



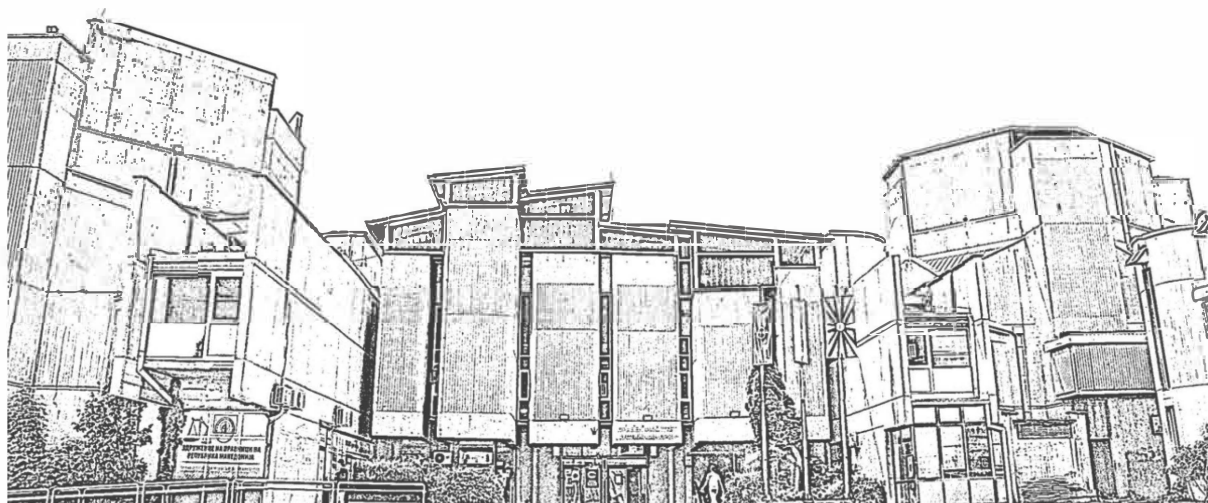
IUSTINIANUS PRIMUS

STUDENT LAW REVIEW

UDK 34

ТОМ I, бр.1/2025

ISSN 1857-9078



СТУДЕНТСКО СТРУЧНО СПИСАНИЕ
НА ПРАВНИОТ ФАКУЛТЕТ „ЈУСТИНИЈАН ПРВИ“ – СКОПЈЕ

**-РАЗВОЈОТ НА ФУНКЦИОНАЛНАТА ПРАВНА ДРЖАВА
И ЕВРОПСКИТЕ ИНТЕГРАЦИИ-**

IPSLR

СКОПЈЕ 2025

УНИВЕРЗИТЕТ „СВ. КИРИЛ И МЕТОДИЈ“
ПРАВЕН ФАКУЛТЕТ „ЈУСТИНИЈАН ПРВИ“ – СКОПЈЕ

IUSTINIANUS PRIMUS STUDENT LAW REVIEW

Студентско стручно списание
на Правниот факултет „Јустинијан Први“ – Скопје



СКОПЈЕ 2025

IUSTINIANUS PRIMUS STUDENT LAW REVIEW
Студентско стручно списание
на Правниот факултет „Јустинијан Први“ – Скопје

ТОМ 1	Бр. 1	СКОПЈЕ	2025
-------	-------	--------	------

РЕДАКЦИСКИ ОДБОР

Уредник: проф. д-р Александар Љ. Спасов

Уредувачки одбор:

доц. д-р Теа Лалевска

асс. м-р Катерина Жатева

асс. д-р Константин Битраков

асс. м-р Теа Мицевска

Данило Крстовски

Јана Матевска

Бојана Панковска

Неделко Неделковски

Правен факултет „Јустинијан Први“
ул. „Гоце Делчев“ 96, 1000 Скопје, Република Северна Македонија

Лектура: м-р Лилјана Јовановска

СОДРЖИНА

IUSTINIANUS PRIMUS STUDENT LAW REVIEW

Студентско стручно списание
на Правниот факултет „Јустинијан Први“ – Скопје

ПРЕДГОВОР.....	V
Зорана Антовска КОМУНИКАЦИСКИ СТРАТЕГИИ ПРИ ЕВРОПСКАТА ИНТЕГРАЦИЈА: УЛОГАТА НА МЕДИУМИТЕ И ОДНОСИТЕ СО ЈАВНОСТА ВО УНАПРЕДУВАЊЕ НА ВЛАДЕЕЊЕТО НА ПРАВОТО И ЕВРОПСКАТА ИНТЕГРАЦИЈА.....	1
Софија Волчевска ТРАНСФОРМАЦИЈА НА РАБОТНИТЕ МЕСТА ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА – ПРЕДИЗВИЦИТЕ СО ДИГИТАЛИЗАЦИЈАТА И ЕВРОПСКИОТ ЗЕЛЕН ДОГОВОР.....	15
Данило Крстовски Кире Јованов РАЗВОЈОТ НА ПРАВНАТА ДРЖАВА И ВЛАДЕЕЊЕТО НА ПРАВОТО: ЗАРОДИШОТ НА СОВЕТОТ НА ЕВРОПА И ЕВРОПСКАТА УНИЈА.....	29
Бојан Петровски УЛОГАТА НА УСТАВНОТО СУДСТВО ВО ОБЕЗБЕДУВАЊЕ НА ФУНКЦИОНАЛНА ПРАВНА ДРЖАВА, СО ПОСЕБЕН ФОКУС НА МАКЕДОНСКИОТ УСТАВЕН СУД.....	45
Арта Селмани КОРУПЦИЈАТА ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА И ПОТРЕБАТА ОД НЕЗАВИСНО СУДСТВО: ПРАВНИ ПАТИШТА ЗА ПРИКЛУЧУВАЊЕ КОН ЕВРОПСКАТА УНИЈА.....	59

ПРЕДГОВОР

Несомнено е дека живееме во време на рапидни општествени промени, време во кое секојдневно опсервираме парадоксални и необјасливи појави: повеќе правни правила и прописи, а помалку правда; повеќе вести од светот, а поголема отуѓеност од другите нации; повеќе податоци за работењето на властите, а помалку корисни информации; поголем државен апарат, а понизок квалитет на јавни услуги; повеќе образовни установи, а помалку знаење; повеќе средства за комуникација, а помалку разбирање...

Во вакво време (малку подзаборавениот) пишан збор (о)станува најмоќно средство преку кое може да се објасни неразбирливото, да се понуди критички осврт, да се артикулира визијата за иднината, како и да се демистифицираат зборовите на оние кои го заземаат просторот во традиционалните, но и новите медиуми. Притоа, важни се трудовите на стручњациите, на оние кои имаат своја експертиза и долготрајно искуство, но подеднакво значајни се и пишаните дела на младите студенти, особено оние кои одлучиле да се занимаваат со правото или сродните науки. Токму тие се огледало на надежта и оние кои се очекува во иднина да ја преземат „палката“ и да продолжат да се борат за цивилизациската вредност – правото да биде еманација на правдата. Оттука, потребни се нивните свежи идеи и критичка мисла.

Во овој контекст, задоволство ни е да Ви го претставиме студентското стручно списание на Правниот факултет „Јустинијан Први“ – *Iustinianus Primus Student Law Review*. Нашата идеја беше да креираме платформа која има за цел да ги охрабри младите правници да го подигнат својот глас, т.е. да го преточат во пишан збор, да ги споделат своите идеи и да понудат свои толкувања на сложената реалност што нè опкружува. Со нетрпение ги очекуваме нивните мисли како да го подобриме правниот и институционалниот систем, како да го достигнеме идеалот на владеење на правото, како да ја обезбедиме правдата во државата и пошироко, но и на други релевантни теми.

Се разбира, самото списание има и друга, посредна цел, а тоа е да им овозможи на нашите студенти да развиваат вештини за пишување, истражување и изработка на академски трудови, односно да се развива нивната практичната писменост. Во време кога традиционалното образование е насочено кон меморирање на факти, а не критичко

мислење, анализа и писмено изразување, се чини дека ваквата наша посредна цел е суштествена.

Горди сме на првиот број и ги повикуваме сите студенти, независно од студиската програма, да ги следат нашите повици за трудови и да понудат свои трудови за следното издание. Отворени сме и за соработка со студентите од другите факултети во државата и во регионот. Веруваме дека нивните текстови ќе станат симбол на нашиот стремеж за подобра иднина.

Нека ова списание биде инспирација за сите млади правници – гласот што ќе ги претставува нивните идеи, нивната визија и нивната борба за правдата како темел на секое цивилизирано општество.

Од Уредувачкиот одбор

Зорана Антовска¹

КОМУНИКАЦИСКИ СТРАТЕГИИ ПРИ ЕВРОПСКАТА ИНТЕГРАЦИЈА: УЛОГАТА НА МЕДИУМИТЕ И ОДНОСИТЕ СО ЈАВНОСТА ВО УНАПРЕДУВАЊЕ НА ВЛАДЕЕЊЕТО НА ПРАВОТО И ЕВРОПСКАТА ИНТЕГРАЦИЈА

УДК:
316.774:341.171.071.51(4-672EU)
659.4:341.171.071.51(4-672EU)
1.04 Стручна статија

АПСТРАКТ

Овој труд има за цел да ја истражи клучната улога на комуникацискиот стратешки, со акцент на медиумите и односите со јавноста, во имплементирањето на европската интеграција и промовирањето на владеењето на правото. Анализирани се како медиумите функционираат не само како извор на информации, туку и како платформа за јавен дискурс, обликувајќи ги перцепциите и влијаејќи врз креирањето на политиките во контекст на европската интеграција. Трудот ја потврдува важноста на стратешките односи со јавноста за поддршка на медиумските наративи, ангажирање на заинтересирани страни и градење доверба во европските институции. Преку аналитичка анализа на студии на случаи од земјите членки и земјите кандидати на ЕУ, трудот се стреми да ги идентификува најдобрите практики во комуникацијата кои придонесуваат кон развојот на функционална правна држава и успешна интеграција во Европската Унија. Наодите ќе понудат индикации за тоа како ефикасната комуникација може да ги зголеми свесноста и поддршката на граѓаните за европската интеграција и да ја зајакне легитимноста на институциите на ЕУ на глобално ниво.

Клучни зборови: Европска интеграција, владеење на правото, влијание на медиумите, стратегии за комуникација, односи со јавноста

¹ студент на Втор циклус политички студии, насока Меѓународни односи, европски интеграции и дипломатија, демонстратор по воведни теоретски политички науки, Правен факултет „Јустинијан Први“, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ Скопје, e-mail: zoranaantovska3@gmail.com

1. Вовед

Проширената глобална улога на Европската Унија бара нов пристап кон комуникациите надвор од нејзините граници, особено во промовирањето на фундаменталните принципи. Покрај ангажирањето на нејзините граѓани и градењето доверба во визијата за обединета Европа, клучно е Европската Унија ефикасно да ги комуницира своите политики и активности, особено во однос на владеењето на правото, со земјите што не се членки и со меѓународните ентитети. Овој пристап е суштински, бидејќи надворешниот углед на една организација, особено каква што е Европската Унија, се темели не само на нејзините основни вредности и домашното почитување на принципи како транспарентност, праведност и правен интегритет, туку и на тоа колку успешно се пренесуваат овие принципи до различни глобални аудиторiums. Во сржта на оваа интеграција лежи принципот на владеење на правото, кој обезбедува институциите да дејствуваат транспарентно, одлуките да се носат во согласност со утврдените закони, а граѓаните да уживаат права заштитени преку стабилна правна рамка. Овој принцип е од суштинско значење, бидејќи не само што обезбедува внатрешна кохезија, туку ги зацврстува и демократските вредности на ЕУ, зајакнувајќи ја нејзината легитимност и стабилност на глобално ниво.

Во овој контекст, комуникациските стратегии стануваат централни за напредокот на европската интеграција. Преку ефикасна комуникација, институциите на ЕУ можат да го премостат јазот помеѓу комплексните политики и разбирањето на јавноста, справувајќи се со прашања кои се движат од економска политика до човекови права и управување. Комуникациските стратегии, следствено, се клучни за промовирање транспарентност, ангажирање на граѓаните и поттикнување доверба во институциите на ЕУ.

Овој труд се обидува да го одговори прашањето: Какви комуникациски стратегии применуваат медиумите и односите со јавноста во промовирањето на владеењето на правото и европската интеграција, и колку тие влијаат на јавната свест? Хипотезата на ова истражување е дека примената на проактивни комуникациски стратегии од страна на медиумите и односите со јавноста значително ја зголемува свесноста и поддршката на граѓаните за процесот на европска интеграција и унапредувањето на владеењето на правото во земјите кандидатки.

Во рамките на ова истражување, применет е аналитички метод за анализа на комуникациските стратегии во контекст на европската интеграција. Ова вклучува систематска анализа на податоците собрани од медиуми, документи и истражувања. Целта е да се идентификуваат обрасците во комуникацијата и да се утврди нивниот ефект врз свесноста и поддршката на граѓаните за процесот на европска интеграција и владеењето на правото. Тематската анализа овозможува да се откријат клучните теми и стратегии што ги користат медиумите и односите со јавноста во оваа област.

Анализирајќи како комуникациските стратегии, особено медиумите и односите со јавноста, придонесуваат за обликување на ставовите и влијаат врз политиките, овој труд истражува како овие алатки поддржуваат европска интеграција и помагаат при одржување на функционална правна држава. Медиумите, поддржани од стратешките односи со јавноста, играат значајна улога во овие комуникациски напори. Дејствувајќи како информирачка платформа и форум за јавен дискурс, медиумите ја обликуваат јавната свест, влијаат врз политиките и ја зајакнуваат демократската одговорност на управувањето во ЕУ. Дополнително, стратешките односи со јавноста обезбедуваат рамки за пренесување на јасни и точни информации кои придонесуваат за формирање позитивни јавни перцепции за европската интеграција и ја зајакнуваат поддршката за владеењето на правото.

2. Важноста на комуникациските стратегии при европските интеграции

Комуникациските стратегии подразбираат планирани активности насочени кон испорака на пораки до специфични аудиториуми, промовирање на одредени цели и обликување на перцепциите. Во овој контекст, теоријата на влијанието на медиумите истражува како медиумите ги обликуваат ставовите и однесувањето на јавноста, обезбедувајќи алатки за разбирање на тоа како јавните ставови за европската интеграција можат да се насочат преку целни наративи. Медиумите играат клучна улога во испораката на информации до јавноста, поттикнувајќи транспарентност и поставувајќи агенди кои влијаат врз политичкиот дискурс. Слично, теоријата на односи со јавноста помага во разбирањето на стратегиите што институциите ги користат за одржу-

вање на позитивен јавен имиџ, управување со кризи и градење долгорочна доверба.

Односот меѓу медиумите, јавниот дискурс и европската интеграција е особено значаен. Овој процес не е еднонасочен. Комуникациските стратегии на Европската Унија добиваат на значење особено во контекстот на одговорноста на политичките институции пред јавноста. Разбирливоста на пораките е клучна за нивното насочување кон специфични публики. На пример, во својот традиционален технократски дискурс, Европската комисија често се обраќа на ограничен круг слушатели со високо ниво на знаење и експертиза, како што се членовите на Советот, пратениците во Европскиот парламент и претставниците на специфични интересни групи. За овие аудиториуми, вообичаено се користи технички јазик и специјализиран вокабулар. Сепак, потребно е да се развие сегмент што ќе ја нагласи важноста на разбирањето на овие информации од страна на пошироката јавност. Овој сегмент го поврзува значењето на комуникациските стратегии на ЕУ со улогата на медиумите и односите со јавноста.

„Јавното полагане на сметка, иако, е насочено кон најчесто несигурна публика и има за цел да објасни што прави политичката извршна власт и зошто, за сите можни сегментни публики, независно од нивото на предзнаење. Колку повеќе Комисијата сака да се обрати на пошироката јавност, толку поразбирливи треба да бидат нејзините пораки.“²

Иако жаргоните се предизвик во технократската комуникација, користењето на високоспецијализирани термини може да ги направи информациите помалку достапни за пошироката јавност. Спротивно на тоа, познатиот вокабулар се потпира на често користени зборови, што ја прави содржината поразбирлива за поголемиот дел од населението.

Медиумите функционираат како витален извор на информации и клучна платформа за јавен дискурс, создавајќи наративи кои значително влијаат врз перцепциите за европските политики, динамиката на соработката меѓу земјите членки и општите вредности што ги промовира Европската Унија. Понатаму, медиумите не само што ја информираат

² Rauh, Christian. “Clear messages to the European public? The language of European Commission press releases 1985–2020”, Volume 45, 2023 - Issue 4, достапен на <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/07036337.2022.2134860#d1e112>

раат јавноста туку и учествуваат во сложениот процес на врамување на прашањата, акцентирајќи специфични аспекти на европската интеграција — од економски предности до социјални предизвици и политички контроверзии. Ова врамување длабоко ги обликува јавните ставови кон институциите и политиките на ЕУ, влијаејќи на нивото на поддршка за натамошна интеграција и обележувајќи го поширокиот дискурс околу основните вредности на ЕУ, како што се демократијата, човековите права и владеењето на правото. Медиумските наративи играат клучна улога во справувањето со евроскептицизмот; тие можат да ја нагласат предноста од интеграцијата или, обратно, да ја засилат скепсата за ефикасноста на ЕУ. Преку оваа двојна улога, медиумите не само што ја информираат јавноста, туку и делуваат како моќен агент во обликувањето на колективната свест околу европската интеграција.

Односите со јавноста (PR) служат како мост помеѓу институциите на ЕУ и јавноста, помагајќи во управувањето со јавната перцепција и градењето на кредибилитетот на истите. Важно е да се разликуваат симетричните и асиметричните односи со јавноста. Симетричните односи вклучуваат комуникација што е општествено одговорна, земајќи ги предвид ставовите на различните публики, со слободен проток на информации и взаемно давање и земање информации, кои се транспарентни, релациони и долгорочни. Напротив, асиметричните кампањи за односи со јавноста се едностранни, фокусирани на интересите на организацијата.

„Асиметричните кампањи за односи со јавноста може да вклучуваат едностранна или двонасочна комуникација. Во секој случај, тие се едностранни, фокусирани на „интересите“ на организацијата. Асиметричните односи со јавноста може едностранно да обезбедат публицитетски обликуван за поддршка на одредено прашање, факти што го засилуваат ставот или апел со докази за поддршка на позицијата. Оваа перспектива обично е краткорочна, со цел да се предизвика несоакван одговор на егзистенцијално прашање.“³

Токму затоа, ефективните PR стратегии се од суштинско значење за поддршка на медиумите во прикажувањето на основните вредности и успехите на ЕУ, како и за разјаснување на недоразбирањата или

³ Vieira T. Edward.; Li Yulong. Public Relations Planning; A Practical Guide for Strategic Communication; Second Edition, page 6, 2024

погрешните претстави. Затоа, потребен е симетричен и синергичен однос со јавноста. Со стратешко ангажирање на медиумските канали, односите со јавноста можат да поттикнат доверба во институциите на ЕУ, да демонстрираат транспарентност и да ја истакнат посветеноста на ЕУ во служење на земјите членки и нејзините граѓани, како и да ја зголемат посветеноста на земјите кандидатки. Напорите на односите со јавноста во контекст на ЕУ имаат за цел да создадат унифицирана порака која ќе одекне кај различните аудиторiums, препознавајќи ги разноликите социјални, економски и политички пејзажи на земјите членки.

Неизбежно е да се нагласи дека јавното мислење е многу чувствително и под силно влијание од различни фактори: на пример, може да зависи од строгоста на условите што ги применува ЕУ во земјите кандидати, од геополитичкиот контекст и од социо-економскиот развој. Ставот кон ЕУ може да биде определен од постојните внатрешни проблеми, зависно од тоа кого луѓето го обвинуваат за неадекватните, бавните или тешките реформи. Токму затоа, локалниот политички контекст секогаш треба да се земе предвид при оценувањето на јавното мислење за ЕУ и при комуникацијата на ЕУ, особено во работата на медиумите и односите со јавноста.

„ЕУ исцрпа илјадници ѝораки секој ден ѝреку своите дејства, ѝрограми и ѝолиѝики или ѝреку недосѝигоѝ на социјални, економски, кулѝурни или ѝолиѝички дејства или ѝолиѝики. Сите овие ѝораки заедно нудаѝ слика за ѝоа ѝѝо значи и ѝѝо ѝрави ЕУ, какви чувсѝва има, ѝѝо ѝосакува иѝѝо може да ѝонуди. Поради оваа ѝрчина, ѝѝе се дел од јавнаѝа диѝломаѝија.“⁴

3. Улогата на медиумите и односите со јавноста во европските интеграции

Медиумите играат клучна улога во промовирањето на владеењето на правото, особено преку нивната функција како чувар на демократијата, транспарентноста и одговорноста. И во земјите членки

⁴ Soproni, Luminita; Horga, Ioan. “The EU’s Voice Beyond its Borders: The European Union’s External Communication”. CES Working Papers – Volume VIII, Issue 3. Page 493

на Европската Унија и во земјите кандидати, медиумското покривање значително влијае врз перцепциите на јавноста за правните институции и владините практики.

„Едно од важниите прашања кои стојат пред имплементацијата на комуникацијата на ЕУ е што токму треба да се комуницира до граѓаниите. Ова прашање може да содржи низа одговори, но еден од нив е недвосмислен: потребата да се одговори на релеванното незнаење и недоразбирање на функционирањето на ЕУ.“⁵

Често, недостатокот на разбирање и нејасносите во функционирањето на институциите и процесот на носење одлуки играат значајна улога во формирањето на ставовите на општеството кон ЕУ. Комплексноста на овие прашања создава отпор кон добивање дополнителни информации, оставајќи впечаток на неспособност за влијание врз одлуките на ЕУ кои влијаат врз секојдневниот живот на граѓаните и го продлабочува јазот меѓу јавноста и институциите. Политичките предизвици поврзани со начинот на кој медиумите ја прикажуваат ЕУ, заедно со локалните политички притисоци и ситуации, создаваат сложен контекст за комуникацијата на европските политики. Овие предизвици произлегуваат првенствено од фокусот на националните интереси, што ги отежнува напорите да се презентираат кохезивни или унифицирани пораки преку традиционалните медиумски платформи. Националните уредувачки култури значително влијаат врз различните практики на производство на вести поврзани со ЕУ.

„Политичката интеграција на Европската државите најпрво со поголема брзина отколку социјалната и културната интеграција на Европската граѓаниите. Додека политичките авторитети досега се префрлаат од национално на суверенационално ниво, не постои соодветна заедница на граѓани кои комуницираат што би можеле да го поддржат таквиот процес. Јавното мислење останува фрагментирано и врзано за националните јавни сфери.“⁶

⁵ Shikova, Ingrid. “The communication strategy for the accession to the European Union”. Bulgarian Diplomatic Institute, Page 19, 2017

⁶ Trenz J.Hans. “New media dynamics and European Integration”, University of Copenhagen, page 36 достапен на <https://institucional.us.es/revistas/comunicacion/10/7-47-2-PB.pdf>

Употребата на интернетот е препознаена како клучна алатка за ангажирање на европските граѓани и поттикнување на дијалог и размислување за прашањата на ЕУ, особено во отсуство на паневропски масовни медиуми. Капацитетот на интернетот да ги надмине етно-културните, јазичните и географските бариери, го прави витален за создавањето на заеднички, иако виртуелен, простор во фрагментираниот пејзаж на ЕУ. Исто така, го прави подобен за промовирање на делиберативната демократија и зајакнување на учеството на граѓаните во европските процеси на одлучување. Сепак, во рамките на онлајн доменот се појавија голем дел расправи околу ЕУ, често фокусирани на легитимноста – централно во комуникациските политики на Комисијата. За време на кризни периоди, како што е кризата во еврозоната, и за време на значајни изборни настани како парламентарните избори во 2009 година, онлајн медиумите, особено социјалните медиуми, одиграа клучна улога во засилувањето на оспорувањето поврзано со ЕУ и изразувањето на јавното незадоволство.

Во корелација со главниот принцип на ЕУ, односно владеењето на правото, мораме да забележиме дека истражувачкото новинарство има за цел да ја разоткрие корупцијата, злоупотребата на моќта и системските правни недостатоци, со што го поттикнува јавниот дискурс за неопходноста од почитување на овие принципи. Во неколку земји на ЕУ, медиумите ефективно извршија притисок врз владите да ги спроведат судските реформи со тоа што ќе го насочат вниманието на неуспесите во правосудниот систем, одложувањата во правните постапки и нееднаквиот пристап до правда. Исто така, истражувачкото новинарство беше централно за откривање на измами и корупција во некои делови од Европа.

„Еден такав случај е од 2018 година кога Проектот RISE од Романија и БИВОЛ Буџарија се здружија за да ја истражат злоупотребата на фондовите на ЕУ во нивните земји. Целта на истражата беше да се разоткрие сложената мрежа на транснационални криминални организации и да се открие како тие добиваат пристап до јавните фондови. Проектот откри мрежа на јавни службеници, консултанти и извршни директори кои го искористиле недостигањето на јавен надзор врз проектните финансирани од ЕУ.“⁷

⁷ Nugent, Adam. “The Role of Investigative Journalism to Uncover Fraud and Corruption in Europe”. Policy Department for Budgetary Affairs, Page 2, June 2022 достапен на <https://>

Релевантен пример на медиумски притисок што доведува до судски реформи може да се забележи и во Романија, особено за време на значајните протести кои што избувнаа во 2017 година против предложените промени во судскиот систем. Објавувањето на извештаи за скандали поврзани со судиите и обвинителите, како и за политичките вмешувања во правосудството, предизвикаа масовни протести ширум земјата. Вклучувањето на медиумите како чувар обезбеди опширно покривање и истите одиграа клучна улога во засилувањето на јавната загриженост за реформите, нагласувајќи ги прашањата како што се корупцијата, одложувањата во правните постапки и нееднаков пристап до правдата. Оваа медиумска контрола беше клучна за мобилизирање на јавното расположение и примена на притисок врз владата. Како резултат на тоа, романската влада беше принудена да повлече некои од спорните законски предлози што би можеле да ја нарушат независноста на судството, и беа иницирани нови напори за реформи во правосудниот систем. Овој пример илустрира како медиумите можат да функционираат како клучен механизам за заштита на владеењето на правото и промоција на транспарентноста во демократијата.

Улогата на медиумите во промовирањето на владеењето на правото е полна со предизвици, особено во политички нестабилни средини. Владите често воведуваат рестриктивни закони во име на националната безбедност, што дополнително ја ограничува слободата на печатот и истражувачкото новинарство. Слободата на медиумите е често под закана, а новинарите се соочуваат со насилство и цензура, што го попречува нивното известување за правни прашања и политичко неприфатливо однесување.

„Премногу држави членки на ЕУ отстапуваат пасивни пред идој на слободата на медиумите. Некои, како Словачка и Унгарија, дури и ја загрозуваат. Сега е итно потребно Комисијата да го засили својот пристап пред политичките и економските притисоци врз новинарите и медиумите што ги идентификува. РСФ ги повикува државите членки брзо да го потпишуваат Европскиот акт за слобода на медиумите (EMFA), предораката на ЕУ од 2021 година за безбедноста на новинарите и директивата против СЛАПП тужбите. РСФ исто така ја повикува Европската комисија целосно да ги

*искористи свои овластувања за да ги принуди некооперативните држави на акција, особено преку покренување прекршочни постапки и условување на потпишувањето на владеењето на правото за добивање средства од ЕУ.*⁸

Дополнително, порастот на дезинформациите ја нарушува јавната свест за владеењето на правото и довербата во правните институции, а зголемената поларизација во медиумските дискурси поради партиското известување води до фрагментиран јавен дискурс, намалувајќи ја способноста на медиумите да дејствуваат.

И токму во таква ера, во која дезинформациите може брзо да се шират, ефективните односи со јавноста (PR) се суштински важни за осигурување дека точните информации стигнат до граѓаните и заинтересираните страни. Со создавање на јасни, транспарентни пораки и ангажирање со различни публики, односите со јавноста овозможуваат длабочина на разбирањето на политиките и иницијативите на ЕУ, што е витално за поттикнување на јавната поддршка и вклученост. Ефективните PR стратегии вклучуваат различни комуникациски алатки, како што се кампањи на социјалните медиуми, иницијативи за јавна свест, ангажирање на заинтересираните страни и заеднички форуми. Овие стратегии не само што имаат за цел да информираат, туку и да создадат наративи кои резонираат со граѓаните, нагласувајќи ги конкретните придобивки од интеграцијата.

*„Способноста за комуникација на дејствата е важен елемент на стратешката комуникација. Дејствата често зборуваат појасно од зборовите. Затоа, стратешката комуникација во голема мера зависи од комуникацијата на очекуваните дејствија до целните публики и обезбедувањето дека дејствијата се комуникативни, комлементарни и поддржувачки.“*⁹

Понатаму, пресекот на односите со јавноста, комуникацијата на владата и медиумите е од суштинско значење во процесот на интеграција на ЕУ. Напорите за односи со јавноста мора да се усогласат со

⁸ Majerczak, J. 2024 . Statement on press freedom in the EU. Reporters Without Borders - <https://rsf.org/en/rule-law-report-eu-must-use-every-tool-its-disposal-force-member-states-respect-press-freedom>

⁹ Auwalu. I. Abba. “Strategic communication in politics and governance”. Mass Communication Department, Bayero University, Kano. Page 7. July 2021

стратегииите на владината комуникација за да се осигури дека постои кохезивна порака која ги одразува како целите на институциите, така и јавното расположение. Оваа усогласеност е особено клучна во многуслојното политичко опкружување на ЕУ, каде што различните национални перспективи мора да бидат усогласени со обемните цели на ЕУ. Преку блиска соработка со медиумите, практикантите на односите со јавноста можат да ја зголемат видливоста на иницијативите на ЕУ, да генерираат позитивно медиумско покривање и проактивно да се справуваат со дезинформациите, што поттикнува подобро информирана јавност и помага во изградба на конструктивен дијалог околу политиките на ЕУ, олеснувајќи им на граѓаните да ги разберат комплексностите на европската интеграција.

Дополнително, успешните стратегии за односи со јавноста се карактеризираат со способноста да се адаптираат на различни контексти и публикации. Прилагодувањето на пораките за да ги одрази уникатните културни, социјални и политички белези на земјите членки е клучно за стекнување доверба и вклучување на граѓаните. Иницијативите за односи со јавноста кои ги земаат предвид локалните перспективи и користат локализирани пораки значително ја зголемуваат ефикасноста на комуникацијата на ЕУ. Односите со јавноста служат како стратегиска рамка за ефективна комуникација, овозможувајќи ѝ на ЕУ да навигира низ комплексноста на интеграцијата, поттикнувајќи чувство на заеднички идентитет и цел помеѓу своите членки и граѓаните. Со овој проактивен пристап на искористување на сите техники за односи со јавноста и изградба на силни односи со аудиторумот и медиумите, ЕУ подобро ја артикулира својата визија, вредности и цели, осигурувајќи дека придобивките од европската интеграција се широко признати и поддржани.

Успехот на Европскиот зелен договор од декември 2019 година значително зависеше од ефективните стратегии за односи со јавноста, кои ја обликуваа комуникацијата околу оваа иницијатива. Беа развијани јасни и убедливи пораки за придобивките од Зелениот договор, вклучувајќи создавање работни места во зелените индустрии и подобрување на јавното здравје. Уште од самиот вовед во документите за комуникација, јасно се забележува посветеноста на пристапноста и разбирањето од страна на сите граѓани, а дополнително, беа спроведени и бројни активности за понатамошно унапредување на оваа цел.

„Оваа комуникација го претставува Европскиот зелен договор за Европската Унија (ЕУ) и нејзините граѓани. Таа ја обновува посветеноста на Комисијата за справување со климатските и еколошките предизвици, кои претставуваат најзначајна задача на оваа генерација.“¹⁰

Европската комисија спроведе кампањи за јавна ангажираност, користејќи социјални медиуми, вебинари и јавни форуми за собирање на повратни информации. Кампањата „#EUGreenDeal“ ги покануваше граѓаните да споделат свои ставови за климатска неутралност. Оваа порака беше адаптирана за да резонира со различни заинтересирани страни, вклучувајќи граѓани, бизниси и локални власти. Транспарентноста за намалување на стравовите и за зголемување на довербата меѓу јавноста, особено кај работниците и региони кои можат да бидат негативно погодени од преминот кон зелена економија, придонесе во изградба на доверба и намалување на стравовите од промените. И токму како што се покажа преку овој пример, интеракцијата помеѓу медиумите и односите со јавноста е клучна за унапредување на владеењето на правото и поттикнување на европската интеграција. Зајакнувањето на овие комуникациски стратегии не само што ќе го подобри разбирањето и поддршката на јавноста туку и ќе го зајакне кредибилитетот на институциите на ЕУ, поставувајќи основа за континуирани напори за интеграција и области за идни истражувања во ефективен ангажман ширум ЕУ.

4. Заклучок

Соработката меѓу медиумите и односите со јавноста е најважна во промовирањето на владеењето на правото и унапредувањето на европската интеграција. Медиумите, како клучен канал за ширење на информации и влијаење на јавниот дискурс, во партнерство со професионалци за односи со јавноста, можат да создадат ефективни наративи кои го подобруваат разбирањето на јавноста и поддршката за политиките на ЕУ. Оваа хипотеза го поддржува ставот дека соработката не само што ја олеснува транспарентната комуникација на целите на ЕУ туку и ја поттикнува довербата во нејзините институции, што е од

¹⁰ European Commission. (2019). The European Green Deal. [COM(2019) 640 final]. European Commission. Достапно на <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0640>

витално значење за кохезивен европски идентитет. Искористувајќи ги силните страни на медиумите и односите со јавноста, ЕУ може поефективно да се справи со сложеноста на интеграцијата и да ги адресира предизвиците на јавниот скептицизам и дезинформациите.

За зајакнување на напорите за интеграција во ЕУ, се појавуваат неколку препораки за идни комуникациски стратегии. Пред сè, од клучно значење е да се зајакне усогласувањето помеѓу кампањите за односи со јавноста и медиумските наративи, осигурувајќи дека тие доследно пренесуваат унифицирани и кохерентни пораки за придобивките од интеграцијата и важноста на владеењето на правото. Второ, прифаќањето на иновативни комуникациски платформи и технологии може да го подобри досегот и ангажманот со разновидна публика, особено помладите генерации кои различно ги консумираат информациите. Ова вклучува користење на социјалните медиуми, интерактивна содржина и иницијативи водени од заедницата за да се поттикне чувството на сопственост и учество кај граѓаните. Дополнително, давањето приоритет на транспарентноста и одговорноста во комуникацијата може да помогне да се изгради отпорност против евроскептицизмот. Воспоставувањето механизми за дијалог меѓу институциите на ЕУ, земјите членки/кандидатки и јавноста ќе обезбеди решавање на грижите и ќе потврди дека граѓаните чувствуваат дека нивниот глас е слушнат. Негувањето на силно партнерство меѓу медиумите и односите со јавноста е од суштинско значење за промовирање на владеењето на правото и олеснување на европската интеграција. Со имплементирање насочени комуникациски стратегии и охрабрување на тековните истражувања на ова поле, ЕУ може да продолжи да ја зајакнува својата врска со граѓаните, да гради доверба во своите институции и да се движи низ комплексноста на интеграцијата во глобалниот пејзаж кој постојано се развива.

Библиографија

- Richard M. Perloff – THE DYNAMICS OF POLITICAL COMMUNICATION – Media and Politics in a Digital Age
- Public Relations Planning; A Practical Guide for Strategic Communication; Second Edition – Edward T. Vieira, Yulong Li , 2024
- Christian Rauh – Clear messages to the European public? The language of European Commission press releases 1985–2020, Journal of European Integration, 2023 <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/07036337.2022.2134860#d1e112>
- Hans-Jörg Trenz – New media dynamics and European Integration, 2013
- Maria Isabel – The European Commission’s Strategic Shifts in Communication in Times of Contestation, UNIVERSITE LIBRE DE BRUXELLES INSTITUT D’ETUDES EUROPEENNES, 2019
- Abba Issa Auwalu – “Strategic communication in politics and governance”. Mass Communication Department, Bayero University
- Bulgarian Diplomatic Institute – The communication strategy for the accession to the European Union
- Cain Burdeau – EU Court Tells Romania to Uphold Rule of Law

ТРАНСФОРМАЦИЈА НА РАБОТНИТЕ МЕСТА ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА – ПРЕДИЗВИЦИТЕ СО ДИГИТАЛИЗАЦИЈАТА И ЕВРОПСКИОТ ЗЕЛЕН ДОГОВОР

УДК: 331.103.1:004(4-672EU)

1.04 Стручна статија

АПСТРАКТ

Овој труд го истражува трансформативното влијание на дигитализацијата и Европскиот зелен договор врз структурата на работните места во Европската Унија. Како што најпредува технологијата и еволуираат политиките за животната средина, пазарот на трудот ќе се соочува со големи промени кои налагаат сеопфатно разбирање на новите предизвици и можности. Трудот се фокусира на анализирање на тоа како дигитализацијата ги менува работните места, потребните вештини и знаења на работната сила, како и на новите модели на вработување во различни сектори. Овој труд ја нагласува потребата од иницијативи за надградба и обновување на вештините на работниците со цел да бидат подготвени за дигитална економија. Истовремено, Европскиот зелен договор, чија цел е да се постигне климатска неутралност, носи и ризици и перспективи за вработување. Додека одредени индустрии може да се соочат со губење на работни места поради напорите за декарбонизација, се очекува да се појават нови сектори фокусирани на одржливост и зелени технологии, што ќе создаде побарувачка за квалификувани работници во секторите со обновливи извори на енергија, циркуларната економија и управувањето со животната средина. Преку мултидисциплинарен пристап, трудот ја анализира интеракцијата помеѓу овие две сили и нивните импликации врз работните политики, социјалната еднаквост и економската отпорност. Ја нагласува потребата од проактивни мерки, вклучувајќи образовни програми и политики за социјална заштита, за ефективно да се справат со транзицијата. Ова истражување има за цел

¹ студент на Трет циклус правни студии, насока Деловно право, Правен факултет „Јустинијан Први“, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ Скопје, e-mail: s.volcevaska@outlook.com

да иридонесе кон разбирање за тоа како ЕУ може да ја искористи дигитализацијата и зеление иницијативи за да иоттикне одржлив, инклузивен иазар на итруд, кој е иодгоивен за иднината.

Клучни зборови: *зелена аџенда, дигитализација, работни места*

1. Вовед

Европската Унија се наоѓа во клучен момент во својата економска и социјална еволуција, бидејќи се соочува со двојните предизвици на дигитализацијата и имплементацијата на Европскиот зелен договор. Овие трансформативни процеси ги менуваат работните места низ земјите членки, претставувајќи уникатен сет на можности и предизвици. Интеграцијата на напредните технологии во работните процеси и итната потреба за воведување на одржливи практики за заштита на планетата, не само што ги рedefинираат работните места, туку и бараат фундаментална промена на вештините и способностите на работната сила.

Дигитализацијата е новата сегашност и основен фактор во модерните економии, која ги поттикнува иновациите, ефикасноста и конкурентноста. Сепак, тоа предизвикува и одредено ниво на загриженост, особено кај понискоквалификуваните работници, за потенцијалното грубење на работни места, но и генерално за иднината на одредени професии и сектори. Автоматизацијата, вештачката интелигенција и дигиталните платформи ги менуваат традиционалните работни места и создаваат потреба од работници со поинаков вид вештини. Додека некои сектори имаат корист од зголемената продуктивност и создавањето работни места, други се соочуваат со значително нарушување, што доведува до нееднаквости и поларизација на работната сила. Овој труд ги разработува импликациите од дигитализацијата врз трансформацијата на работните места во ЕУ, фокусирајќи се на тоа како се засегнати различни сектори и какви вештини им се потребни на работниците во новите услови.

Истовремено, Европскиот зелен договор претставува амбициозен план за транзиција кон поодржлива економија. Унијата има за цел да постигне климатска неутралност до 2050 година, барајќи значителни промени во индустриите, особено во секторот енергија и транспорт, па

сè до земјоделството и производството. Создавањето на повеќе зелени работни места е од клучно значење во овој контекст, бидејќи не само што се усогласува со еколошките цели туку има и потенцијал да создаде милиони нови можности за вработување. Сепак, оваа транзиција е полна со предизвици, вклучително и потребата за значителни инвестиции во зелените технологии, доусовршување на работната сила, а притоа осигурувајќи се дека ниту еден регион или категорија на работници нема да „останат позади“.

Транзицијата кон одржливост вклучува значително реструктурирање, затоа, синдикатите се насочени кон преговарање за преквалификација, доквалификација и донесување мерки кои обезбедуваат праведна транзиција за работниците во услови на технолошки и еколошки промени. Ова доведува до потребата од воведување нови форми на социјален дијалог кои се однесуваат и на заштитата на правата на работниците и на итната потреба за исполнување на еколошките цели. Вработените, во текот на целиот овој процес на реструктурирање треба да бидат постојано информирани, но и консултирани, односно да бидат дел од разговорите кои се однесуваат на нивната работа и како да се постигнат еколошките цели без притоа да се жртвува квалитетот на работата или безбедноста на работниците.

Процесите на дигитализацијата и имплементација на Зелениот договор се два трансформативни процеси кои влијаат врз создавањето и уништувањето работни места во Европската Унија. Најпогодени сектори, кои доживуваат најзначајни промени се секторот енергетика, транспортот и технологијата кои имаат значителни импликации врз демографијата на работната сила, барањата за вештини и регионалните разлики. Креаторите на политиките имаат значајна улога во олеснувањето на оваа трансформација, осигурувајќи дека постојат стратегии за поддршка на работниците преку иницијативи за преквалификација и надградба.

Додека дигитализацијата и Зелениот договор продолжуваат да ја менуваат економската реалност, сите засегнати страни мора да соработуваат за да го искористат потенцијалот на овие трендови, а истовремено да ги ублажат нивните предизвици. Иднината на работата во ЕУ зависи од способноста да се приспособиме на новите промени, осигурувајќи дека работниците се спремни да напредуваат во светот кој брзо се менува. Овој труд ќе послужи како основа за истражување

на овие критични прашања и поттикнување дијалог на патот кон флексибилен и инклузивен пазар на труд.

2. Дигитализацијата и нејзиното влијание врз работните места

Дигитализацијата е процес кој започна одамна, со таканаречената четврта индустриска револуција, која преминува кон петтата индустриска револуција. Дигитализацијата е комплексен процес кој се однесува на интеграција на дигиталните технологии во сите области на бизнисот и општеството, што резултира со значителни промени во тоа како функционираат индустриите, како работат луѓето и како се создава економска вредност. Во последниве години, дигитализацијата стана еден од највлијателните двигатели на промените на пазарот на трудот на Европската Унија (ЕУ), трансформирајќи ги секторите, работните места и потребните квалификации. Светот на трудот како што некогаш го знаевме, повеќе го нема.

Дигитализацијата имаше значително влијание врз работните места глобално, но и во рамките на Европската Унија, па и на национално ниво. Ова особено се изрази за време на пандемијата со коронавирусот каде имавме одредени поместувања во однос на одредени категории работни места, при што се создаде потреба за нови работни места и работници кои имаат способност брзо да се адаптираат на промените во трудот.

Воведувањето напредни дигитални технологии – како што се автоматизацијата, вештачката интелигенција (AI), машинско учење, the Internet of Things (IoT), и cloud computing – ги револуционизираа индустриите низ ЕУ. Влијанието на дигитализацијата може да се види во речиси секој сектор, од производството и земјоделството до финансиите и здравството. Сепак, ефектите не се унифицирани, а степенот до кој дигитализацијата ги трансформира работните места зависи од повеќе фактори меѓу кои и од зависноста на секторот од технологијата, достапноста до дигитална инфраструктура и темпото со кое компаниите ги прифаќаат новите дигитални решенија.

Придобивките од дигитализацијата најмногу можеме да ги видиме преку автоматизација на репетативните работни задачи и процеси во секторите како што се производството и логистиката, кои сега се извршуваат со дигитални решенија или роботизирани алати, и како резултат на тоа имаме зголемување на продуктивноста и намалување на трошоците. На пример, роботиката е сè почеста појава во автомобилската индустрија, каде што машините сега извршуваат активности кои порано ги извршувале луѓе. Дроновите сè повеќе се користат за испораки, додека алгоритмите за вештачка интелигенција се применуваат во логистиката. Во ваква констелација се чини дека има помала побарувачка за луѓе на традиционални работни позиции, како што се возачи на камиони, вработени во магацин и оператори на лента, бидејќи многу мануелни работи се заменети со работи и алгоритми.

Но, што всушност значи тоа?

Дигитализацијата не води само до губење на работни места, туку создава и нови можности во области како што се анализа на податоци, кибербезбедноста, развој на софтвер и дигитален маркетинг. Бидејќи бизнисите ги прифаќаат дигиталните технологии, постои зголемена побарувачка за висококвалификувани работници кои можат да ги дизајнираат, имплементираат и да управуваат со овие технологии. Преминот кон повеќе дигитално-ориентирани деловни модели доведе до потполно нови професии, при што овие работни места нудат конкурентни плати и можности за напредување во кариерата.

Сепак, еден од најголемите предизвици кои ги носи дигитализацијата, е токму губењето на работни места од кои неминовно престанува потребата. Автоматизацијата на задачите што некогаш ги извршувале луѓето – без разлика дали се работи за фабрики, центри за услуги или администрација – може да доведе до значително намалување на побарувачката за одредени категории работни позиции. Според извештајот на Европската комисија за 2020 година, автоматизацијата би можела да доведе до преместување до 7 милиони работни места низ ЕУ до 2030 година, особено во области како што се производството, малопродажбата и транспортот.

Во исто време, дигитализацијата, исто така, доведе до нови можности за вработување, иако тие имаат тенденција да бараат повиоки нивоа на вештини и образование. На пример, бидејќи индустриите

сè повеќе зависат од дигитални алатки, постои зголемена побарувачка за работници квалификувани во области како кодирање, софтверско инженерство, машинско учење и аналитика на податоци. Овие работни места често се поврзуваат со повисоки плати и подобри долгорочни перспективи во споредба со традиционалните професии, но јазот во вештините помеѓу работниците во дигиталната економија и оние во потрадиционалните сектори претставува значителен предизвик.

Клучен аспект на дигитализацијата е промената кон работните места „засновани на знаење“ (knowledge-based), кои бараат работниците да имаат силни аналитички и дигитални вештини и способност за решавање проблеми.

Дигитализацијата, исто така, доведе до појава на хибридни категории на работни места кои ги спојуваат традиционалните вештини со дигиталните. Овие „дигитално подобрени“ работни места вклучуваат позиции како менаџери на дигитални проекти и специјалисти за автоматизација на маркетингот. На пример, во маркетингот, зголемената употреба на ВИ и алатките за машинско учење доведе до пораст на работните места фокусирани на анализирање на однесувањето на потрошувачите преку увиди во податоците, наместо да се потпираат на традиционалните маркетинг-стратегии.

Дигитализацијата доведе и до нови форми на работа, како што се работа на далечина, хонорарна работа и работа на дигитални платформи. Оваа промена кон пофлексибилни, децентрализирани работни аранжмани доведе до пораст на платформите како Uber, Airbnb и Upwork, кои им овозможуваат на поединците да нудат услуги од далечина или со скратено работно време. Новите технологии какви што се дигиталните платформи наменети за поврзување на корисниците меѓу себе и со огласувачите врз кои се развиваат социјалните мрежи овозможуваат дополнителна подлога за распространување на „економијата на тезги“². Иако ова обезбеди поголема флексибилност и можности за некои работници, исто така предизвика загриженост во врска со безбедноста на работата, придобивките и ерозијата на традиционалната заштита на трудот.

² A. Ristovski, *Employment and non-standard forms of work*, Skopje, 2024, стр. 204

Покрај тоа, дигитализацијата бара не само технички вештини туку и низа „меки“ вештини, вклучувајќи решавање проблеми, приспособливост и соработка. Како што индустриите ја прифаќаат автоматизацијата и вештачката интелигенција, способноста да се работи заедно со машините, да се толкуваат податоците и да се управува со сложени дигитални системи стануваат сè поважни. Затоа, иницијативите за доусовршување и преквалификација се клучни со цел да се осигури дека работниците можат да преминат на новите работни позиции за кои ќе бидат потребни дигитални компетенции.

Дигитализацијата е еден од најголемите процеси кои ја обликуваат иднината на работата во Европската Унија. Иако носи значајни промени во однос на престанувањето на потребата од одредени категории работни места и создавање нови – исто така покренува важни прашања за тоа како работниците можат да се прилагодат на овие промени. Транзицијата кон дигитална економија бара заеднички напор од креаторите на политиките, бизнисите и образовните институции да инвестираат во доусовршување и доквалификација на работната сила.

Како што дигитализацијата продолжува да го менува пазарот на трудот на ЕУ, клучниот предизвик ќе биде да се обезбеди придобивките од овие промени да ги почувствуваат сите подеднакво. Додека некои сектори несомнено ќе доживеат губење на работни места, други ќе забележат значителен раст во нови работни места со висока вредност. Со решавање на јазот во вештините, обезбедување насочена поддршка за раселените работници и поттикнување на културата на континуирано учење, ЕУ може да ја искористи трансформативната моќ на дигитализацијата за да создаде подинамичен, поотпорен и инклузивен пазар на труд за иднината.

3. Европскиот зелен договор: Импликации врз работниците и работните места

Една од основните цели на Европскиот зелен договор е промоција на зелени работни места, особено во секторите кои имаат големи негативни еколошки последици. Клучните области за создавање работни места ги вклучуваат обновливите извори на енергија, одржливото земјоделство и циркуларната економија.

Во Европа, транзицијата кон енергија од ветер, сончева и хидроенергија се очекува да генерира значителни можности за вработување. Европската комисија проценува дека до 2050 година, обновливите извори на енергија би можеле да создадат до 2 милиони работни места, особено во однос на овие области. Новите работни места ќе опфаќаат различен опсег од истражување и развој до инсталација и одржување.

Одржливото земјоделство е уште една клучна област во која се очекува раст на зелените работни места. Стратегијата на ЕУ „from farm to fork“³, централна компонента на Зелениот договор, има за цел да ги направи прехранбените системи поздрави и поеколошки. Ова вклучува промовирање на органското земјоделство, намалување на употребата на пестициди, зајакнување на биолошката разновидност и поттикнување на локалното производство на храна. Се очекува да се појават можности за вработување во области како што се органското земјоделство, агроекологијата и одржливото шумарство.

Транзицијата кон циркуларна економија, фокусирана на намалување на отпадот и максимирање на повторната употреба, поправка и рециклирање на материјалите, е уште една клучна компонента на Зелениот договор. Европската комисија го истакна потенцијалот за циркуларната економија да генерира значителни вработувања, особено во секторите како рециклирање, управување со отпад и преработка на производи.

Во извештајот на Европската агенција за животна средина (ЕЕА) се проценува дека како резултат на циркуларната економија би можеле да се создадат до 700.000 работни места во ЕУ до 2030 година⁴. Овие работни места првенствено би биле лоцирани во секторите градежништво, електротехничкиот и текстилниот сектор, каде што има зголемена побарувачка за производствени процеси со ефикасни и еколошки ресурси.

³European Commission, *A Farm to Fork strategy for a fair, healthy and environmentally-friendly food system*, 2020

⁴European Environment Agency, *The circular economy in Europe: developing the knowledge base*, 2019

Откажувањето од фосилните горива, како една од обврските во согласност со Европскиот зелен договор потенцијално ќе има најголемо влијание врз пазарот на трудот. Европа мора да ја намали својата зависност од јаглен, нафта и природен гас за да постигне нето-нула емисии до 2050 година, а како резултат на тоа милиони работни места во екстрактивната индустрија и дистрибуцијата на фосилни горива се изложени на ризик. За работниците, предизвиците се однесуваат на сигурноста на работата и приходите, работните услови, социјалната заштита и пристапот до нивните основни права на слобода на здружување и колективно договарање.⁵

Овие потенцијални загуби на работни места несразмерно ќе ги погодат регионите зависни од ископ на јаглен, екстракција на нафта и производство на гас. На пример, заедниците за ископување јаглен во земји како Полска, Германија и Чешката Република се особено погодени со транзицијата од фосилни горива на обновливи извори на енергија.

Инвестирањето во програми за преквалификација и доквалификација е од суштинско значење за да се обезбеди дека работниците можат да преминат од сектори кои работат со високи емисии на јаглерод на зелени работни места. Програмите треба да се фокусираат на специфичните вештини потребни во новото дигитално време и работа со обновливите извори на енергија, енергетската ефикасност и одржливите индустрии. Акцискиот план за дигитално образование на Европската комисија ја нагласува потребата од иницијативи за доживотно учење, кои ќе бидат од суштинско значење за работниците во индустриите за фосилни горива кои можеби ќе треба да стекнат нови вештини за да влезат во зелената економија⁶. Соработката помеѓу владите, работодавачите и образовните институции, јавни и праватни е од клучно значење за да се направат долгорочни планови кои ќе ја направат транзицијата побезболна и без поголеми осцилации.

Клучен елемент на Европскиот зелен договор е Механизмот за праведна транзиција (JTM)⁷, кој има за цел да обезбеди финансиска поддршка за регионите и работниците погодени од зелената транзи-

⁵ International Labour Organization, *World Employment and Social Outlook 2021: The role of digital labour platforms in transforming the world of work*, Geneva, 2021, pg. 32

⁶ European Commission, *Digital Education Action Plan 2021–2027: Rebuilding the Education and Training Ecosystem*, 2021

⁷ Повеќе информации на: <https://commission.europa.eu/> (The Just Transition Mechanism: making sure no one is left behind)

ција. ЈТМ го вклучува Фондот за праведна транзиција, на кој му беа доделени 17,5 милијарди евра за да помогне во диверзификацијата на економиите на регионите зависни од јаглен, да се создадат нови работни места и да се инвестира во програми за преквалификација.

4. Иднината на трудот во ЕУ: перспективи и предизвици

Неспорно вештачката интелигенција и автоматизацијата имаат големо влијание на пазарите на трудот на глобално ниво, а со тоа и на европско ниво. Според одредени калкулации на Европската комисија за 2020 година, речиси 50 % од работните места во ЕУ би можеле да бидат изложени на висок ризик од автоматизација до 2040 година, при што секторите како што се производството, транспортот и административните услуги се особено ранливи. Меѓутоа, како што и напоменавме претходно, автоматизацијата не подразбира уништување на работните места, таа исто така и создава можности за нови работни места, особено во областа на развој на вештачка интелигенција, роботиката и науката за податоци.

Клучен предизвик за ЕУ ќе биде справувањето со транзицијата помеѓу потенцијалните загуби на работни места и создавањето нови можности за вработување. Земјите со високо ниво на автоматизација во индустриите како што се автомобилското производство (на пример, Германија) или земјоделството (на пример, Шпанија) ќе се соочат со поголемо раселување на работници со пониски вештини и образование. Во исто време, ќе има потреба од значителна промена на вештините кон високотехнолошки сектори, кои бараат посложени програми за преквалификација и доквалификација. Европската комисија ја нагласи важноста на доживотното учење и континуираното усовршување за да се осигури дека работниците можат да се прилагодат на променливиот пазар на труд.

Како што се трансформира пазарот на трудот во ЕУ, се зголемува фокусот на квалитетот на работните места, наместо само на нивниот квантитет. Подемот на работата на платформи, хонорарната работа и другите форми на нестандартно вработување, поттикнати од дигиталните платформи и автоматизацијата, ја зголеми загриженоста за несигурноста во контекст на работниот однос. Европската

конфедерација на синдикати предупреди дека многу нови дигитални работни места може да бидат слабо платени, несигурни и немаат соодветни бенефиции и заштита. Обезбедувањето дека овие работни места се квалитетни – односно се карактеризираат со правични плати, безбедност на работното место и пристојни работни услови – ќе биде клучно прашање во наредните децении. Тука значајна улога имаат синдикатите особено во делот со информирање и консултирање. Информирањето иако е најслаба форма на вклученост на работниците во процесите на одлучување, сепак овозможува делотворно влијание и ограничување на овластувањата на работодавачите⁸.

Во зелената економија, концептот на „добри работни места“ не ги вклучува само пристојните плати и услови за работа, туку и одржливост и благосостојба на животната средина. Зелените работни места имаат и позитивен придонес кон пошироките општествени цели за заштита на животната средина. Меѓународната организација на трудот тврди дека зелените работни места треба да се гледаат како пат кон постигнување и социјална и еколошка правда, со акцент на правата на работниците, здравјето и безбедноста и промовирање на стандарди за пристојна работа.

Предизвик и во дигиталната и во зелената економија е потребата од нормативни рамки кои обезбедуваат заштита на правата на работниците во овие нови сектори. Во контекст на дигитализацијата, законите за работни односи низ Европската Унија можеби ќе треба да се прилагодат за да се решат прашања како што се алгоритамско управување, надзор и замаглување на границите помеѓу работата и личниот живот. Слично на тоа, зелената економија ќе бара јасни регулативи за здравјето и безбедноста при работа, особено во новите сектори како што се секторите кои работат со обновлива енергија или одржливо градежништво.

За да се справи со растот на работењето на дигитални платформи, ЕУ преку регулативите ќе треба да ја зајакне заштитата на трудот и да се погрижи работниците во овие сектори да имаат пристап до социјално осигурување, здравствени придобивки и безбедност на работното место. Европската комисија веќе предложи неколку иницијативи за подобрување на работните услови за работниците на платформата, но потребни се посеопфатни политики.

⁸Л. Јовевски, *Синдикално право*, Скопје, 2022, стр. 99

5. Заклучок

Светот на работата динамично се менува, тоа што некогаш беше незамисливо со помош на технологијата станува реалност. Иако промените со себе носат многу можности, носат и многу стравови за иднината, токму работниците се тие кои на крајот од денот најмногу се противат на промените. За да се намали стравот од непознатото најважно е да се има однапред предвиден план на дејствување кој ќе помогне процесот на транзиција да помине што е можно полесно.

Дигиталната и еколошката трансформација не претставуваат апстрактни поими и теоретски ситуации, туку тие се реалност која се случува во областа на трудот. Како ќе се справиме на национално, европско, па и глобално ниво зависи од сите актери во процесот, од работниците, работодавачите, но најмногу и од креаторите на политиките. Европската Унија забрзано се движи кон еден нов свет на работа, но тоа што е важно е да се успее да се постигне рамномерна промена во сите држави членки на Европската Унија. Состојбите на трудот во себе ја носат моќта за дестабилизација и кризи, токму затоа справувањето со промените мора да биде внимателно.

Многу е важно во текот на овие процеси да се промовира соработката помеѓу луѓето и технологијата. Ова вклучува искористување на технологијата за подобрување на човечките способности, подобрување на безбедноста и зголемување на продуктивноста. Машините ќе ги преземат опасните работни задачи, додека луѓето ќе бидат задолжени за надгледување на операциите, донесување одлуки и ќе го даваат креативниот придонес. Информирањето и консултирањето, односно вклученоста на вработените во текот на овие процеси на трансформација е од исклучителна важност. Ова бара еден поинаков стил на управување и лидерство што става помалку акцент на авторитарноста на работодавачот, а повеќе ја поттикнува соработката, ги зајакнува вештините на вработените и гради меѓусебана доверба.

Библиографија

- A. Ristovski, *Employment and non-standard forms of work*, Скопје, 2024
- Б.А. Лубарда, *Радно ѝправо, расѝрава о госѝојансѝво на рагу и социјалном дијалоѝу*, 2 изд., Белград, 2013;
- Б. А. Лубарда, *Евроѝско ѝрудово ѝправо*, ЦИД, Подгорица, 2004;
- Б.Бергусон, *Евроѝско ѝрудово ѝправо*, второ издание, 2009;
- Б. Шундериќ, Љ.Ковачевиќ, *Радно ѝправо*, 2 изд. Службени гласник, Белград, 2019;
- В. Брајиќ, *Радно ѝправо*, 6 изд., Белград, 2001;
- Benedicte L. *Digital Transformation in the European Union: Policy and Practice*
- European Commission, *The European Green Deal*, 2019;
- European Commission, *Farm to Fork Strategy: For a Fair, Healthy and Environmentally-Friendly Food System*, 2020;
- European Environment Agency, *The Circular Economy in Europe: Developing the Knowledge Base (EEA Report No 4/2019)*, 2019;
- European Commission, *Digital Education Action Plan 2021-2027: Rebuilding the Education and Training Ecosystem*, 2021;
- International labor organization, *World Employment and Social Outlook: The Role of Digitalisation, Green Jobs and the Future of Work*, 2020;
- K. Schwab, *The Fourth Industrial Revolution*
- Л.Јовевски, *Системот на заштита на здравје и безбедност при работа и заштита ratione personae*, Скопје, 2014;
- Л.Јовевски, *Синдикално ѝправо*, Скопје, 2022;
- Л.Јовевски, Ж. Поповска, *Анѝидискриминациско ѝправо*, Скопје, 2024

- Мојсовска Блажевски, А. Ристовски, Петревски, *Non-standard forms of employment in North Macedonia*;
- N. Rajković, M. Lucić, *Zelena tranzicija i gospodarenje otpadom: Učinci na radna mjesta i sindikalne aktivnosti*, Загреб, 2023;
- T. Matković, K. Jaklin, J. Ostojić, S. Brnardić, *Raditi na određeno: raširenost, regulacija i iskustva rada putem ugovora na određeno vrijeme u Hrvatskoj*, Загреб, 2022;
- Т. Каламатиев, А. Ристовски, *Atypical Employment Relationships: The Position in the Republic of North Macedonia*.

Данило Крстовски¹
Кире Јованов²

РАЗВОЈОТ НА ПРАВНАТА ДРЖАВА И ВЛАДЕЕЊЕТО НА ПРАВОТО: ЗАРОДИШОТ НА СОВЕТОТ НА ЕВРОПА И ЕВРОПСКАТА УНИЈА

УДК: 342.2(4-672EU)
340.13(4-672EU)
1.04 Стручна статија

АПСТРАКТ

Идејата дека сите луѓе се еднакви и поединечни на законите е блазородна и современа применета теза со свои корени низ столетните филозофии на различни автори. Иако покрај сета таа едноставност, нејзината примена во поголема мера остава комплицирано прашање. Постоело е оставено од Втората светска војна како никогаш досега ја реактивира замислената идеја за оданост кон законите и изграњето на нивните прашања во организираното секојдневие. Имајќи ги тие прашања, покрај другите, на европско ниво паралелно се формираат две организации кои значително ќе придонесат кон развојот на неопходниот услов на современата демократија алијас либерална демократија – правната држава. Трудот ќе разјасни како биле иницирани овие прашања, кој е апликативниот потенцијал на механизмите за промовирање и одржување на правната држава и како е денес.

Клучни зборови: *правна држава, владеење на право, ЕУ, Совет на Европа и либерална демократија.*

„Во најдоброто случај, човекот е најблазородно од сите суштества; одделен од правото и правдата, станува најсурово.“

Аристотел

¹ студент на Втор циклус правни студии, насока Уставно право, Правен факултет „Јустинијан Први“, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ Скопје, e-mail: k.dannilo21@gmail.com

² студент на Втор циклус правни студии, насока Уставно право, Правен факултет „Јустинијан Први“, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ Скопје, e-mail: kirejovanov51@yahoo.com

1. Вовед

Развитокот на правната држава на европското поднебје никогаш не бил едноставен и брз процес, но за едно било сигурно – јасно зацртан и општоприфатен неопходен услов. Тоа особено е прикажано преку клучната цел на Советот на Европа утврдена во својот статут од 1949 г., а се однесува на „заштитата на владеењето на правото и фундаменталните човекови слободи и права“. Во современиот контекст во кој се пишува трудот³, речиси и најдобриот начин при анализата на механизмите и придонесот што овие организации го имаат е да се набљудува како тандем. Ова е особено поттикнато од идејата дека СЕ впрочем служи како „чекална“ за влезот во ЕУ, што од другата страна пак, е инспирирано од фактот дека сите земји членки на ЕУ се членки во СЕ. Повикувањето на правната држава впрочем се обидува да ја воспостави идејата за современата либерална демократија во практика, но и покрај силните напори, во голем дел од Европа таа сè уште е под прашалник, под геслото на бавните реформи или недоволниот континуитет кој би заокружил една држава со пиететот „правна“.

Европскиот развиток на правната држава особено се развива со појавата на СЕ и со понатамошното сфаќање на значајноста на правната држава од страна на ЕУ. На почетокот токму во тоа ја увидуваме и клучната разлика помеѓу овие две тела од почетокот и тоа: а) СЕ ја има правната држава како срцевина на своето битисување и поради истата, со текот на времето развива дополнителни институции и механизми во различни области за продуктивно функционирање и б) ЕУ нецелосно се фокусира на истата од самиот почеток, со што таа со текот на времето во своите евроинтеграциски преговори почнува да ѝ дава посебно значење на истата, т.е. поглавјето 23 кое особено стана актуелно по приемот на Романија и Бугарија во 2007 г. Пред да навлеземе во конкретизирањето на придонесите на овие организации кон развојот на функционалната правна држава, најточно би било да дефинираме на што мислиме и како конкретно тоа го користиме.

³ Време на пишување на трудот: март 2024 г.

2. Правната држава и владеењето на правото: паралелизам или надополнување?

Во современиот контекст сè повеќе почнува да се адресира диференцијацијата помеѓу демократијата и либералната демократија. Може да се повикува на симболиката на првата, на зачетоците на втората, но круцијалната разлика е во стабилноста на играта и правилата за нејзината примена. Дополнително, кога се наоѓаме на расчекорот помеѓу првиот и надоградениот втор термин се јавува илиберализмот⁴, како привид на либералната демократија.

Сумирано, демократијата ги дава основите на овие две, во неа иницијално се зборува за „владеењето на народот“, но не секогаш доволно се адресира како тоа владее народот и дали воопшто владее. Кај квази-исчекорот, гледаме надоградување на првото во насока на практики за одржливост и концептот на добро управување, но сето убаво спакувано како во селото на Потемкин, односно она што е напишано како правило, не секогаш ја дочекува својата апликативна примена. Конечно, либералната демократија е олицетворение на правдата во и пред законите, за отчетноста, концизното знаење и негувањето на практиките, за востановување на апсолутната вистина која вели дека „никој не е над законите“. Додека либерализмот бара сета власт да биде ограничена и одговара на прашањето како се владее, демократијата одговара на прашањето кој управува со власта, односно кој владее. Правото на граѓанинот да учествува во политичката власт може да се смета за најважно либерално право, бидејќи токму со него либерализмот е историски тесно поврзан со демократијата.⁵ Покрај својата важност во контрибуирањето на современиот идеал на либерална демократија, што впрочем е *Rechtsstaat* (правна држава), а што *Rule of Law* (владеење на правото).

Годефриди *Rechtsstaat* го дефинира како „држава која функционира преку правила (општи, апстрактни и постојани норми) – кои се неконтрадикторни, можни, разбирливи, одредени, јавни и

⁴ Илиберализмот како поим се популаризира од Фарид Закарија, истакнат политички аналитичар од САД, во „The Rise Of Illiberal Democracy“ во познатото списание *Foreign Affairs* во 1997 г. Повеќе погледнете на: https://web.archive.org/web/20110118205752id_/http://www.unc.edu/~rlstev/Text/Illiberal%20democracy.pdf.

⁵ Климовски С, Силјановска-Давкова Г., Каракамишева-Јовановска Т. и Спасеновски А., „Политички систем“, Фондација Конрад Аденауер, 2022 г.

без ретроактивно дејство. Тоа го осветлува принципот на хиерархија меѓу нормите и ја остава материјалната санкција за прекршување на правилата на моќ која е различна и независна од нормативната моќ. Притоа, една или повеќе овластувања кои се разликуваат и независни од нормативната моќ контролираат дали командите се усогласени со правилата и дали мета-правилото (правилата да бидат општи) е почитувано.⁶ Владеењето на правото прв го воведува англискиот професор по уставно право Алберт ван Дајси во 1880 година. Тој смета дека првиот елемент на владеење на правото претставува супрематија на правото, што значи отсуство на арбитражна и дискрециска власт. Вториот елемент е начелото на еднаквоста на секој човек пред законот и неговата потчинетост на законот, кое го применуваат редовните судови. Тоа значи дека сите функционери во една држава подлежат на истата одговорност како и секој друг граѓанин за незаконито постапување. Третиот елемент претпоставува независно и ефикасно судство, кое е во состојба да ги штити правата на граѓаните и да ја обезбеди нивната слобода.⁷

За разлика од Германија, со нејзината националсоцијалистичка историја, немаше и сè уште нема причина за фундаментална недоверба во легитимноста на волјата на парламентарното мнозинство во вестминстерската демократија. Имено, *Rule of Law* е до ден-денес напишан принцип на британското уставно право, фактички подредено на теоретски неограничената надмоќ на парламентот и неговото законодавство. Спротивно на тоа, концептот на *Rechtsstaat* го формира, заедно со принципите на демократијата, федерализмот и благосостојбата, основниот правен принцип во германскиот устав, со бројни потпринципи засновани и изведени од принципот *Rechtsstaat* од страна на правниците во практиката и академијата.⁸ Сумирано, концептите се сродни и имаат заедничка цел – заштита на основните човекови слободи и права, но преку поинаков пристап. Германскиот концепт од самиот почеток на неговото теориско развивање се фокусира на ограничување на арбитражната власт преку повикување на однапред утврдените правила во Уставот. Германскиот устав оди чекор понатаму во обезбедување на *ewigkeitsklausel* (вечна клаузула) која не

⁶ Van Dun F., *Political Liberalism and The Formal Rechtsstaat*, 2004.

⁷ A. V. Dicey, *The Law of The Constitution*, 3. Edition, London, 1889, стр. 303 цитирано од Тренеска-Дескоска Р., Ристовска М., Трајковска-Христовска Ј., „Уставно право“, Просветно дело, Скопје, стр. 164.

⁸ Eric Mecke C., *The “Rule of Law” and the “Rechtsstaat”: A historical and theoretical approach from a German perspective*, Brunswick European Law School, 2019.

дозволува промена на некои основи во Уставот, дури и преку уставни амандмани.⁹ Дополнително, концептот *Rechtsstaat* се фокусира, по дефиниција, многу повеќе на природата на државата. Додека *Rule of Law* произлегува од судниците, *Rechtstaat* произлегува од пишаниот устав.¹⁰

3. Советот на Европа и правната држава

Во пустошот од Втората светска војна, на европско тло се јавува идеја за креирање на наднационално тело кое ќе се грижи за спроведување на правните механизми, со цел неповторување на грозното и свежо минато. Така, Советот на Европа е основан на 5 мај 1949 година, во Лондон од владините претставници на Белгија, Данска, Франција, Ирска, Италија, Луксембург, Холандија, Норвешка, Шведска и Обединетото Кралство. Иницијативата за формирање на Советот на Европа беше иницирана од петте влади потписнички имено Белгија, Франција, Луксембург, Холандија и ОК на 17 март 1948 година.¹¹

Во Статутот на Советот на Европа во чл. 3 стои:

„Секоја членка на Советот на Европа мора да ги прифати принципите на владеењето на правото и на уживањето од страна на сите лица во нејзината јурисдикција на човековите права и основните слободи и искрено и ефективно да соработуваат во остварувањето на целта на Советот како што е наведено во Поглавје I“¹²

Значењето кое десетте земји потписнички им го даваат на концептите на „владеење на право“ и на „човековите слободи и права“ четири години по големиот пустош, ја укажуваат неопходната потреба од истите и ја одредуваат насоката која и денес е есенцијална норма за

⁹ Улогата на Ландерите во легислативата, основните демократски вредности, основните човекови слободи и права и републиканското уредување се само дел од принципите кои не можат да се дерогираат ниту со уставен амандман во *Grundgesetz* во чл. 79 ст. 3.

¹⁰ Wennerström E.O., *The Rule of Law and the European Union*, Uppsala: Iustus Förlag 2007, pp. 61 цитирано во Venice Commission, *Draft Report on The Rule of Law Study No. 512/2009*, Strasbourg, 2010.

¹¹ Van Dun F., *Political Liberalism and The Formal Rechtsstaat*, 2004.

¹² Council of Europe, *Statute of the Council of Europe*, London, 5.V.1949.

државите аспиранти за подобро утре. За Советот на Европа, најважните референци за владеењето на правото се наоѓаат во:

„- Преамбулата на Статутот на Советот на Европа, која ја нагласува „посветеноста“ на земјите членки „на духовните и моралните вредности кои се заедничко наследство на нивните народи и висштинскиот извор на индивидуалната слобода, политичката слобода и владеењето на право, принципи кои ја формираат основата на сега висштинска демократија;

- Преамбулата на Европската конвенција за човекови права, која вели дека „владите на европските земји... се истомисленици и имаат заедничко наследство на политичките традиции, идеали, слобода и владеење на правото.“¹³

Советот на Европа како најпознати акти ги има следните: Европската конвенција за човекови права (1950), Европската конвенција за култура (1954), Европската социјална повелба (1961) и нејзината ревидирана верзија (1996), Европската повелба за локалната самоуправа (1985), Европската конвенција за спречување на тортура и нечовечно или понижувачко постапување и казнување (1987), Рамковната конвенција за заштита на национални малцинства (1995) и сл. Покрај овие акти, СЕ носи и извештаи, протоколи кои ги надополнуваат оригиналните конвенции, резолуции за постапувања во определена област, препораки и сл. Во насока на пристапување кон СЕ, ратификацијата на ЕКЧП е првиот услов за приклучување.¹⁴ Од 1994 година, па натака, потпишувањето и ратификацијата на Конвенцијата за спречување на мачење и нечовечно или понижувачко постапување или казнување, а подоцна и Европската социјална повелба станале дополнителни услови за пристапување во Советот.¹⁵

Прашањето за апликативност е поттикнато во 90-тите години на минатиот век кога и Собранието и Советот на министри увиделе потреба од поставување на механизми за надгледување на состојбата во определени земји членки. Така, се воведува мониторингот и од двете тела. Додека мониторингот на Собранието се концентрира на определени земји членки, Комитетот на министри одлучува за

¹³ Venice Commission, *Draft Report on The Rule of Law Study No. 512/2009*, Strasbourg, 2010.

¹⁴ Benoît-Rohmer F., Klebes H., Council of Europe Law – Towards a pan-European legal area, Council of Europe publishing, 2005.

¹⁵ Ибид.

принципите и го верификува начинот на кој сите земји членки ќе ги применуваат истите (што не го спречува доколку сака од поблиску да разгледа одредени држави).¹⁶

Покрај советодавните методи, најзначаен инструмент е Судот за човековите права во Стразбур. Неговата надлежност ја црпи од чл. 46 од ЕКЧП кој ги дава насоките „страните потписнички да се придржуваат до конечната пресуда“ и „Советот на министри ќе го надгледува извршувањето на конечната пресуда“.¹⁷ Несомнен е придонесот кој Советот на Европа го развива и негува кон функционалната правна држава, впрочем затоа и СЕ се смета како претсобје на ЕУ. Сепак, покрај овие механизми, важно е да се забележи дека во изминатиот период Судот неадекватно оди рамо до рамо со предизвиците. Од јануари 2022 година, 47 % од водечките пресуди донесени од Судот во последните 10 години сè уште чекаат на имплементација. Свкупно се чекаат околу 1.300 водечки пресуди. Од јануари 2022 година, просечното време во кое водечките пресуди чекаат на имплементација е шест години и два месеци.¹⁸ Рано е да се зборува дали оваа институција го има достигнато пикот имајќи предвид дека сите земји членки на ЕУ се првенствено дел од Советот. Постоенето на „паралелизам“ на механизми дефинитивно го збунува секојдневниот граѓанин, но дали придонесува, треба да утврдиме во следниот осврт.

4. Европската Унија и правната држава

Правото на Европската Унија (ЕУ) е сеопфатно и сложено тело на договори, регулативи, директиви, одлуки и судска пракса што ги регулира односите и активностите на земјите членки во рамките на ЕУ. Правниот систем на ЕУ обезбедува единствена примена и спроведување на законите, стремејќи се да создаде кохезивен и интегриран европски систем.

¹⁶ Ибид.

¹⁷ Council of Europe, *European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by Protocols Nos. 11 and 14*, ETS 5, 4 November 1950.

¹⁸ За повеќе податоци поврзани со имплементацијата на пресудите на Судот за човекови права, повеќе погледнете на: <https://www.einnetwork.org/countries-overview>.

Основата на правото на ЕУ е изградена врз низа договори, кои се формални договори меѓу земјите членки со кои се воспоставува уставната рамка на ЕУ. Најзначајните договори го вклучуваат Римскиот договор (1957), кој ја основа Европската економска заедница (ЕЕЗ) и ги постави темелите за ЕУ. Потоа следеа Единствениот европски акт (1986), кој имаше за цел да создаде единствен внатрешен пазар, и Договорот од Мастрихт (1992), кој официјално ја формираше ЕУ и го воведо концептот на европско државјанство. Следните договори, како што се Договорот од Амстердам (1997) и Договорот од Ница (2001), ги реформираа институционалните структури на ЕУ. Договорот од Лисабон (2009) дополнително ги рационализираше операциите и ги зголеми овластувањата на Европскиот парламент. Правото на ЕУ е изведено од примарни и секундарни извори.¹⁹

Примарни извори се договорите што го сочинуваат уставното право на ЕУ. Овие договори се правно обврзувачки договори меѓу земјите членки на ЕУ и служат како највисок облик на правото на ЕУ. Клучните примарни извори ги вклучуваат Договорот за Европската Унија (ТЕУ) и Договорот за функционирање на Европската Унија (ТФЕУ). ТЕУ ја воспоставува сеопфатната рамка и принципи на ЕУ, додека ТФЕУ ги деталзира надлежностите и оперативните механизми на ЕУ. Овие договори ја утврдуваат распределбата на овластувањата меѓу ЕУ и нејзините земји членки, институционалната рамка и правните процедури за донесување и спроведување на законодавството.²⁰

Секундарните извори се закони донесени од институциите на ЕУ врз основа на надлежностите дадени со примарните договори. Тие вклучуваат прописи, директиви, одлуки, препораки и мислења. Регулативите се правно обврзувачки акти кои се применуваат директно и униформно во сите земји членки без потреба од национални мерки за спроведување. Директивите ги обврзуваат земјите членки да постигнат специфичен резултат, но им оставаат дискреција да изберат форма и методи. Директивите мора да се транспонираат во националното законодавство, како што е Директивата за правата на потрошувачите.²¹ Одлуките се обврзувачки акти кои можат да бидат упатени до земји

¹⁹ Craig, Paul, and Gráinne de Búrca. *EU Law: Text, Cases, and Materials*. 6th ed. Oxford: Oxford University Press, 2015.

²⁰ Treaty on European Union (TEU). "Consolidated Version of the Treaty on European Union." Official Journal of the European Union, 2012/C 326/01. Accessed April 7, 2024. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012M/TXT>.

²¹ Foster, Nigel. *EU Law Directions*. 6th ed. Oxford: Oxford University Press, 2018.

членки, компании или поединци, како што се одлуките на Комисијата за антимонополски случаи. Препораките и мислењата се необврзувачки инструменти кои ги изразуваат ставовите на институциите на ЕУ.²²

Европската Унија (ЕУ), преку нејзините различни институции и механизми, игра значајна улога во промовирањето и зајакнувањето на владеењето на правото во нејзините земји членки и земјите кандидати. Владеењето на правото, основен принцип на демократското владеење, опфаќа почитување на правните норми, заштита на човековите права и ефективни судски системи. Во срцето на ЕУ лежи оваа есенција, принцип кој служи како основа за сите нејзини активности и односи меѓу земјите членки. Оваа посветеност на владеењето на правото не е само изразена со зборови туку е вградена и во самата структура на ЕУ преку нејзините основачки договори. Договорот за Европската Унија (ДЕУ)²³ и Договорот за функционирање на Европската Унија (ДФЕУ)²⁴, заедно со Повелбата за основните права на Европската Унија²⁵, ја формираат правната рамка што ја води и регулира акцијата на ЕУ во согласност со принципите на владеењето на правото. Членот 2 од ДЕУ²⁶ категорично вели дека ЕУ се заснова на принципи кои вклучуваат слобода, демократија, почитување на човековите права и основни слободи и владеење на правото. Овие принципи не се само идеалистички цели; тие се специфични стандарди кои сите земји членки мора да ги исполнуваат и одржуваат. Во суштина, владеењето на правото се смета за основа на довербата меѓу земјите членки, обезбедувајќи дека нивните односи и меѓусебни обврски се регулирани со правила наместо самоволие.

Дополнително, членот 19 од ДЕУ²⁷ ја нагласува обврската на земјите членки да обезбедат ефикасна судска заштита во доменот опфатен со правото на ЕУ, што е од суштинско значење за заштитата

²² Chalmers, Damian, Gareth Davies, and Giorgio Monti. *European Union Law: Cases and Materials*. 3rd ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

²³ European Union. *Treaty on European Union (TEU)*, Consolidated Version. Official Journal of the European Union C 202, June 7, 2016.

²⁴ European Union. *Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU)*, Consolidated Version. Official Journal of the European Union C 202, June 7, 2016.

²⁵ European Union. *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, 2012/C 326/02. Official Journal of the European Union C 326, October 26, 2012.

²⁶ European Union, "Treaty on European Union (Consolidated Version)," art. 2, Official Journal of the European Union C 202 (June 7, 2016): 13.

²⁷ European Union, "Treaty on European Union (Consolidated Version)," art. 19, Official Journal of the European Union C 202 (June 7, 2016): 30.

на основните права. Тоа укажува на тоа колку е важно правосудниот систем да функционира независно и ефикасно, со што се обезбедува заштита на правата на граѓаните и дека постои механизам за нивно враќање доколку се прекршат.

Повелбата за основните права на Европската Унија, објавена во 2000 година²⁸, дополнително го зајакнува овој фонд со пропишување на широк опсег на човекови права и основни слободи кои треба да се почитуваат во сите земји членки. За правото на слобода и безбедност, на слободата на изразување, правото и заштитата на личните податоци, Повелбата служи како заклучен документ кој гарантира дека ЕУ останува посветена на заштитата и унапредувањето на основните права како составен дел на владеењето на правото. Овие договори и правни институти колективно ја обликуваат правната и моралната рамка на ЕУ, обезбедувајќи дека сите земји членки и институции работат во систем кој го цени и промовира владеењето на правото. Владеењето на правото не само што обезбедува правна сигурност и предвидливост туку служи и како основа за заштита на слободите и правата на секој граѓанин во ЕУ, воспоставувајќи ја Европската Унија како заедница на правото и правдата.

5. Механизми за унапредување на владеењето на правото на ЕУ: влијание и предизвици

Европската Унија (ЕУ) користи разновидна низа механизми за промовирање и заштита на владеењето на правото во нејзините земји членки и земјите кандидати. Една клучна алатка во овој поглед е Рамката за владеење на правото, дело на Европската комисија од 2014 година, чија цел е да се справи со системските закани за владеењето на правото во ЕУ.²⁹ Оваа рамка ја овластува Комисијата да се вклучи во дијалог со земјите членки, да спроведува проценки и да препорача корективни мерки во случаи на недостатоци на владеењето на правото. Преку овој механизам, Комисијата игра проактивна улога во следењето и справувањето со предизвиците на владеењето на правото, а со тоа

²⁸ European Union, "Charter of Fundamental Rights of the European Union," Official Journal of the European Communities C 364 (December 18, 2000): 1–22.

²⁹ European Commission. "A new framework to strengthen the rule of law." European Commission, Last modified March 19, 2014. Accessed April 7, 2024. [<https://eur-lex.europa.eu>]

ја зајакнува посветеноста на ЕУ за почитување на правните норми и основните права.

Покрај Рамката за владеење на правото, Европскиот суд на правдата (ЕСП)³⁰ игра клучна улога во поддршката на владеењето на правото преку обезбедување доследно толкување и примена на правото на ЕУ низ земјите членки. Преку својата судска практика, ЕСП ги зајакнува принципите како правна сигурност, недискриминација и ефективна судска заштита, придонесувајќи значително за развојот на владеењето на правото. Со обезбедување на авторитативни толкувања на правото на ЕУ и одлучување за спорови, ЕСП ја подобрува правната сигурност и го зајакнува принципот дека сите земји членки се обврзани со заеднички правни стандарди.

Понатаму, процесот на пристапување во ЕУ³¹ служи како моќен поттик за земјите кандидати да ги усогласат своите правни системи со стандардите на ЕУ, вклучително и оние поврзани со владеењето на правото. Преговорите за пристапување вообичаено вклучуваат сеопфатни реформи насочени кон зајакнување на судската независност, борба против корупцијата и зајакнување на правната сигурност. Преку преземањето на овие реформи, аспирантите за членство во ЕУ ја покажуваат својата посветеност на демократските вредности и владеењето на правото, отворајќи го патот за нивна интеграција во правната рамка на ЕУ.

Овие механизми колективно ја нагласуваат посветеноста на ЕУ за промовирање и заштита на владеењето на правото како камен-темелник на демократското владеење и основните права во нејзините земји членки и земјите кандидати. Со користење на алатки како што се Рамката за владеење на правото, јуриспруденцијата на ЕСП и процесот на пристапување, ЕУ ја зајакнува својата посветеност на почитување на правните норми, заштита на основните права и негување култура на почитување на владеењето на правото низ различните нејзини земји членки.

³⁰ European Court of Justice. "About the Court: The Court's role." European Court of Justice, Accessed April 7, 2024. [<https://www.citizensinformation.ie/en/government-in-ireland/european-government/eu-institutions/european-court-of-justice/#:~:text=>]

³¹ European Commission. "The EU enlargement process." European Commission, Accessed April 7, 2024. [https://commission.europa.eu/document/download/f0b3b894-5e85-43ab-bc7f-bafceae27c1_en?filename=near_sp_2020_2024_en.pdf]

Напорите на Европската Унија (ЕУ) за промовирање на владеењето на правото дадоа значајни резултати и во нејзините земји членки и во земјите кандидати. На пример, земјите како Романија и Бугарија претрпеа обемни судски реформи и антикорупциски мерки како дел од нивниот процес на пристапување во ЕУ, што резултираше со опипливи подобрувања во владеењето на правото. Овие реформи, кои вклучуваат мерки за зајакнување на независноста на судството и борбата против корупцијата, го демонстрираат трансформативното влијание на преговорите за пристапување во ЕУ во промовирањето на правната сигурност и одговорност.

Слично на тоа, во рамките на ЕУ, Рамката за владеење на правото го олесни дијалогот и соработката помеѓу Европската комисија и земјите членки кои се соочуваат со предизвици за владеењето на правото, што доведе до реформи насочени кон зајакнување на независноста на судството, слободата на медиумите и борбата против корупцијата. Преку механизми како што е Рамката за владеење на правото, ЕУ ја демонстрира својата посветеност на решавање на недостатоците на владеењето на правото и зајакнување на демократските принципи во рамките на нејзините земји членки.³²

Сепак, напорите на ЕУ да го одржи владеењето на правото, исто така, најде на предизвици и критики. Еден голем предизвик е спроведувањето, бидејќи на ЕУ ѝ недостасуваат ефективни механизми за санкционирање на земјите членки кои постојано го кршат владеењето на правото. Иако Европската комисија може да покрене прекршочни постапки против држави за прекршување на правото на ЕУ, решавањето на системските недостатоци на владеењето на правото останува сложено и политички чувствително прашање.

Згора на тоа, владеењето на правото честопати е предмет на политичка манипулација и селективно спроведување, при што некои земји членки се обвинети за користење на правни реформи за поткопување на демократските контроли и рамнотежи. На пример, Полска и Унгарија се соочија со критики за судските реформи кои наводно ја загрозуваат судската независност и го поткопуваат владеењето на правото. Овие критики ја нагласуваат потребата од будност и посветеност за почитување на владеењето на правото во ЕУ и нејзините земји членки, обезбедувајќи дека правните реформи

³² Ибид.

не се искористуваат за политичка корист или за поткопување на демократските вредности.³³

Напорите на ЕУ за промовирање на владеењето на правото дадоа и успеси и предизвици. Додека механизмите како што е Рамката за владеење на правото го олеснија дијалогот и соработката, прашањата за спроведување и политичката манипулација остануваат значајни пречки. Како и да е, посветеноста на ЕУ за почитување на владеењето на правото е од суштинско значење за заштита на демократските принципи и основните права во нејзините земји членки и земјите кандидати, истакнувајќи ја тековната важност од справување со недостатоците на владеењето на правото и промовирање на одговорност во Европската Унија.

6. Заклучок

Несомнено е дека спокојот на европско тло, со исклучок на руската инвазија врз Украина двапати во последните десет години, кој впрочем историски и не е воопшто близок, се должи на развитокот и континуитетот на идеите, вредностите и принципите кои овие организации ги прикажале. Иако често преслоени, Советот на Европа и Европската Унија значително придонеле за унапредување на владеењето на правото во рамките на нејзините земји членки и земјите кандидати преку огромен број механизми и иницијативи. СЕ активно ги застапуваше своите теории во пракса и дозволуваше простор на земји кандидати од различен карактер да присуствуваат и ја следат работата на СЕ. Од другата страна, напорот кој се протега од рамката за владеење на правото до процесот на пристапување и јуриспруденцијата на Европскиот суд на правдата, ја нагласи централната улога на ЕУ во поттикнувањето на правната сигурност, основните права и ефикасните судски системи.

Потребно е двете институции да воспостават поинтензивна координација за да осигураат конзистентен пристап кон владеењето на правото меѓу земјите членки. ЕУ веќе користи механизми како „Rule of

³³ European Commission. "Rule of Law Report: Communication and Country Chapters." Accessed April 7th, 2024. https://commission.europa.eu/publications/2023-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en.

Law Framework“ и „Article 7“, но е потребно овие алатки да се подобрат и да се користат поефикасно и побрзо, бидејќи актуелните процедури можат да траат премногу долго и да бидат неефикасни. Адресирањето на недоследностите, нефункционалноста и непринципиелноста која произлегува од извршување на одлуките, да биде под будното око на квалитетни НГО, кои ќе ги презентираат истите пред јавноста. Овие две организации треба да сфатат една изрека која вели „почеток на решавање на проблемот започнува кога ќе го воочиш“.

Конзистентноста на овие организации е од фундаментално значење за светот. Избегнувањето на некоја алтернативна историја е токму поради дел на континуираните заложби на овие две организации, Советот на Европа и Европската Унија, кои и покрај многуте предизвици со кои се имаат соочено, се соочуваат и најверојатно ќе продолжат да се соочуваат, се светла точка за функционалната правна држава. Впрочем, без директната инволвираност на овие организации, по распаѓањата Европа постоено, би збореле ли денес за функционална правна држава на европско тло?

Библиографија

- Zakaria F., *The Rise Of Illiberal Democracy, Foreign Affairs*, 1997. https://web.archive.org/web/20110118205752id_/http://www.unc.edu/~rlstev/Text/Illiberal%20democracy.pdf.
- Климовски С, Силјановска-Давкова Г., Каракамишева-Јовановска Т. и Спасеновски А., „Полиџички сисџем“, Фондација Конрад Аденауер, 2022 г.
- Van Dun F., *Political Liberalism and The Formal Rechtsstaat*, 2004.
- V. Dicey, *The Law of The Constitution*, 3. Edition, London, 1889, стр. 303 цитирано од Тренеска-Дескоска Р., Ристовска М., Трајковска-Христовска Ј., „Уставно право“, Просветно дело, Скопје, стр. 164.
- Eric Mecke C., *The “Rule of Law” and the “Rechtsstaat”: A historical and theoretical approach from a German perspective*, Brunswick European Law School, 2019.
- Wennerström E.O., *The Rule of Law and the European Union*, Uppsala: Iustus Förlag 2007, pp. 61 цитирано во Venice Commission, *Draft Report on The Rule of Law Study No. 512/2009*, Strasbourg, 2010.
- Craig, Paul, and Gráinne de Búrca. *EU Law: Text, Cases, and Materials*. 6th ed. Oxford: Oxford University Press, 2015.
- Chalmers, Damian, Gareth Davies, and Giorgio Monti. *European Union Law: Cases and Materials*. 3rd ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.
- Foster, Nigel. *EU Law Directions*. 6th ed. Oxford: Oxford University Press, 2018.
- Council of Europe, *Statute of the Council of Europe*, London, 5.V.1949. Benoît-Rohmer F., Klebes H., Council of Europe Law - Towards a pan-European legal area, Council of Europe publishing, 2005. Council of Europe, *European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by Protocols Nos. 11 and 14*, ETS 5, 4 November 1950.

- European Union. Treaty on European Union (TEU), Consolidated Version. Official Journal of the European Union C 202, June 7, 2016.
- European Union. Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), Consolidated Version. Official Journal of the European Union C 202, June 7, 2016.
- European Union. Charter of Fundamental Rights of the European Union, 2012/C 326/02. Official Journal of the European Union C 326, October 26, 2012.
- European Union, “Treaty on European Union (Consolidated Version),” art. 2, Official Journal of the European Union C 202 (June 7, 2016): 13.
- European Union, “Treaty on European Union (Consolidated Version),” art. 19, Official Journal of the European Union C 202 (June 7, 2016): 30.
- European Union, “Charter of Fundamental Rights of the European Union,” Official Journal of the European Communities C 364 (December 18, 2000): 1–22.
- European Commission. “A new framework to strengthen the rule of law.” European Commission, Last modified March 19, 2014. Accessed April 7, 2024. [<https://eur-lex.europa.eu>]
- European Court of Justice. “About the Court: The Court’s role.” European Court of Justice, Accessed April 7, 2024. [<https://www.citizensinformation.ie/en/government-in-ireland/european-government/eu-institutions/european-court-of-justice/#:~:text>]
- European Commission. “The EU enlargement process.” European Commission, Accessed April 7, 2024. [https://commission.europa.eu/document/download/f0b3b894-5e85-43ab-bc7f-bafccae27c1_en?filename=near_sp_2020_2024_en.pdf]

м-р Бојан Петровски¹

УЛОГАТА НА УСТАВНОТО СУДСТВО ВО ОБЕЗБЕДУВАЊЕ НА ФУНКЦИОНАЛНА ПРАВНА ДРЖАВА, СО ПОСЕБЕН ФОКУС НА МАКЕДОНСКИОТ УСТАВЕН СУД

УДК: 347.991(497.7)
1.04 Стручна статија

АПСТРАКТ

Уставното судство, како контрола на уставноста и законноста во системите во кои таа е доверена на редовното судство, се клучен дел од современите демократски правни системи. Важноста на уставното судство, особено на европско ниво, за обезбедување на функционална правна држава, е од особено значење, имајќи предвид дека уставниот судовисега гарантира за почитувањето на уставните норми, како и ефикасни заштитници на човековите слободи и права, од нивна повреда со поединечни правни акти. Затоа, многу е важно да се обезбеди нивно нормално функционирање. Македонскиот Уставен суд, имајќи низа недостатоци во своето функционирање, треба значајно да се реформира. Во овој научен труд ќе биде анализирана контролата на уставноста и законноста. Во трудот ќе биде презентираан крајок историски осврт на појавата и развојот, како на контролата, така и на уставното судство, кое во најголем дел од случаите ја има контролата на уставноста и законноста во своите раце. Посебен фокус ќе биде ставен на современата важност на уставното судство и неговата улога во обезбедувањето на функционалноста на правната држава. Во трудот ќе биде анализирана и состојбата на македонското уставно судство и начинот на кој Уставниот суд се грижи за функционалноста на македонската правна држава.

Клучни зборови: контрола на уставноста и законноста, уставно судство, македонски Уставен суд, реформирање.

¹ студент на Трет циклус правни студии, насока Уставно право, Правен факултет „Јустинијан Први“, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ Скопје, e-mail: bpetrovski22@gmail.com

1. Вовед

Контролата на уставноста и законитоста е клучен дел од современите демократски уставно-правни системи. Иако постојат и уставни системи кои не ја познаваат уставно-судската контрола на уставноста и законитоста², може да се заклучи дека истата постои во најголемиот дел од современите демократии. И не само што постои, туку зазема и значајно место во нивните уставни системи. Со самото појавување на контролата на уставноста на законите и уставноста и законитоста на подзаконските акти, кое се поврзува со револуционерната пресуда на Врховниот суд на САД во случајот *Marbury vs. Madison*, нејзината популарност рапидно расте, особено во 20-тиот век. За разлика од англосаксонското право, каде контролата на уставноста останала во рацете на редовните судови, на европско тло, во најголем дел од државите, под влијание на теоретичарот Ханс Келзен е основан посебен орган, наречен уставен суд, кој е изземен од системот на редовните судови и кој има посебна уставно-правна положба, а чии основни надлежности се оценувањето на уставноста и законитоста на правните акти и заштитата на основните човекови слободи и права.

Во современите демократски системи, уставниот суд е еден од најважните органи за обезбедување на владеењето на правото и функционалноста на правната држава. Преку спроведувањето на сопствените надлежности, пред сè контролата на уставноста и законитоста на правните акти и заштитата на човековите слободи и права, како и другите специфични надлежности, како што се решавање при судир на надлежности помеѓу државни органи, спроведување на постапка на импичмент, решавање при изборни спорови и слично, уставните судови заземаат значајна положба во современите уставни системи, гарантирајќи го доследното почитување на принципите на уставност и законитост, како и на принципот на правна сигурност.

² Постојат неколку демократски земји во Европа во кои не постои уставен суд, ниту пак, каков било облик на вонпарламентарна контрола на уставноста и законитоста. Вакви примери се Велика Британија, Холандија, Финска и Шведска. За повеќе види: Ј. Трајковска-Христовска, *Уставно-судска контрола на уставноста и законитоста*, (Скопје, Стоби Трејд, 2020), стр. 88-99.

2. Историја на уставното судство и контролата на уставноста и законитоста

Контролата на уставноста и законитоста за првпат се појавува со донесувањето на пресудата во случајот *Marbury vs. Madison* на Врховниот суд на САД, во 1803 година. Во пресудата по овој случај, за првпат Судот прогласил акт на Конгресот на САД за неуставен, а следствено на тоа, се огласил дека актот не може да биде применет поради неговата противуставност³. Оваа пресуда смета за еден од темелите на уставното право во САД. На европско тло пак, потребата за контрола на уставноста и законитоста се развива преку идејата за основање на посебен орган, надвор од редовното судство, чија примарна цел ќе биде токму контролата на правните акти и заштитата на човековите слободи и права. Контролата на уставноста на правните акти во англосаксонското право останала во рамките на редовното судство. За уставноста на актот се одлучувало во случај кога некоја странка во постапката ќе се посомневала во уставноста на законот кој се применувал во спорот. Во европските континентални системи, под влијание на доктрините на германскиот теоретичар Ханс Келзен, се создаваат уставни судови, најпрво во државата од која потекнувал Келзен, Австрија, во 1919 година,⁴ а подоцна овој тренд се раширува и во најголемиот дел од европските држави. Денеска, во Европа постоењето на уставен суд е правило од кое има само неколку исклучоци. Тоа се пред сè земјите кои немаат контрола на уставноста и законитоста, како што се Холандија и Велика Британија, и земјите кои имаат парламентарна контрола, односно во кои контролата е превентивна и е во надлежност на парламентарна комисија создадена за таа цел. Вакви примери се Финска и Шведска. Францускиот систем на контрола на уставноста има обележја на *sui generis* систем, бидејќи орган надлежен за оценка на уставноста е Уставниот совет, посебен орган чија надлежност е контрола на уставноста и законитоста на правните акти. Меѓутоа, овој орган контролата на актите по правило ја врши превентивно, додека тие се во постапка на донесување. Понивното стапување на сила, Уставниот совет на Франција може да ја оценува уставноста и законитоста на правните акти *самово исклучително*⁵, додека пак, репресивната контрола

³ *Marbury v. Madison*, 5 U.S. 1 Cranch 137 137 (1803)

⁴ S. Lagi, 'Hans Kelsen and the Austrian Constitutional Court' (1918-1929) *Co-herencia*, vol. 9, núm. 16, enero-junio, Medellín, Columbia, Universidad EAFIT, 2012, стр. 273 на стр. 278–283.

⁵ По уставните реформи од 2008-ма година е воведена репресивна контрола на уставноста во Франција, преку т.н. приоритетно прашање на уставност (*question prioritaire de constitutionnalité*). Се работи за постапка која можат да ја отпочнат странките

е општа надлежност на уставните судови, и тие најчесто контролата ја спроведуваат по стапувањето на сила на актот.⁶

Низизминатите 200 години, попојаватана контролатана уставноста и законитоста, таа историски се развивала и се надоградувала. Во современи услови, во државите кои се под влијание на англосаксонското право, таа е во рацете на редовното судство, додека пак, во поголемиот дел од европските држави, како и многу држави во светот, постојат уставни судови, како специјализирани органи за оваа надлежност. Уставните судови прераснаа во многу важни органи, пред сè преку двете најважни надлежности, а тоа се контролатана уставноста и законитоста и заштитата на човековите слободи и права преку институтот уставна жалба.

3. Надлежностите на уставните судови и нивното значење

Во споредбеното уставно право, основни надлежности на уставните судови се контролата на уставноста и законитоста и заштитата на човековите слободи и права преку институтот уставна жалба. Покрај овие надлежности, уставните судови се занимаваат и со решавање на спорови помеѓу институции за надлежности, одлучуваат за одговорност на шефот на државата во постапката за импичмент, одлучуваат во изборни спорови и сл. Првите две надлежности се особено значајни од повеќе причини, особено за обезбедувањето на функционална правна држава.

Контролата на уставноста и законитоста, како основна надлежност на уставните судови, опфаќа преиспитување на правните акти, првично законите, а понатаму и подзаконските акти, од аспект на нивната усогласеност со актите кои се хиерархиски повисоко од нив. Со други зборови, при евентуално отпочнување на постапка, уставните судови ја испитуваат усогласеноста на законите со уставот, како највисок правен акт, и на подзаконските акти со законите и уставот, бидејќи и законите и уставот се поставени хиерархиски над подзаконските акти. Во најголемиот

во редовна судска постапка, под определни услови, доколку сметаат дека некоја одредба која е од значење за самиот спор е спротивна на уставно загарантираните слободи и права. Доколку се исполнети предвидените услови, прашањето за уставност на посочените одредби ќе биде поставено пред Уставниот совет, кој ќе мора да одлучи за уставноста на овие одредби во рок од 3 месеци. За повеќе види: <https://blogs.loc.gov/law/2020/11/the-constitutional-council-and-judicial-review-in-france/>

⁶ J. Трајковска-Христовска, *op. cit.* 1, стр. 100–118.

дел од уставните системи, постојат овластени предлагачи, кои имаат право да отпочнат постапка пред уставните судови, при евентуално сомневање за уставноста на законите и уставноста и законитоста на подзаконските акти. Најчесто овластени предлагачи се одреден број пратеници, шефовите на државите, владите итн. По нивен предлог, уставните судови отпочнуваат постапка во која го оценуваат оспорениот акт. Доколку утврдат неуставност или незаконитост на актот, истиот го укинуваат. По укинувањето, актот веќе не произведува правна сила, и во споредбеното уставно право одлуките и пресудите на уставните судови не се обжалуваат, туку истите се конечни.

Исклучително важна е и надлежноста во заштитата на човековите слободи и права преку институтот уставна жалба. Овој институт во некои системи се нарекува и уставна тужба, а во Шпанија и Латинска Америка, името на институтот е *амйаро* тужба.⁷ Но, без разлика на називот, овој институт има слична правна природа во сите системи во кои постои. Преку овој институт, уставните судови добиваат надлежност да ги заштитуваат уставно загарантираните човекови слободи и права, со тоа што по барање на засегнатата страна, ќе укинат конечен поединечен акт на некој од државните органи, без разлика дали актот е донесен од страна на орган на извршната или судската власт, доколку се утврди дека актот повредува некое од уставно загарантираните права. Постапката по уставна жалба почнува по барање на физичкото или правното лице, кое смета дека со поединечен акт му е повредено некое уставно право. Притоа, за да може лицето да отпочне ваква постапка пред уставниот суд, мора најнапред да се исцрпени сите правни средства кои му стојат на располагање, или со други зборови, поединечниот акт кој се оспорува да е конечен, правосилен, и барањето за отпочнување на ваква постапка да биде поднесено во одреден, пропишан рок. Доколку овие претпоставки се исполнети, уставниот суд одлучува дали актот повредил некое уставно загарантирано право. Меѓутоа, уставните судови се по правило ограничени да испитуваат само повреда на уставно загарантираните права, но не и на правата кои се загарантирани со законите и другите општи правни акти. Доколку уставниот суд утврди повреда на уставно загарантирано право, тогаш го укинува поединечниот акт, и тоа што претходно било пресудено го враќа на повторно преиспитување. Значајно е да се забележи дека уставните судови немаат надлежност да одлучуваат наместо органот кој го донел актот, туку само да го укинат актот и со тоа да побараат органот

⁷ Зборот *amparo* од шпански јазик се преведува како „заштита“.

којго донел повторно да одлучува. Ова особено се нагласува кога се работи за акти кои се донесени од страна на судската власт.⁸

Заштитата на човековите слободи и права е круцијално за функционирањето на правната држава. По Втората светска војна, човековите слободи и права се гарантирани со голем број меѓународни конвенции, ратификувани од најголемиот број држави во Европа и светот. Со развојот на заштитата на човековите права, се развива и важноста на надлежноста на уставниот суд да постапува по уставните жалби. Така, денеска во поголемиот дел од демократските правни системи, уставната жалба е важен и често користен механизам за заштитата на човековите слободи и права, што дополнително ја зголемува важноста на постојното функционирање на уставните судови како посебни органи. Германскиот Сојузен уставен суд, како еден од највлијателните уставни судови, на пример, ужива голема доверба од граѓаните. Неговата проактивна улога, како во поглед на контролата на уставноста и законитоста, така и во поглед на постапувањето по уставни жалби, е високо ценета од германските граѓани. Уставниот суд, според една анкета од декември 2023 година, ја ужива довербата на 74 % од анкетираниите граѓани, за разлика од федералната влада, во која доверба имале само 21 % од анкетираниите.⁹ Генерално, може да се заклучи дека во денешните услови, уставните судови се круцијален орган за нормално функционирање на правните системи, за почитување на уставите како највисоки правни акти, како и за заштитата на човековите слободи и права.

Имајќи ги предвид споменатите две надлежности, но и нивната примена и нивното значење во пракса во современите демократии, јасно е дека уставните судови имаат огромна важност за обезбедување на функционалноста на правната држава. Од гледна точка на надлежноста за контрола на уставноста и законитоста, од огромно значење е улогата на уставните судови да обезбедуваат супрематија на уставот како највисок правен акт во една држава, а со самото тоа и нормално функционирање на целокупниот правен систем. Всушност, живееме во ера на уставни демократии. Демократијата како принцип, кој претпоставува владеење на мнозинството, пред сè посредно, преку народни претставници, е загарантиран со највисокиот правен акт – уставот.

⁸ Т. Каракамишева-Јовановска et al, *Уставно процесно право*, Скопје, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, 2023, стр. 196–198.

⁹ <https://www.aa.com.tr/en/middle-east/germans-losing-trust-in-government-political-institutions-survey/3100530>

Меѓутоа, конституционализмот, кој претпоставува ограничување на власта преку уставните норми, се наметнува како еден вид противтежа на демократијата.

Уставната демократија претпоставува наоѓање баланс помеѓу конституционализмот и демократијата, бидејќи иако демократијата е важна, демократски избраната власт мора да биде ограничена, како поради заштитата на човековите слободи и права, така и поради нормално, континуирано функционирање на еден систем.¹⁰ Токму уставите ги содржат овие ограничувања, претставувајќи еден вид општествени договори, во кои се етаблирани и заштитени принципите, ставовите и верувањата на мнозинството припадници на соодветното општество. Избраните претставници често можат низ спроведувањето на своите политики, преку донесувањето на правните акти, да ги повредат уставните норми. Тука стапува на сцена уставниот суд, кој е должен да ги укине противуставните акти. Важност на уставниот суд се огледува токму во заштитата на уставните норми, од нивно повредување со хиерархиски пониски правни акти. Со оглед на важноста на принципот на конституционализам, и важноста на она што е пропишано со устав, постоењето на уставен суд е од големо значење. Во теоријата, поради надлежноста да донесува одлуки на касација за противуставни правни акти, уставниот суд се нарекува „негативен законодавец“, бидејќи има надлежност само да укине некој акт, но не и да ја дополнува содржината на правните акти.

4. Македонскиот Уставен суд и неговата важност за функционирањето на македонската правна држава

Уставното судство во Македонија се појавува уште со Уставот на СР Македонија од 1963 година, кој во главата X, насловена како „Уставност и законитост“, го утврдил постоењето и функционирањето на Уставниот суд.¹¹ Меѓутоа, поради потчинетиот однос кон Собранието и правното дејство на неговите одлуки на констатација¹², иако постоел, Уставниот суд

¹⁰ J. Komarek, 'National constitutional courts in the European constitutional democracy', Volume 12, Issue 3, *International Journal of Constitutional Law*, July 2014, стр. 525 на стр. 529.

¹¹ Глава X, Устав на Социјалистичка Република Македонија, Службен весник на СРМ 15/63.

¹² Во социјалистичкиот систем на единство на власта, Уставниот суд иако постоел, практично бил потчинет на Собранието. Тој не можел да донесува одлуки на касација,

неможел да биде целосно функционален, по примерот на уставните судови во демократските правни системи. Со осамостојувањето и донесувањето на Уставот од 1991 година, предвидено е да постои Уставен суд на државата, а Уставот од 1991 година во IV глава, односно членовите 108 – 113, го уредил функционирањето на Уставниот суд. Притоа, уставно-правното уредување на Уставниот суд уште од самите почетоци е исполнето со негативни преседани, непознати во споредбеното уставно право, што предизвикуваат слабости во функционирањето на Уставниот суд, и што се проследени со негативни критики од познавачите на уставното право.

Особено проблематичен е член 113 од Уставот од 1991 година, во согласност со кој, начинот на работата на Судот и постапката пред него се уредуваат со акт на Судот. Оваа одредба оневозможува донесување на закон за уставен суд, нешто што е преседан, бидејќи во земјите кои имаат уставни судови, нивната работа е уредена пред сè со уставен закон. Се смета дека ваквото решение било донесено со идеја да му се остави поголема независност на Судот самостојно да го уредува начинот на сопствената работа.¹³ Меѓутоа, ваквиот аргумент е апсолутно неприфатлив, со оглед на тоа што и судската власт, иако е независна, работи врз основа на материјални и процесни закони, кои го уредуваат функционирањето на судовите, а не врз основа на акти на судовите, што би било незамисливо. Постоенето на закон не може да ја загрози нивната независност. Истото се однесува и на уставниот суд. Неможноста да се донесе закон за уставен суд е остро критикувана од познавачите на уставното право. Всушност, од една страна, уставните одредби за функционирањето на уставниот суд се скромни и преопшти, а од друга страна се оневозможува постоењето на закон за уставен суд. Поради тоа, уредувањето на нешто што по правило е уставна материја е предвидено да се направи со Деловникот на Уставниот суд, акт кој на хиерархијата на правните акти е понизок и од законите и од Уставот. Недопуштено е одредби од уставен карактер да бидат уредени со ваков акт.¹⁴

туку доколку утврдел дека некој закон е противуставен, тоа го констатирал со одлука, по што Собранието било должно во рок од 6 месеци да го усогласи со Уставот. Доколку тоа не се случело, Судот можел да донесе одлука на екцепција, односно да одлучи неуставниот закон да не се применува. Ваквото уредување на работата на Уставниот суд, практично спречувало Судот да функционира самостојно и ефикасно, како уставните судови во демократските земји.

¹³ J. Трајковска-Христовска, *op. cit.* 1, стр. 381.

¹⁴ С. Шкарик, *Научно толкување, Устав на Република Македонија*, Скопје, Култура, 2014 година, стр. 416.

„Прескокнувањето на едно скалило во хиерархијата на правни норми создава сериозна правна несигурност поради фактот што одредби од уставен карактер се регулирани со одредби со третостепена правна сила. Релативизирањето на *materie constitutiones* создава опасност од одредби кои, на пример, се однесуваат на имунитетското право на уставните судии, да бидат изменети во едноставна процедура на седница на Судот, со мнозинство гласови од вкупниот број судии.“¹⁵

Токму ваквиот пропуст на уставотворецот е причина за бројни недостатоци во уредувањето на работата на Уставниот суд, кои се содржани во Деловникот за работа на Уставниот суд. Деловникот е исполнет со правни празнини и недоречености, што предизвикуваат Уставниот суд да биде нефункционален и да не ги остварува надлежностите за кои е создаден. Деловникот го донесуваат, изменуваат и дополнуваат уставните судии, така што ним им е оставен простор за манипулации. Така, една од слабостите е тоа што секој може да поднесе иницијатива за оценување на уставноста и законитоста, меѓутоа не постојат овластени предлагачи.¹⁶ Ваквата формулација предизвикува секој да може да поднесе иницијатива пред Судот, меѓутоа на судиите им е оставено да одлучат дали ќе постапат по таа иницијатива или не. Кога би постоеле овластени предлагачи, тогаш Судот би морал да постапува по нивен предлог. Најчесто, во споредбеното уставно право овластени предлагачи за постапка пред уставниот суд се шефот на државата, владата, дел од пратениците и сл. Особено е важно да ѝ се даде можност на опозицијата да отпочнува постапка за контрола на уставноста и законитоста, со цел да го спречи евентуалното донесување на противуставни закони од страна на владејачкото мнозинство. Исто така, во Деловникот не постои ниту рок во кој Судот мора да одлучи дали ќе отпочне постапка по иницијативата или нема да отпочне, ниту рок во кој доколку Судот би отпочнал постапка, би бил обврзан да донесе пресуда или одлука.¹⁷

¹⁵ Т. Каракамишева-Јовановска, *op. cit.* 6, стр. 451.

¹⁶ Член 12, Деловник на Уставниот суд на Република Македонија, Службен в. на РМ бр: 70/1992 од 14.11.1992.

¹⁷ Рокови во кои Судот мора најдоцна да се произнесе по еден предмет, сметајќи од почнувањето на постапката, постојат во законите за уставни судови на некои држави, вклучувајќи и држави од регионот. На пример, во член 39 од Законот за Уставен суд на Република Црна Гора, е наведено дека Судот мора да одлучи за секој предмет, најдоцна 18 месеци од денот на почнување на постапката по повод истиот, доколку со закон поинаку не е уредено. Слично решение има и во член 33 од Уставниот закон за Уставниот суд на Република Хрватска, во кој ваквиот рок е една година. И Република Српска, иако не е независна држава, во член 56, став (5) од својот Закон за Уставен суд, предвидува дека Судот е должен да донесе конечна одлука во спорот најдоцна 30 дена

Покрај ваквите недостатоци во постапката за оценување на уставноста и законитоста, постојат и други правни празнини и недоречености во Деловникот. Изборот на персонален состав на Судот исто така е недоволно уреден. Уставот во член 109 утврдил дека судиите се избираат од редот на истакнатите правници, без да ја дефинира подетално категоријата „истакнат правник“. Ниту деловникот не определил поконкретни критериуми кои треба да бидат исполнети од една личност, за истата да биде избрана за уставен судија. Ваквата недореченост предизвикува опасност за уставни судии да бидат избрани лица кои несе квалификувани да ја извршуваат таа функција. Во сите земји во кои постои уставното судство, постојат објективни критериуми кои кандидатите за уставни судии треба да ги исполнуваат. Неводењето сметка за професионалноста на уставните судии, доведува до тоа Уставниот суд да има слаб состав, а со самото тоа и неговото нормално функционирање е доведено во прашање. Уставниот суд е често критикуван за неговата неажурност и неконзистентна пракса¹⁸, како и за неговата подложност на политички притисоци. Ваквите околности треба итно да се променат, со цел Уставниот суд нормално да профункционира.

Кога сме кај заштитата на човековите слободи и права од страна на Уставниот суд, Уставот не предвидел класична уставна жалба, каква што е позната во споредбеното уставно право, туку на Уставниот суд му дал специфична надлежност, во согласност со член 110, алинеја 3 од Уставот. Имено, Уставниот суд нема надлежност да ги штити сите човекови слободи и права загарантирани со Устав, туку само неколку, изречно наведени во членот 110, алинеја 3. Постапката за заштита на овие човекови слободи и права е подетално разработена во Деловникот. Иако Деловникот тука нема некои поголеми недостатоци, сепак, во пракса постапувањето на уставните судии по оваа надлежност е исклучително неефикасно. Пред Уставниот суд, во периодот од 1991 до 2010 година, биле поднесени 159 барања за заштита на човековите слободи и права во согласност со член

по завршувањето на јавната расправа.

¹⁸ Типичен пример за неконзистентната пракса на Уставниот суд е односот на уставните судии кон меѓународните договори. Така, судиите двапати целосно ја менувале својата пракса по ова прашање. Судот, во одлуката бр. 230 од 1996 година истакнал дека нема надлежност да ја оценува уставноста на меѓународните договори. Ваквата пракса целосно ја изменил во 2001 година, кога со одлуката бр. 140 укинал меѓународен договор. Во 2005, Судот повторно се враќа на старата пракса, и во решението бр. 150 отфрла иницијатива за оценување на уставноста на меѓународен договор, повторно прогласувајќи се за ненадлежен. Ваквиот однос на Судот е непрофесионален, и самото тоа покажува колку се неопходни реформи во уставното судство.

110 алинеја 3 од Уставот. Судот, во овој период позитивно се изнесол само поедно барање, додека 26 барања одбиле наоѓајќи повредување на некоја слобода или право, додека подури 120 барања се прогласиле за ненадлежни.¹⁹ Во периодот од 2010 до 2019 година пак, од 121 барање по кое постапувал, Судот уважил само 3, додека пак, останатите 118 барања се одбивани или отфрлени по разни основи.²⁰ Ваквите бројки се показател за односот на уставните судии кон оваа надлежност. Може да се констатира дека и покрај тоа што македонскиот уставно-правен систем не познава уставна жалба, туку т.н. „квази-уставна“ жалба, сепак, уставните судии несериозно ја сфаќаат надлежноста за заштита на човековите слободи и права, и во многу мал број од случаите одлучуваат да постапат. Ваквиот однос на уставните судии е неприфатлив, и тоа е уште еден доказ за неопходноста од реформи во уставното судство.

5. Заклучни согледувања

Уставното судство, во оние системи во кои постои, зазема важна позиција, и е клучно за обезбедување на функционална правна држава. Во системите во кои не постои уставен суд пак, најчесто редовното судство врши конкретна контрола на уставноста и законитоста, по барање на некоја странка во редовна постапка, и поради правната природа на тие системи и важноста на судската власт, судовите ефикасно ја извршуваат ваквата надлежност. Примерот на САД е добар, која е и земја од која потекнува контролата на уставноста и законитоста. На европскиот континент пак, како и во земјите членки на ЕУ, доминира функционирањето на посебен уставен суд, чии основни надлежности се оценување на уставноста и законитоста и заштита на човековите слободи и права.

Денеска, особено на европско тло, уставните судови заземаат важна положба во уставните системи. Како што видовме, тие се гарант за заштита и супрематија на уставните норми, и ги оневозможуваат владејачките мнозинства да ги пречекоруваат уставните ограничувања, укинувајќи ги противуставните закони и подзаконски акти. Исто така, преку уставната

¹⁹ Ј. Арсов, „Улогата на Уставниот суд на Република Македонија во заштитата на слободите и правата на човекои и граѓанинои повредени со поединечен акти или дејствио“, бр. 3, *Правен дијалог*, Институт за човекови права, 2011 година, стр. 2 на стр. 7.

²⁰ Т. Ристески, „Функционална анализа на Уставниот суд“, Скопје, Институт за човекови права, 2020 година, стр. 37.

жалба, граѓаните во уставните судови имаат ефикасни заштитници на нивните уставно загарантирани човекови слободи и права. Имајќи ја предвид современата важност на уставните судови, незамисливо е, за најголемиот број од европски демократски држави, да обезбедат нормално функционирање на правната држава без уставните судови. Македонскиот Уставен суд пак, е проследен со низа неправилности во неговото функционирање. Немањето можност да се донесе закон за уставен суд, придонело правната основа за функционирање на Уставниот суд да изобилува со недостатоци. Недореченостите во постапката за заштита на уставноста и законитоста и немањето јасни критериуми за избор на уставни судии се само дел од овие недостатоци. Покрај тоа, непостоењето на класична уставна жалба е уште еден значаен недостаток на македонскиот Уставен суд. Имајќи предвид дека нашата држава е кандидат за ЕУ, и барем номинално, се стреми да биде функционална правна држава, исклучително значајно е што поскоро да се реформира уставното судство. Најнапред, треба да биде изменет член 113 од Уставот, и да се овозможи донесување на закон за уставен суд. Ваквиот закон би требало да се изработи со исклучителна внимателност, особено имајќи ги предвид негативностите од досегашното функционирање на Уставниот суд. Исто така, потребно е воведување на класична уставна жалба наместо постапката во согласност со член 110, алинеја 3 од Уставот, бидејќи должност на еден функционален уставен суд е да ги штити сите со устав загарантирани права и слободи, а и досегашното постапување на македонските уставни судии по оваа надлежност е крајно неприфатливо.

Библиографија

- J. Komarek, 'National constitutional courts in the European constitutional democracy', Volume 12, Issue 3, *International Journal of Constitutional Law*, July 2014;
- Marbury v. Madison, 5 U.S. 1 Cranch 137 137 (1803);
- S. Lagi, 'Hans Kelsen and the Austrian Constitutional Court' (1918–1929) Co-herencia, vol. 9, núm. 16, enero-junio, Medellín, Columbia, Universidad EAFIT, 2012;
- Деловник на Уставниот суд на Република Македонија, Службен в. на РМ бр: 70/1992 од 14.11.1992;
- Ј. Трајковска-Христовска, *Уставно-судска контрола на уставноста и законитоста*, (Скопје, Стоби Трејд, 2020);
- Ј. Арсов, „Улогата на Уставниот суд на Република Македонија во заштитата на слободите и правата на човекои и граѓанинои повредени со поединечен акти или дејствио“, бр. 3, *Правен дијалог*, Институт за човекови права, 2011 година;
- С. Шкарик, *Научно толкување, Устав на Република Македонија*, Скопје, Култура, 2014 година;
- Т. Каракамишева-Јовановска et al, *Уставно процесно право*, Скопје, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, 2023
- Т. Ристески, „Функционална анализа на Уставниот суд“, Скопје, Институт за човекови права, 2020 година;
- Устав на Социјалистичка Република Македонија, Службен весник на СРМ 15/63;
- <https://blogs.loc.gov/law/2020/11/the-constitutional-council-and-judicial-review-in-france/>
- <https://www.aa.com.tr/en/middle-east/germans-losing-trust-in-government-political-institutions-survey/3100530>

м-р Арта Селмани¹

КОРУПЦИЈАТА ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА И ПОТРЕБАТА ОД НЕЗАВИСНО СУДСТВО: ПРАВНИ ПАТИШТА ЗА ПРИКЛУЧУВАЊЕ КОН ЕВРОПСКАТА УНИЈА

УДК:343.352-043.94:343.21(497.7)

1.04 Стручна статија

АПСТРАКТ

Овој труд ја истражува критичната потреба од судски реформи во Северна Македонија, фокусирајќи се на решавање на корупцискиот феномен. Република Северна Македонија, долго време се подготвува за членство во Европската Унија, имајќи статус на кандидат за членство од 2005 година. Овдешките презеде значајни чекори кон членството во ЕУ. Но, имаше неколку предизвици, за што е вложен многу труд за надминување и усогласување со европските норми. Конкретни позитивни примери од последните десет години што ќе ги спомнам се: решавањето на спорот за името и договорот за добрососедство со Грција и Бугарија, но и претседателските избори кои беа мирни, слободни, демократски и многу добро организирани, кои се одржаа во 2019 година. Значи, позицијата на државата е видливо и значително подобрена. Членството во НАТО беше исто така голем чекор напред. Северна Македонија е дел од семејството на НАТО, организација која се фокусира пред сè на безбедноста. Сепак, и покрај напорите за сурочување на корупцијата, земјата се соочува со системски предизвици кои го попречуваат процесот на интеграција во ЕУ. Трудот ја анализира моменталната состојба на судството во земјата, истакнувајќи ги бариерите за пристапување во ЕУ како што се корупцијата, политичкото мешање и ограничениот процедурален транспарентност. Подобрувањата се од суштинско значење за овозможување доверба меѓу граѓаните и меѓународната заедница. Во трудот се предлагаат стратегии за реформи, превенција на корупцијата и конфликтот на интереси, што може да придонесе за зајакнување на

¹ студент на Трет циклус правни студии, насока Кривично право, Правен факултет „Јустинијан Први“, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ Скопје, e-mail: ariselmani@outlook.com

кайацијетшој и независноста на судскиот оргџани. Со решавање на овие суштински прашања, Северна Македонија може да најрави значајни чекори кон исполнување на критериумите за пристајување во ЕУ и воспоставување независни и нејартистички судови, односно независен судски систем.

Клучни зборови: *корупција, независно судство, членство во ЕУ*

1. Корупцијата како општествен феномен

Корупцијата претставува негативен феномен во општеството. Корупцијата се дефинира како злоупотреба на службената положба и овластување, службената должност или позиција со цел да се стекне корист, директно или преку посредник, за себе или за друг. Овој феномен постои веќе илјадници години, но во последните години привлекува сè поголемо внимание. Според Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси, под корупција, се подразбира злоупотреба на функцијата, јавното овластување, службената должност или положба за остварување на корист, директно или преку посредник, за себе или за друг.² Таква злоупотреба што се врши со посебна намера за прибавување некаква корист или нанесување некаква штета е инкриминирана. Се казнува службено лице што за себе или за друг ќе прибави некаква корист или на друг ќе му нанесе некаква штета со искористување на својата службена положба или овластување, со пречекорување на границите на своето службено овластување или со неизвршување на службената должност.³

Според глобалниот барометар за корупција на Транспаренси Интернешнл за 2022 година⁴, Северна Македонија се рангира на 85-то место меѓу 180 земји според индексот, каде земјата која се наоѓа на првото место се смета дека има најчестен јавен сектор. Ова ја нагласува итноста за сеопфатни антикорупциски мерки. Корупцијата во судството, независно од степенот на нејзината распространетост, предизвикува голема загриженост во јавноста. Корумпирани судии,

² Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси („Службен весник на Република Северна Македонија“ број. 12/2019), член 2, став 1.

³ Камбовски В., Тупанчески Н., Казнено право, посебен дел, Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје, 2011, стр. 472.

⁴ Corruption Perceptions Index, достапен на: 2022 Corruption Perceptions Index - Explore North... - Transparency.org

непочитувајќи го принципот на непристрасност, се одрекуваат од најважната карактеристика на правната држава – еднаквоста пред законот.

Европската Унија е еден од најмалку корумпираните региони во светот. Сепак, ниту една од земјите членки на ЕУ не е целосно ослободена од корупцијата. Проценката е дека корупцијата ја оптоварува Европската Унија помеѓу 179 милијарди евра и 990 милијарди евра годишно, што изнесува до 6 % од нејзиниот БДП. Исто така, 70 % од Европјаните веруваат дека корупцијата е распространета во нивните земји, со зголемување од 2 поени според 2022 година.⁵ Членот 83(1) од Договорот за функционирање на Европската Унија, ја идентификува корупцијата како едно од злосторствата со посебна прекугранична димензија.⁶

Република Северна Македонија, долго време се подготвува за членство во Европската Унија, имајќи статус на кандидат за членство од 2005 година, и оттогаш презеде значајни чекори кон членството во ЕУ. На патот имаше достатни предизвици, за што е вложен многу труд за надминување и усогласување со европските норми, како е решавањето на спорот за името и договорот за добрососедство со Грција и Бугарија. Потоа, членството во НАТО беше исто така голем чекор напред.

Покрај аспирациите на земјата да се приклучи кон ЕУ, предизвиците продолжуваат во форма на ниско ниво на владеење на правото, проблеми во правосудството и системски пречки за интеграција во ЕУ. Северна Македонија има направено големи чекори кон остварувањето на должностите кои ја прават сериозен кандидат да стане членка на ЕУ.

2. Република Северна Македонија и борбата против корупцијата

Корупцијата претставува значаен предизвик во Северна Македонија, влијаејќи на довербата во институциите, ослабувајќи ја

⁵ Corruption, достапен на: [Corruption - European Commission \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/corruption)

⁶ Консолидирани верзии на Договорот за Европската Унија и Договорот за функционирање на Европската Унија 2012/С 326/01.

одговорноста и транспарентноста и спречувајќи го економскиот раст, придонесувајќи кон политичката нестабилност и спречувајќи го патот на земјата кон интеграција во ЕУ. Овој истражувачки труд навлегува и се фокусира на стратегиите за борба против корупцијата, со посебен акцент на судството, за исполнување на критериумите за пристапување во ЕУ.

2.1. Измените на Кривичниот законик

Измените во Кривичниот законик создадоа значителна вознемиреност во нашата земја. Конкретно, членот 353 од Кривичниот законик⁷, се однесува на злоупотреба на службената должност. Оваа измена опфати намалување на казната и можност за многу лица вклучени во корупција, кои имале службени позиции и злоупотребувале со нивните службени положби или задачи во Северна Македонија, да бидат ослободени од кривичното гонење. Постојат одредени случаи и дејствија поврзани со коруптивни однесувања, кои се нарекуваат „Бистро-Матно“.⁸ Измените на Кривичниот законик од 7 септември предвидуваат истекување на значителен број случаи во кои биле вклучени функционери и јавни службеници, кои биле обвинети за корупција што резултираше со застарување на многу случаи за сите обвинети.

2.2. Бистри и матни настани

Оваа дихотомија привлече значително внимание, како во јавната сфера, така и кај домашните и странските институции. Неодамнешните законски измени во Кривичниот законик предизвикаа загриженост со тоа што потенцијално им дозволија на корумпираните поединци да избегнат кривично гонење. Со ова објаснување, за жал, во Република Северна Македонија постои ниско ниво на владеење на правото. Според Светскиот проект за правда,⁹ Северна Македонија е рангирана на 67-то место од 142 земји во најновиот Индекс за владеење на правото.

Матните настани кои ги идентификува Транспаренси Интернешнл Македонија, вклучуваат случаи на корупција на високо ниво. Тие случаи ги препознава преку Бараметарот на корупција, за

⁷ Службен весник на Република Северна Македонија на 7 септември 2023.

⁸ Transparency International Macedonia, 2023

⁹ Достапен на: WJP Rule of Law Index (worldjusticeproject.org)

следење на случаи и дејствија поврзани со коруптивни однесувања и борбата против корупцијата.¹⁰ Вклучително и манипулации со академската евиденција, дозволувајќи им на поединци да дипломираат на Академијата за судии и јавни обвинители без да ги исполнуваат потребните критериуми. Понатаму, има случаи кога поединци успеваат да го положат правосудниот испит без да стекнат доволно пракса и работно искуство како правници, за подоцна да се запишат и да ја завршат Академијата за судии и јавни обвинители. За жал, има неколку слични случаи кои истакнуваат слични шеми на недолично однесување и етички пропусти во правната професија. Комисијата за спречување на корупцијата покренала истрага за набавка на мазут за фирма вредна 212 милиони евра. Истрагата ги изнесе на виделина околностите кои покренала сомневања за „нечесно однесување“ и „злоупотреба на службената положба“ во кои се вмешани функционери од Министерството за економија, поранешниот директор на компанијата и други функционери на компанијата кои исто така служеле како членови на комисијата за надзор на набавката на мазут. Утврдено е дека овие лица ја злоупотребиле службената положба за лични деловни интереси. Усложнување на работите; поради измените во Кривичниот законик, истечени се бројни предмети поврзани со „Скопје 2014“.

Бистрите настани, исто така ги идентификува Транспаренси Интернешнл Македонија и вклучува разни случаи како што се: случај на уништување на вреден автентичен објект, кој беше прогласен за културно наследство, заради заработка од вкупно три милиони евра. Накратко, намалувањето на казните за кривични дела ја влоши состојбата во земјата, поткопувајќи го принципот на владеење на правото. На Фондот за здравствено осигурување на Република Северна Македонија му е нанесена значителна штета во износ од 35.551.472 денари. Дополнително, едно физичко лице се соочило со кривична пријава за примање поткуп, кое во шест наврати од шест лица примил вкупно 21.000 денари и 150 евра, фатен на дело. Потоа, повеќе лица се обвинети за сторени кривични дела и тоа „злоупотреба на службената положба и овластување“ од член 353, „фалсификување исправа“ од член 378 став 1 и „употреба на исправа со невестината содржина“ од член 380 ст. 1 од Кривичниот законик. Овие активности колективно го истакнуваат загрижувачкиот тренд на законски прекршувања и корупција во системот. На секој случај му се доделува одредено кодно

¹⁰ Достапен на: БАРОМЕТАР НА КОРУПЦИЈА за месец декември 2023 година - Транспаренси Интернешнл (transparency.mk)

име. Спомнав само неколку случаи, но има наведени дополнителни случаи кои нанесоа значителна штета на економијата и правдата на Северна Македонија.

Судот може да донесе пристрасна пресуда на два основни начини. Прво, тоа може да се случи кога судијата експлицитно и намерно фаворизира поединец кој прекршил одреден закон. Алтернативно, пристрасноста може да се појави кога влијанието на судијата во текот на процесот на судење и донесување пресуда создава впечаток на правичност додека постои пристрасност. Покрај тоа, судијата може да избере да го одложи судењето на неодредено време, можеби со цел да го остави предметот да истече поради застареноста.

3. Воспоставување независно и ефикасно судство

Воспоставувањето независно и ефикасно судство е од огромно значење. Непристрасноста, професионалноста и отчетноста во судството, интегритетот и високите стандарди на судската пресуда се од суштинско значење за заштита на владеењето на правото, што бара силна посветеност. Како што се споменува, корупцијата ја загрозува стабилноста на демократските институции и владеењето на правото. Со тоа, потребна е силна правна рамка и кредибилни институции за поддршка на кохерентна политика за спречување и одвраќање на корупцијата. Земјите членки мора да обезбедат почитување на основните права и правата на граѓаните на ЕУ, како што е загарантирана со правото на ЕУ, како и со Поглавјето 23 – судство и фундаментални права¹¹, кое е едно од најпредизвикувачките и најкомплексните поглавја, поделена на четири главни и меѓусебно поврзани области: судство, борба против корупцијата, основни права и права на граѓаните на ЕУ. Корупцијата, подмитувањето, кражбите и даночната евазија ги чинат земјите во развој приближно 1,26 трилиони американски долари годишно; кога овие пари би се пренамениле, лицата кои живеат со помалку од 1,25 американски долари дневно, би можеле да живеат со повеќе од 1,25 американски долари дневно, најмалку шест години.¹²

¹¹ Повеќе информации на: Chapter 23 – Judiciary and fundamental rights | EUME

¹² Давитковски Б., Лажетик Г., Павловска-Данева А., Илиќ Димоски Д., Битраков К., Антикорупциско право, мисија на ОБСЕ Скопје, Скопје; 2002, стр. 8.

Според вредностите што ги нуди ЕУ, познато е дека во институциите на ЕУ постои нулта толеранција кон корупцијата. Затоа, треба да се даде значење на правилата за етика, интегритет и транспарентност за да се спречи корупцијата во институциите на ЕУ и надвор од институциите на ЕУ. За успешно спроведување на реформите, земјата кандидат не само што мора да има целосно усогласување со правото на ЕУ туку и да има мерливи резултати постигнати во нивното спроведување. Со решавање на овие суштински прашања, Северна Македонија може да направи значајни чекори кон исполнување на критериумите за пристапување во ЕУ и воспоставување независни и стабилни непартиски судови т.е. независен судски систем.

4. Преглед на работата и иницијативите на Државната комисија за спречување на корупцијата

Борбата против корупцијата не е едноставен процес; тоа вклучува ангажман од целото општество и иницијатива на сите нивоа. Секој граѓанин има законска и морална обврска да се бори против корупцијата. Ова не значи само препознавање на корупцијата и воздржување од коруптивни дејствија, туку и пријавување случаи на корупција. Надлежна институција во Северна Македонија е Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК) – независно тело чија цел е спроведување на мерки и активности за спречување на корупцијата. Според годишниот извештај со детали за активностите на Државната комисија за спречување на корупцијата, судството е најкорумпираната институција.¹³

Имајќи предвид дека Северна Македонија е потписник на клучните меѓународни, европски и регионални договори во борбата против корупцијата, креирана е стратегија. Оваа стратегија се усогласува со принципите и обврските наведени во овие документи, одразувајќи ја визијата за општество втемелено на највисоките етички вредности и интегритет. Главната цел е да се обезбеди сите граѓани да имаат еднаков пристап до одговорни и транспарентни институции, притоа поддржувајќи ги човековите права и слободи. Очекуваните резултати од спроведувањето на оваа стратегија вклучуваат поттикнување зголемена доверба во институциите на

¹³ Годишен извештај за работата на Државната комисија за спречување на корупцијата, достапен на: Годишни извештаи – Државна комисија за спречување на корупцијата (dksk.mk)

системот, зајакнување на демократијата, општествените вредности и остварувањето на човековите права. Овие вредности се од суштинско значење за сеопфатен напредок кон пристапувањето во ЕУ.

Антикорупциската комисија има законска одговорност и да ја спречи корупцијата и да ја спроведе подготвената стратегија, активно работејќи во насока на искоренување на корупцијата. Според годишниот извештај за 2020 година; зголемената свест и храброста на граѓаните да пријават незаконитости и неправилности во работењето на јавните функционери придонесе Антикорупциската комисија да добие 550 пријави од граѓани со сомнение за коруптивно однесување, злоупотреба на јавна функција и постоење судир на интереси. Во текот на 2020 година, ДКСК самостојно оформи 102 предмети. Од областа на корупцијата се донесени одлуки за 378 предмети додека 157 предмети за судирот на интереси.¹⁴

Во 2021 година, Државната комисија за спречување на корупцијата успешно ги реши долгогодишните прашања поврзани со недоволните просторни и технички услови. Владата на Република Северна Македонија додели нови простории со кои се дава решение за предизвиците. Овој развој не само што ја подобри работната средина, туку и го олесни инсталирањето на компјутерска опрема обезбедена од Европската комисија. Во текот на целата година, продолжија пријавите од граѓаните за незаконитости и нерегуларности во работењето на службените лица. Државната комисија прими 720 пријави од граѓани со сомневања за постоење коруптивно однесување, злоупотреба на јавната функција и постоење на судир на интереси.¹⁵ Комисијата како одговор самостојно оформи 84 предмети по сопствена иницијатива и поведе 710 прекршочни постапки поврзани за ненавремено поднесени Изјави за имотна состојба и интереси. ДКСК донесе 675 одлуки, меѓу кои: корупција, 390; конфликт на интереси, 152. Спроведе кампањи за подигање на свеста и градење систем на интегритет.¹⁶

Во текот на 2022 година, ДКСК работеше на секторскиот, институционалниот и личниот интегритет и со централната и со

¹⁴ Годишен извештај за работата на ДКСК за 2020 година, достапен на: [ГИ-финал.pdf \(dksk.mk\)](#)

¹⁵ Годишен извештај за работата на ДКСК за 2021 година, достапен на: [ГИ-2021-final.pdf \(dksk.mk\)](#)

¹⁶ Годишен извештај за работата на ДКСК за 2021 година, достапен на: [ГИ-2021-final.pdf \(dksk.mk\)](#)

локалните власти. ДКСК прими 698 пријави и формираше 127 правни предмети по сопствена иницијатива од различни области и започна проверка на имотната состојба на 55 носители на јавни функции. Одржани се 21 седници на кои се донесени 1.056 одлуки.¹⁷ Во 243 случаи изречени се парични казни при што во Буџетот на Северна Македонија се наплати денарска противвредност од 39.200 евра. ДКСК спроведе бројни проценки на ризик и изготви Анализа на ранливост од корупција за јавните претпријатија, општините, градот Скопје и акционерските друштва со доминантен државен капитал. Паралелно, беше инициран процес на проценка на ризикот од корупција во судството со цел да се зајакне интегритетот и на судството и на јавното обвинителство.

За подобрување на антикорупциската легислатива, ДКСК имплементира софтверско решение за анализа на предложените закони. Оваа технологија ја олеснува идентификацијата на одредби кои носат ризици за корупција и потенцијален конфликт на интереси. Како интегрална компонента на процесот „Билатерален скрининг“ што го иницираше Република Северна Македонија со Европската Унија, ДКСК активно се вклучи, пред сè поради својата превентивна антикорупциска улога во системот. Во текот на целата 2022 година, ДКСК имаше активна улога на билатералните состаноци на Кластер 1, конкретно фокусирајќи се на поглавјата: 05 – Јавни набавки, демократски институции, економски критериуми; 23 – Судство и основни права; 24 – Правда, слобода и безбедност; 32 – Финансиска контрола.¹⁸ Судејќи ја работата на ДКСК според резултатите споменати погоре, таа се покажа восхитувачки.

5. Заклучок

Измените во Кривичниот законик, со кои се намалуваат казните, конкретно за злоупотребата на службената положба, може да доведат до непочитување на владеењето на правото. За да се спротивстави на ова, од суштинско значење е да се размисли за зголемување на нивото на кривични санкции и како така да се применуваат, бидејќи оваа

¹⁷ Годишен извештај за работата на ДКСК за 2022 година, достапен на: GI-2022-конечен.pdf(dksk.mk)

¹⁸ Годишен извештај за работата на ДКСК за 2021 година, достапен на: GI-2022-конечен.pdf(dksk.mk)

мерка може значително да придонесе за намалување на корупцијата. Дополнително, подигањето на свеста за корупцијата останува клучно и најважно. Развивањето ефективни стратегии и реформи за спречување на политичкото мешање во функционирањето на независните судски тела вклучува повеќеслоен пристап.

Еден клучен аспект е зголемувањето на нивото на политичка одговорност. Како што беше претходно наведено, зајакнувањето на интегритетот, отчетноста и транспарентноста во вработувањето – обезбедување на работни места засновани на меритократија – игра клучна улога. Подобрувањата се од суштинско значење не само за усогласување со Поглавјето 23 на ЕУ за судство и фундаментални права туку и за поттикнување доверба меѓу граѓаните и меѓународната заедница. Важно е да се признае дека корупцијата на високо ниво е сложено поврзана со политичка нестабилност, ослабени институции и намалено владеење на правото. Сеопфатното справување со овие предизвици преку стратешки реформи не само што ќе ја зајакне независноста на судските тела туку и ќе придонесе за поттикнување на робусна и одговорна политичка средина.

Како што е познато, во правосудните органи случаите без конкретни докази се игнорираат и се отфрлаат. За ефикасно справување со корупцијата, без разлика дали тоа вклучува примање или давање поткуп, од клучно значење е да се фатат сторителите на дело. Потоа, да нема политичко влијание, да се спречат настаните каде се корумпираат судии или јавни обвинители, или случаи каде тие се уценети, туку тие да ги водат случаите според владеењето на правото.

Борбата против корупцијата не е лесна, особено во земјите каде што нивото на корупција е високо. И покрај тоа што постојат специјализирани антикорупциски тела за спречување и борба против корупцијата, нивото на корупција е високо. Неопходно е да се даде придонес во намалувањето на нивото на корупција и да се зголеми довербата на јавноста во работата на законодавната, судската и извршната власт. Не да се каже дека треба целосно да избледи, туку да иницира намалување.

Библиографија

- Камбовски В., Тупанчески Н., Казнено право, посебен дел, Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје, 2011
- Давитковски Б., Лажетик Г., Павловска-Данева А., Илиќ Димоски Д., Битраков К., Антикорупциско право, мисија на ОБСЕ Скопје, Скопје, 2002
- Камбовски В., Корупцијата – најголемо општествено зло и закана за правната држава, коментар на Законот за спречување на корупција и на Законот за спречување на перење пари, Влабор ДООЕЛ, Скопје, 2002
- Консолидирани верзии на Договорот за Европската Унија и Договорот за функционирање на Европската Унија 2012/С 326/01
- Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 12/2019).
- Кривичен законик („Службен весник на Македонија“ бр. 37/1996; 80/1999; 4/2002; 43/2003; 19/2004; 81/2005; 60/2006; 73/2006; 7/2008; 139/2008; 114/2009; 51/11; 135/11; 185/11; 142/12; 166/12; 55/13; 82/13; 14/14; 27/14; 28/14; 115/14; 132/14; 160/14; 199/14; 196/15; 226/15; 97/17; 248/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 36/23).
- Државна комисија за спречување на корупцијата, <https://dksk.mk/mk/%d0%b3%d0%be%d0%b4%d0%b8%d1%88%d0%bd%d0%b8-%d0%b8%d0%b7%d0%b2%d0%b5%d1%88%d1%82%d0%b0%d0%b8/>
- GI-финал.pdf(dksk.mk)
- GI-2021-final.pdf(dksk.mk)
- GI-2022-конечен.pdf(dksk.mk)
- <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global/2023>
- <https://www.transparency.org/en/cpi/2022/index/mkd>

- <https://transparency.mk/2024/01/03/barometar-na-korupczi%20%98a-za-mesecz-dekemvri-2023-godina/>
- <https://www.eu.me/en/poglavlje-23-pravosudje-i-temeljna-prava/>
- https://mk.usembassy.gov/ambassador-aggeler-remarks-at-the-state-commission-for-the-prevention-of-corruption-20th-anniversary-event/?_ga=2.262034125.1598669161.1705498645-200076843.1705498645
- https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/internal-security/corruption_en

