапување согласно членот 15 ни во случај на опасност што се заканува на опстанокот на нацијата (ЕКЧП, член 15). Ова е рефлектирано и во практиката на Европскиот суд за човекови права, според која со членот 3 се гарантира една од најосновните вредности на демократските општества. Дури и во најтешките околности, како борбата против тероризам или организиран криминал, Конвенцијата изречно забранува тортура и нечовечно или понижувачко постапување или казнување (*inter alia Assenov v. Bulgaria*, no. 24760/94, § 93, ECHR 1998-VIII, потврдено и од Големиот судски совет *Labita v. Italy* [GC], no. 26772/95, § 119, ECHR 2000-IV).

Имено, со членот 3 на државите потписнички им се наметнува правна обврска да се воздржат од постапувања што би резултирале со тортура/малтретирање и да преземаат позитивни мерки за превенирање тортура и малтретирање, и покрај недостигот на конкретна формулација во самиот текст на членот (Svanidze, 2014, 19). Позитивната обврска за државите подразбира спроведување ефективна истрага за наводи за тортура, нечовечно или понижувачко однесување (процедурален аспект на членот 3). Имено, Судот во повеќе наврати утврдил дека во случаи кога некој веродостојно тврди дека бил малтретиран, односно изложен на постапување спротивно на членот 3, од страна на полицијата или други претставници на државата, толкувано во светло со обврската од членот 1 „дека државите секому што се наоѓа под нивна надлежност ќе им обезбедат права и слободи загарантирани со Конвенцијата“, државата има обврска да спроведе ефективна истрага. Таквата истрага треба да обезбеди утврдување на идентитетот и соодветно санкционирање на одговорните лица. Во спротивен случај, општата забрана за тортура и нечовечно и понижувачко однесување и нивното санкционирање, и покрај своето фундаментално значење, би била неефикасна во практиката и би овозможила злоупотреба на овластувањата на претставниците на државата и неказниност за таквите злоупотреби (*Assenov v. Bulgaria*, § 102 и *Labita v. Italy*, §131).

Обврската за спроведување истрага исто така подразбира постоење кохерентен систем на мерки што ќе овозможат соодветен одговор на веродостојни наводи за тортура и други форми на малтретирање (Svanidze, 2014, 22). Согласно воспоставената практика на ЕКЧП, државите треба да преземат истражни активности веднаш откако ќе биде поднесена пријава за тортура/малтретирање, меѓутоа, и во случаи кога не е поднесена пријава, државите имаат обврска да иницираат истрага кога надлежните органи ќе добијат веродостојни наводи или други доволно јасни индикации за можноста дека некој бил подложен на

тортура или друг вид малтретирање (*Members of the Gldani Congregation of Jehovah's Witnesses And Others v. Georgia*, no. 71156/01, § 97, 3 May 2007). Дополнително, не постои исцрпна листа на ситуации и индиции што ја покренуваат обврската за спроведување истрага во однос на наводи на повреда на членот 3 (Svanidze, 2014, 39). Кога станува збор за повреди на лица лишени од слобода, товарот на докажување за потеклото на повредите е на државните власти (*Mikheyev v. Russia*, no. 77617/01, §127, 26 January 2006).

Ефективната истрага има две главни цели: да ги утврди фактите и, кога е неопходно, соодветно да ги казни сторителите, поточно согласно ставовите на Судот, „обврската за истрага 'не е обврска на резултати, туку на средства', односно, не секоја истрага мора да биде успешна или да се доведе до заклучок што ги потврдува наводите на жалителот, меѓутоа, треба да овозможи точно утврдување на фактите на случајот и, доколку се докажат наводите, да ги идентификува и да ги санкционира одговорните“ (*Barabanshchikov v. Russia*, no. 36220/02, §54, 8 January 2009). Поради остварување на целите на истрагата и со цел таа да може да се смета за ефективна, согласно практиката на ЕСЧП, треба да биде темелна, брза, спроведена од независни и надлежни институции и да обезбеди вклученост на жртвата (Svanidze, 2014, 43). За да се смета истрагата за темелна, институциите треба да ги преземат „сите разумни чекори“ или да направат вистински напори за утврдување на фактите (*ibid*, 46). Од домашните институции се очекува да обезбедат детални изјави од наводните жртви добиени со примена на соодветен степен на сензитивност и, каде што е потребно, спроведување смотри за идентификација или други истражни мерки наменети за идентификување на сторителите (*ibid*, 47). Дополнително, Судот во повеќе наврати има утврдено дека соодветните медицински прегледи се суштинска заштитна мерка против малтретирање. Овие прегледи треба да бидат спроведени од независен и соодветно обучен медицински персонал за идентификување на причините на повредите и нивната поврзаност со наводите за малтретирање (*Barabanshchikov v. Russia*, § 59).

Истражителите треба да преземат чекори за обезбедување докази од евентуални сведоци на спорниот настан или докази што би можеле да расветлат некои од околностите за наводната повреда на членот 3 (Svanidze, 2014, 49 и *El-Masri v. "The Former Yugoslav Republic of Macedonia"* [GC], no. 39630/09, §183, ECHR, 2012), вклучително и изјави од други притвореници, полицајци или други службени лица. Истрагата треба да вклучува користење различни експертски мерки (форензички и други) за обезбедување и анализирање на доказите и другите релевантни факти (Svanidze, 2014, 50), како и увид во документација релевантна за наводните настани (*ibid*). Дополнително, имајќи предвид дека доказите може да ја изгубат својата вредност или да биде невозможно нивното обезбедување по поминување одредено време, потребно е истражните органи да реагираат брзо и навремено (*ibid*, 53). Времето игра исклучителна важност кога се во прашање медицински прегледи или искази на сведоци (*ibid*, 54). Имено, ова е воспоставено и со практиката на ЕСЧП, меѓу другото, во случајот *Mikheyev v. Russia* (§109). Брзиот одговор на властите за наводи на тортура/ малтретирање е клучно за одржување на јавната доверба во обезбедувањето владеење на правото и превенција на толерирање казниви дела (*Bati and Others v. Turkey* [Extracts], no. 33097/96 and 57834/00, §136, ECHR 2004-IV (extracts); *Kitanovski v. "The Former Yugoslav Republic of Macedonia"*, no. 15191/12, § 84, 22 January 2015 и *Andonovski v. "The Former Yugoslav Republic of Macedonia"*, no. 24312/10, § 87, 23 July 2015).

Независноста на истражните органи е од исклучителна важност кога е во прашање ефективноста на истрага за наводи на прекршување на членот 3. Оние што ја спроведуваат истрагата не смее да бидат дел од истата институција или власт со оние службеници за кои се води истрагата. Обврската за независност се однесува на сите што носат некаква одлука при спроведувањето на истрагата, вклучително и вештаци, лекари, виши обвинители и други органи (Svanidze, 2014, 43). Како што е забележано и од Судот во повеќе наврати, институциите и лицата што ја спроведуваат истрагата треба да бидат независни во



практична смисла, а не само во смисла на отсуство на хиерархиска или институционална поврзаност (*El-Masri v. "The Former Yugoslav Republic of Macedonia"* [GC], §184; *Bouyid v. Belgium* no. 23380/09, §118, ECHR 2015; *Mikheyev v. Russia*, §110). Исто така, истражните органи треба да имаат надлежност да ги утврдат фактите и да ги идентификуваат и да ги санкционираат сторителите, кога е тоа потребно. Во светло на ова, Судот го критикува како неприфатливо постоењето законски одредби што спречуваат истраги за одредени безбедносни служби (Svanidze, 2014, 55). Дополнително, Комитетот за превенција на тортура има утврдено дека „практиката на неоткривање на идентитетот на службеници од специјалните или единиците за брзо распоредување осомничени за малтретирање притвореници во контекст на кривичните истраги е неприфатливо“ (*ibid*). Истражните органи треба да имаат надлежност да ги суспендираат лицата против кои се води истрагата, како и да може да применат заштитни мерки за жртвите, сведоците и други лица да не бидат подложни на закани (*ibid*, 56). При своето одлучување, Судот внимателно ги разгледува информациите дека жртвите ги повлекле своите жалби пред домашните органи, утврдувајќи дека повлекувањето на жалбените наводи не значи дека истрагата не треба да биде спроведена и тоа треба да се разгледува заедно со другите релевантни околности (Svanidze, 2014, 57 и *Chitayev v. Russia*, no. 59334/00, §164, 18 January 2007).

Дополнително, согласно ставот на ЕСЧП, на жртвата треба да ѝ биде овозможено ефективно да учествува во истрагата (*El-Masri v. "The Former Yugoslav Republic of Macedonia"*, §185). Имено, на жртвите и нивните застапници треба да им биде овозможено да бараат преземање одредени активности или и самите да учествуваат во некои истражни активности, каде што тоа е соодветно, и редовно да бидат информирани за напредокот на истрагата и за сите релевантни одлуки. Исто така, системот треба да им овозможи правен лек⁶⁴ со кој би можеле да го обжалат постапувањето на истражните органи (Svanidze, 2014, 58).

2. ПРОБЛЕМИ СО ЕФЕКТИВНА ИСТРАГА: ПРЕСУДИ ПРОТИВ РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Европскиот суд за човекови права во повеќе пресуди против Република Северна Македонија има утврдено дека истрагите што ги спровеле домашните органи во однос на наводите за тортура или нечовечно или понижувачко однесување од страна на полициски службеници не ги исполнувале критериумите за ефикасност, поради што утврди повреда на процедуралниот аспект на членот 3. Во овие пресуди, ЕСЧП утврди недостатоци во истрагите во постапувањето на обвинителството поради неговата неактивност (*Asllani v. "The Former Yugoslav Republic of Macedonia"*, no. 24058/13, 10 December 2015; *Andonovski v. "The Former Yugoslav Republic of Macedonia"*), односно поради преземање никакви истражни мерки (*Hajrullahi v. "The Former Yugoslav Republic of Macedonia"*, no.37537/07, § 74-80, 29 October 2015), преземање чекори за обезбедување докази (*El-Masri v. "The Former Yugoslav Republic of Macedonia"*, § 187; *Andonovski v. "The Former Yugoslav Republic of Macedonia"*, *Trendafilovski v. North Macedonia*, no. 59119/15, 17 December 2020) или поради долгиот период што беше потребен обвинителството да донесе одлука за пријавите на апликантите (*X and Y v. North Macedonia*, no. 173/17, 5 November 2011; *Kitanovski v. "The Former Yugoslav Republic of Macedonia"*). Дополнително, Судот има утврдено недостиг на непристрасност на обвинителството поради тоа што истиот обвинител кој поднел обвинение против апликантот поради напад на полициски службеник, постапувал и по кривичната пријава поднесена од апликантот (*Kitanovski v. "The Former Yugoslav Republic of*

⁶⁴ Жалба до надлежен суд или до повисок истражен орган.

Macedonia"). Недоставувањето на одлуката на жртвите/апликантите со која се отфрла нивната кривичната пријава (*Kitanovski v. "The Former Yugoslav Republic of Macedonia"*, *Trendafilovski v. North Macedonia*), како и темелење на одлука само или, во најголема мера, врз основа на докази доставени од полицијата (*El-Masri v. "The Former Yugoslav Republic of Macedonia"*, §189; *Kitanovski v. "The Former Yugoslav Republic of Macedonia"*; *Andonovski v. "The Former Yugoslav Republic of Macedonia"*; *Trendafilovski v. North Macedonia*) се, исто така, значителни недостатоци на истрагите поради кои тие не може да се сметаат за ефективни и во согласност со стандардите на ЕКЧП и на ЕСЧП. Судот во повеќе наврати има посочено дека од жртвите на наводни повреди не се очекува да го преземат или да го продолжат гонењето на сторителите (по приватна тужба), туку дека ова е обврска на јавното обвинителство (inter alia *Hajrulahu v. "The Former Yugoslav Republic of Macedonia"* § 78; *Asllani v. "The Former Yugoslav Republic of Macedonia"*, §62; *Kitanovski v. "The Former Yugoslav Republic of Macedonia"*, § 90 и *Andonovski v. "The Former Yugoslav Republic of Macedonia"*, § 90). Имено, фактот дека обвинителството имало информации за повредите на апликантот, односно за сериозни повреди на членот 3, тоа, *ipso facto*, ја активирало обврската државата да спроведе ефективна истрага (*Hajrulahu v. "The Former Yugoslav Republic of Macedonia"*, §74, *El-Masri v. "The Former Yugoslav Republic of Macedonia"*, §186). Од друга страна, постапувањето на домашните судови исто така било причина за утврдување дека истрагите не ги исполнувале критериумите за ефикасност. Имено, процесните одложувања и неразумно долготраење на судската постапка (*Kitanovski v. "The Former Yugoslav Republic of Macedonia"*), како и запирањето на постапката под нејасни околности, односно врз основа на наводна изјава на апликантот за повлекување на кривичната пријава, иако апликантот го оспорил тоа (*Andonovski v. "The Former Yugoslav Republic of Macedonia"*) придонеле за утврдување повреда на членот 3.

За системскиот и долгогодишниот проблем во однос на спроведувањето ефективни истраги во однос на наводи за повреда на членот 3 укажува и фактот дека пресудите против Северна Македонија опфаќаат настани што се случиле во период од 2004 до 2014 година, по кои домашните институции не постапиле во согласност со стандардите на ЕКЧП и принципите на ЕСЧП. Имено, во 2020 година против Северна Македонија се донесени три пресуди во кои ЕСЧП утврди повреда на процедуралниот аспект на членот 3, две во однос на наводи за несоодветно постапување од страна на полициски службеници (*X and Y v. North Macedonia* и *Trendafilovski v. North Macedonia*) и една во која е утврдена повреда поради неспроведување истрага во однос на наводи за нечовечно и понижувачко постапување со апликантот, дете со попреченост, во институцијата во која бил (несоодветно) сместен (*L.R. v. North Macedonia*, no. 38067/15, 23 January 2020), додека, пак, во 2021 година е донесена пресудата *Memedov v. North Macedonia* (no. 31016/17, 24 June 2021) во која Судот утврди повреда на членот 14 (забрана за дискриминација) во врска со членот 3 поради тоа што домашните власти не спровеле истрага во однос на наводите на апликантите за полициска бруталност од расни побуди.

Во случајот *Трендафиловски против Северна Македонија*, апликантот се жалеше дека бил малтретиран од страна на полициските службеници при неговото лишување од слобода за време на превозот до полициската станица и додека бил во полициската станица, каде што бил и навредуван и не му била обезбедена никаква медицинска помош. Апликантот поднел претставка до Секторот за внатрешна контрола и професионални стандарди при МВР⁶⁵, каде што утврдиле дека не постоеле докази за неговите наводи и поднел кривична пријава до надлежното обвинителство, при што доставил медицински извештај и предложил сведоци. Апликантот бил известен дека по неговата кривична пријава била донесена „резолюција“ според која не се утврдени елементи на кривично дело што се гони по службена должност. Резолуцијата не била доставена до апликантот. Судот во овој случај утврди дека апликантот

65 Министерство за внатрешни работи.



презел итни дејства по настанот, предложил докази до обвинителството, додека, пак, јавниот обвинител не го испитал апликантот, не ги зел предвид доказите предложени од него и не презел никакви мерки за да обезбеди други докази, а своите заклучоци ги темелел единствено на основ на доказите доставени од МВР. Исто така, кривичната пријава, наместо со решение, била отфрлена со „резолуција“, која не била доставена до апликантот. ЕСЧП забележа дека јавниот обвинител не ги коментирал медицинските докази доставени од апликантот. Судот сметаше дека лекарските извештаи за повредите на апликантот, заедно со наводите дека во полициската станица бил навредуван и психички малтретиран биле доволни за да ја активира обврската на државата да спроведе ефективна истрага, поради што утврди дека истражните мерки преземени од обвинителството во однос на наводите на апликантот за полициска бруталност не ги задоволуваат стандардите за ефективна истрага, наоѓајќи повреда на процедуралниот аспект на членот 3 од Конвенцијата.

Во случајот *X и Y против Северна Македонија*, апликантите се жалеа на расно мотивирана полициска бруталност кон нив бидејќи се Роми и биле малолетни кога се случил спорниот настан, како и на неспроведување ефикасна истрага од страна на државата во однос на нивните наводи. Имено, во 2014 година, кратко откако била пријавена кражба, апликантите биле пресретнати од полициски службеници како лица што се совпаѓале со описот на извршителите на кражбата, по што апликантот X бил лишен од слобода. Следниот ден, X бил примен во болница каде што бил изготвен извештај во кој било утврдено нагмечување на главата, вратот и градниот кош. Според наводите на апликантите, полицијата била физички насилна кон нив, во полициската станица X бил сослушуван без присуство на неговиот татко и адвокат и наводно бил тепан. Откако Секторот за внатрешна контрола ја одбил нивната претставка, апликантите поднеле кривична пријава до јавниот обвинител против четворица неидентификувани полициски службеници поради лошо постапување, мачење и друго сурово, нечовечно или понижувачко постапување и казнување, насилство и расна дискриминација, а во повеќе наврати се обратиле и до Вишото јавно обвинителство. Во пресудата, ЕСЧП утврди дека кривичната пријава поднесена од страна на апликантите била доволно аргументирана со што државните органи имале обврска да спроведат ефективна истрага во однос на нивните наводи. Понатаму, Судот забележа дека Основното јавно обвинителство (ОЈО) останало неактивно и не презело никакви истражни мерки две години од поднесувањето на кривичната пријава од страна на апликантите, поради што апликантите морале во три наврати да се обраќаат до Вишото јавно обвинителство. Судот нотираше дека ОЈО дури две години по спорниот настан за првпат се обрати до МВР со цел утврдување на идентитетот на полициските службеници вклучени во спорниот настан. Судот утврди дека дури по три години од поднесената кривична пријава, ОЈО ги сослушал апликантот Y и полициските службеници, без притоа да даде образложение за ваквото одлагање. Обвинителството, исто така, не ги сослушало сведоците предложени од апликантите, ниту презело други чекори за откривање докази во врска со инцидентот. Судот утврди дека дури и по шест години откако била поднесена кривичната пријава од апликантите, истрагата не била завршена. Судот утврди дека надлежните органи не ги процесуирале со доволно внимание наводите на апликантите за наводното постапување од страна на полициските службеници кон нив, поради што Судот утврди дека истрагата не била ефикасна и дека има повреда на процедуралниот аспект на членот 3 од ЕКЧП.

3. ШТО ПО ПРЕСУДИТЕ НА ЕСЧП: СИСТЕМСКИ ПРОБЛЕМ – СИСТЕМСКО РЕШЕНИЕ

Покрај тоа што Конвенцијата гарантира спектар на права, предвидува и обврска за извршување на пресудите на ЕСЧП, односно државите потписнички да преземаат индивидуални и генерални мерки за ремедирање на апликантите и за спречување идни слични повреди (ЕКЧП, член 46). Во Северна Македонија во

процесот на извршување на гореспоменатите пресуди се преземени многубројни активности, вклучително и законски и институционални измени. Имено, воведувањето на Националниот превентивен механизам, формирањето на специјализираното одделение за гонење кривични дела сторени од лица со полициски овластувања и припадници на затворската полиција при Јавното обвинителство за гонење организиран криминал и корупција, специјализираниот оддел при Основниот кривичен суд Скопје и Народниот правобранител – механизам за граѓанска контрола како дел од т.н. „механизам за надворешна контрола на полицијата“ (Action Plan, *Hajrulahu v. "The Former Yugoslav Republic of Macedonia"*, DH-DD(2019)1231, 2019) претставуваат добар начин за адресирање на недостатоците утврдени од страна на Судот, а тоа е потврдено и во одлуката на Комитетот на министри при Советот на Европа, надлежен за надзор над извршувањето на пресудите на ЕСЧП (CM/Del/Dec(2019)1362/H46-16, 2019, пар. 7). Овие законски и институционални решенија обезбедуваат соодветни заштитни мерки за жртвите, меѓутоа, нивното целосно формирање и постапување се од исклучителна важност во спречувањето идни слични повреди на Конвенцијата и заштитата на едно од фундаменталните човекови права, забраната од тортура и друг вид малтретирање и санкционирање на одговорните. Европската комисија во Извештајот за Северна Македонија за 2020 година забележа дека институциите од „механизмот за надворешна контрола“ се воспоставени и се функционални, иако не се целосно кадровски екипирани (European Commission, North Macedonia Report, 2020, 26). Дополнително, Европската комисија забележа дека начинот на работа на „механизмот за надворешна контрола“ ги зголеми довербата и очекувањата на граѓаните и во специјализираното одделение се пријавуваат сè повеќе случаи (*ibid*).

ЗАКЛУЧОК И ПРЕПОРАКИ

Државата, односно сите нејзини институции имаат обврска при своите постапувања да ги почитуваат одредбите од Конвенцијата, вклучително и практиката на ЕСЧП и принципите и стандардите воспоставени со неа. Фактот што има значителен број повторувачки случаи во кои Судот утврди повреди на процедуралниот аспект на членот 3 укажува на системски проблем во заштитата на едно од фундаменталните човекови права, односно никој да не биде подложен на тортура или друг вид малтретирање, како и утврдување на сите факти во однос на такви наводи и санкционирање на одговорните. При извршувањето на овие пресуди, со цел спречување идни слични повреди, во државата се преземени многубројни активности, вклучително и законски и институционални измени. Имено, воведувањето на „надворешниот механизам за контрола на полицијата“ претставува добар начин за адресирање на недостатоците утврдени од страна на Судот, уважено од Комитетот на министри при Советот на Европа, надлежен за надзор над извршувањето на пресудите на ЕСЧП и Европската комисија. Меѓутоа, ваквиот механизам и сите негови делови мора да постапуваат со особено внимание, да бидат раководени од ставовите и од принципите на ЕСЧП, како и веќе утврдените повреди на Конвенцијата, како против Северна Македонија, така и против другите држави. Државите, покрај тоа што мора да преземат мерки за да обезбедат граѓаните под нивна јурисдикција да не бидат жртви на тортура или малтретирање (Reidy, 2003, 37), мора и ефективно да ги истражат наводите за таквите постапувања. Во светло на горенаведеното, преземените системски измени мора да бидат ефикасни во практиката, во спротивен случај, овие мерки ќе бидат само теоретски, без ефективна заштита на фундаменталните човекови права. Како што и самиот Суд има посочено во повеќе наврати, брзиот одговор на властите по наводи за тортура/малтретирање е клучен за одржување на јавната доверба во обезбедувањето владеење на правото и превенција на толерирање вакви постапувања. Сузбивањето на неказниоста претставува неопходен предуслов за спречување на тортурата.

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

- Action Plan, Hajrulahu v. "The Former Yugoslav Republic of Macedonia", DH-DD(2019)1231, 2019, достапно на: [http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD\(2019\)1231E](http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD(2019)1231E);
- Aksoy v. Turkey, Reports of Judgments and Decisions 1996-VI;
- Andonovski v. "The Former Yugoslav Republic of Macedonia", no. 24312/10, 23 July 2015;
- Asllani v. "The Former Yugoslav Republic of Macedonia", no. 24058/13, 10 December 2015;
- Assenov v. Bulgaria, no. 24760/94, ECHR 1998-VIII;
- Barabanshchikov v. Russia, no. 36220/02, 8 January 2009;
- Bati and Others v. Turkey [Extracts], no. 33097/96 and 57834/00, §136, ECHR 2004-IV (extracts);
- Bouyid v. Belgium no. 23380/09, ECHR 2015;
- Chitayev v. Russia, no. 59334/00, 18 January 2007;
- Committee of Ministers Decision, CM/Del/Dec(2019)1362/H46-16, 2019, достапно на: <http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=004-6454>;
- El-Masri v. "The Former Yugoslav Republic of Macedonia" [GC], no. 39630/09, ECHR, 2012;
- European Commission, North Macedonia Report, 2020;
- Hajrulahu v. "The Former Yugoslav Republic of Macedonia", no.37537/07, 29 October 2015;
- Kitanovski v. "The Former Yugoslav Republic of Macedonia", no. 15191/12, 22 January 2015;
- Labita v. Italy [GC], no. 26772/95, ECHR 2000-IV;
- Members of the Gldani Congregation of Jehovah's Witnesses And Others v. Georgia, no. 71156/01, 3 May 2007;
- Memedov v. North Macedonia, no. 31016/17, 24 June 2021;
- Mikheyev v. Russia, no. 77617/01, 26 January 2006;
- Reidy Aisling, The prohibition of torture - A guide to the implementation of Article 3 of the European Convention on Human Rights, Human rights handbooks, No. 6, Council of Europe, 2003;
- Svanidze Erik, "Effective Investigation of Ill-treatment - Guidelines on European standards", Council of Europe, 2014;
- Trendafilovski v. North Macedonia, no. 59119/15, 17 December 2020;
- Европска Унија, Повелба за основните права на Европската Унија (Charter of Fundamental Rights of the European Union, 2012/C 326/02), 2012;
- Обединети нации, Конвенција против тортура и други сурови, нечовечни и понижувачки казни и постапки (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment), 1984;
- Обединети нации, Меѓународен пакт за граѓанските и политичките права (International Covenant on Civil and Political Rights), 1966;
- Обединети нации, Универзална декларација за човекови права (Universal Declaration of Human Rights), 1948;
- Совет на Европа, Европска конвенција за заштита од тортура и нечовечно или понижувачко постапување или казнување (European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment) 1987;
- Совет на Европа, Европска конвенција за човекови права (European Convention on Human Rights), 1950;
- X and Y v. North Macedonia, no. 173/17, 5 November 2011.



ПОСЕБНИ ИСТРАЖНИ МЕРКИ: ВЛИЈАНИЕТО НА ПРАКТИКАТА НА СУДОТ ВО СТРАЗБУР ВРЗ РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје
Правен факултет „Јустинијан Први“ – Скопје

Дарко Фармакоски

РЕЗИМЕ

Правото на приватност е клучен елемент од целокупниот мозаик на човековите слободи и права. Основно право на секој граѓанин низ целиот свет. Право без кое демократскиот систем за кој знаеме, не може да постои.

Приватноста е вредност врз која се создава една држава. Вредност што во Република Македонија и не е толку стабилна. Повредата на ова право доведува до голема загриженост во овие периоди, бидејќи има големо негативно влијание врз општеството. Негативните ефекти почнаа да се продлабочуваат секој нареден ден, бидејќи повредата на приватноста во нашата држава стана главна алатка за доаѓање на власт. Дали е случајност што како најупотребувана посебна истражна мерка е „следењето и снимањето на телефонските и другите електронски комуникации“?

Но, државата мора да наоѓа и да применува специфични алатки во борбата против организираниот криминал. Ваквиот тип криминал е најкомплексен и во своето суштинско битие е длабоко противречен поим. Сегментите низ кои продира организираниот криминал ја истакнуваат неговата приспособливост

во општествените сегменти, а со тоа ја намалуваат можноста за негово целосно искоренување. Посебните истражни мерки се одговорот во борбата против организираниот криминал.

Посебните истражни мерки по својата природа директно навлегуваат во приватноста на човекот, затоа постои и стравот од нивна злоупотреба. Стравот е неминовен, бидејќи оние кои што ги применуваат посебните истражни мерки се всушност органи на државата. Имено, при навлегувањето на приватноста со помош на посебните истражни мерки, органите дознаваат буквално сè за конкретниот човек. Видовите посебни истражни мерки го потврдуваат тој факт, а со тоа приватноста може да биде повредена во секоја смисла.

Создавајќи цврсти темели за искоренување на злоупотребата на посебните истражни мерки, Европскиот суд за човекови права ги потенцира принципите на законитост, супсидијарност, пропорционалност и принципот на судско одобрување на посебните истражни мерки.

Република Македонија е држава што претендира да биде членка на Европската Унија, при што вложува напори да ги исполни условите предвидени во *acquis communautaire*. Но, кога станува збор за посебните истражни мерки, сите во нашата држава бевме сведоци на т.н. „бомби“, каде што имаше класична повреда на основното човеково право – приватноста.

Иако е запазена правната рамка, каде што се наведени посебните истражни мерки, сепак принципите на „неопходност“ и „независност“ во нашата држава претставуваат клучен проблем.

Клучни зборови: Европски суд за човекови права, судска практика, Република Македонија, Устав, Закон за кривичната постапка, Закон за следење на комуникациите.

ВОВЕД

Организираниот криминал претставува една од „новите форми“ на криминалот. Овој вид криминал постојано се унапредува и се усовршува, а со тоа ѝ нанесува трајни последици на една држава. Ваквиот вид криминал нанесува штетни последици врз националната економија, безбедноста, како и врз севкупните државни и национални интереси. Комплексноста и порастот на организираниот криминал во Република Македонија ја наложува потребата за употреба на современи, посебни истражни мерки.

Принципот на приватноста може да се пронајде уште во античките хинду-текстови. Во „Хитопадеша“ се потенцира дека прашањата како богослужба, секс и семејни работи треба да бидат приватни и заштитени од нивно откривање. Затоа, правото на приватност не претставува ново право за нашата држава.

Почнувајќи од членот 12 од Универзалната декларација за човекови права, членот 8 од Европската конвенција за човекови права, па сè до членот 17 од Уставот на Република Македонија, може да се констатира моќта на правото на приватноста. Но, дали посебните истражни мерки директно и во секој случај го повредуваат правото на приватност?

Посебните истражни мерки се дел од кривичната постапка, кои се користат за да се обезбедат докази што поинаку не може да се обезбедат, но покрај тоа, и лицето спрема кое се насочени мерките не знае за нив, а со тоа се обезбедува непречено водење на кривичната постапка.

Се поставува прашањето колку овие посебни истражни мерки задираат во демократијата и во човековите слободи и права? Од една страна, се признава дека посебните истражни мерки претставуваат опасност за самата демократија и човековите слободи и права. Но, од друга страна, државите мора ефикасно да се спротивстават на организираниот криминал.

Но, до каде е границата за да не дојде до повреда на основните човекови слободи и права? Да не дојде до повреда на членот 8 од ЕКЧП?

Предизвикот со кој се соочуваат државите е токму примената на овие посебни истражни мерки, бидејќи мора да воспостават рамнотежа помеѓу борбата против организираниот криминал и почитувањето на основните човекови слободи и права. Со други зборови, примената на посебните истражни мерки претставува „нож со две острици“.

Есенцијалната цел на секоја држава треба да биде ефикасно справување со организираниот криминал, почитувајќи ги основните слободи и права на граѓаните при самата примена на посебните истражни мерки. Но, колку државата може да ги контролира своите апетити?

Во овој труд ќе биде применета нормативната и историската методологија. Нормативната методологија ќе биде во насока на анализа на пресудите од Европскиот суд за човекови права, при што ќе се утврдат главните принципи за употребата на посебните истражни мерки. Покрај тоа, ќе биде анализирана националната регулатива, односно Законот за кривичната постапка и Законот за следење на комуникациите.

Историската методологија ќе биде применета во анализа на случаите од практиката во нашата држава. Дали државата во конкретните случаи ги злоупотребила своите овластувања?

Овој труд се состои од 3 дела и заклучок. Во првиот дел ќе бидат дефинирани посебните истражни мерки, но и потребата од нивното постоење како алатка за откривање и сузбивање на организираниот криминал. Исто така, во тој дел ќе бидат елаборирани податоци од употребата на посебните истражни мерки во Република Македонија во периодот од 2014 до 2019 година. Употребувајќи ја историската методологија, ќе бидат наведени примери од практиката во нашата држава. Во вториот дел ќе биде наведена судската практика од Европскиот суд за човекови права во Стразбур, каде што поединечно ќе бидат елаборирани принципите за употребата на посебните истражни мерки. Во третиот дел ќе биде наведена националната регулатива, каде што главниот фокус ќе биде Законот за кривичната постапка. Притоа, користејќи ја нормативната методологија, ќе бидат наведени Уставот и Законот за следење на комуникациите.



1. ПОСЕБНИ ИСТРАЖНИ МЕРКИ

Приватноста претставува една од темелните човекови права. Приватноста претставува лимитиран пристап на другите кон поединецот (Flaherty, 1989, стр. 8). Притоа, ја заштитува индивидуалноста, независноста, достоинството и интегритетот на поединецот (Bloustein, 1964, стр. 971). Но, Европскиот суд за човекови права потенцира дека приватниот живот не може да се ограничи само на „внатрешниот круг“ во кој поединецот го живее својот личен живот, бидејќи „надворешниот свет“ не може да се исклучи (Niemietz v. Germany, 1992).

Постојат различни видови приватност, и тоа:

- **Просторна приватност** – домот и друг простор во кој живее поединецот;
- **Информациска приватност** – собирање податоци за личноста, управување со тие податоци и користење;
- **Комуникациска приватност** – лични записи, преписки и секој вид комуницирање (Boban, 2012, стр. 584).

Сериозноста на организираниот криминал претставува предизвик за меѓународната заедница, а уште поголем проблем за секоја држава. Меѓународната заедница ги користи своите напори и капацитети за изнаоѓање соодветен одговор за ваквиот проблем. Но, самиот одговор и не е толку едноставен. Од една страна, да се преземат посебни истражни мерки, како адекватен инструмент за откривање и сузбивање на организираниот криминал, или да се има заштита на корпусот на човекови слободи и права?

Имено, правото на приватност не е апсолутно право и ова право може да биде ограничено за сметка на општествени интереси или за заштита на други права на поединци. Во тој случај, државата има легитимно право да го наруши правото на приватност на поединецот под точно пропишани и одредени услови.⁶⁶

Посебните истражни мерки претставуваат мерки што служат за откривање и справување со организираниот криминал. Тие се дефинираат како дејства на системско прибирање информации на начин со кој не се вознемирува, односно не се допира лицето засегнато со нив, применети од страна на полицијата со цел откривање и истрага на казни дела и на осомничени лица (Report on Interception of Communication and Intrusive Surveillance, 2000, стр. 7).

Посебните истражни мерки содржат неколку есенцијални елементи.

Прво, станува збор за прикриени полициски активности што имаат цел прибирање, регистрирање и обработка на информации за сторено казнено дело за создавање доказна основа за понатамошните активности на гонење на сторителот на казненото дело. Второ, со таквите дејства во објективна смисла се задира во личните слободи и права на лицето што се следи, иако во објективна смисла тие остануваат надвор од неговото сознание. Трето, резултатите на таквите дејства може да се користат како основа за покренување казнено гонење, односно како доказ во судската постапка (Камбовски, 2005, стр. 364-365).

⁶⁶ Во согласност со закон и, доколку тоа е неопходно, за демократското општество, интересот на националната безбедност, јавната сигурност и економската благосостојба на државата, со цел да се спречи кривично дело.

Друга карактеристика на посебните истражни мерки е тоа што нивната примена во голема мера може да ги наруши уставните и законските човекови слободи и права против кои се применуваат, но и на други лица што се во некаква врска со нив (Лабовиќ, Николовски, 2010, стр. 473). Поради својата природа на посебните истражни мерки и ризикот што го носат со себе, претставуваат моќна алатка на политичката структура што владее во моментот. Од таа причина, мора да постојат ефикасни механизми за контрола и надзор.

На XVI Интернационален конгрес за казнено право (XVIth International Congress of Penal Law, 1999, стр. 10) предвидени се принципите што мора да се почитуваат при употребата на посебните истражни мерки. Принципите што мора да се исполнат се: законитост,⁶⁷ супсидијарност,⁶⁸ пропорционалност,⁶⁹ и принципот на судско одобрување на посебните истражни мерки.⁷⁰

Табела бр. 1 – Број на спроведени посебни истражни мерки во РСМ

Година	Случаи	Лица	Предмети
2014	88	183	
2015	57	328	15
2016	100	374	454
2017	71	289	262
2018	95	317	551
2019	103	338	313
Вкупно	514	1802	1595

Извор: Годишни извештаи за примена на посебните истражни мерки, објавени од страна на Јавниот обвинител (2014-2019).

Имено, со самиот факт на примената на посебните истражни мерки, јасен е одговорот зошто се применуваат посебните истражни мерки. Безбедноста како јавен интерес се става пред приватноста како лично право. Но, потребата за заштита на безбедноста треба да биде оправдана во секој случај и да ги задоволува критериумите. Во спротивен случај, преземањето на посебните истражни мерки ќе значи повреда на приватноста како основно човеково право.

Употребата на посебните истражни мерки во Република Македонија е оправдана само за најтешките облици на кривични дела. Оправданоста за примената на овие мерки е предвидена во членот

67 Принципот на законитост значи дека посебните истражни мерки мора да бидат пропишани со прецизни законски и подзаконски нормативи. Со други зборови, мора да го предвиди кругот на луѓето кон кои ќе се применуваат овие мерки, времетраењето, начинот на спроведување и вршење контрола, начинот на чување и селектирање на прибавените материјали.

68 Принципот на супсидијарност мора да се користи само во случај на крајна потреба. Имено, овој принцип ја опфаќа градацијата, односно доколку се одлучи да се применат посебните истражни мерки, во тој случај, да се почне со полесни кон потешки посебни истражни мерки.

69 Принципот на пропорционалност подразбира примена на посебни истражни мерки сразмерно со тежината на делото.

70 Принципот на судско одобрување значи дека судот мора да ја одобри примената на посебните истражни мерки.



253 од Законот за кривичната постапка (ЗКП, член 253). Овој член предвидува во кои услови може да се применат посебните истражни мерки. Во ставот 1 е предвидена тежината на кривичната санкција како услов за примена на мерките, а во ставот 2 е предвидено кои се кривичните дела.

Врз основа на податоците прикажани на табелата, може да се констатира дека посебните истражни мерки имаат позитивен тренд на употреба во 2019 година во однос на 2014 година. Процентуално изразено, тоа е за 17 % повеќе во однос на бројот на случаи. Кај посебните истражни мерки применети спрема лица со утврден идентитет има зголемување за 84,7 % во 2019 година во споредба со 2014 година. Но, исто така, по 2015 година, па сè до 2019 година одржува одреден просек на лица.

Посебните истражни мерки во Република Македонија се употребени во прилично актуелни случаи, а дел од нив се: случајот „Кежаровски“, случајот „Богородица“, случајот „Градоначалник“, случајот „Кокаин“, случајот „Југ“, случајот „Дора“.

Но, она што ја заинтригира јавноста е повредата на правото на приватност преку објавувањето т.н. „бомби“, во кои има осудени во предметот „Таргет – Тврдина“.

2. ПРАКТИКАТА НА СУДОТ ВО СТРАЗБУР

Од есенцијално значење е националното законодавство да ги предвидува посебните истражни мерки како дел од позитивното право. Потребно е таа рамка да ги задоволува критериумите што ги налага Европската конвенција за човекови права. Конвенцијата предвидува дека секој има право на фер и јавно сослушување во разумен рок од независен и непристрасен суд утврден со закон (ECHR, Article 6).

Европскиот суд за човекови права (во понатамошниот текст: Судот) потенцира дека посебните истражни мерки се неопходни како адекватно средство за спречување на организираниот криминал. Во таа насока, Судот дополнува дека доколку нивната примена не е законски регулирана,⁷¹ во тој случај, поголема е опасноста за нивна злоупотреба, со што се исполнува домино-ефектот, а тоа е повреда на приватноста како основно човеково право (Klass v. Germany, 1978).⁷²

Европскиот суд за човекови права, пред сè, разгледува дали предметот е во рамките на членот 8. Во понатамошната постапка утврдува дали има мешање од страна на јавен орган, и ако има, дали е почитуван принципот *Nullum crimen nulla poena sine lege*. Доколку се исполнети претходно наведените услови, во тој случај се гледа дали е исполнета легитимната цел, и ако одговорот е позитивен, тогаш дали преземените мерки се пропорционални со социјалната потреба. Со цел употребата на посебните истражни мерки да не претставува повреда на членот 8, прво мора да биде „во согласност со законот“⁷³ (Drakšas v. Lithuania, 2012). Но, не е доволно да постои само правна рамка. Правната рамка не смее да дозволи можност за злоупотреба и неутврдени услови за нивна примена. Со други зборови, законот мора да биде прецизен и јасен (Sunday Times v. UK, 1991). Законодавецот, всушност, треба да биде гарант за човековите слободи

71 Принципот на законитост.

72 Во случајот *De Wideandau v. Belgium*, под поимот закон, Европскиот суд за човекови права подразбира каква било правна рамка што ги регулира посебните истражни мерки.

73 Судот утврдува три услови, и тоа: употребата мора да има основа во закон, секоја индивидуална мерка за надзор мора да биде предвидена со строги услови и процедури во самото законодавство и мерката мора да биде одобрена од судија.

и права, а со тоа законската рамка што ќе се создаде ќе ги задоволи потребите и пропорционалноста за конкретниот предмет. Но не само законодавецот, туку и националните судови, во рамките на своите овластувања, обезбедувајќи соодветна независност.

Членот 8 од Европската конвенција за човекови права го гарантира правото на почит кон човековиот приватен и семеен живот, неговиот дом и преписка (ECHR, Article 8). Имено, ниту еден државен орган не смее да се меша во користењето на ова право, освен доколку тоа е во согласност со законот. Но, не е потребно да се задоволи само принципот на законитост,⁷⁴ туку тоа мора да биде потребно за демократското општество, националната и јавната безбедност, економијата, спречувањето криминал или заштитата на правата и слободите на другите (ECHR, Article 8).

2.1. ПРИНЦИП НА ЗАКОНИТОСТ

Истоимениот член дозволува да се повреди приватноста што е предвидена во ставот 1 од членот 8 само во случаи кога тоа е „**неопходно**“ за да се спречи какво било вршење некое кривично дело или ако е во интерес на националната безбедност. Под „неопходно во едно демократско општество“, Европскиот суд за човекови права подразбира мешањето во приватниот живот на поединецот да биде одговор на „итна општествена потреба“, при што ваквото мешање мора да има цел, но и да го даде посакуваниот резултат (Sunday Times v. United Kingdom, 1980).

Како што беше претходно напоменато, секоја држава мора да има прецизен закон за употребата на посебните истражни мерки. Имено, судот ја утврдува границата и од кој момент може да дојде до прекршување на човековите слободи и права. Судот потенцира дека пресретнувањето, односно следењето на телефонските разговори претставува сериозно мешање во приватниот живот и кореспонденцијата (Kruslin v. France, 1990). Од таа причина, потребна е квалитетна и спроведлива норматива за следење на комуникациите. Законот за следење на комуникациите, всушност, ја создава таа правна рамка, која всушност ја бара Европскиот суд за човекови права.

Европскиот суд за човекови права го застапува ставот дека правната рамка мора да прецизира за кои луѓе може да се применат посебните истражни мерки, кои кривични дела, времетраењето и начинот на чување на прибавените податоци од страна на државата (Huvig v. France, 1990).

Судот истакнува дека државата мора да преземе неопходни чекори со цел да ја осигура ефективната заштита на човековите слободи и права и почитувањето на неговиот приватен живот. За таа цел, потребно е националните власти да обезбедат услови за чување на материјалите што се собрани со специјалните истражни мерки во текот на постапката. Изворот на овој критериум потекнува од пресудата во случајот *Craxy v. Italy* (Craxy v. Italy, 2003). Клучната цел на Судот, која ја црпи од членот 8, е всушност да го заштити поединецот од мешање од страна на јавните власти, а заштитата се спроведува со исполнување на обврската за безбедно чување.⁷⁵ Имено, неправилностите во примената на посебните истражни мерки во кој било случај не значат *de facto* поништување на доказите (Khan v. United Kingdom, 2000).

⁷⁴ Nullum crimen nulla poena sine lege.

⁷⁵ Националните власти треба да обезбедат сигурно, односно безбедно чување на материјалите што се собрани во текот на истрагата. Еден од проблемите што беше споменат од страна на македонските обвинители беше во врска со ПИМ, кои се однесуваат на „доверливите податоци“ или „класифицираните податоци“. Во Шпанија и Франција материјалите/лентите се под строга контрола на судијата, кој одлучува, во согласност со закон, кога е задолжително да се објават, односно да се обелоденат информациите што се битни за случајот и кога, спротивно на претходното, некои од снимените разговори што влијаат врз правата на трети лица не може да бидат објавени, односно обелоденети.



2.2 ПРИНЦИП НА СУПСИДИЈАРНОСТ

Иако овој принцип не е изречно наведен во членот 8 став 2 од Европската конвенција за човекови права, сепак се смета за еден од есенцијалните и е тесно поврзан со претходно споменатиот терминот „неопходно“. Како дополнување, во случајот *Campbell v. UK* Судот истакнува дека „неопходноста“ не е исполнета доколку државата имала на располагање други мерки, при што со нивната примена *de facto* ќе се постигне истата цел. Посебните истражни мерки може да се применуваат само доколку останатите расположливи методи на прибирање податоци не го даваат посакуваниот резултат.

Принципот на законитост е тесно поврзан со принципот на супсидијарност. Имено, поврзаноста на законитоста и супсидијарноста е добро утврден и квалитетен закон, кој ги предвидува процедуралните заштитни механизми, како и повеќестепеното контролирање во постапката при предлагање и донесување одлука за нејзина примена.

Поврзаноста на принципот на законитост и супсидијарност мора да ја содржи и процедуралната заштита, а со тоа ќе се намали самоволието на владејачката номенклатура што ги применува мерките (*Huvig v. France*, 1990). Доколку државата располага со дискрециони права, кои реално не може да ги отстрани, таа е должна точно и јасно да ги утврди (*Leander v. Sweden*, 1987).

2.3 ПРИНЦИП НА ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ

Како принципот на супсидијарност, така и принципот на пропорционалност, не е експлицитно наведен во членот 8 од Европската конвенција за човекови права, но исто така се вметнува под терминот „неопходно“. Но, во случајот *James v. UK*, Судот истакнува два моменти, кои ја подразбираат пропорционалноста, и тоа:

- Пропорционалност помеѓу целта на мерките и средствата што се користат за таа цел;
- Пропорционалност помеѓу општите интереси на заедницата и заштитата на правата на индивидуата.

За да се дојде до пропорционалноста, треба да дојде до кумулативно исполнување на два услови. Првиот услов е кога, при самото утврдување на пропорционалноста, како приоритет се зема степенот на навлегување во приватниот живот и дали сето тоа е во интерес на заедницата. Притоа, државата треба да докаже дека преземените мерки не биле преземени повеќе од потребното. Државата мора да ја оправда својата употреба на посебните истражни мерки.⁷⁶

Во случајот *PG v. UK*, Судот потенцира дека употребувајќи ја мерката за вршење надзор или снимање на лицето на јавно место, нема повреда на членот 8 од Европската конвенција за човекови права, бидејќи нема разумно и оправдано очекување за приватност (*P.G. and J.H. v. UK*, 2001).

Судот зазема став дека примената на тајните агенти од страна на државата е дозволена, но поттикнувањето, т. е. вршењето кривично дело и секој доказ што е прибавен на таков начин претставуваат повреда на членот 6 од Европската конвенција за човекови права. Ваквите граници се однесуваат дури

⁷⁶ Својата оправданост мора да ја образложи за: видеонадзор, користење тајни уреди за прислушување, надзор на пејџер, надзор на телефонски повици и пошти и нивна обработка.

и за најтешките кривични дела што ги опфаќа организираниот криминал. Судот дополнува дека јавниот интерес не може да ја оправда употребата на доказите добиени како резултат на полициско поттикнување (Teixeira de Castro v. Portugal, 1998).

2.4 СУДСКО ОДОБРУВАЊЕ НА ПОСЕБНИТЕ ИСТРАЖНИ МЕРКИ

Судското одобрување на посебните истражни мерки претставува посебен принцип што служи како контролен механизам врз посебните истражни мерки. Овој принцип создава сигурност и заштита од злоупотреба од лицата што ги применуваат посебните истражни мерки.

Овој принцип го опфаќа одобрувањето за примена на посебните истражни мерки од страна на судот и во текот на постапката тие ќе бидат под надзор и контрола на судот. Имено, со овој принцип се создава хиерархија во која судската власт како независна се истакнува над извршната власт.

Принципот на судското одобрување бара да се предвидат обемот и начинот со кои ќе се спроведе надгледувањето и сето тоа да биде под надзор на независен и способен орган што може тоа да го спроведува континуирано.

Ваквиот вид принцип не подразбира државата *de facto* секогаш да ги известува на граѓаните за примена на посебните истражни мерки. Лицето спрема кое биле преземени тие мерки ќе биде запознаено со сите собрани докази што ќе бидат прибавени во текот на постапката, а потоа ќе бидат претставени во судот (Klass and Others v. Germany, 1978).

3. НАЦИОНАЛНА РЕГУЛАТИВА

По осамостојувањето, се увиде сериозноста на организираниот криминал во Република Македонија и дека тој не може да биде откриен и спречен без постоење соодветни мерки и активности што законски би им биле ставени на располагање на полициските и другите државни органи и институции за кривичен прогон и истрага, а и конечно се создаде волја да се направи нешто на тој план (Лабовиќ, Николовски, 2010, стр. 476).

3.1 УСТАВ

Посебните истражни мерки всушност се предвидени во Уставот, како општ правен акт. Со самото тоа може да се увиди колку е сериозна употребата на посебните истражни мерки.

Се гарантира слободата и неповредливоста на писмата и на сите други облици на комуникација.

Само врз основа на одлука на суд, под услови и во постапка утврдена со закон, може да се отстапи од правото на повредливост на писмата и на сите други облици на комуникација, ако тоа е неопходно заради спречување или откривање кривични дела, заради водење на кривичната постапка или кога тоа го бараат интересите на безбедноста и одбраната на Републиката (Устав на РСМ, член 17).



Анализирајќи го споменатиот член, во првиот став е предвидена рамката за заштита на правото на приватност,⁷⁷ додека, пак, во понатамошниот текст се предвидуваат сегментите на заштита.⁷⁸ Имено, може да се констатира дека првиот став е сличен на членот 8 од Европската конвенција за човекови права.⁷⁹ Разликата се состои во тоа што во членот 8 од Конвенцијата има поширока рамка, со што ги опфаќа и приватниот, но и семејниот живот на личноста.

Во вториот став се предвидуваат принципите што ја условуваат примената на посебните истражни мерки. Како приоритети се заземаат принципот на судско одобрување и принципот на законитост. Имено, она што може да се увиди е дека принципот на супсидијарност и принципот на пропорционалност не се изречно наведени како принципот на судско одобрување и принципот на законитост. Но, како земја потписничка на Европската конвенција за човекови права, овие принципи се употребуваат само кога тоа е „неопходно“.

Но, анализирајќи го посуштински членот 17 од Уставот, произлегуваат два клучни сегменти поврзани со посебните истражни мерки, и тоа:

- **Првиот сегмент** ја потенцира оправданоста за употребата на посебните истражни мерки, а тоа е заради водење на кривичната постапка, при што се спречуваат и се откриваат кривичните дела;
- **Вториот сегмент** ја потенцира важноста на посебните истражни мерки во Републиката, преку кои се заштитуваат интересите на безбедноста и одбраната.

Судот може да нареди преземање посебни истражни мерки кога постојат основи на сомневање дека се подготвува, се врши или е сторено кривично дело од страна на организирана група, банда или злосторничко здружување за кое е пропишана казна затвор од најмалку 4 години (ЗКП, член 253), кога е веројатно дека ќе се обезбедат податоци и докази неопходни за успешно водење постапка, кои не може да се соберат на друг начин (ЗКП, член 252).

3.2 ЗАКОН ЗА КРИВИЧНА ПОСТАПКА

Посебните истражни мерки се разликуваат од држава во држава во зависност од тоа како тие се предвидени во нивната правна регулатива. Но, сепак, постои еден темел на базични посебни истражни мерки без кои не се може.

Кога во Република Македонија ќе се утврди дека расположливите методи не може да ги дадат посакуваните резултати, во тој случај се применуваат посебните истражни мерки, почитувајќи ги сите претходно наведени принципи.

3.2.1 Видови посебни истражни мерки

Во членот 252 од Законот за кривичната постапка предвидени се видовите посебни истражни мерки, и тоа:

⁷⁷ Слободата и неповредливоста.

⁷⁸ Писмата и другите облици на комуникација.

⁷⁹ Секој човек има право на почитување на неговиот приватен и семеен живот, домот и преписката.

- Следење и снимање на телефонските и другите електронски комуникации во постапка утврдена со посебен закон;
- Следење и снимање во дом, затворен или заграден простор што му припаѓа на тој дом или деловен простор означен како приватен или во возило и влез во тие простории заради создавање услови за следење комуникации;
- Тајно следење и снимање лица и предмети со технички средства надвор од домот или деловен простор означен како приватен;
- Таен увид и пребарување во компјутерски систем;
- Автоматско или на друг начин пребарување и споредување на личните податоци;
- Увид во остварени телефонски и други електронски комуникации;
- Симулиран откуп на предмети;
- Симулирано давање и примање поткуп;
- Контролирана испорака и превоз на лица и предмети;
- Користење лица со прикриен идентитет за следење и собирање информации или податоци;
- Отворање симулирана банкарска сметка;
- Симулирано регистрирање правни лица или користење постојни правни лица за собирање податоци.

Во членот 253 точка 2 се наведува за кои кривични дела може да се применат посебните истражни мерки.⁸⁰ Всушност, со тоа се задоволуваат критериумите што се налагаат од страна на Европскиот суд за човекови права.

Овие мерки се преземаат спрема лице што сторило, врши или се подготвува да изврши кривично дело, ако и подготвувањето е казниво според Кривичниот законик на Македонија. Исто така, овие мерки се користат и спрема лице што прима или проследува пратки од осомничениот или тој користи негово комуникациско средство. Во случај ако се следени и снимани комуникации на лица што не се опфатени во самата наредба, во тој случај ЈО е должно да ги издвои и да го извести судијата во претходна постапка (ЗКП, член 255).

Ако нема сознание за идентитетот на сторителот, наведените мерки може да се определат и спрема **предметот на КД** (ЗКП, член 252).

Со преземањето на наведените мерки **не смее да се поттикнува извршување кривично дело**. Против лицето што ги презема овие истражни мерки нема да се преземе кривично гонење за дејствата што претставуваат помагање за кривично дело, а се сторени заради обезбедување податоци и докази за успешно водење на постапката (ЗКП, член 254).

Целта на преземањето на посебните истражни мерки е податоците што се прибавени со посебните истражни мерки, под условите што се препишани во Законот за кривичната постапка, да може да се

80 Кривични дела: убиство од членот 123; грабнување од членот 141; посредување во проституција од членот 191 ставови (1), (3) и (4); прикажување порнографски материјали на малолетник од членот 193; производство и дистрибуција на детска порнографија од членот 193-а; намување на обљуба или друго полово дејствие на малолетник кој не наполнил 14 години од членот 193-б; неовластено производство и пуштање во промет на наркотични дроги, психотропни супстанции и прекурсори од членот 215 ставови (1) и (3); оштетување и неовластено навлегување во компјутерски систем од членот 251 ставови (4) и (6); изнуда од членот 258; уцена од членот 259 став (2); присвојување добра под привремена заштита или културно наследство или природна реткост од членот 265; изнесување, односно извезување во странство на добра под привремена заштита или културно наследство или природни реткости од членот 266 став (1); отуѓување културно наследство од особено значење во државната сопственост од членот 266-а; перење пари и други приноси од казниво дело од членот 273 ставови (1), (2) и (3) и од ставови (5), (6), (8) и (12); криумчарење од членот 278 ставови (3) и (5); царинска измама од членот 278-а; злоупотреба на службена положба и овластување од членот 353; проневера во службата од членот 354; измама во службата од членот 355; послужување во службата од членот 356; примање поткуп од членот 357 ставови (1), (4), (5) и (6); давање на поткуп од членот 358 ставови (1) и (4); противзаконито посредување од членот 359 став (6); незаконито влијание врз сведоци од членот 368-а став (3); злосторничко здружување од членот 394 став (3); терористичка организација од членот 394-а ставови (1), (2) и (3); тероризам од членот 394-б и финансирање тероризам од членот 394-в.

користат како доказ во постапката. Исто така, лицата што учествувале во нивното спроведување може да се испитаат како заштитни сведоци, а нивниот идентитет ќе претставува службена тајна.

Во претходната постапка, посебните истражни мерки се определуваат со писмена наредба од ЈО или од судија во претходна постапка по образложено барање на ЈО. Како надлежни за спроведување се ЈО или правосудната полиција под надлежност на ЈО.

Овие мерки се преземаат спрема лице што сторило, врши или се подготвува да изврши кривично дело, ако и подготвувањето е казниво според Кривичниот законик на Македонија. Исто така, овие мерки се користат и спрема лице што прима или проследува пратки од осомничениот или тој користи негово комуникациско средство. Во случај ако се следени и снимани комуникации на лица што не се опфатени во самата наредба, во тој случај ЈО е должно да ги издвои и да го извести судијата на претходна постапка.

3.2.2 Времетраење на посебните истражни мерки

Со самиот ризик што го носи употребата на посебните истражни мерки, мора да постои прецизно определен временски рок. Тој временски рок е регулиран во одредбите од Законот за кривичната постапка (ЗКП, член 260). Согласно овој закон, посебните истражни мерки може најдолго да траат 4 месеци, без можност за продолжување.

Посебните истражни мерки може да траат до 4 месеци, но доколку јавниот обвинител писмено и детално образложи, судијата на претходна постапка може да одобри продолжување за уште 4 месеци. Во случај кога посебните истражни мерки се применуваат за кривични дела за кои е пропишана затворска казна од најмалку 4 годни, за кои постои основано сомневање дека се извршени од страна на организирана група, банда или друго злосторничко здружение, претходно споменатиот рок од 4 месеци може да се продолжи за дополнителни 6 месеци. Со други зборови, овие мерки може да се применуваат најмногу до 14 месеци.

Кога ќе се исполни целта, во тој случај органот што ја издал наредбата или ја продолжил е должен да нареди нивно запирање. За тоа се известува и засегнатото лице по негово барање, ако тоа не ѝ штети на постапката. Ако ЈО се откаже од гонење или податоците немаат значење за натамошна постапка, ќе се уништат под надзор на судијата, за што ЈО изготвува записник (ЗКП, член 261 и член 262).

За посебните истражни мерки, контролирана испорака и превоз на лица и предмети, користење лица со прикриен идентитет за следење и собирање податоци или информации, отворање симулирана банкарска сметка и симулирано регистрирање правни лица или користење постојни правни лица за собирање податоци што се определуваат со писмена наредба од страна на јавен обвинител, базичните 4 месеци може да се продолжат до остварување на целта за која е определена мерката, а најдоцна до завршувањето на истрагата.

Врховниот суд во КВП-97/2010 истакнува дека кога јавниот обвинител се откажал од кривично гонење за кривичното дело „Злосторничко здружување“ од КЗ, за кое биле применети посебните истражни мерки, судот нема никаков законски основ да ги земе предвид доказите прибавени со посебните истражни мерки и со нив да ја темели пресудата со која обвинетите биле огласени виновни за кривичното дело „Примање поткуп“, кое не било предвидено како кривично дело за кое може да се применат посебни истражни мерки.

3.2.3 Запирање на посебните истражни мерки

Кога со самата примена на посебните истражни мерки ќе се постигне претходно зададената цел, во тој случај органот што ја издал или ја продолжил наредбата е должен веднаш да нареди запирање на мерките.

Доколку јавниот обвинител одлучи да се откаже од кривичното гонење или доколку констатира дека оние податоци што се прибавени со посебните истражни мерки не докажуваат сторено кривично дело, тие ќе се уништат под надзор на судија, а за сето тоа јавниот обвинител ќе изготви записник.

3.2.4 Бришење или уништување на собраните лични податоци

Согласно членот 267 од Законот за кривичната постапка, доколку во рок од 15 месеци по завршувањето на спроведувањето на посебните истражни мерки не се поведе кривична постапка, сите собрани лични податоци се бришат или се уништуваат под надзор на судија во претходна постапка, јавниот обвинител и претставникот од Дирекцијата за заштита на личните податоци, при што јавниот обвинител составува записник.

3.2.5 Чување на податоците прибавени со посебните истражни мерки

Како што беше претходно напоменато, Европскиот суд за човекови права предвидува критериум со кој ги обврзува државите да создадат услови со кои добиените податоци од посебните истражни мерки ќе бидат соодветно чувани.

Додека трае примената на посебните истражни мерки, собраните и обработените податоци се чуваат од страна на јавниот обвинител, а по донесувањето на одлуката од страна на јавниот обвинител, прибавените податоци се доставуваат до судот. Доколку самиот јавен обвинител донесе одлука со која се затвора истрагата и со тоа не постои можност за нејзино повторно отворање, во тој случај прибавените податоци се доставуваат до судија на претходна постапка. Во случај кога јавниот обвинител ќе поднесе обвинение, а судот ќе донесе ослободителна или одбивателна одлука, податоците што се прибавени со посебните истражни мерки се чуваат додека не истечат роковите за застареност на кривичното гонење. Но, кога судот донесува осудителна пресуда, сите податоци прибавени со посебните истражни мерки се чуваат до рокот на застареност за извршување на кривичната санкција. По завршувањето на предвидените рокови, податоците се уништуваат и за сето тоа се изготвува извештај.

3.3 ЗАКОН ЗА СЛЕДЕЊЕ НА КОМУНИКАЦИИТЕ

Со реформите на системот за следење на комуникациите од 2018 година беше донесен нов Закон за следење на комуникациите и беше изменет Законот за електронските комуникации, со што беше одземен директниот пристап на Управата за безбедност и контраразузнавање до телекомуникацискиот сообраќај на граѓаните и нејзината улога на посредник во следење на комуникациите – барање што беше дел и од Итните реформски приоритети на Европската комисија од 2015 година (Николов, 2019, стр. 4).

Согласно Законот за следење на комуникациите, предвидени се следења на телефонски и други електронски комуникации, како што се електронска пошта, интернет-протокол, говор преку интернет-протокол (Закон за следење на комуникациите, член 3). Но, покрај тоа, се предвидува и следење на комуникациите што не се одвиваат преку телекомуникациските средства, а предвидуваат снимање и следење на комуникациите во внатрешноста на објекти или на отворен простор, но и фотографирање или видеоснимање на отворен простор.



ЗАКЛУЧОК И ПРЕПОРАКИ

Посебните истражни мерки по својата природа претставуваат „нужно зло“ што знае да биде многу опасно за демократијата и за човековите слободи и права. Но, од друга страна, во време кога организираниот криминал зема сè поголем замав, доколку тие не се применат, во опасност се доведуваат голем број општествени сегменти.

Употребата на посебните истражни мерки е неминовен начин за справување со организираниот криминал. Нивниот начин на спроведување, но и нивната тајност се главната карактеристика на посебните истражни мерки. Согласно тоа, државата мора да има прецизни и недвосмислени закони поврзани со нивната примена.

Врз основа на сето тоа, приоритет на Република Македонија треба да ѝ биде воспоставувањето рамнотежата помеѓу ефикасното справување со организираниот криминал, притоа заштитувајќи ги човековите слободи и права.

Чувствителноста на посебните истражни мерки може да се увиди од нивната предвиденост во Конвенцијата на Обединетите нации против транснационалниот криминал и во Конвенцијата на Обединетите нации против корупцијата. Но, покрај тоа, заштитата од евентуална нивна злоупотреба е предвидена во Европската конвенција за човекови права, создавајќи цврсти позиции преку пресудите од Европскиот суд за човекови права.

Врз основа на елаборираното, може да се констатира дека четирите главни принципи (законитост, пропорционалност, супсидијарност, судско одобрување) се доволни за да се избегне злоупотребата од употребата на посебните истражни мерки.

Република Македонија, по една од најголемите афери, објавувајќи ги т.н. „бомби“ во 2015 година, укажа на нелегално следење на комуникациите на голем број граѓани во нашата држава. Имено, со донесувањето на новиот Закон за следење на комуникациите од 2018 година се формира и новата Оперативно-техничка агенција, но и Агенцијата за национална безбедност, која всушност нема повеќе да биде дел од Министерството за внатрешни работи. Со измените во националната регулатива се намалува времетраењето на примената на посебните истражни мерки, со што се намалува и евентуалната злоупотреба од нивната примена, а со тоа *de facto* се зголемува и ефикасноста од нивната примена.

Иако недвосмисленоста и прецизноста треба да бидат приоритет на посебните истражни мерки, како темел за нивното постоење, сепак, можноста од нивната злоупотреба е голема и тоа добро го знаат сите граѓани на Република Македонија. Злоупотребата од посебните истражни мерки, поточно кажано, следењето на телефонските комуникации стана карактеристика за нашата држава. Злоупотребата на стекнатите материјали, за која сите ние бевме сведоци, во Република Македонија се користи најчесто за политички цели.

Имено, иако се направени реформи во однос на примената на посебните истражни мерки, сепак нивната примена во практиката заостанува. Затоа, како препораки во овој труд се наведуваат:

- Зајакнување на стручноста и етиката на јавните обвинители и судиите во применувањето на

посебните истражни мерки со цел да бидат поефикасни, но и максимално да го заштитат правото на приватност;

- Поддршка од стручни лица од државите членки на ЕУ за имплементација на европските стандарди за употребата на посебните истражни мерки и имплементација на принципите констатирани од Европскиот суд за човекови права;

- Законско ограничување на прибирањето податоци само на она што е конкретната цел, а сè што е надвор од тоа, да се уништи во пократок рок од предвидениот за останатите материјали;

- Законски изречно да се наведе дека при уништување на прибавените податоци до следењето на комуникациите ќе бидат уништени оригиналот, но и сите други копии од податоците;

- При уништување на податоците да присуствува и Народниот правобранител;

- Законско утврдување редовни контроли врз органите што ги применуваат посебните истражни мерки.



КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

Книги:

- Bloustein Edward, „Privacy as an aspect of Human Dignity“, 39 New York University Law Review, 1964;
- Boban Marija, „Pravo na privatnost I pravo na pristup informacijama u suvremenom informacijskom drustvu“, Pravni fakultet Sveucilista, Split, Hrvatska, 2012;
- Камбовски Владо, „Организиран криминал“, Скопје, 2005;
- Лабовиќ Миодраг, Николовски Марјан, „Организиран криминал и корупција“, Факултет за безбедност – Скопје, 2010;
- Николов Александар, „Анализа за правната рамка за следењето на комуникациите и нејзината примена“, 2019;
- Flaherty David, „Protecting Privacy in Surveillance Society“, The University of North Carolina press, 1989.

Правна регулатива:

- ЗКП – Закон за кривичната постапка („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 150/2010; бр. 100/2012 и бр. 198/2018);
- Закон за следење на комуникациите;
- Устав на Република Северна Македонија;
- ECHR – European Convention on Human Rights;
- Report on Interception of Communication and Intrusive Surveillance, CDPS, European Council, 2000;
- XVIth International Congress of Penal Law, Budapest, 1999.

Судска практика:

- Drakšas v. Lithuania, Application no. 36662/04, Strasbourg, 2012;
- Klass v. Germany, Application no. 5029/71, Strasbourg, 1978;
- Kruslin v. France, Application no. 11901/85, Strasbourg 1990;
- Klass and Others v. Germany, Application no. 5029/71, Strasbourg, 1978;
- Leander v. Sweden, Application no. 9248/81, Strasbourg, 1987;
- Niemietz v. Germany, Application no. 13710/88, Strasbourg, 1992;
- P.G. and J.H. v. UK, Application no. 44787/98, Strasbourg, 2001;
- Sunday Times v. United Kingdom, Application no. 6538/74, Strasbourg 1980;
- Huvig v. France, Application no. 11105/84, Strasbourg, 1990;
- Craxi v. Italy, Application no. 25337/94, Strasbourg, 2003.



СИСТЕМОТ ЗА ПРИЈАВУВАЊЕ НА ИМОТНАТА СОСТОЈБА И ИНТЕРЕСИТЕ И НЕГОВАТА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА КАКО МЕХАНИЗАМ ЗА ПРЕВЕНЦИЈА НА КОРУПЦИЈАТА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје
Правен факултет „Јустинијан Први“ – Скопје

Кристина Петрова

РЕЗИМЕ

Авторот на овој труд го анализира системот за пријавување на имотната состојба и интереси во Република Северна Македонија и неговата имплементација во практиката. Системот за пријавување на имотната состојба и интересите произлегува од меѓународните воспоставени стандарди за борба против корупцијата чии држави ширум светот ги спроведуваат за зајакнување на транспарентноста и интегритетот на носителите на јавни функции и превенција на корупцијата. Трудот дава компаративен осврт на законската поставеност на системите за пријавување на имотната состојба и интересите на јавните функционери на државите во регионот и на домашното законодавство, притоа давајќи критичка анализа на законските одредби на Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси од 2019 година, при што дава и препораки за надминување на констатираните слабости.

Клучни зборови: корупција, имотна состојба, судир на интереси, носители на јавни функции, Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси, Државна комисија за спречување на корупцијата, антикорупциско законодавство.

ВОВЕД

Ниту една држава, без разлика на тоа колку се стреми да го достигне демократското ниво на владеење на правото и почитување на човековите права, не е имуна на корупција. Корупцијата доведува до разгорување на самото општество, економијата и правната држава (Давитковски et. al, 2021, стр. 18). Во правната литература не постои унифицирана дефиниција за поимот корупција, бидејќи таа како појава е приспособлива да се менува паралелно со тековите на општествените промени во една држава. Дефинирањето на поимот корупција најчесто се поврзува со нејзината претходна поделба на: економска, полтиколошка и кривичноправна корупција (Сујлеманов, 2003, стр. 579). Камбовски во своето дело „Организиран криминал“ (2005, стр. 78) корупцијата ја опишува како:

Појава што се сведува на искористување на која било монополистичка положба на поединецот за исклучително лични цели, ги разбива и последните атоми на општествената солидарност: во корумпираното општество владее егоизмот и нетолеранцијата, а сите човечки вредности се сведуваат на некаков груб материјализиран облик на личен профит.

Република Северна Македонија неминовно е засегната од појавата на овој феномен. Иако Европската комисија во својот Извештај за напредокот на Република Северна Македонија за 2019 година наведува дека во однос на борбата против корупцијата државата покажува одреден степен на подготвеност, сепак корупцијата е распространета во многу области и останува прашање на загриженост. Следствено, во Извештајот од 2020 година, Европската комисија повторно потенцира дека корупцијата е распространета во многу области и треба да се обезбеди поактивен пристап од сите чинители што се занимаваат со спречување и борба против корупцијата. Дополнително, индексот на перцепција на корупцијата на Транспаренси Интернешнл (ТИ) покажува дека последниве години Република Северна Македонија стагнира во борбата против корупцијата, но едновременно бележи и пад на ранг-листата на земјите.⁸¹

Во таа насока, како еден од механизмите за борба против корупцијата се изјавите за имотната состојба и интересите што се воведени во многу земји и имаат задача да придонесат за зајакнување на транспарентноста и интегритетот, како и за зголемување на довербата на граѓаните во јавната администрација и носителите на јавни функции. Првенствено, ваквиот систем за пријавување на имотната состојба и интересите има своја превентивна улога во борбата против корупцијата. Обезбедувањето јавно достапни информации на граѓаните за имотната состојба на функционерите овозможува информираност и следење на имотната состојба и приходите на лицата што извршуваат јавни функции, но и начин за нивна заштита од неоправдани обвинувања. Во зависност од законската рамка на определена држава, изјавите за имотната состојба и интересите може да бидат насочени кон откривање на необјаснето богатство и/или спречување на судирот на интереси.

Овој труд ќе даде осврт токму на моделите на системи за пријавување на имотната состојба и интересите на дел од државите од регионот и меѓународните стандарди воспоставени за нивна имплементација. Дополнително, трудот ќе даде преглед на позитивната законска рамка на системот за пријавување имотна состојба и интереси уреден во Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 12/2019) во Република Северна Македонија со критички осврт на неговата примена во практиката, а во насока на негово унапредување како еден од механизмите за превенција на корупцијата, имајќи ги предвид најавите на властите за негова измена и дополнување.

81 Во Извештајот за 2019 година што ТИ го објави на почетокот од 2020 година, Северна Македонија го заведе 106-тото место со 35 индексни поени, додека, пак, во извештајот за 2020 година, објавен во јануари 2021 година, земјата оствари исто така 35 индексни поени, но забележа пад и се наоѓа на 111-тото место.

1. МЕЃУНАРОДНИ СТАНДАРДИ И КОМПАРАТИВНИ ИСКУСТВА

Постоењето на изјавите за имотната состојба и интересите во националните законодавства на земјите произлегува и од меѓународните документи, а целта е борба против корупцијата. Конвенцијата на Обединетите нации против корупцијата, која Република Северна Македонија ја има ратификувано во 2007 година и претставува дел од внатрешниот правен поредок, во член 8 пропишува дека:

Секоја држава страна настојува, ако е можно и во согласност со основните принципи на нејзиното внатрешно право, спроведување мерки и системи што ќе ги обврзат државните службеници да им ги пријават на надлежните органи сите надворешни активности, секое вработување, секое распоредување, секој имот и секој подарок или значителна корист, од каде може да резултира конфликт на интереси со нивните функции на државен службеник (Конвенцијата на Обединетите нации против корупцијата, 31 октомври, 2003).

Моделот – Кодексот на однесување на јавните службеници на Советот на Европа во однос на изјавите за имотната состојба и интересите (усвоен како дополнение на Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member states on codes of conduct for public officials, 2000) вели дека:

Јавен службеник што зазема позиција во која неговите или нејзините лични или приватни интереси најверојатно ќе бидат засегнати од неговите или нејзините службени должности, треба, согласно законските прописи, да ги изјави по назначувањето, во редовни интервали потоа, и кога и да се појават какви било промени, природата и обемот на тие интереси.

Сепак, иако постои широк консензус во врска со потребата од воспоставен систем со кој ќе се следи имотната состојба на јавните функционери и потенцијалниот судир на интереси, не постојат договорени детални меѓународни стандарди за тоа какви видови податоци треба да бидат изјавени, кој тип агенција, односно кое институционално телото ќе биде надлежно за спроведување на системот и во кој обем овие информации ќе ѝ бидат достапни на јавноста.

Независно, студиите за процена на постоењето и ефективноста на системите за пријавување на имотната состојба и судирот на интереси во земјите ширум светот укажуваат на низа основни принципи што властите треба да ги имаат предвид при усвојувањето ваков систем (OECD 2003; OECD 2011; Transparency and Accountability Initiative 2011; Messick, 2009). Основните принципи вклучуваат правила во врска со: опсегот на лица што се должни да поднесат изјава за имотната состојба и судирот на интереси; видови информации што треба да се наведат во изјавата за имотната состојба и судирот на интереси; временскиот интервал на поднесување на изјавите за имотната состојба и судирот на интереси; надлежна институција за следењето и спроведувањето; санкции во случај на непочитување на законите одредби; и достапност на информациите до јавноста (OECD 2011, стр. 13-17).

Од сето претходно наведено може да се заклучи дека на меѓународно ниво не постои унифициран систем за пријава на имотната состојба и интересите. Односно, секоја држава, согласно своето национално законодавство, самостојно си го креира системот во зависност од сопствената правна и културолошка традиција, социјалните и економските услови и политичкиот контекст.

Државите сами определуваат во кој опсег ќе се движи пријавувањето на имотната состојба и интересите, односно каков ќе биде моделот на системот. Еден од моделите е пријавување на имотните



средства со цел да се идентификува необјаснивото збогатување и има цел да открие затајување или криење на имотот, кое понатаму ќе резултира со утврдување кривична и/или административна одговорност. Другиот модел има цел да идентификува судири на интереси, особено ситуации од кои може да произлезе коруптивно однесување во однос на функциите на службеното лице. Повеќето од европските земји ги комбинираат овие два модела, каде што законските одредби предвидуваат обврска за пријавување на имотната состојба, а истовремено и на интересите на службеното лице.

Во таа насока, може да се каже дека Грција е држава што го има прифатено моделот на пријавување на имотната состојба и моделот на пријавување на интересите. Системот за пријавување имот опфаќа многу широк опсег на јавни службеници од сите три гранки на власта (Law no 3213, Government Gazette 309/31.12.2003, Declaration and verification of assets for members of parliament, public officials and employees, media owners and other groups of persons). Ова вклучува, меѓу другите, министри, членови на парламентот (Грчкиот парламент и Европскиот парламент), судии и обвинители. Обврската за пријавување на имотната состојба се однесува и на државните службеници и на јавните службеници од централната и локалната администрација, високите службени лица во независни тела, високите функционери во секторот за одбрана, членови на управните одбори со државни претпријатија (каде што државата има учество еднакво или поголемо од 50 %), вклучително и на локално ниво, како и раководителите на јавните болници (директори или координативни директори што служат во болници и здравствени центри на Националниот здравствен систем „ESY“). Така, во јавниот сектор, како таков, само јавните службеници од пониско хиерархиско ниво се ослободени од поднесување изјави за имотната состојба. Во однос на временскиот интервал за пријавување на имотот, националното законодавство на Грција предвидува дека изјавите за имотот се доставуваат со стапување на функција, годишно во текот на времетраењето на мандатот на јавната функција и по напуштањето на функцијата (член 1 став 2, Law 3213/2003). Политичарите продолжуваат да ја доставуваат изјавата за имотната состојба до три години по напуштањето на функцијата. Во однос на изјавите за финансиски интереси, тие се доставуваат годишно (член 229 став 1, Law 4281/2014).

Законот за спречување на судирот на интереси (Zakon o sprječavanju sukoba interesa, „Сл. весник на Р. Хрватска“ бр. 26/11, 12/12, 124/12, 48/13, 57/15, 98/19) при извршувањето јавна функција во хрватското законодавство ги вклучува одредбите дека во период од 30 дена од почетокот на извршувањето на својата функција, функционерите треба да достават извештај со податоци за нивниот имот, за постоењето или за очекуваниот приход и за имотот на нивниот сопруг и на децата, со биланс од тој датум, и треба да достават таков извештај по завршувањето на извршувањето на нивната функција, а дополнително и по истекот на годината, во текот на извршувањето на нивната функција, кога се случила значителна промена. Во извештајот, функционерите поднесуваат податоци за паричните заштеди, доколку тие изнесуваат повеќе од нето-доходот на функционерот во текот на една година. Податоците за постоење или непостоење судир на интереси и за имотната состојба на функционерот се објавуваат без негова согласност и за нив не важат одредби од законот со кој се уредува заштита на личните податоци. Исполнувањето на оваа обврска на функционерот е условена на начин што Комисијата за повреда на одредбите од Законот за спречување на судирот на интереси може да ги изрече следниве санкции: опомена, престан на исплата на дел од нето-месечната плата и јавно објавување на одлуката на Комисијата. Може да се заклучи дека и Република Хрватска го има прифатено моделот на пријавување на имотната состојба и моделот на пријавување на интересите. За разлика од законското решение во Грција, во хрватското законодавство не постои одредба со која јавните функционери се задолжени да доставуваат податоци за својата имотна состојба по завршувањето на нивниот мандат.

Во Австралија, на пример, како мошне ефективен се смета системот во кој службените лица поднесуваат годишни изјави во писмена форма до раководителот на својот оддел. Тие податоци не се објавуваат пред јавноста. Во Канада, со сличните изјави раководат советниците за етика и, спротивно на претходно наведеното, јавноста има право на пристап до нив (OSCE, Best practices in combating corruption, 2004, стр. 40). Од наведеното може да се забележи дека Република Хрватска ја избрала опцијата во корист на пристапот на јавноста, овозможувајќи им на своите граѓани да го контролираат системот.

2. ПРИЈАВУВАЊЕ НА ИМОТНАТА СОСТОЈБА И ИНТЕРЕСИТЕ ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Во Република Северна Македонија, системот за пријавување на имотната состојба и интересите има своја легислативна поставеност во Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 12/19). Со усвојувањето на Законот во 2019 година, новите законски решенија направија ревидирање и зајакнување на системот за пријавување на имотната состојба и интересите во Република Северна Македонија согласно меѓународните препораки.

Во 2000 година, Република Северна Македонија стана членка на ГРЕКО (Група на држави против корупцијата), тело што има цел да промовира развој и примена на антикорупциски политики и иницијативи, но и да го следи нејзиното спроведување во земјите членки на Советот на Европа. Со цел креирање и примена на ефикасни антикорупциски политики и практики, како и јакнење на нормативниот и институционалниот капацитет на Република Северна Македонија за превенција на корупцијата и судирот на интереси на долгорочни основи, во 2002 година, со Законот за спречување на корупцијата („Службен весник на РСМ“ бр. 28/2002) е основана Државната комисија за спречување на корупцијата (во понатамошниот текст: ДКСК). Донесувањето на Законот за спречување на корупцијата и основањето на ДКСК беше дел од целите и заложбите на меѓународните документи за борба против корупцијата, кои упатуваа на основање специјализирано и независно антикорупциско тело оспособено за ефективно и стручно извршување на функциите и спроведување на мерките и активностите за спречување на корупцијата. Во 2007 година беше донесен Законот за спречување на судирот на интереси („Службен весник на РСМ“ бр. 70/2007), со кој ѝ беа доделени нови надлежности на ДКСК во насока на постапување во случаи и преземање мерки за спречување судир на интереси во вршењето на власта и доверените јавни овластувања од страна на службените лица. Иако и двата закони беа неколку пати изменувани и дополнувани до 2018 година со цел зајакнување на позицијата на ДКСК, сепак со нивната примена не се постигнуваа очекуваните резултати.

Препораките на меѓународната заедница, вклучувајќи ги и препораките од четвртиот круг на евалуација од страна на ГРЕКО и извештаите на Европската комисија за напредокот на Република Северна Македонија, за обезбедување услови за проактивни институции и применливи политики во борбата против корупцијата, во 2019 година резултираа со усвојување ново законско решение со кое на ДКСК ѝ се доделија нови и зајакнати надлежности, поефикасни механизми за постапување, но и зголемена транспарентност во работењето. Надлежноста на ДКСК да ја испитува имотната состојба ја одразува препораката на ГРЕКО од четвртиот круг на евалуација, според која антикорупцискиот орган во државата треба да спроведува длабински испитувања на имотната состојба и интересите. Покрај тоа, во својот извештај, ГРЕКО наведува дека е неопходно сите задолжени лица да бидат внесени во Регистарот на избрани и именувани лица, да се обезбеди електронско поднесување податоци од анкетните листови, итн.



Со Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 12/19) се уредени мерките и активностите за спречување на корупцијата во вршењето на власта, јавните овластувања, службената должност и политиката, мерките и активностите за спречување на судирот на интереси, мерките и активностите за спречување на корупцијата при вршењето работи од јавен интерес на правните лица поврзани со остварување на јавните овластувања. Новото законско решение, „Анкетниот лист за имот“ уреден со Законот за спречување на корупцијата од 2002 година и „Изјавата за интереси“ уредена со Законот за спречување судир на интереси од 2007 година ги спои во еден образец – Изјава за имотна состојба и интереси. Членот 17 од законот што ги дефинира надлежностите на комисијата предвидува дека ДКСК има должност да ја евидентира и да ја следи имотната состојба и интересите во постапка согласно овој закон; да пропишува образец на изјавите за имотната состојба и интересите и да врши проверка на податоците од изјавите за имотната состојба и интересите.

Во Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси предвидено е дека широк круг на лица се должни да поднесуваат изјава за имотната состојба и за интересите до ДКСК. Односно, изјава за имотната состојба и за интересите се должни да поднесат: сите избрани или именувани лица; одговорните лица во јавните претпријатија и јавните установи или другите правни лица што располагаат со државен капитал; нотарите; извршителите; административните службеници што имаат звање секретар (ниво А); лицата вработени во кабинетите на претседателот на државата, претседателот на Владата, министрите и генералниот секретар на Владата поради извршување работни задачи на посебни советници (член 82, ЗКСИ). Законот истовремено дава можност, врз основа на процена на ризик од корупција, со закон што регулира вршење дејност од областа на одбраната, внатрешните работи или финансиите, да може да се пропише обврска за поднесување изјава за имотната состојба и интересите од страна на лица со посебни овластувања. Државата овде треба да ја земе предвид препораката бр. 9 од Извештајот на ГРЕКО за усогласеност објавен април 2021 година, во кој на домашните власти им се препорачува да ја анализираат потребата од воведување обврска за пријавување имот/интереси од страна на највисокото раководство и/или одредени позиции во полицијата. Во моментот, согласно Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси, само државниот секретар во Министерството за внатрешни работи е должен да поднесе изјава за имотната состојба и интересите.

Во однос на податоците, законот пропишува дека во изјавата треба да бидат содржани детален попис на недвижен имот, подвижни предмети со вредност што надминува износ од дваесет просечни нетоплати во претходниот тримесечен период, хартии од вредност, побарувања и долгови, како и друг имот што е во негова сопственост или во сопственост на членовите на неговото семејство, со наведување на основот на стекнување на пријавениот имот, изјава за интереси за него и за членовите на неговото семејство, која содржи информација за работни места и членство во управни одбори, членство во здруженија и фондации и други податоци што се потребни согласно пропишаниот образец. Се забележува дека Република Македонија го прифаќа комбинираниот модел на пријавување на имотната состојба и интересите.

Рокот за поднесување на изјавите изнесува 30 дена од изборот/именувањето/назначувањето/вработувањето, а исто така лицата се должни да ја пријавуваат и секоја промена во рок од 30 дена. Податоците од изјавата за имотната состојба и интересите и пријавата за промена во имотната состојба и интересите претставуваат информации од јавен карактер, освен податоците заштитени со закон. Во преодните и завршните одредби на законот, односно во член 119 се определува дека ДКСК во рок од 60 дена од нејзиното конституирање ќе пропише образец за Изјавата за имотната состојба и интересите⁸², а до

82 Независно од роковите утврдени со законот, во моментот на пишување на овој труд, ДКСК и по две години од усвојувањето на новиот закон и нејзиното основање сè уште нема објавено единствен образец за Изјава за имотната состојба и за интересите, ниту носителите на јавни функции може да поднесуваат вакви изјави по електронски пат согласно одредбите од законот, поради тоа што ДКСК го поврзува пропишувањето на образецот со обезбедувањето технички предуслови (дефинирање и обезбедување посебен софтвер) за поднесување на образецот во електронска форма.

донесувањето на подзаконските акти ќе се применуваат постојните подзаконски акти донесени согласно одредбите на Законот за спречување на корупцијата („Службен весник на Република Македонија“ број 28/2002, 46/2004, 126/2006, 10/2008, 161/2008, 145/10, 97/15 и 148/15) и Законот за спречување судир на интереси („Службен весник на Република Македонија“ број 70/2007, 114/2009, 6/12 и 153/15) (член 119 ст. 2, ЗСКСИ).

Проверката на податоците за имотната состојба и интересите со новото законско решение е во надлежност на ДКСК, земајќи ги предвид препораките на ГРЕКО. Па така, проверките се вршат во случај кога Комисијата постапува по конкретен предмет и согласно нивниот годишен план за работа. За да може да врши проверка на податоците од изјавите на имотната состојба, потребно е ДКСК да врши собирање, споредување и анализа на податоци добиени од правни и физички лица што располагаат со потребните податоци. Во однос на испитувањето на имотната состојба, Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси ја дефинира постапката на начин што како надлежна институција ја определува ДКСК, а за да може таа да спроведе испитување на имотот, потребно е да соработува со надлежни органи што располагаат со информации потребни за утврдување на фактичката состојба што се битни за проверка на податоците и испитување на имотот и имотната состојба. Во овој дел, законот недоволно јасно ја дефинира постапката, ниту, пак, дава конкретни насоки како да се спроведе таа. Во практиката, Државната комисија се соочува со низа предизвици на прибавување на потребните информации од надлежните институции, а според овој орган, тоа се должи на недоставувањето докази и податоци од надлежните државни органи што располагаат со нив. Во досегашната практика сè уште нема завршен случај на испитување на потеклото на имотот на определен функционер од страна на ДКСК. По истекувањето на мандатот, јавниот функционер не е должен да поднесува нови изјави за имотот, следствено, ДКСК е и временски ограничена. Во оваа насока, потребно е да се размисли на законско решение со кое јавните функционери ќе бидат должни да поднесуваат изјави за својата имотна состојба и интересите во определен временски интервал и по завршувањето на својот мандат.

Во однос на санкциите за неспроведување на одредбите од законот во делот на неподнесување изјави за имотната состојба и интересите, предвидена е глоба во износ од 300 до 500 евра за функционерите, а глоба од 200 до 400 евра за: административните, судските и јавнообвинителските службеници. Согласно годишниот Извештај за работата на ДКСК за 2020 година, може да се забележи дека за вкупно 181 лице за периодот во 2019 и 2020 година била поведена прекршочна постапка по основ за неподнесување/ненавремено поднесување изјава за имотната состојба и непријавување зголемување на имотот согласно член 82 и член 85 од ЗСКСИ. Може да се забележи дека определените санкциите наведени во законот не ја даваат својата функција на спречување и одвраќање, па така, во практиката, не е мал бројот на лица што не ја пријавуваат имотната состојба, а најчесто не се даваат детални податоци за начинот на стекнување на имотот или неговата вредност. Од оваа ситуација се наметнува потребата од воспоставување ефикасни мерки за утврдување одговорност на лицата што одбиваат да достават изјава за имотната состојба и интересите.



ЗАКЛУЧОК И ПРЕПОРАКИ

Согласно горенаведеното, може да се заклучи дека иако Република Северна Македонија континуирано го усогласува своето законодавство согласно меѓународните препораки во насока на зајакната борба против корупцијата, законските мерки не даваат свои реални резултати во практиката. Системот за пријавување на имотната состојба и интересите во Република Северна Македонија не успева реално да влијае врз превенцијата на корупцијата во државата, а овие законски решенија и по две години од нивното усвојување не може да се применат во практиката. Во таа насока, државата треба активно да работи на зајакнување на детектираните слабости, особено да ја земе предвид фактичката состојба при изготвувањето нови законски решенија со цел да се воспостават механизми што ќе може да бидат спроведливи.

Несомнено, се наметнува и потребата државните органи и надлежните институции да демонстрираат вистинска волја за надминување на моменталната ситуација преку правилна, неселективна и ефективна имплементација на законодавството со постоење меѓуинституционална соработка и соодветни институционални и кадровски ресурси.

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА:

- Давитковски, Б. и други. (2021) Антикорупциско право, ОБСЕ, Скопје;
- Камбовски, В. (2005) Организиран криминал, 2-ри Август – С, Штип;
- Messick, R., (2009) Income and Asset Declaration: Issues to consider in developing a disclosure regime, U4 AntiCorruption Resource Centre Publication. Достапно на: <http://www.cmi.no/publications/file/3396-income-andassets-declarations.pdf> (пристапено на: 6.7.2021 година);
- Сујлеманов, З. (2003) Криминологија, Институт за социолошки и политичко-правни истражувања, Скопје;
- OECD, (2003) Managing conflict of interest in the public service: OECD guidelines and country experiences, OECD Publishing;
- OSCE, (2004) Best practices in combating corruption, достапно на: <https://www.osce.org/files/f/documents/9/a/13738.pdf> (пристапено на: 6.7.2021 година);
- OECD, (2011) Asset declarations for public officials: a tool to prevent corruption, OECD Publishing, достапно на: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264095281-en>, (пристапено на: 6.7.2021 година);
- Transparency & Accountability Initiative, (2011) Asset disclosure: a guide to best practice in transparency, accountability and civic engagement across the public sector, достапно на: <http://www.transparency-initiative.org/wpcontent/uploads/2011/09/2-Asset-disclosure1.pdf> (пристапено на: 6.7.2021 година);
- Transparency International, Corruption Perception Index, 2020, достапно на: https://images.transparencycdn.org/images/CPI2020_Report_EN_0802-WEB-1_2021-02-08-103053.pdf (пристапено на: 6.7.2021 година);
- Извештај на Европската комисија за Северна Македонија за 2019 година, достапно на: <https://www.sep.gov.mk/data/file/Dokumenti/Izveshtaj%202019-F.pdf> (пристапено на: 6.7.2021 година);
- Извештај на ГРЕКО за евалуација на Република Северна Македонија, спречување корупција и промовирање интегритет кај централната власт (највисоките извршни функции) и органите за спроведување на законот – петти круг на евалуација, 2019 година;
- Извештај на Европската комисија за Северна Македонија за 2020 година, достапно на: <https://www.sep.gov.mk/post/?id=5657#.YORfdegzaM8> (пристапено на: 6.7.2021 година);
- Годишен извештај за работата на Државната комисија за спречување на корупцијата за 2020 година, достапно на: <https://dsk.mk/wp-content/uploads/2021/04/%D0%93%D0%98-%D1%84%D0%B8%D0%BD%D0%B0%D0%BB.pdf> (пристапено на: 6.7.2021 година);
- UN General Assembly, United Nations Convention Against Corruption, 31 October 2003, A/58/422, достапно на: <https://www.refworld.org/docid/4374b9524.html> (пристапено на: 6.7.2021 година);
- Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member states on codes of conduct for public officials, 2000, достапно на: <https://rm.coe.int/1680бсс1ес> (пристапено на: 6.7.2021 година);
- Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 12/2019);
- Закон за спречување на корупцијата („Службен весник на РСМ“ бр. 28/2002);
- Закон за спречување на судирот на интереси („Службен весник на РСМ“ бр. 70/2007);
- Law no 3213, Government Gazette 309/31.12.2003, Declaration and verification of assets for members of parliament, public officials and employees, media owners and other groups of persons;
- Law no. 4281/2014, National Gazette A 160/8.8.2014;
- Закон о спрјечаванју sukoba interesa, „Сл. весник на Р. Хрватска“ бр. 26/11, 12/12,124/12, 48/13, 57/15, 98/19.



ЕКОЛОШКАТА ПРАВДА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА: ВО ПОТРАГА ПО ЗДРАВА ЖИВОТНА СРЕДИНА ВО КОНТЕКСТ НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА

Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје
Правен факултет „Јустинијан Први“ – Скопје

Ивона Стојчевска

РЕЗИМЕ

Еколошката правда вклучува социјална правда, односно учество во донесувањето одлуки за одржлива употреба на природните ресурси и, оттука, неминовен е фактот дека негрижата за животната средина може да доведе до голем број прекршувања и злоупотреба на основните човекови права што се загарантирани со Европската конвенција за човекови права и слободи. Меѓутоа, отсуството на глобално признаеното право на здрава животна средина не го спречува развојот на норми за човекови права што се во корелација со заштитата на животната средина (Клох & Рејан), а за ова ни сведочи и огромната практика на Европскиот суд за човекови права и слободи, каде што сè почесто може да се најдат случаи на повреда на основните човекови права и слободи поради недоволната грижа не само од граѓаните, туку и од самите надлежни органи и институции.

Меѓутоа, не е сè толку црно и доколку заштитата и здравјето на средината во која сите ние живееме можеби изгледа како тешка задача за остварување, сепак, таа е прилично едноставна: доколку граѓаните навреме дејствуваат и пријавуваат какви било неправилности поврзани со здравјето на животната средина, било да се предизвикани од природни катастрофи или, пак, од невнимание на други граѓани и доколку надлежните институции не дејствуваат само по овие дојави и пријави, туку и *ex officio*, навидум тешката задача за остварување одеднаш ќе стане многу полесна.

Клучни зборови: еколошка правда, животна средина, право на животна средина.

ВОВЕД

Еколошки расизам е термин што првпат е употребен од Енико Винче, професорка на Факултетот за Европски студии во Романија, и од неа тој е дефиниран како: практика на еколошка неправда во расен контекст, во која „социјално маргинализираните заедници и малцински групи“ се подложени на непропорционална изложеност на еколошки опасности, негирање пристап до извори на еколошка издршка, како што се чист воздух, вода и природни ресурси и повреда на човековите права поврзани со животната средина⁸³, додека, пак, Агенцијата за заштита на животната средина на Соединетите Држави ја дефинира еколошката правда⁸⁴ како фер третман и значајно вклучување на сите луѓе, без оглед на расата, бојата, националното потекло или приходот во однос на развојот, имплементацијата и спроведувањето на законите, прописите и политиките за здравјето на животната средина. Со други зборови, нашето здравје не треба да страда поради околината во која живееме, работиме, играме или учиме.

Иако нашата држава е примарен постулат за теоретската анализа што ќе биде извршена во овој труд, накратко ќе бидат споменати и државите што имаат највисока стапка на застапеност на грижата за животната средина и на кој начин таа стапка континуирано се одржува и расте. Индексот за перформанси на животната средина за 2020 година (ЕПИ) обезбедува резиме со податоци за состојбата на одржливост на здрава животна средина низ целиот свет⁸⁵. Користејќи 32 индикатори за перформанси во 11 категории прашања, ЕПИ рангира 180 земји според здравјето на животната средина и виталноста на екосистемот. Овие показатели обезбедуваат мерка во националната скала во однос на тоа колку се блиски земјите до воспоставените цели на политиката за одржување и развој на животната средина. ЕПИ нуди картичка со резултати што ги истакнува лидерите и заостанувањата во перформансите на животната средина и обезбедува практични насоки за земјите што се стремат да се движат кон одржлива иднина. Според последните анализи на ЕПИ⁸⁶, лидер и најголем пример за одржувањето здрава животна средина и растечка стапка на застапеност на еколошката правда е Данска со ЕПИ-резултат од 82,5, но и државите Луксембург, Швајцарија, како и сите држави во составот на Обединетото Кралство и Франција со ЕПИ-бројка од 80 и растечка⁸⁷. Република Северна Македонија се наоѓа на 43-тото место на оваа листа, со ЕПИ-резултат од 55,4, меѓутоа имајќи предвид дека во оваа листа и во ова истражување се вклучени 180 земји, ова место и не е толку лошо за земја што сè уште е во економски развој, за разлика од високорангираните држави што се далеку економски поразвиени од нашата. Што се однесува, пак, до правната регулатива на одржување здрава животна средина, новиот индекс на демократија за животна средина (ЕДИ) е првата онлајн платформа што го следи и го оценува напредокот на 70 земји во донесувањето национални закони што промовираат транспарентност, отчетност и вклучување на граѓаните во донесувањето одлуки за животната средина. Анализата, базирана на 75 индикатори, ги идентификува најдобрите и најлошите земји за демократија во животната средина⁸⁸. Во оваа област, лидери се сите поранешни советски држави, односно Латвија, Литванија и Русија. Нашата држава е обележана со небесно сина боја на мапата за рангирање според овој индекс, што значи дека имаме солидни национални закони со кои може да се вклучат граѓаните во

83 MAKING THE CASE FOR ENVIRONMENTAL JUSTICE IN CENTRAL & EASTERN EUROPE, 2007, стр. 10.

84 Дефиницијата и нејзините останати елементи се достапни на: <https://www.epa.gov/environmentaljustice>

85 Wendling, Z. A., Emerson, J. W., de Sherbinin, A., Esty, D. C., et al. (2020). *2020 Environmental Performance Index*. New Haven, CT: Yale Center for Environmental Law & Policy. epi.yale.edu

86 Табелата за одржување на стапката на здрава животна средина според земја е достапна на: <https://epi.yale.edu/epi-results/2020/component/epi>.

87 Целосната листа е достапна на: https://www.researchgate.net/publication/343263658_Environmental_Performance_Index_2020

88 <https://www.environmentaldemocracyindex.org/node/2728.html>



регулирањето на заштитата и здравјето на животната средина, меѓутоа како што знаеме сите, тие закони мора да се почитуваат и да се применуваат соодветно за да дадат најдобар и најефикасен резултат во грижата за околината во која живееме.

Загадувањето на животната средина, исцрпувањето на природните ресурси, загубата на биолошката разновидност, осиромашувањето на озонската обвивка, климатските промени се наметнуваат на глобалната сцена со сета своја сериозност (Матлиевска, 2012) и не смееме да го игнорираме фактот дека сите ние можеме да преземеме иницијатива на различни начини за да помогнеме во заштитата на нашата животна средина. Целта на оваа анализа е преку соодносот на еколошката правда и остварувањето на човековите права и слободи да се договори на тоа колку еколошката правда е застапена во нашата држава и дали таа може побрзо и поефикасно да се оствари, при што фокусот на овој труд е насочен кон подигнување на многу повисока свест за улогата на граѓаните и надлежните институции во заштитата на животната средина, како и нејзин континуиран развој и, колку што може повеќе, непречено здравје. Преку практиката на Европскиот суд за човекови права и слободи ќе ги разгледаме пресудите за степенот на повреда на човековите права произлезени од недоволно и ненавремено дејствување од страна на граѓаните, а пред сè, од недоволното дејствување од страна на надлежните институции, каде што Судот во својата судска практика утврдил дека прашањата поврзани со животната средина може да влијаат врз правото на живот (член 2); правото на почитување на приватниот и семејниот живот, како и на домот (член 8); правото на фер судење и пристап до судот (член 6); правото на примање и размена на информации и идеи (член 10); правото на ефективен правен лек (член 13) и правото на мирно уживање на својот имот (член 1 од Протоколот бр. 1). Тука би се согласила со аксиомата дека за да се зачува животната средина, треба да се зачува и животот на сите нејзини жители (Матлиевска, 2012), па ајде да видиме како сите ние можеме да заземеме учество во тоа.

1. ПРАВОТО НА ЖИВОТНА СРЕДИНА КАКО ЧОВЕКОВО ПРАВО

Негрижата за животната средина влијае врз остварувањето на човековите права. Во Европската конвенција за човекови права и слободи⁸⁹, која Република Северна Македонија ја има ратификувано во 1997 година, не е предвиден и не постои член што точно, прецизно и недвосмислено го дефинира и го уредува правото на здрава животна средина. Меѓутоа, практиката на Судот за човекови права и слободи (Судот) во Стразбур нуди голем број случаи⁹⁰ каде што негрижата за животната средина води кон прекршување голем број човекови права, а со самото тоа доведува и до сериозна закана за многу човечки животи. За оваа состојба сведочи и ставот на министерот за заштита на животната средина и земјоделството на Грузија, Леван Давиташвили, кој ја истакнува улогата на Судот како еден од основните механизми за човекови права во сферата на заштитата на животната средина⁹¹.

Еден од позначајните случаи од практиката на Судот е случајот *Öneryıldız v. Turkey*, каде што настанала експлозија на метан во април 1993 година и пожарот што избил од купот отпад зафатил повеќе од десет куќи сместени близу живеалиштето на жалителот, вклучувајќи го и домот што му припаѓал на жалителот, каде што самиот жалител изгубил деветмина блиски роднини. Жалителот особено посветил внимание на преземањето никакви мерки од страна на надлежните органи за спречување можна експлозија, и покрај експертскиот извештај за потребата од дејствување на државната власт. Во овој конкретен случај, Судот утврдува повреда на правото на живот поради недостиг на соодветни чекори и преземени мерки од страна на надлежните органи за проверка на метанот што бил увезен на територијата на Турција. Слична пресуда дава Судот и во случајот *Budayeva and Others v. Russia*, каде што повторно упатува на значајната улога на надлежните органи за неопходна претходна проверка на земјиштата на кои се градат живеалишта и информираноста на граѓаните што живеат во нив за можни катастрофи и несакани последици.

2. ЕКОЛОШКАТА ПРАВДА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Во 2018 година, ЦИВИЛ Медиа спроведува една мини-анкета со граѓаните во Република Северна Македонија за значењето на терминот еколошка правда со цел запознавање и свесност за заштитата на средината во која живееме сите ние⁹². Дел од одговорите гласат: „Еколошка правда е луѓето и растенијата да имаат еднаков третман. Во Македонија нема еколошка правда. Потребно е да се промени свесноста на луѓето“; „Не знам. Мене ме интересира да јадам, да пијам и љубовта. Што од политиката?... Сакаат да ја расипат оваа убавина тука во Македонија. Треба да мислат на овие луѓе овде. Видовте што се случи пред неколку години во Хрватска... тие ќе јадат и пијат, а ние ќе се мразиме... Треба да одиме во Европа. Зошто да имате бугарски пасоши, Македонци сме... јас сум роден Македонец и како Македонец ќе умрам“⁹³. Преку овие одговори може да се забележи дека нашите граѓани немаат точна претстава што означува терминот еколошка правда и кои елементи би требало да ги сочинува тој.

89 Целосната содржина на оваа Конвенција е достапна на: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_MKD.pdf

90 Целосната листа на случаи од практиката на Европскиот суд и неговите пресуди е достапна на: https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Environment_ENG.pdf

91 Статијата за оваа конференција е достапна на: <https://www.coe.int/en/web/portal/-/environment-and-human-rights-towards-a-right-to-a-healthy-environment->

92 Достапно на: <https://greencivil.mk/2018/07/shto-e-ekoloshka-pravda/>

93 Ibid.



Еколошката правда, еколошката правичност и расизам во животната средина се различни поими што ги опишуваат и ги објаснуваат централните карактеристики на движењето за еколошка правда, фокусирајќи се на различното влијание на местата за опасен отпад и други загадувачки објекти лоцирани на или во близина на засегнати соседства со голема концентрација на етнички малцинства и економски загрозувани популации (Volte, 2011). Со други зборови, граѓаните треба да бидат вклучени во донесувањето и имплементирањето какви било правни прописи и политики со кои ќе се овозможи заштита од нуклеарно тестирање, производство и отстранување токсични/опасни отпади и отрови и нуклеарни тестирања што го загрозуваат основното право на чист воздух, земја, вода и храна, и тоа е она на кое повикува целиот концепт на еколошката правда и поефикасното остварување на основните човекови права.

Во нашата држава има премногу случаи каде што може да се забележат супстанции, опасни отпади и многу други загадувачки објекти и гасови што не треба да бидат стационарни во близина на институции што треба да им помагаат на граѓаните во остварувањето и заштитата на нивните човекови права. Истражувачката репортерска лабораторија (ИРЛ)⁹⁴ од неодамна, оваа година, започна истрага за опасно загадувачко масло што завршува за загревање на болниците во нашата држава. Мазутот, познат и како тешко гориво, е нуспроизвод на процесот на рафинирање нафта и може да се класифицира како дестилат мазут или преостанат мазут. Додека, пак, преостанатиот мазут може да се користи во бродската и тешката индустријата. Некои видови содржат штетни материи и се класифицираат како опасни, а, пак, истиот тој мазут не може да биде продаден во земјите на Европска Унија (ЕУ) затоа што таму единствено може да се користи во бродската и хемиската индустрија, како и во друга тешка индустрија, но далеку од населени места. Ова никако не смеело да се случи земајќи предвид дека болниците како институции мора да бидат примарна алатка во заштитата на едно од основните човекови права, а тоа е правото на живот.

3. ИНСТИТУЦИОНАЛНИ МЕХАНИЗМИ ВО ЗАШТИТАТА НА ЖИВОТНАТА СРЕДИНА И ОСТВАРУВАЊЕТО НА ПРАВОТО НА ЖИВОТ ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Добросостојбата во животната средина претставува наука и практика за спречување човечки повреди и болести и за унапредување на благосостојбата преку идентификување и процена на изворите на животната средина и опасните агенсии и преку ограничување на изложеноста на опасни физички, хемиски и биолошки агенсии во воздухот, водата, почвата, храната и другите медиуми или поставки на животната средина што може негативно да влијаат врз здравјето на луѓето⁹⁵. Во Законот за животната средина (Законот) на нашата држава, со членот 5 е дадена дефиниција за животната средина и таа е дефинирана како простор во кој живеат сите живи организми и може да се најдат многу природни богатства, односно природно создадени вредности, нивните меѓусебни односи и целокупното живеалиште на човекот во кое се сместени населбите, добрата во општа употреба, каде што се вклучени и индустриските и другите објекти, како и медиумите и областите на животната средина.

Понатаму, во точка 2 од истиот член е дадена дефиниција за остварување на заштитата на животната средина, која е дефинирана како систем на мерки и активности со кои се обезбедуваат поддршка и создавање услови од заштита и загадување, деградација и влијание на/врз медиумите и одделните

94 Целосната статија е достапна на: <https://irl.mk/zagovor-protiv-vozdukhot-ili-kako-makedonia-ostana-poslednata-evropska-deponia/>

95 Целосната статија е достапна на: <https://www.neha.org/about-neha/definitions-environmental-health>

области на животната средина. Еден од најзначајните органи во поглед на заштитата на животната средина во Република Северна Македонија е Министерството за животна средина и просторно планирање (Министерството).

За исполнувањето на целта заштита на животната средина е формирана Управата за животна средина во рамките на Министерството. Главната цел на Управата за животна средина е да воспостави ефикасен и интегриран систем на заштита на животната средина во нашата држава, систем што ќе го подобри квалитетот на животната средина и ќе придонесе кон заложбите на Владата за постигнување одржлив развој⁹⁶. Управата за животна средина ги врши стручните работи и врши стручен надзор над заштитените делови и објекти на природата, над изворите за загадување на земјиштето, водите и воздухот, предлага стручни техничко-технолошки решенија за намалување или спречување на загадувањето и деградацијата на животната средина и природата, изготвува стручна документација во доменот на заштитата и унапредувањето на животната средина и природата, врши мерење и следење на состојбите и промените во животната средина и природата. Во рамките на оваа Управа, формиран е и Сектор за животна средина⁹⁷. Секторот за животна средина врши процена на можните влијанија на одредени проекти врз животната средина и ги утврдува мерките за заштита од загадување, деградација и влијание врз медиумите и одделните области на животната средина (заштита од осиромашување на озонската обвивка, спречување на штетната бучава и вибрациите, заштита од јонизирачко и нејонизирачко зрачење, заштита од непријатната миризма, користење и депонирање на отпадоците и друг вид заштита на животната средина), врши спроведување на меѓународните конвенции, спроведување закони и прописи што се однесуваат на заштитата на природните ресурси, заштитата на воздухот, водата, заштитата на почвата и заштитата на животната средина, но, исто така, врши и лабораториски анализи и испитувања на сите медиуми и области на животната средина⁹⁸.

Иако Република Северна Македонија активно ги вклучува државните институции во остварувањето здрава животна средина за своите граѓани, сепак, секојдневно на виделина излегуваат информации дека надлежните органи не покажуваат доволна иницијатива за заштитата и здравјето на животната средина во која живеат нејзините граѓани, а со тоа се скратува и помошта кон остварувањето на гарантираните права од Конвенцијата. Ова се однесува, во најголема мера, на маргинализираните и ранливи групи граѓани, кои речиси секоја година се подложни на губење вода во нивните краишта. Едни од тие случаи се селата Љубанци и Кучково, во кои нивните граѓани секојдневно се борат со достапност на вода, кој е еден од основните услови за живот, особено во летниот период од годината, кога температурите се многу високи⁹⁹. За застапеноста на еколошкиот расизам во нашата држава ни сведочат и Ромите како малцинска етничка група, кои живеат во импровизирани и привремени живеалишта на територија на целата држава. Тие потенцираат дека во 2019 година не биле во можност да ги почитуваат препораките за заштита и мерките за хигиена што беа донесени за заштита од новиот вирус КОВИД-19, бидејќи немале пристап до проточна вода, ниту, пак, имале средства да ја набават, а ниту до заштитна опрема и средства за хигиена¹⁰⁰. Ова директно влијае врз неостварувањето на правата што произлегуваат од членовите 2, 3 и 8, како и прекршување на членот 1¹⁰¹ од Протоколот кон Конвенцијата за заштита на човековите права и основните слободи.

96 Достапно на: <https://akademik.mk/servisni-informacii/uprava-za-zhivotna-sredina-3/>

97 Достапно на: https://www.moepp.gov.mk/?page_id=3609

98 Ibid.

99 Целосната статија е достапна на: <https://skopskoeho.mk/lubantsi-na-plus-40-bez-kapka-voda-baraat-spas-i-za-dobitokot/>

100 Целосната статија е достапна на: <https://republika.mk/zivot/zdravje/opshtinite-vo-koi-ziveat-ranlivi-i-marginalizirani-gragjani-se-potencijalni-novi-zarishta-za-korona/>

101 Со овој член се гарантира заштитата на сопственоста.



ЗАКЛУЧОК И ПРЕПОРАКИ

Може да се заклучи дека Република Северна Македонија ја има препознаено улогата на институциите за заштита на животната средина, каде што главната улога во овој непрекинат процес ја има Министерството за животна средина и просторно планирање. Иако Министерството навреме и секоја година доставува извештаи за квалитетот на животната средина, сè уште се соочуваме со нееднаков третман на граѓаните во нашата држава и сè уште е присутен еколошкиот расизам, а еколошката правда е сè подалечна.

Годишните извештаи за квалитетот на животната средина не се доволни за граѓаните да ја увидат целосната слика за тоа на кој начин негрижата за средината во која тие живеат може да влијае врз остварувањето на нивните основни човекови права. Со самата недостапност на водата, како еден од неопходните ресурси за човековото опстанување, граѓаните претрпуваат големо прекршување на нивните човекови права, а особено на најзначајното: правото на живот, без чија ефикасна, квалитетна и благовремена заштита не е можно остварувањето на останатите слободи и права на човекот (правото на здравје, телесниот и физичкиот интегритет, слободата на движење).

Во оваа насока, за подобрувањето на состојбата, неопходно е:

- Граѓаните континуирано да ја пријавуваат секоја неправилност во врска со здравјето и заштитата на животната средина, а институциите да постапуваат по секоја пријавена неправилност одделно, ако сакаат најпрво да ја заштитат средината во која и самите живеат, а потоа, на истиот начин, да ги заштитат основните човекови права и слободи на сите нас;
- Исто така, да има граѓанско образование за постигнување повисока свест за односот кон животната средина и потреба од граѓанско учество во остварувањето на правото на здрава животна средина. Во оваа насока, голема улога треба да одиграат невладините организации во чиј фокус се екологијата и еколошката правда, кои треба да бидат постојано присутни во загрозените подрачја и социјалните групи. Во оваа област има голем напредок, односно Центарот за правни истражувања и анализи минатата година започна со проект „Воспоставување ефикасна и ефективна еколошка правда“ и како дел од тој процес е предвидена Платформа за еколошка правда;
- Како долгорочна цел, треба да се дејствува преку конвенционалниот систем на образование, каде што е неопходно во наставните програми да се отстапи повеќе простор на „зелената проблематика“ и на партиципативната политичка култура.

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

- Матлиевска М. (2012), Управување со заштитата на животната средина – правно аналитички аспекти на Законот за животната средина, Скопје;
- CEU Center for Environmental Policy and Law (CEPL), Health and Environment Alliance, and Coalition for Environmental Justice (2007), Making the Case for Environmental Justice in Central & Eastern Europe, Hungary;
- Закон за животната средина, „Службен весник на РМ“ бр. 53/05 од 05.07.2005 г.;
- Закон за изменување и дополнување на Законот за животната средина, „Службен весник на РМ“ бр. 81/05 од 27.09.2005, бр. 24/07 од 01.03.2007, бр. 159/08 од 22.12.2008, бр. 83/09 од 03.07.2009, бр. 48/10 од 09.04.2010, бр. 124/10 од 20.09.2010 и бр. 51/11 од 13.04.2011;
- <https://greencivil.mk/>;
- <https://irl.mk/>;
- https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_MKD.pdf;
- <https://www.coe.int/>;
- <https://www.neha.org>;
- <https://akademik.mk/>;
- <https://skopskoeho.mk/>;
- <https://www.moepp.gov.mk/>;
- <https://www.wri.org/>;
- <https://epi.yale.edu/>.





ЗАШТИТА ИЛИ ЗЛОУПОТРЕБА НА ПРАВОТО НА ЖИВЕАЛИШТЕ СОГЛАСНО ЗАКОНОТ ЗА ПОСТАПУВАЊЕ СО БЕСПРАВНО ИЗГРАДЕНИ ОБЈЕКТИ ОД 2011 ГОДИНА

Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје
Правен факултет „Јустинијан Први“ – Скопје

Емилија Коцаревска

РЕЗИМЕ

Во мај 2021 година во Република Северна Македонија, предлогот на Законот за утврдување правен статус на бесправно изградени објекти беше поддржан и изгласан во Собранието од страна на власта и опозицијата. Како оправданост за носењето на ваквиот закон се наметнуваше идејата за тоа дека граѓаните од социјално ранливите категории немале можност и средства да им дадат правен статус на нивните бесправно изградени живеалишта. Претседателот на државата не го потпиша Указот за неговото прогласување.

Во март 2021 година, Законот за постапување со бесправно изградени објекти од 2011 година престана да важи. Целта на овој труд е негово истражување, односно одговор на прашањата: дали преку него беше заштитено правото на живеалиште, какви стандарди се користеа при легализацијата и дали постојат алтернативни решенија за граѓаните чии домови би требало да бидат срушени?

Клучни зборови: живеалиште, човекови, права, закон, легализација, бесправни, објекти.

ВОВЕД

По една деценија од носењето на Законот за постапување со бесправно изградени објекти, проблемот со дивоградбите *сè уште останува нерешени се дискутира за негово повторно продолжување или за носење нов закон со кој уште еднаш би им се дала можност на граѓаните што не ги озакониле своите објекти, да го сторат тоа. Во политичката реторика на актуелната власт при туркањето на предлогот на Законот за утврдување правен статус на бесправно изградени објекти од мај 2021 година, присутен е ставот дека државата не би требало да ги урне, зашто тие биле материјално добро, пред сè, за сиромашните (Делимитов, 2021, DW).*

Во овој труд, преку нормативна анализа на Законот за постапување со бесправно изградени објекти (ЗПБИО) што беше донесен во 2011 година („Службен весник на РМ“ бр. 23 од 24.2.2011 година), бараме одговор на прашањето колку фундаменталното право на живеалиште е заштитено, односно злоупотребено во овој Закон и колку тој отвори можност да се легализираат бесправно изградените објекти заклучно со 3 март 2011 година.

Според овој Закон, барањата за легализација требаше да бидат поднесени во рок од 6 месеци од денот на влегување во сила на законот, за потоа неколку пати тој да биде продолжуван, со последни измени што го наведуваат датумот 31 декември 2018 година како краен рок (Закон за изменување на Законот за постапување со бесправно изградени објекти, „Службен весник на РМ“ бр. 190 од 25.12.2017 година).

Со цел компаративна анализа, во трудот ќе биде даден краток осврт на дивоградбите на светско ниво како глобален феномен, како и компарација на овој закон со Законот за градење од 2009 година („Службен весник на РМ“ бр.130/09 од 28.10.2009 година (ЗГ)), кој важел во времето на носењето на ЗПБИО, во делот на тоа што ни е потребно за да легализираме еден објект што е изграден без одобрение за градба, наспроти тоа која документација ни е потребна за да извадиме одобрение за градба. Овде ќе навлеземе и во тоа колку се обрнува внимание на градежните стандарди под кои е изградена дивоградбата, големината на објектот и социјалното потекло на барателот за легализација. Исто така, преку историска анализа, ќе се тематизира потребата од донесувањето на овој закон и кои човекови права биле основ и насока за неговото обликување.

Ни следува преглед на податоци од Државниот завод за статистика во однос на тоа колку од легализираните објекти се, всушност, живеалишта.

Како крајна потточка, ќе навлеземе во отстранувањето на нелегалните живеалишта, поточно во прашањето дали државата има решение за бездомниот статус што би го добиле жителите на овие живеалишта, и тоа преку анализа на проектите на „АД за изградба и стопанисување со станбен и деловен простор од значење за Републиката – Скопје“.



1. МЕЃУНАРОДНА ПРАВНА РАМКА

Барем една третина од глобалната урбана популација живее во неадекватни животни услови. Немањето пристап до основните јавни услуги (вода за пиење и/или фекална/атмосферска канализација, електрична енергија, отпад, транспорт и слично), градбите со лош квалитет („конструкторска дивоградба“ – градење без стандарди дополнето со некавалитетни/несоодветни градежни материјали), пренаселеноста, опасните локации за градење (одрони, свлечишта, поплави итн.) и незаштитеното право на сопственост се основните карактеристики што вообичаено се содржани во дефинициите на таканаречените непланирани или неформални населби (Habitat for Humanity Great Britain). Тие со себе носат различни социо-еколошки, правни, економски, политички и културни реперкусии не само за луѓето што живеат во нив, туку и за соседството, администрацијата и целата урбана популација (Fernandes, Smolka 2004).

Програмата на Обединетите нации (UN Habitat) е креирана за помош на луѓето што не може да го остварат своето фундаментално право на живеалиште. Правото на живеалиште е дел од економските, социјалните и културните права заштитено со членот 25 од Универзалната декларација за човековите права: „Секој има право на животен стандард што нему и на неговото семејство ќе им обезбеди здравје и добробит, вклучувајќи храна, облека, живеалиште и медицинска грижа и неопходни социјални услуги, и право на осигурување во случај на невработеност, болест, инвалидност, вдовство, старост или во друг случај на недостаточни средства за живот поради околности што се надвор од неговата контрола“ (Универзална декларација за човековите права).

Во 2004 година во Виена, националните и регионалните претставници од Југоисточна Европа, вклучително и претставник од нашата држава, ја потпишаа Виенската декларација за бесправно изградени објекти. Во неа се посочува дека урбаното менаџирање бара бесправните градби да бидат интегрирани во социјалната и економската, просторната/физичка и законска рамка, особено на локално ниво. За да се постигне ова, принципите на владеење на правото мора да бидат применети од страна на централната и локалната власт со цел имплементирање на обврските зададени од меѓународните договори и конвенции, и тоа на највисоко ниво. Особено да се обезбеди пристап до адекватно засолниште и да се осигури дека ситуацијата со засолништата на жителите на бесправно изградените објекти е подобрена (Виенска декларација за бесправно изградени објекти во Југоисточна Европа, 2004).

Како основа на соодветните обврски во предметната декларација е посочена Повелбата за основните права во Европската Унија, и тоа член 17.1 и член 34.3, согласно кои: „Секој има право да поседува, да користи, да располага и да ја остава во наследство својата законски стекната сопственост. Никој не смее да биде лишен од неговата или нејзината сопственост, освен за јавен интерес или во случаи или под услови определени со закон, при што таа подлежи на фер надоместок што навреме се исплаќа за нивната загуба. Користењето на сопственоста може да се регулира со закон доколку тоа е неопходно за јавниот интерес“, односно: „Во прилог на борбата против социјалното исклучување и сиромаштијата, Унијата го признава и почитува правото на социјална и станбена помош со цел да се обезбеди пристоен живот на сите што немаат доволно ресурси согласно правилата што ги налагаат законите на Заедницата и националните закони и практики“ (Повелба за основните права во Европската Унија (2000/С 364/01)).

Понатаму, според членот 30 од Европската социјална повелба (дополнета, 1996, Серија европски договори бр. 163): „Со цел да се обезбеди ефикасно остварување на правото на заштита од сиромаштија и социјална исклученост, страните се обврзуваат: а) да преземат мерки во рамките на еден целокупен и координиран пристап за промовирање ефикасен пристап на лицата и нивните семејства што живеат или

се во ризик да живеат во состојба на социјална исклученост или сиромаштија, до вработување, домување, обука, образование, култура и социјална и медицинска помош; б) да ги разгледаат овие мерки со цел нивно приспособување, доколку е потребно" и според членот 31: „Со цел да се обезбеди ефикасно остварување на правото на домување, страните договорнички се обврзуваат да преземат мерки што имаат цел: 1. да го унапредат пристапот до домување со соодветен стандард; 2. да го спречат и да го намалат бездомништвото со цел негово постепено елиминирање; 3. да ја направат пристапна цената на домување за лицата што немаат соодветни ресурси" (Европска социјална повелба (ревидирана) 1966).

Во агендата на „UN Habitat" (1996), Поглавје III, член 39, стои: „Ја потврдуваме обврската кон целосна и прогресивна реализација на правото на соодветно домување, како што е обезбедено од националните инструменти. Во контекст на ова, ја воспоставуваме обврската Владите да им овозможат на луѓето да обезбедат засолниште и да ги заштитат и подобрат становите и соседствата. Се обврзуваме кон целта да ги подобриме условите за живеење и работење на една правична и поддржана основа, со цел секој да има соодветно засолниште, кое е здраво, безбедно, сигурно, достапно и што вклучува основни сервиси, олеснувања и погодности, и кое ќе ужива слобода од дискриминација при домувањето и правна сигурност и сопственост. Ќе ја имплементираме и промовираме оваа цел за да биде целосно во склад со стандардите за човековите права" (The Habitat Agenda: Chapter III: Commitments, 1996).

По потпишувањето на Виенската декларација, Собранието на Република Македонија го носи Законот за постапување со бесправно изградени објекти од 2011 година, чиј предмет е евидентирање, утврдување правен статус и санкционирање на бесправно изградените објекти. Целта на овој стручен труд е утврдување дали овој Закон е во согласност со меѓународните норми, односно дали преку овој закон е унапреден пристапот до соодветно живеалиште и социјална сигурност. Притоа, не се навлегува во делот за објектите што се од значење за Република Македонија, како ни легализација на објекти од страна на правни лица.

2. КРИТИЧКИ ОСВРТ НА ДЕЛ ОД ЗАКОНОТ ЗА ПОСТАПУВАЊЕ СО БЕСПРАВНО ИЗГРАДЕНИТЕ ОБЈЕКТИ ОД 2011 ГОДИНА

Под бесправни објекти, во смисла на ЗПБИО, се подразбираат објекти што се изградени без одобрение за градба или спротивно на одобрението за градба, како и делови (доградби и надградби) на објектите во и надвор од планскиот опфат на кои во целост се изведени градежните и инсталатерските работи и претставуваат градежна и функционална целина.

Подносител на барањето за легализација е физичко лице, кое треба да достави:

- уверение за државјанство;
- доказ за приклучок на комунална инфраструктура и/или сметки за јавни услуги, а доколку ги нема, изјава заверена на нотар дека објектот е изграден пред зададениот законски рок; и
- геодетски елаборат за утврдување на фактичката состојба на бесправен објект со имотен лист за земјиштето на кое е изграден бесправниот објект.

По приемот на барањето, се врши увид на самото место од страна на комисија формирана од градоначалникот на единицата на локалната самоуправа, составена од 3 члена, од кои еден е со завршено



образование градежен инженер, кој ја утврдува фактичката состојба и составува записник за извршениот увид со технички податоци за бесправниот објект и фотографии од објектот. Следува уште урбанистичка согласност и плаќање надоместок за утврдување правен статус од 61,00 денари по м2, и со тоа се добива Решение за утврдување правен статус.

На овој начин сме легализирале бесправно изграден објект. Но, дали сме добиле легална конструкција? Имено, споредено со Законот за градење од 2009 година, кој бил во сила во времето на прогласувањето на ЗПБИО, за да добиете одобрение за градба (член 3, став 2), потребно е да ги следите основните барања за градба, и тоа механичка отпорност, стабилност и сеизмичка заштита, заштита од пожар, санитарна и здравствена заштита, заштита на работната и животната средина, заштита од бучава, сигурност во употребувањето, ефикасно користење на енергијата и топлинската заштита, непречен пристап и движење до и во градбата и техничките својства на градежните производи што се користат за изградба. Потребна ви е проектна документација, односно севкупност на меѓусебно усогласени студии, проекти, елаборати, анализи, експертизи и друга документација, со кои се утврдува концепцијата и се дефинира техничкото решение на градбата, се разработуваат условите и начините на изградбата и се обезбедуваат нејзината технолошка функција, предвидената трајност и условите за употреба (член 43, ЗГ), а заедно со проектната документација и барањето за издавање одобрение за градба, потребно е уште и да поднесете:

1. Решение за локациски услови што е извршно во управна постапка, со архитектонско-урбанистички или идеен проект согласно Законот за просторно и урбанистичко планирање;
2. Комплетен основен проект во најмалку два примероци и најмалку три примероци од посебните елаборати и фази на проектот со цел добивање на соодветните согласности, со извршена ревизија;
3. Писмен извештај и согласност за нострификација, ако проектот е изработен во странство;
4. Студија за оцена на влијанието на проектот врз животната средина одобрена од органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина, односно елаборат за заштита на животната средина одобрен од органот за вршење стручни работи од областа на животната средина или од градоначалникот на општината, од градоначалникот на општината во Град Скопје или од градоначалникот на Град Скопје согласно Законот за животната средина и прописите донесени врз основа на овој закон; и
5. Доказ од јавната книга за запишување на правата на недвижностите – имотен лист со запишано право на сопственост, други стварни права и сите предбелешки и прибелешки или друг доказ за стекнато право на градење согласно закон (член 59, ЗГ).

Сите овие барања и стандарди наведени во Законот за градење се со цел да се заштити градбата, да се осигури домот на оние што би живееле во него со основни, адекватни услови за живеење, односно, како што наведовме погоре, во духот на човековите права, да се обезбеди здраво, безбедно, сигурно, достапно засолниште, кое вклучува основни сервиси, олеснувања и погодности.

Од друга страна, во ЗПБИО воопшто не се земени предвид овие предуслови, па со геодетски елаборат за утврдување на фактичката состојба, имотен лист и неколку фотографии од општинската комисија, без да се навлегува во основните барања за градба, може да добиете правна сигурност за сопственоста врз градбата, но не и безбедна градба што ќе ве штити вас и вашето семејство.

Би додаде уште една критика за законот во однос на заштитата на живеалиштата, односно за тоа дека неговата намена најмалку се однесува на овој проблем. Според податоците на Државниот завод за статистика во текот на 2020 година на територијата на Република Македонија, регистрирани се 658

бесправно изградени објекти. Според видот на објектот, бесправно се изградени 98 објекти за домување (14,3 %), 114 доградби, надградби и адаптации (16,6 %), 52 гаражи (7,6 %) и останатите се огради, скалила, летни тераси, натстрешници, времени објекти и помошни објекти (Државен завод за статистика, 2021). Ако претпоставиме дека сите овие ќе бидат легализирани, процентот на домови е многу мал. Притоа, не знаеме дали овие домови се единственото место за живеење или се станбени згради што ќе бидат продавани. Понатаму, не се навлегува во приходите на носителот на барањето за легализација, односно дали тој е социјален случај без средства за да извади одобрение за градба или е инвеститор. Истовремено, немаме ни граници за големината на објектот што се легализира. Дали е неопходен за живот со големина од 30 м² или е хациенда од 300 м²?

Слична е состојбата и во 2009 година, како прва година во која има податоци според Државниот завод за статистика, а притоа не важел ЗПБИО. Имено, според видот на објектот, бесправно се изградени 734 згради (40,4 %), кои според намената може да бидат станбени, станбено-деловни, деловно-станбени, деловни или куќи за одмор (Државен завод за статистика, 2010).

Можеме да заклучиме дека преку овој закон воопшто не постои увид во видот на градбата, колку таа е соодветно место за живеење и колку ги исполнува градежните стандарди дека утре не би се срушила и дали таа е безбедна за живеење, ниту, пак, увид во тоа кој го поднесува барањето за легализација, односно дали легализира затоа што нема средства за да извади одобрение за градба или, пак, ова е полесниот пат. Единствената поволност што им се нуди на граѓаните што користат социјална помош е тоа што тие не плаќаат надоместок за утврдување правен статус на објект (член 20, став 8, ЗПБИО).

Поради ова, охрабрени сме нелегално да градиме, затоа што, секако, законот ќе биде продолжен или ќе биде изгласан нов.

Предлагаме ваквиот закон воопшто да не се продолжува, а доколку се носи нов, да се обрне внимание на градежните стандарди, големината на објектот и финансиската состојба на подносителот на барањето за легализација.

3. ОТСТРАНУВАЊЕ ЖИВЕАЛИШТА

„Бесправните објекти што нема да ги исполнат условите за издавање урбанистичка согласност, односно за кои ќе се донесе решение за одбивање на барањето за утврдување правен статус ќе се отстранат согласно одредбите на Законот за градење“ (член 24, ЗПБИО).

„Градежниот инспектор, односно овластениот градежен инспектор со решение ќе му нареди на инвеститорот отстранување градба, односно нејзин дел, ако: - се гради или е изградена без одобрение за градење...“ (член 134, ЗГ)

Многу едноставно решение, но, каде ќе ги сместиме жителите доколку ваквите објекти им се единственото место за живеење?

Доколку ја посетиме веб-страницата на „АД за изградба и стопанисување со станбен и деловен простор од значење за Републиката – Скопје“, како понуда на станови може да најдеме само еден оглас



во Скопје, за кој не се знае дали сè уште е во сила со оглед на тоа што е објавен пред 2 години. Како наскоро планирани има станови во 2 населби во Скопје, и тоа во Бутел (312 станови) и во Сарај (58 станови), наменети за лица од социјален ризик, како што се лица со ниски примања, деца без родители, самохрани родители, слепи лица и корисници на социјална помош, како и млади брачни парови, а се најавени и проекти во Гостивар, Неготино, Веница, Свети Николе, Пехчево, Гевгелија, Велес и Дебар (АД за изградба и стопанисување со станбен и деловен простор од значење за Републиката – Скопје, 2021).

Тоа значи дека ако државата се реши за рушење на бесправно изградените живеалишта, нема каде да ги смести лицата што живеат во нив, ниту сега, ниту во блиска иднина.

Поради сето погоре наведено, препорачуваме мегаломанските бесправно изградени објекти, како што се згради и хотели, кои ги исполнуваат градежните и локациски услови, наместо да бидат срушени, да им бидат одземени на изведувачите и да бидат пренаменети во социјални згради, во кои државата најпрвин ќе ги смести лицата што живеат во живеалишта со неадекватни услови за живот, со цел да им се обезбеди една сигурност и здрав почеток кон подобар живот.



ЗАКЛУЧОК И ПРЕПОРАКИ

Како одговор на насловот на темата, имено, дали се врши заштита или злоупотреба на правото на живеалиште преку Законот за постапување со бесправно изградени објекти од 2011 година, би рекле дека се врши заштита на правото на сопственост врз живеалиштето, но не и заштита на самото конструктивно живеалиште. Од аспект на локациските предиспозиции, ова право е доволно заштитено, но не постојат стандарди што на некој начин би ја гарантирале легалноста на градбата.

Самиот закон е многу општо поставен и само мал број живеалишта се легализираат, а мнозинството објекти не се единствено живеалишта на социјално ранливи категории.

Доколку тие не ги исполнуваат условите за нивно легализирање и е потребно нивно отстранување, државата нема план за сместување на лицата чии домови би биле срушени.

Во однос на злоупотребата, самиот закон можеби не врши директна злоупотреба преку недеталното навлегување во градежните стандарди, ама сепак, злоупотребата би ја сместиле во неговото користење за политички цели и како изговор за наметнување придружни работи што им се од корист на власта и на опозицијата.

Препорачуваме ваквиот закон воопшто да не се продолжува ако целта му е заштита на социјално ранливите категории граѓани, затоа што не ја исполнува неговата намена.

Подобро е да се донесе нов, поконкретен закон што би се фокусираше единствено на правото на живеалиште како основен животен стандард, со норми што би се занимавале со конструкцијата на градбата, покрај локациските услови, големината на градбата според бројот на жители, санитарните услови и финансиската состојба на нивните сопственици, односно на сопствениците на земјиштето.

Во однос на отстранувањето на објектите – живеалиштата, кои не ги исполнуваат законските услови, предлагаме нивните жители да бидат сместени во објекти што согласно Законот за постапување со бесправни објекти, наместо да бидат отстранети (згради, хотели, викендички), ќе бидат одземени од страна на државата и ќе бидат пренаменети за сите граѓани чии постојни живеалишта мора да бидат срушени.



КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

- Закон за постапување со бесправно изградени објекти, „Службен весник на РМ“ бр. 23 од 24.2.2011 година;
- Закон за изменување на Законот за постапување со бесправно изградени објекти, „Службен весник на РМ“ бр. 190 од 25.12.2017 година;
- Закон за градење, „Службен весник на РМ“ бр. 130/09 од 28.10.2009 година;
- Делимитов К., 2021, Легализација на дивоградби – нови поволности наместо санкции, достапно на: <https://www.dw.com/mk/легализација-на-дивоградби-нови-поволности-наместо-санкции/a-56833487> [посетена на: 03.07.2021];
- Habitat for humanity Great Britain, достапно на: <https://www.habitatforhumanity.org.uk/what-we-do/slum-rehabilitation/what-is-a-slum/> [посетена на: 03.07.2021 година];
- Fernandes, Smolka 2004, Land Regularization and Upgrading Programs Revisited, достапно на <https://www.lincolninst.edu/publications/articles/land-regularization-upgrading-programs-revisited> [посетена на 03.07.2021 година];
- UN Habitat, достапно на: <https://unhabitat.org/> [посетена на 03.07.2021 година];
- Универзална декларација за човековите права, усвоена и објавена во Резолуцијата 217 A(III) од 10 декември 1948 година на Генералното собрание, достапно на: <https://www.healthrights.mk/pdf/Pravnici/Megjunarodni%20dokumenti%20i%20mehanizmi%20za%20zastita%20na%20covekovite%20prava/%D0%9E%D0%A3%D0%BD%D0%B8%D0%B2%D0%B5%D1%80%D0%B7%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%B0%20%D0%B4%D0%B5%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D1%80%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B0%20%20%D0%B7%D0%B0%20%D1%87%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D1%82%D0%B5%20%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B0.pdf> [посетена на 03.07.2021];
- Виенска декларација за бесправно изградени објекти во Југоисточна Европа, 2004 (Vienna Declaration on Informal Settlements in South Eastern Europe), достапно на: <https://locuireinformala.ro/wp-content/uploads/2019/12/Declaratia-de-la-Viena-privind-asezarile-informale-2004.pdf> [посетена на 03.07.2021 година];
- Повелба за основните права во Европската Унија (2000/С 364/01), достапно на: <http://www.healthrights.mk/pdf/Pravnici/Regionalni%20dokumenti%20i%20mehanizmi%20za%20zastita%20na%20covekovite%20prava/Evropska%20Unija/1.%20%D0%9F%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D0%BB%D0%B1%D0%B0%20n%D0%B0%20%D0%BE%D1%81%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D0%B8%D1%82%D0%B5%20%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B0%20%D0%BD%D0%B0%20%D0%95%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%BF%D1%81%D0%BA%D0%B0%D1%82%D0%B0%20%D1%83%D0%BD%D0%B8%D1%98%D0%B0.pdf> [посетена на 03.07.2021 година];
- Европска социјална повелба (ревидирана) 1966, достапно на: <https://rm.coe.int/168047e178> [посетена на 03.07.2021 година];
- The Habitat Agenda: Chapter III: Commitments, 1996, достапно на: <http://www.un-documents.net/ha-3.htm#A> [посетена на 03.07.2021 година];
- Државен завод за статистика, Бесправно изградени градби, достапно на: <https://www.stat.gov.mk/PrethodniSoopstenijaOblast.aspx?id=66&rbrObl=20> [посетено на 03.07.2021 година];
- АД за изградба и стопанисување со станбен и со деловен простор од значење за Републиката – Скопје, достапно на: <http://adsdp.com.mk/> [посетено на 03.07.2021 година].



ПРАВЕН ФОРКУС

ВТОРО ИЗДАНИЕ



МЗМП

ул. Донбас бр. 14/1-6, 1000 Скопје
телефон: 02/3220-870,
email: contact@myla.org.mk,

web: www.myla.org.mk