

М-р Александар Маркоски, јавен обвинител¹

ОСВРТ НА НОВИОТ ЗАКОН ЗА ПРЕКРШОЦИ ВО КОМПАРАЦИЈА СО СТАРИОТ ЗАКОН

УДК 35.076.7:34.05(497.7)(094.5) „2006/2015“
1.04 Стручна статија

Апстракт

Во последните две декади во врска со прашањето на правниот третман на прекршоците, постоеше необична состојба во Република Македонија, а со оглед на тоа дека беа донесени дури три Закони за прекршоци. Последниот закон за прекршоци беше донесен од страна на Собранието на РМ во 2015 година. Овој закон ги регулира општите услови за пропишување на прекршоците и прекршочните санкции, општите услови за утврдување на прекршочната одговорност, за изрекувањето и извршувањето на прекршочните санкции, забрзаните прекршочни постапки и се пропишува прекршочната постапка што ја водат судовите, односно прекршочните органи.

Во трудот се користи компаративниот метод со директно споредување помеѓу поранешниот и новиот закон за прекршоци и констатирање на предностите и слабостите на новиот закон. На крајот се заклучува дека овие два закони се исклучително слични, па дури се поставува чудењето од каде потребата на законодавецот да донесе нов закон, а без да ја има во обзир опцијата да направи мали измени на стариот закон. Сепак разликите постојат, а тоа пред сè, се однесува на контроверзните законски решенија во новиот закон, како што е воведувањето на новиот управен орган - Второстепената државна комисија, или поставувањето на надлежности на Управниот суд во прекршочната постапка. Се потенцира и тоа дека новиот закон за прекршоци треба да е комплементарен со новите: закон за кривична постапка, закон за меѓународна соработка во кривичната материја, законот за правда на децата и особено, со Уставот на Р.М.

Клучни зборови: Забрзани вонсудски постапки, Устав, Стар закон, Нов закон, Застарување на прекршоците.

ВОВЕД

Прекршоците претставуваат казниво неправо различно од казнените дела само според нивната тежина, односно тие се полесни казниви дела кои, според нашето постојно законодавство, се разликуваат од казнените дела според квантитативните мерила.² Кај нас не се кодифицирани многубројните видови прекршоци во одделен акт, туку со Закон за прекршоците се опфаќаат општите одредби од материјалното прекршочно право и прекршочната постапка.

¹ Јавен обвинител во Основно јавно обвинителство - Скопје

² Цитат: Малинков, С., Закон за прекршоците со коментар, Агенција Академик, Скопје, 1997 г., стр.3

Вака е поставена прекршочната политика во Република Македонија, но и во светот е соодветно, каде прекршочното позитивно право е одделено со посебни акти од казнените дела во рамки на казненото законодавство и правосудниот систем на државите.

Во македонското законодавство веќе е традиција Законот за прекршоци да претставува своевиден синкретизам на процесноправни и материјалноправни одредби, но тоа не подразбира истиот да биде еkleктичност на различните правни гранки, а во случајов управното, даночното и казненото право.

Новиот закон за прекршоци од 2015 година (Во понатамошниот текст: Новиот закон) е токму таква „каша“, а истиот во најголем дел е идентичен со стариот Закон од 2006 година. Не е позната потребата за носење на „ново“ законско решение, во случајот кога со сходен број на измени на старото законско решение би се постигнал ефектот на поедноставна примена и елиминирање на правните празнини. Оттаму, во научниот пристап за проучување на Новиот закон³ се наметнува потребата за компарација помеѓу Новиот и Стариот закон.

КРАТОК ИСТОРИЈАТ НА РАЗВОЈОТ НА ПРЕКРШОЧНОТО ПРАВО ВО РМ

Во РМ пред осамостојувањето беше во важност Законот за прекршоците од 1984 година⁴, но оваа материја ја регулираа и Законот за стопанските престапи, Законот за девизното работење, Законот за царините и Законот за надворешно-трговското работење.⁵

По осамостојувањето беше донесен нов Закон за прекршоците од 1997 година⁶, кој беше во важност се до 2006-та година кога беше донесен уште еден Закон за прекршоци.⁷

Во чл.4 од ЗП од 1997 година беа предвидени следниве санкции: казни (парична казна и казна затвор), прекршочна опомена, мерки на безбедност и воспитни мерки.

Во ЗП од 2006 година (Во понатамошниот текст и како: Стариот закон) беше предвидена прекршочна одговорност и за физички и за правни лица, кое нешто постоеше и во претходниот ЗП. Во овој закон беа предвидени посебни санкции за полнолетни, за малолетни и за правни лица, како и посебни прекршочни мерки.

³ Сл. Весник на Р.М. бр.124 од 23.07.2015 година.

⁴ Сл. Весник на СРМ бр.:42/84

⁵ Види: Преодни и завршни одредби од Законот за прекршоците, Сл. Весник на СРМ бр.:42/84

⁶ Сл. весник на РМ бр.:15/97

⁷ Сл. Весник на РМ бр.:62/06

Казната затвор се напушти како решение. Според чл.13 од ЗП, на полнолетно лице можеше да му се изречат 7 санкции⁸, на малолетно лице со прекршочна одговорност можеше да му се изречат воспитни мерки⁹ и по исклучок-глоба за постар малолетник, а при применувањето, комплементарно се применуваа и одредбите од Законот за малолетничка правда (види чл.59-61). На правното лице можеа да му се изречат глоба и привремена забрана за вршење одделна дејност, а како посебна прекршочна мерка беше предвидена конфискацијата на имот и имотна корист и одземање на предмети.

Во поглед на многу негови одлики, Законот за прекршоци (2006) ја дополни и реформира прекршочната материја во споредба со ЗП од 1997 година. Ова пред се` се однесуваше на растоварувањето на судовите од постапување, а за сметка на новите прекршочни надлежности на управните органи, при што такви комисии кои постапуваа по прекршоци се формираа во сите министерства.¹⁰

Во 2015 година беше донесен нов Закон за прекршоците во кој етиолошки се препознаваат формата, структурата и решенијата на двата претходни закони.

УСТАВНА РАМКА НА ПРЕКРШОЧНОТО ПРАВО

Неспорно е дека во праксата човековите права се најчесто загрозени токму во корпусот на прекршочното право, бидејќи често пати овие деликти се сторуваат од небрежност, а истите се толку бројни, што претставува невозможна мисија за органите да бидат константно правични и ажурни. Основните пак, облици на заштита на уставните слободи и права се судовите и Уставниот суд на Република Македонија. Во делот 3 од Уставот, насловен и посветен на гаранциите на основните слободи и права, во чл.50 од истиот, се стипулира: „Секој граѓанин може да се повика на заштита на слободите и правата утврдени со Уставот пред судовите и пред Уставниот суд на Република Македонија во постапка заснована врз начелата на приоритет и итност. Се гарантира судска заштита на законитоста на поединечните акти на државната управа и на другите институции што вршат јавни овластувања...“

Судската заштита на човековите слободи и права се реализира преку редовните судови како самостојни и независни органи на судската власт. Тоа е и најобјективниот

⁸ И тоа: 1) глоба, 2) опомена, 3) престанок на важење на возачка дозвола, 4) забрана на управување со моторно возило, 5) забрана за вршење професија, дејност или должност, 6) протерување на странец од земјата и 7) задолжително лекување на алкохоличари и наркомани.

⁹ Според чл.34 и чл.35 од ЗП: дисциплински мерки укор или упатување во дисциплински центар за малолетници и мерки на засилен надзор од страна на родителите, посвоителот или старателот, во друго семејство или од страна на социјален орган.

¹⁰ Во 2006 година во Комисијата за прекршоци во МВР биле во оптек околу 40.000 прекршочни предмети. Извор: Интервју со тогашно одговорно лице во органот.

облик на заштита затоа што се остварува во повеќе инстанции.¹¹ Доколку судската постапка трае разумно време, тогаш таа е неспорно и поправична од каква било управна постапка пред управен орган или пак пред управен суд, со оглед на тоа што последниов не е уставноправна категорија иако истиот е специјализиран да ја врши оценката на законитоста на поединечните акти на државната управа и на другите институции што вршат јавни овластувања. Ова, бидејќи управните судови се непознаница во Уставот на РМ и се воведени со Закон.¹²

Наспроти горенаведеното и системот на ексклузивитет на судството во прекршочната материја стои Амандманот XX на Уставот на Р.М. со кој се дополнува чл.13, а кое дополнение во ставовите 3 и 4 гласи: “За прекршоци определени со закон, санкција може да изрече орган на државната управа или организација и друг орган што врши јавни овластувања. Против конечна одлука за прекршок се гарантира судската заштита под услови и постапка уредени со закон.“ Амандманот XX благо отстапува од принципот на поделбата на власта поради тоа што овозможува судската власт да се прелее и врз извршната власт. Преку овој амандман извршната власт се здоби со право да утврдува казниви дела со свои прописи и да изрекува санкции.¹³ Сепак, овој амандман беше неминовен епилог на очајната ситуација со пребукираноста на судовите од прекршочни предмети. Традиционално, во јавното мнение е „тотемот“ дека судот е оној орган кој единствено, врз основа на правично судење може да каже дали граѓанинот е виновен или не, за одредено казниво дело, па веројатно е дека ќе треба да измине подолго време додека граѓаните ја „издегустираат“ прекршочната постапка пред управните органи која резултира со правосилна и извршна одлука, а кое е решение на Новиот закон за кое станува збор подолу.

Исто така, релевантен за прекршочната проблематика е и ст.1 од споменатиот чл.13 од Уставот на Р.М. кој гласи: „ Лицето обвинето за казниво дело ќе се смета за невино се додека неговата вина не биде утврдена со правосилна судска одлука.“ Оваа одредба ја гарантира презумпцијата на невиност која освен за кривичните постапки, се однесува и на прекршочните постапки. Интересен е и Амандман XXI кој го замени чл.15 од Уставот. Со него се гарантира правото на жалба против одлуки донесени во прв степен пред суд, а пак, правото на жалба или друг вид на правна заштита против поединечни акти донесени во постапка во прв степен пред орган на државната управа се уредува со закон. Ова веројатно беше и примарниот мотив кај законодавецот да се реформира управно-правната постапка во прекршочната постапка со Новиот закон за прекршоци, па дури и да се воведат нова институција со истиот¹⁴, а со оглед на тоа што

¹¹ Шкариќ, С., „Научно толкување-Устав на Република Македонија“, Култура, Скопје, 2014, стр.265.

¹² Законот за судовите од 2006-та година.

¹³ Шкариќ, С., стр.173.

¹⁴ Види чл.75 од Законот.

во претходниот закон беше предвидено одлучување на управен орган само во прв степен. Инаку, теоретичарите кои се занимаваат со управно-правните дисциплини, управното право воопшто не го сметаат за блиско или сродно на казненото право, во кое неспорно спаѓа прекршочната материја.¹⁵ Значи управното право е во релација со финансовото, уставното право, стопанското и имотното право, но претставува контроверзно решение ако истото се поврзе со прекршочното право, бидејќи на тој начин се внесуваат бирократската инертност и државното самоволие како феномени во сферата каде граѓаните можат да бидат жртви на естаблишментот, па затоа е погрешно префрлањето на прекршочно-правната материја во исклучива надлежност на управните органи. Ова, во контекст на лошото законско решение од Новиот закон со востановувањето на Државната комисија за одлучување во втор степен, која согласно чл.75 од Законот носи конечни и извршни одлуки.

„ХЕРМЕНЕВТИКА“ НА ЗАКОНОТ ЗА ПРЕКРШОЦИ

Веќе беше напоменато дека методолошки, најприфатливо би било Законот за прекршоци да се прикаже низ компарација со Стариот закон и така да се добие претстава колку истиот претставува легислативна еволуција. Имено, постојат огромен број на непроменети, наследени решенија во Новиот закон, при што доволно ќе е да бидат наведени дел од нив, па така, одредбите од глава XX од Новиот закон: „Барање за поведување прекршочна постапка“ се идентични со одредбите со истата по број, глава од Стариот закон: „Барање за прекршочна постапка“. Судската постапка од глава XV од Новиот закон е идентична со судската постапка од Стариот закон.¹⁶ За поздравување е и можноста за приведување под одредени услови која Новиот закон ја презеде од Стариот закон, и тоа без оглед на тежината на прекршокот. Исто така, во текот на судскиот претрес, непроменето е решението од чл.119 ст.2, дека: „Подносителот на барањето, обвинетиот и неговиот бранител и застапникот на правното лице, како и оштетениот, имаат право во текот на претресот да предлагаат докази и да ставаат други предлози, а по одобрение на судијата што ја води прекршочната постапка, можат да им поставуваат прашања на лицата кои се сослушуваат“. Ова е секако значајно за успешната практична примена на законот и исправна била одлуката на законодавецот да ги задржи овие овластувања на странките, присутни и во Стариот закон. Идентични со Стариот закон се и основите по кои може да се донесат ослободителна пресуда или решение за запирање на постапката, а нормирани во Новиот закон во чл.123 и чл.124, при што по однос на чл.124 - запирањето на постапката, е направена истата компликација како и во Стариот закон, а тоа е фактот дека овој член не е припоен на долунаведениот чл.108 кој се однесува на истиот вид на одлука од страна на судот.

¹⁵ Гелевски, Гризо, Давитковски, „Управно право“, НИП – Студенски збор -, Скопје, 1997 година, стр.8-12

¹⁶ Со минорни разлики во тоа што во Новиот закон се опфаќа и жртвата во чл.83, како нов поим и влијание од Законот за кривичната постапка, а исто така, внесени се и поимите на електронските: пошта, сандаче и адреса, како нов начин за достава.

Идентична со Стариот закон е и глава XXIX од Новиот закон: „Посебна постапка спрема деца“, со единствена номинална разлика што во Стариот закон се користи постариот термин – малолетници. Одлично преземено решение од Стариот закон е и одредбата од чл.44 ст.8 од Новиот закон со која се стипулира дека рокот на застареност за извршување на прекршочните санкции, почнува да тече откако истекол рокот од последната рата за исплата на глобата. На крајот иако не и последно, соодветен е цврстиот став на законодавецот по однос на дистинкцијата и построгото санкционирање на прекршоците од користољубие, а ова вклучително и по однос на третманот на правните лица и трговците поединци, бидејќи субјективниот елемент на лукративност претставува сторување на потешки прекршоци или пак квалифициран облик на одредени прекршоци кои пак, во друга ситуација, во основниот облик, можат да бидат сторени и од небрежност.¹⁷ Така, на повеќе места низ Новиот закон¹⁸ се преземени решенијата по однос на ова прашање од Стариот закон.

Најпрегледен приказ на слабостите и предностите на законскиот текст би се дал со компарацијата на разликите меѓу одделните или групите на норми од двата Закони, Истите подолу ќе бидат таксативно наведени.

ПРЕДНОСТИ

Земено во целост, во Новиот закон за прекршоци постојат бројни солидни законски решенија, а ова ако се земе за споредба претходниот закон. Некои од нив се од номинална природа. Па така, за разлика од Стариот закон, во Новиот закон, во чл.2 се вметнати поголем број на институти кои се бланкет посоки на Законот за кривичната постапка. Ова е првичен доказ дека прекршочната материја припаѓа на корпусот на казненото право. Во чл.3 пак, од Законот, јасно е предочено уште во насловот на членот: „Начело на законитост во определувањето на прекршоците и во пропишувањето на прекршочните санкции“, дека законитоста претставува „начело“ кое е воедно и уставен квалитет. Имено, истово не го констатираше Стариот закон. Исто така, Новиот закон во овој член јасно дефинира дека станува збор за „прекршок“, а не за „дело“ како предмет на интерес, како што стоеше во Стариот закон. Понатаму, позитивно е дека во поимникот од глава IX на Новиот закон се користат дефинициите за правно лице и за службено лице од Казнениот законик. Ова беше потребно усогласување, бидејќи во Стариот закон овие поими беа многу штуро дефинирани, а истата промена е повторно во насока на евидентната припадност на прекршочната материја во казненото право. Од номинален карактер е и корисната промена на називот

¹⁷ На крајот од краиштата, како сторители можат да се пројават и невладините организации како правни лица, а истите се со законска предиспозиција на непрофитни.

¹⁸ В. чл. 15 ст.5 и чл.38 ст.3.

на чл.52, а имено фактот дека изразот – Посредување, сега гласи – Спогудување.¹⁹ Ова нешто е во корелација со спогудувањето и медијацијата како институти од Законот за кривичната постапка. Разумно решение е и измената на називот од чл.108 од Новиот закон кој кореспондира со чл.101 од Стариот закон, а имено фактот дека дејствијата предвидени во членот, од типот на: плаќање на глобата или извршување на платниот налог, и сходно на тоа какво решение треба да донесе судот во вакви случаи, можат единствено да се квалификуваат како – Запирање на прекршочната постапка (како што гласи во Новиот закон), а никако и како: „Одбивање на барањето за прекршочна постапка“ (како што гласеше во Стариот закон).

Освен номинални унапредувања, во Новиот закон постојат и суштински унапредени решенија, во споредба со Стариот закон, па така: Прекршочната одговорност на странското лице од чл.8 од Новиот закон е проширена за дополнителна ситуација кога последицата е почувствувана на територијата на Р.М., без оглед дали е прекршокот сторен на истата територија; Позитивно е внесувањето на двете дополнителни санкции за полнолетните сторители, а тоа се: задолжителното психијатриско лекување на слобода и забраната за влез и присуство на спортски натпревари кои нешта се несомнено влијание од Казнениот законик, но при тоа треба да се води сметка дека лекувањата не можат да претставуваат санкции, туку мерки на безбедност²⁰; Законодавецот имал чувство за правичност кога во глобата од чл.15 од Новиот закон го отстранил ст.3 од истоветниот член од Стариот закон со кој можеа да постојат и повисоки глоби од предвидените во Законот; За разлика од Стариот закон каде беше предвиден временски период од 1 година, во чл.19 ст.6 од Новиот закон е пропишано дека сторителот на кој му е изречена санкција-престанок на важење на возачка дозвола од одредена категорија, не може да се стекне со право на управување со моторно возило од категоријата со која го сторил прекршокот за кој му е одземена возачката дозвола, пред истекот на шест месеци од денот на престанокот на важењето на возачката дозвола; Поблаго решение е предвидено и за санкцијата – Забрана на вршење на професија, дејност или должност која сега може да трае најдолго до 1

¹⁹ Ова беше предлог и на Комисијата за изготвување на Законот за изменување и дополнување на Законот за прекршоци од 2006 година во која член беше и авторот на трудот, составена од практичари, а по налог на Министерството за правда на РМ, која работеше во текот на 2011/12 година. Првиот состанок на работната група се одржа на ден 13.01.2012 во просториите на Министерството за правда, а претседател на работната група беше судија на Врховниот суд на РМ. Комисијата беше во состав од еден јавен обвинител, едно службено лице од МВР, две службени лица од Министерството за правда и 5-мина судии, од кои двајца од Врховниот суд на РМ, еден од Апелациониот суд во Скопје и двајца од прекршочното одд. на Основниот суд Скопје 1 Скопје. Со бројните измени и дополнувања што беа направени (но за жал и никогаш не беа усвоени), требаше да се растовари судството, а меѓу другото предметите да се решаваат спогодбено, во рамките на министерствата.

²⁰ Ова се однесува на чл.13 ст.1 т.7и т.8 од Законот: задолжително лекување на алкохоличари и наркомани (лица со болести на зависности) и задолжително психијатриско лекување на слобода

година²¹, за разлика од решението од Стариот закон кога можеше да трае од 1 до 5 години, а кое пак е нелогично решение, бидејќи ќе претставува сличен третман како и со сторителите на кривичните дела за кои оваа казна може да трае од 1 до 10 години²²; Во делот на стекот на прекршоци, позитивна е промената во Новиот закон кога беше избришан став 3 од чл.27 (аналогно-чл.26 од Стариот закон), а со кој беше предвидено одредбите за стекот да се применуваат и во случај кога на сторителот му е условно одложено плаќањето на глобата; Широкоградост кај законодавецот се приметувва во воведувањето на новиот основ за ублажување на глобата од чл.31 ст.1; Добро решение е и временското ограничување на мерката на засилен надзор од чл.34 ст.4, кое не постоеше во Стариот закон, а исто така и двете нови посебни обврски за детето од истиот член, приклучени кон споменатата мерка како алтернативи-вклучување во работа на хуманитарна организација, комунална, еколошка или невладина организација и вклучување во одредена спортска, културно-забавна организација или здружение со обврска за посетување на редовните проби или тренинзи; Извонредно решение е и напати во Законот наведената посебна прекршочна мерка-општокорисна работа, дефинирана во чл.42 од Новиот закон, а која воопшто не ја познаваше Стариот закон и претставува не само пресликување на решенијата од КЗ, туку и внесување на модерните текови во прекршочното право од светските искуства.²³ (Претстои државата по однос на истото да ги востанови потребните институции и механизми за лесна реализација на оваа мерка која води потекло уште од антиката, па дури и со легислативни интервенции во Законот за извршување на санкциите или пак, оној за пробацијата. Во тој контекст, најпрвин ќе е потребно да се доработи истата мерка и во Новиот ЗП, па така во чл.35 кој се однесува на глобата, треба изречно да се наведе дека супститутот на глобата, општокорисната работа, не ќе може да се одреди на помлад малолетник); Корисно проширување на лепезата на санкции за правните лица и трговци-поединци претставува и внесувањето на опомената во чл.38 ст.1 алинеја 1 од Новиот закон; Воведувањето пак, на критериумите врз основа на кои може да се одмери глобата за истите, наведени во чл.39 од Законот, претставува намалување на арбитражноста на надлежните органи; Исто така, за разлика од Стариот закон, беше доработена и глава VII од Новиот закон – Конфискација на имот и имотна корист и одземање на предмети, а ова се однесува на обврската на прекршочниот орган сега да мора да ги собере доказите за имотот и имотната корист од сторениот прекршок, независно од тоа кога било поднесено барањето за поведување на прекршочна постапка пред органот, а доколку прекршочниот орган смета дека за одреден прекршок треба да се изречат мерките конфискација на имот и имотна корист²⁴; Во чл.51 од

²¹ В. чл. 21 ст.2 од Новиот ЗП.

²² Види чл.38-б од КЗ.

²³ Прекршочното право на САД.

²⁴ Ова беше предлог на авторот на трудот како член на Комисијата за изготвување на Законот за изменување и дополнување на Законот за прекршоци од 2006 година, составена од практичари, а по

Новиот закон што се однесува на постапката за издавање на прекршочен платен налог, има ред добри решенија кои не ги познаваше Стариот закон, а ова со оглед на воведувањето на став 3 кој гласи: „Ако глобата со закон не е пропишана во точно одреден износ, службеното лице изрекува глоба во минималниот износ за прекршокот пропишан со закон“, како и со менувањето на рокот во став 9 кој наместо 30 дена, сега изнесува 8 дена; Добрите решенија се присутни и во парцијално изменетата постапка на спогодување со физички и правни лица од чл.52 од Новиот закон, а ова по однос на тоа дека сега трошоците треба да паднат на сторителот, ако постапката била неуспешна, како и дека спогодбата за договорената глоба ќе има сила на извршна исправа; Исто така, позитивно е и проширувањето на членот 57 кое се однесува на Имунитетот и забраната за водење на прекршочна постапка не само спрема лицата кои уживаа дипломатски имунитет (Како што беше во Стариот закон), туку и спрема лицата кои имаат имунитет согласно меѓународните договори ратификувани во согласност со Уставот на Република Македонија и под услови на реципроцитет; Понатаму, позитивна разлика е и решението од чл.61 ст.3 од Новиот закон кој за разлика од Стариот закон наложува обврска на ненадлежниот орган да го отстапи барањето за поведување на прекршочна постапка и за истото да го извести подносителот на барањето; Позитивна промена се и низата одредби и тоа чл.68-70 од Новиот закон кои претходно не постоеја во Стариот закон, а кои дополнително ја регулираат постапката пред прекршочниот орган и му даваат важност на истиот. Во поглед на оваа постапка, позитивна е и одредбата од чл.65 ст.6 која наложува ефикасност во работењето на прекршочниот орган; Добро решение е и обврската на судот да го извести сопственикот во рок од 8 дена, доколку истиот приговарал да му бидат вратени привремено одземените предмети, наведено во чл.111 од Новиот закон, а исто така, добро решение е и одредбата од чл.116 од Новиот закон која наложува итност на постапката генерално, а не само по исклучок, доколку станува збор за странец, како што беше во Стариот закон; Меѓу најдобрите решенија во Новиот закон кои ги немаше во Стариот закон, секако се чл.135 кој налага странката претходно да не знаела за постоењето на новите докази, а како второстепениот суд би ја укинал првостепената одлука и предметот би го вратил на првостепениот суд при нови предложени докази и чл.152 кој се однесува на извршувањето на пресудите и решенијата и кој дава скоро двојно поголем рок од 15 дена, за граѓаните да можат да достават до судот примерок од платената глоба и трошоци.

СЛАБОСТИ

Најнапред, исто како погоре, треба да се истакнат номотехничките и номиналните решенија во Новиот закон кои се проблематични и за истите ќе биде

налог на Министерството за правда на РМ, која работеше во текот на 2011/12 година. (види погоре).
 Практиката веројатно ќе покаже дека и тоа не ќе е доволен потстрек за надлежните органи почесто да ја применуваат конфискацијата.

понудена алтернатива, па така: Практично решение би било да се фузираат првиот и третиот став од член 19, со оглед дека истите се повторуваат по однос на материјата која ја регулираат, а тоа е престанокот на важењето на возачката дозвола поради постигнат 100 негативни бодови; Во чл.20 ст.3 постои очигледна грешка на законодавецот, бидејќи пропишал дека забраната на управување со моторно возило се евидентира во возачката дозвола, но со оглед на новиот дигитален формат на овие дозволи, тешко е замисливо ваквото евидентирање, па веројатно тука се мисли на возачката книшка како документ, регулиран со ЗБСП; Во чл.26-Општи правила за одмерување на санкцијата, постои и ст.5 кој е одредба која треба да припаѓа во чл.151-Надоместок на штета и други права на лицата на кои им биле изречени санкции, во кој е опфатена и рехабилитацијата, бидејќи е очигледно дека споменатиот став претставува рехабилитација, кога истиот пропишува дека по истек на две години, претходните санкции не може да се сметаат за отежнувачка околност. *De lege ferenda* можно е и елегантно додавање на фразата „доколку со овој закон не е поинаку предвидено“, на крајот од текстот на чл.151, како решение; Во чл.34 кој се однесува на воспитните мерки за деца, пропуштено е да се наведе дека укорот и упатувањето во центар за деца претставуваат – дисциплински мерки. Овој термин го познаваше и Стариот закон; Очигледна техничка грешка е направена во чл.41 ст.2 од Новиот закон, при што се измешани поимите на конфискација со видовите казни, бидејќи конфискацијата не претставува казна ниту во казненото право; „Дел Втори“ од Новиот закон е насловен како „Забрзани постапки“, а најоправдано би било овие постапки да бидат насловени како „Забрзани вонсудски постапки“. Ова е неопходно со цел точно да се разграничи постапувањето на судот од она на управните органи, а имено, во Новиот закон има и таква небулоза како што се Глава XIV и Глава XV кои се насловени како „Судска заштита“, првата, и „Судска постапка“, втората, иако е повеќе од јасно дека и судската заштита е судска постапка, па законодавецот не требало да ги одвои во посебни глави и покрај тоа што станува збор за дејствување на различни судови; Неумесно е поставувањето на чл.72- Трошоци на постапката, на средина на Новиот закон иако по однос на трошоците е посветена целата Глава XXVII на крајот од Законот, па потребно е овој член да биде придоден на таа глава и покрај тоа што истиот ги регулира трошоците кои се појавуваат во управната постапка, а не во судската. Воедно, спомената глава за прекршоците треба да се позиционира после Глава XXVIII за правните лекови, бидејќи во главата за трошоците постои и член кој ги регулира истите во постапката по правни лекови; Излишна е одредбата од чл.98 ст.3 дека наредбата за приведување мора да има печат и потпис на судијата кој го наредил приведувањето, кое нешто треба да се подразбира; Измешани се поимите во ст.7 од чл.100 „Задржување“, а имено дека за задржувањето на обвинетиот соодветно се применуваат одредбите од ЗКП за извршување на притворот. Веројатно тука законодавецот мислел на одредбите на задржувањето од ЗКП кога е потребно да се срочи записник од страна на службеникот за прифат, но не се мисли и на одредбите од ЗКП за притворот; Во чл.101 ст.1 од Законот постои оксиморон, бидејќи законодавецот стипулирал: „Ако сторителот на прекршокот е странец чиј идентитет не може да се

утврди, судот веднаш му одредува мерка задржување во прифатен центар“, но како би можел судот да знае за лицето со сигурност дека е странец, ако не му го знае идентитетот?; Членовите 108 и 124 од Новиот закон треба да се спојат во еден член, бидејќи регулираат иста материја. Тоа е запирањето на постапката со Решение од страна на судот, а при тоа ст.2 од чл.124 треба да се избрише, бидејќи е апстрактен и непрецизен.

Без оглед на забелешките по однос на „амбалажата“ на Новиот закон, во истиот постојат и суштински потфрлања и слабости, па такви би биле: Во чл. 6 ст.2 кој како и претходното законско решение гласи: „Одговорно лице во правно лице или трговец поединец, ќе се казни за прекршок кога до извршување на прекршокот дошло со негово дејствие, пропуштање на дејствие и негово пропуштање на должен надзор“, непотребно се навлегува во *modus operandi*, а интенцијата на законодавецот била да се нагласи дека прекршокот може да биде сторен со сторување и со несторување; Одредбата од чл.10 со која се регулира одговорноста на службеното лице, а која како да е половично препишана од чл.353 ст.1 од КЗ и со која не е предвидено дека лице со такво специјално својство најчесто ќе сторува *delicta omissiones*, односно прекршоци од небрежност, а небрежноста не е пропишана како основ за прекршочна одговорност; Во чл.24 од Новиот закон дадено е кусо време за задолжително психијатриско лекување на слобода од 6 месеци. За споредба, во КЗ овој период е 2 години, па нејасно е зошто не се прифати решението кога истото претставува мерка на безбедност, а од тој аспект, треба да се ревидира и чл.13 од Новиот закон, каде треба да бидат отстранети мерките на безбедност кои се состојат во лекување од редот на санкциите; Предимензионирано е времето за кое треба да трае прекршочната санкција – Протерување на странец од земјата од чл.22 ст.2 од Законот и не може да биде идентично како за сторителите на кривични дела, а тоа е од една до десет години²⁵; Во поглед на чл.28 со кој се регулира продолжениот вид на прекршок, треба да се додаде и нов став кој ќе биде истоветен на ст.3 од чл.45 од КЗ, а со тоа и да се престане со неоснованото привилегирање на сторителите; Во чл.36 ст.2 каде се стипулира: „Ако детето за време на постапката стане полнолетен, прекршочната постапка ќе се запре, ако не би било целисходно да се изрече воспитна мерка или глоба на дете над 16 годишна возраст“, нејасно е што подразбира зборот – целисходност и истиот треба попрецизно да се дефинира; Во поглед на одмерувањето на глобата за правното лице од чл.39 ст.3, треба да се размисли за тоа дали критериумот на – број на вработени – треба да се постави обратнопропорционално со одредувањето на висината на глобата, а ова имајќи го предвид социјалниот момент и невработеноста како еден од најголемите внатрешни проблеми во државата; Законот треба да е дециден по однос на тоа кој орган ќе ја води евиденцијата на прекршоците и на сторителите на прекршоците, па така, нужно е да се отстрани колизијата на нормите од чл.39 ст.8, чл.46 ст.2 и чл.153 од Новиот закон; Крупна повреда на Уставот на Р.М. постои со чл.56 од Законот каде се наведува дека за

²⁵ В. Чл. 38-г од КЗ.

судирот на надлежностите помеѓу судовите и прекршочните органи одлучува Врховниот суд на Р.М. и покрај тоа што Уставот е јасен дека во таква ситуација надлежен ќе биде Уставниот суд²⁶; Неправедно е решението во чл.61 ст.7 од Законот каде се наведува дека заклучокот на управниот орган со кој се отфрла барањето за поведување на прекршочна постапка не содржи правна поука, а при тоа е нејасно и каков правен лек му стои на располагање на подносителот иако е јасно дека чл.82 ст.3 од Законот се однесува токму на ваквата ситуација кога подносителот сака да ја продолжи постапката пред судот; Во споменатиот чл.61 ст.5, потребно е да се доработи текстот со наведување на конкретна санкција која ќе му се заканува на службеното лице кое работелки во надлежниот орган, неосновано не поднело прекршочна пријава; Законодавецот треба да дообјасни кои би биле основите од чл.107 ст.1 алинеја 4; Солуцијата која ја нудеше Стариот закон со постоењето на чл.106 – Привремено замрзување на трансакции и блокирање на банкарски сметки не требаше да биде отстранета од Новиот закон и истото претставува хендикеп; По однос на чл.113 ст.1 каде се споменуваат јавни исправи, истите треба да се дефинираат во поимникот од глава IX; Треба да се размисли во насока на проширување на можноста за споједување со полнолетни сторители по однос на поголем број на санкции, а не само за глоба.

ПРОБЛЕМАТИКАТА НА ЗАСТАРУВАЊЕТО ВО ПРЕКРШОЧНОТО ПРАВО

Во поглед на претставувањето на застарувањето на прекршоците како долго дебатирани и контроверзна тема, мора да се прифати историскиот метод. Така, во ЗП (1997 година) постоеја одредби за застарувањето кои во голем дел беа идентични на чл.108 и чл.111 од КЗ кои содржински ги опфаќаат правилата за почетокот на сметање на застарувањето, прекилот, запирањето и апсолутното застарување. Беше опфатено и релативното и апсолутното застарување, а подложни на застарување беа само казната и мерките на безбедност како форми на санкции. Единствената разлика од гореспоменатите два члена на КЗ во делот на - Застареноста за поведување и водење на прекршочната постапка, (како што гласи и чл.34 од ЗП-1997 година), беше во ст.8 од истиот, каде стои: „Со закон кој предвидува прекршоци може за одделни прекршоци да се определат рокови на застареност подолги од роковите од став 1, но не подолги од пет години.“ Рокот за гонење од став 1 за релативната застареност изнесуваше 1 година од денот кога е сторен прекршокот, по чие истекување не можеше да се поведе прекршочна постапка. Овој рок од 1 година беше преликан и во делот на застареноста на извршувањето на казните и на мерките на безбедност (Види: чл.35 ст.1 од ЗП-1997 година). Апсолутниот пак, рок на застареност за поведување и водење на прекршочната постапка и застареноста на извршување на казните и на мерките на безбедност, беше 2 години (Види: чл.34 ст.7 и чл.35 ст.6 од ЗП-1997 година).

²⁶ В. Чл.110 ст.1 ал. 4 од Устав на РМ.

Во поглед на застареноста која беше опфатена со глава VIII, со Стариот ЗП (2006) беа направени само „козметички измени“ споредено со старата регулатива. Остана истиот рок за релативната и апсолутната застареност (Види: чл.42 ст.1 в.в. со ст.7 и чл.43 ст.1 в.в. со ст.6 од ЗП), истите одредби за запирањето и прекилот на застареност за поведување и водење на прекршочната постапка и застареноста на извршување на прекршочните санкции (во Стар ЗП гласи: Застареноста на извршување на казните и на мерките на безбедност), како и истата одредба во делот на застареноста за поведување и водење на прекршочната постапка, каде се регулира дека може за одделни прекршоци да се определат рокови на застареност подолги од рокот од една година, но не подолги од пет години.

Сепак, постоеја и други одредби во делот на застареноста на извршување на прекршочни санкции, и тоа чл.43. ст.7 од Стариот ЗП, со кој се регулира можноста за одделни санкции да се определат рокови на застареност на извршување подолги од рокот од една година, но не подолги од две години, како и чл.43 ст.8 од Стариот ЗП со кој се одредува дека во поглед на начинот на плаќање на глобата (чл.16 и чл.17 од ЗП), рокот на застареност почнува да тече откако истекол рокот од последната рата, односно рокот на одлагањето. Сепак, најважната промена настана со донесувањето на Законот за изменување и дополнување од 13.04.2011 година (Сл.весник бр.51) на Стариот закон. Имено со чл.2 од истиот, законодавецот направи драстичен рез и општиот законски рок од една година за релативната застареност на прекршоците, го наголеми на рок од 3 години, а при тоа и рокот на апсолутна застареност на прекршоците, се зголеми на 6 години, кое решение беше нелогично со оглед на тоа дека овие рокови беа поголеми од најмалиот рок на застареност за некои кривични дела. Оваа измена беше потребно да биде ревидирана, а можеби и во насока на тоа, рокот за релативната застареност да изнесува -2 години, но апсолутната застареност да не биде двојно од релативната, туку истата да изнесува -3 години.²⁷ Наместо тоа, како што е познато, со донесувањето на новиот Закон за прекршоци од 2015 година (Службен Весник на Р.М. бр.124/2015), во Глава VIII од истиот, посветена на застареноста, останаа истите нелогични рокови. Законот за прекршоци е поставен на начелата: итност, економичност и ефикасност. Со горенаведеното законско решение овие начела се директно повредени и напуштени.

Во прекршочната постапка која е регулирана со истиот закон, судот води *ex officio* сметка за настапената застареност, па согласно тоа носи мериторни одлуки – решение или пресуда, во зависност од тоа во која фаза е постапката.

ЗАКЛУЧОК

²⁷ Ова беше предлог на авторот на трудот како член на Комисијата за изготвување на Законот за изменување и дополнување на Законот за прекршоци од 2006 година, составена од практичари, а по налог на Министерството за правда на РМ, која работеше во текот на 2011/12 година. (види погоре).

Прекршочното право во Република Македонија е особено жива материја од осамостојувањето на државата. Истото не е кодифицирано, а како главен извор на процесно и материјалноправните институти е Законот за прекршоци. Во периодот од две декади беа донесени 3 нови вакви закони, а причината за истото, првенствено беше дека прекршочноправните односи претставуваа товар за државните органи. Ова најмногу се однесува на правосудните органи кои беа пребукирани со работа во доменот на кривичните постапки.

Законот за прекршоци е видно предмет на чест интерес од страна на органите на управата од причини што истиот претставува и инструмент за прибавување на парични средства за Буџетот, но иронично, истото резултираше со бавен развој на законските решенија во праксата и занемарување на превентивниот момент, за сметка на репресивниот. Новиот закон за прекршоци од 2015 година во многу нешта е идентичен со Стариот закон од 2006 година. Единствената крупна разлика е што во стариот закон не постоеше Државната комисија за одлучување во втор степен против одлуките на прекршочните органи. Ова е небулозно решение кое создава повеќе трошоци и бирократија, а помалку правичност за граѓаните. Втората разлика е во тоа што во Новиот закон повеќе не се регулира постапката за регистрирање на негативни бодови, која пак се однесуваше само на прекршоците направени во сообраќајот, а во тој контекст, позитивно е и тоа што во Новиот закон не најде место ни регулирањето на видео надзорот како *regina probationem* меѓу доказните средства во прекршочната постапка, а кој се однесуваше на видео инсталациите на сообраќајниците за набљудување на сообраќајот од страна на Министерството за внатрешни работи. Од разумни причини оваа материја треба да го најде своето место во Законот за безбедност на сообраќајот и патиштата.

Резимирано, од она што можеше прегледно да се види погоре, предностите на Новиот закон, спореден со Стариот закон, се побројни во однос на слабостите, па оттаму и оптимизмот дека истиот ќе одговори на потребите на македонското општество, но истовреме, неопходна ќе биде потребата од скорешни измени на истиот во делот на отстранување на надлежностите на Управниот суд во постапувањето по прекршочни предмети, како и ревидирање на потребата за постоење на Државната комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка, основана со посебен закон. Наместо ова решение, треба да се дозволи ексклузивна надлежност на кривичниот суд, при што како правен лек по постапувањето на управниот прекршочен орган во прв степен, би се користел инструментот-приговор до Основниот суд, по кој би одлучувал судија поединец, а пак одлуката на овој суд, странката би можела да ја обжали до Апелациониот суд. Оваа тростепеност е подобро решение од сегашната разгранетост на надлежностите на органите од различна природа и делокруг. Опасноста за предолго траење на постапките во ваква констелација е отстранета со фактот дека со Законот, во пракса ќе се фаворизираат забрзаните постапки. Исто така, потребно е и усогласување на Законот со Уставот на Р.М.

БИБЛИОГРАФИЈА

1. Гелевски, Гризо, Давитковски, „Управно право“, НИП – Студенски збор-, Скопје, 1997;
2. Goebel, J. „Felony and Misdemeanor: A Study in the History of Criminal Law“, Philadelphia : University of Pennsylvania Press. 1976;
3. Малинков, С., Закон за прекршоците со коментар, Агенција Академик, Скопје, 1997;
4. Sutherland, C., Sutherland, M., „Traffic Ticket Defense“, Chicago, Ill. : Bonus Books, 1993.
5. Шкарик, С., „Научно толкување-Устав на Република Македонија“, Култура, Скопје, 2014.

Aleksandar Markovski, MSc.²⁸

A CLOSER VIEW TO THE NEW LAW ON MISDEMEANORS INCOMPARED TO THE OLD BILL

UDK 35.076.7:34.05(497.7)(094.5) „2006/2015“
1.04 Professional Article

Abstract

In the last 2 decades there was an unusual situation in Republic of Macedonia regarding the issue of the legal treatment of the misdemeanors, since there were brought three different bills consequently. The last Law on the misdemeanors was enacted by the Assembly of the Republic of Macedonia in 2015. This law shall regulate the general conditions for prescribing misdemeanors and misdemeanor sanctions, general conditions for determining misdemeanor liability, imposing and enforcement of the misdemeanor sanctions and the misdemeanor procedure including the rapid misdemeanor procedures, performed by the courts and the state administration misdemeanor bodies.

There is used the comparative method in the paper, with the direct comparison between the previous and the new bill, the advantages and the faults of the later. The conclusion is that they are very similar, with the exception of the presence of the few controversial solutions in the new bill, such as the promotion of the unnecessary new administrative misdemeanor body and the role of the Administrative court. It is also pointed out that it is essential for the New law to be convergent to the new Law for international cooperation in the criminal justice, The law for the rights of the children and especially, to the new Law of the criminal procedure, as well as, to be in line with the Constitution of the Republic of Macedonia.

Key words: Rapid ex-court procedures, Constitution, Old law, new law, Statute of limitations of the misdemeanors.

²⁸ Public prosecutor in the Public Prosecutor's Office Skopje.