

Д-р Цемали Саити, доцент¹

НОРМАТИВНИ И ПРАКТИЧНИ ПРЕТПОСТАВКИ ЗА ПРИМЕНА НА АЛТЕРНАТИВНИТЕ МЕРКИ

1.02 Прегледна научна статија
УДК: 343.281:340.13.071.2(497.7)

Апстракт

Општите нормативни определби за воведување на алтернативните мерки во Република Македонија изразени во КЗ од 2004 година, не добија соодветна нормативна и институционална апликативна поддршка (реакција), па така освен условната осуда и условниот отпуст, другите пропишани алтернативни мерки не забележаа релевантна примена. КЗ на РМ, во член 48 ги определува целите на алтернативните мерки, и можноста да не се примени казна затвор над кривично одговорни сторители на полесни кривични дела, кога тоа не е нужно заради кривично правна заштита, кога може да се очекува дека целите на казнувањето можат да се остварат со предупредување со закана за казна (условна осуда), само предупредување (судска опомена) или со мерка на помош и надзор на однесувањето на сторителот на слобода.

Клучни зборови: алтернативни мерки, казни, практика, судови

Во Република Македонија, алтернативните мерки своите корени ги наоѓаат во условната казна воспоставена во Кривичниот Закон на СФРЈ од 1951 година и подоцнежните новели. КЗ на СФРЈ од 1962 година (член 5 став 1) пропишува три вида на парапелални санкции (ослободување од казна, условна осуда и судска опомена), но истите наметнуваат многу прашања, како од процесуална така и од материјална природа и особено прашањата во однос на постапката, условите и начинот на нивното определување².

Системот на санкции во КЗ на РМ од 1996 година, покрај останатите санкции го сочинуваа и условната казна, судската опомена, ослободувањето од казна и условниот отпуст. КЗ на РМ од 2004 година продолжува еден чекор понатаму и ги воспоставува основите на пробацискиот систем, нормирајќи го надзорот при изрекувањето на условната казна. Алтернативните мерки се пропишуваат и во новиот Закон за малолетничка правда³.

Општите нормативни определби за воведување на алтернативните мерки во Република Македонија изразени во КЗ од 2004 година, не добија соодветна нормативна и институционална апликативна поддршка (реакција), па така освен условната осуда и условниот отпуст, другите пропишани алтернативни мерки не забележаа релевантна примена. КЗ на РМ⁴, во член 48 ги определува целите на алтернативните мерки, и можноста да не се примени казна затвор над кривично одговорни сторители на полесни кривични дела, кога тоа не е нужно заради

¹Судија на Врховен суд на РМ и Претседател на Здружението на судиите на РМ.

²Види, Бачиќ 1972, страна 673.

³Службен весник на РМ бр.87/2007 година.

⁴Службен весник на РМ бр.19/2004 година.

кривично правна заштита, кога може да се очекува дека целите на казнувањето можат да се остварат со предупредување со закана за казна (условна осуда), само предупредување (судска опомена) или со мерка на помош и надзор на однесувањето на сторителот на слобода.

Уште во овој период казнено - правниот систем на РМ познава:

- Алтернативни мерки што се применуваат во преткривичната постапка, познати како мерки од областа на ресторативната правда т.е диверзионен модел на кривична постапка,

- Алтернативни мерки што се применуваат во текот на кривичната постапка, пропишани со материјалниот закон т.е КЗ на РМ,

- Мерки што се применуваат во текот на извршувањето на санкцијата, познати како мерки на модификација на изречената казна затвор.

Овој концепт претставува основа на сите досегашни активности на нормативен и практичен план. Во напорите за имплементација на оваа определба, а притоа имајќи ги предвид бенифициите од алтернативните мерки од една страна и се поголемата затворска популација од друга, Владата на РМ усвоила две значајни Стратегии од оваа област.

Национална стратегија за развој на пенитенцијарниот систем 2015 – 2019, од декември 2014 година, со прилог на акциски план, притоа како долгорочни цели на оваа стратегија се дефинирани:

- Унапредување на ефективноста и ефикасноста на пенитенцијарниот систем,

- Подобрување на начинот на постапување со целосно почитување на човековите права и достоинството на лицата лишени од слобода во КПУ и ВПУ⁵,

- Ресоцијализација на осудените и малолетните лица и нивна успешна реинтеграција во општеството,

- Подобрување на условите и намалување на преполнетоста на КПУ и ВПУ.

Во ова Стратегија се искажува подготвеноста за воспоставување на посебна пробациска служба, притоа како слабост на досегашниот систем се истакнува пренатрупаноста на затворите⁶, неефикасниот процес на ресоцијализација, нестандартниот начин на водење на евиденција и недоволно развиениот информатички систем, како и недоволно развиената соработка со надворешните институции, како што се судовите и министерството за образование.

Стратегијата констатира дека алтернативните мерки не се имплементираат во пракса и меѓу поставените тринаесет стратешки цели, како 11-та се поставува – подобрувањето на системот за водење на евиденција во затворскиот систем и мрежно поврзување на УИС со КПУ и ВПУ т.е недостасува интерагенциско поврзување помеѓу судот и полицијата, додека како 12 - та стратешка цел се поставува воспоставувањето на пробациската

⁵Види член 2 и 3 од Конвенцијата за човекови права.

⁶Види, Julija Kozma & Francesca Klementuci, Зајакнување на заштитата на правата на осудените лица – Извештај со проценка во однос на несоодветното постапување и корупција во домашниот затворски систем, European union&Council of Europe, јули/август 2016 година, страна 3. Во времето на посетата на Затворот Идризово се констатира пренатрупаност од 182%. Годишен извештај на Управата за извршување на санкциите за работењето и состојбата во Казнено-поправните и Воспитно-поправните установи во РМ за 2015 година. Во 2015 година, 2126 лица биле на издржување на казната затвор во казнено - правните установи, страна 27.

служба, за која е донесен посебен закон, во декември 2015 година, кој ќе се примени од 1 ноември 2016 година.

Стратегија за развој на пробациската служба во РМ (2013 - 2016), донесена од Министерството за правда односно Управата за извршување на санкциите, во март 2013 година, е дефинирана како среднорочен развоен документ за чија реализација се обезбедени финансиски фондови од ИПА⁷ проектот – 2010, во делот за воспоставување на пробацискиот систем во Република Македонија.

Кога зборуваме за примената на алтернативните мерки, особено треба да се имаат предвид следните клучни претпоставки:

1. Нормирање на алтернативните мерки во материјалниот закон т.е КЗ на РМ,

2. Пропишување на условите за нивно одмерување и постапката за определување (одредување) – Кивичен закон, Закон за одмерување на видот и висината на казните, член 16⁸, ЗКП⁹, ЗИС и нивниот меѓусебен однос.

3. Пропишување на постапката за извршување на алтернативните мерки – ЗИС, Закон за пробација, подзаконски акти, пробациска служба, едукација, вклучување на невладиниот сектор.

Подготвеноста за воведување на алтернативните мерки од страна на Република Македонија.

Подготвеноста за практичното воведување на алтернативните мерки произлегува од одговорот на трите поставени прашања погоре.

Во однос на нормативните аспекти, досегашните анализи покажуваат дека покрај стратегиите со кои се покажува генералната определба за воведување на алтернативните мерки и новелирањето на Законот за извршување на санкциите, се забележани некои спорадични напори за примена на овие мерки, но истите недоволно обмислени за да се манифестираат конкретни резултати.

Во 2008 година, се преземени определени подготвителни активности за имплементација на алтернативните мерки. Така, Управата за извршување на санкциите донесе подзаконски акти – правилници, како што е Правилник за видот и условите за извршување на општокорисната работа со Прилог бр.1, Договор за општокорисна работа¹⁰ и Правилник за извршување на стручно - инструкторски надзор во извршувањето на алтернативните мерки¹¹. Покрај ова, издедени се 28 дозволи за вршење на провациски работи на лица од Центарот за социјални работи и се склучени меморандуми со јавни претпријатија на Град

⁷Инструмент за пред – пристапна помош. Понатамошна поддршка за независно, одговорно, стручно и ефикасно судство и промоција на условната казна и алтернативните мерки, Компонента 2. Поддршка на пробациската служба и ефикасно извршување на алтернативните мерки.

⁸Доколку судот утврди казна затвор во траење до 24 месеци, а при евалуацијата во значителен обем преовладуваат олеснувачки околности, при што разликата е најмалку 5 поени во корист на олеснувачките околности, може вака утврдената казна затвор да ја услови или да примени некоја од другите алтернативни мерки предвидени во членот 48-а од Кривичниот законик, ако оцени дека и со изречената условна осуда или друга алтернативна мерка ќе се постигнат целите на казнувањето во смисла на специјалната и генералната превенција.

⁹Одредбите за изрекувањето (определувањето) на алтернативните мерки.

¹⁰Службен весник на РМ бр.118/2008.

¹¹Исто.

Скопје, за прифаќање на лицата на кои ќе им биде изречена општокорисна работа.

Анализата на статистиките од досегашната примена на алтернативните мерки, покажуваат дека од пропишаните алтернативни мерки, најголема примена наоѓаат условната осуда и судската опомена. Прегледот на ове бројки доведуваат до унифициран став на научната и стручна јавност¹² дека како причина за така малата примена на алтернативните мерки се: непостоење на соодветна законска и подзаконска регулатива; непостоење на институционални капацитети за извршување на одделни видови на санкции; неподготвеност на судиите за нивно изрекување, и недоволна јавна промоција на мерките¹³. Наспроти ова, малку поголема примена на алтернативните мерки се забележува во прекршочната постапка. Така од податоците на Министерството за внатрешни работи на РМ, во рамките на активностите за спроведување на Законот за јавна чистота се издадени повеќе Записници за Општокорисна работа¹⁴.

Податоци за примена на алтернативните мерки:

Примена на условната осуда во период 1990 – 2005 година.

Година	Вкупно осудени	Условни осуди	Условни осуди %
1990	7704	2928	38%
1991	7095	2975	42%
1992	6660	2499	37.5%
1993	6538	2578	39%
1994	6724	2654	39%
1995	7711	3216	42%
1996	6341	2580	41%
1997	4732	2101	44%
1998	6128	2494	40.70%
1999	6783	2848	41.99%
2000	6496	2614	40%
2001	5952	2421	40.68%
2002	6383	2638	41.33%
2003	7661	3166	41.33%
2004	8097	3612	44.61%
2005	8845	4221	47.72%
2006	9280	4684	50.47%

¹²Види, Стратегијата за развој на пробациската служба

¹³Види, Д-р Џемали Саити, Алтернативните мерки наспроти новите облици на криминалитет, Скопје, 2013 страна 179.

¹⁴Види, Д-р Џемали Саити, Алтернативните мерки наспроти новите облици на криминалитет, страна 145. (Службен весни на РМ бр.111/2008, во периодот 22.09.2008 година до 09.01.2009 година се издадени 30.153 платни налози и 8.544 записници за општокорисна работа. Додека во периодот 1.1.2009 година до 9.1.2009 година, од стртана на полициските службеници се издадени вкупно 519 платни налози, при што на 172 граѓани по нивно барање им биле изготвени Записници за општокорисна работа. Според податоците од истиот извор, во рамките на активностите за спроведување на Законот за јавна чистота преземени во период 22.09.2008 година – 03.07.2009 година, издадени се вкупно 30.019 платни налози, при што на вкупно 13.342 граѓани по нивно барање им се издадени Записници за

2007	9639	4721	48.98%
2008	9503	4877	51.32%
2009	9801	4698	47.93%
2010	9169	4138	45.13%

Извор - Статистички годишници на ДЗС на РМ¹⁵.

Примената на условната осуда бележи постојан раст во периодот 1999 - 2010 година. Така, почнувајќи од 38% во 1999 година, 47.72% во 2005 година, се до максимални 51.32% во 2008 година.

▪ Изречени алтернативни мерки во периодот 2005 – 2010 година.

Год.	алт-мер вкупно:	затв. услов.	пар. Услов	усл. зашт.н ад.	усло. прек. Пост.	опш. кор. Раб.	суд. Опом.	куќ. Затвор
2005	4456	4307	-	-	-	-	149	-
2006	4849	4369	315	-	-	-	-	-
2007	4936	4298	423	-	-	1	214	-
2008	5059	4266	611	-	-	-	182	-
2009	4878	4238	460	-	-	-	180	-
2010	4283	3753	385	-	-	-	145	-

Од горните податоци произлегува дека од пропишаните алтернативни мерки највеќе е применета условната осуда. Во 2007 година, изречена е една мерка општокорисна работа, и тоа за кривично дело „Одземање на моторно возило“ од страна на Основниот суд Прилеп¹⁶.

Видови на условни осуди во период 2006 - 2010 година.

Година	Алтернативни мерки	Условни осуди	Затворска условна осуда	Парична условна осуда	Условна заштитен надзор
2006	4849	4684	4369	315	-
2007	4936	4721	4298	423	-
2008	5059	4877	4266	611	-
2009	4878	4698	4238	460	-
2010	4283	4138	3753	385	- ¹⁷

Примена на алтернативните мерки во период 2012 - 2015 година.

¹⁵Види, Види, Д-р Цемали Саити, Алтернативните мерки наспроти новите облици на криминалитет, Скопје, 2013 година, страна 192.

¹⁶Исто, страна 191

¹⁷Види, Д-р Цемали Саити, Алтернативните мерки наспроти новите облици на криминалитет, Скопје, 2013 година, страна 192.

■ Во 2012 година, од вкупно 9042 осудени полнолетни лица, изречени се 2807 казни затвор, 2423 парични казни и 3565 алтернативни мерки, од кои условни осуди (зтавор) 3319, условни осуди (парични) 114 како и 130 судски опомени. Изречени се 2 алтернативни мерки општокорисна работа¹⁸. Од оваа бројка, 1239 лица се порано осудувани, и тоа 517 лица за истовидни кривични дела додека 510 за други кривични дела и 212 за истовидни и други кривични дела.

■ Во 2013 година, од вкупно 9539 осудени полнолетни лица, изречени се 3064 казни затвор, 2400 парични казни и 3914 алтернативни мерки, од кои условни осуди (зтавор) 3667, условни осуди (парични) 137 како и 110 судски опомени. Не е изречена ниту една алтернативна мерка општокорисна работа¹⁹. Од оваа бројка, 1328 лица се порано осудувани, и тоа 625 лица за истовидни кривични дела, додека 484 за други кривични дела и 219 за истовидни и други кривични дела.

■ Во 2014 година, од вкупно 11683 осудени полнолетни лица, изречени се 3507 казни затвор, 2532 парични казни, 5417 алтернативни мерки, од кои условни осуди (зтавор) 5029, условни осуди (парични) 314 како и 74 судски опомени. Не е изречена ниту една алтернативна мерка општокорисна работа²⁰. Од оваа бројка 1640 лица се порано осудувани, 1058 за истовидни кривични дела додека 509 за други кривични дела и 73 за истовидни и други кривични дела.

■ Во 2015 година, од вкупно 10312 осудени полнолетни лица, изречени се 3524 казни затвор, 2089 парични казни, 4464 алтернативни мерки, од кои условни осуди (зтавор) 4358, условни осуди (парични) 43 како и 63 судски опомени. Не е изречена ниту една алтернативна мерка општокорисна работа²¹. Од оваа бројка 1906 лица се порано осудувани, 1184 за истовидни кривични дела додека 657 за други кривични дела и 65 за истовидни и други кривични дела.

Во однос на условниот отпуст, во овој период состојбата е следна: Во 2012 година, условен отпуст добиле 289 осудени, 2013 година 287, 2014 година 255, додека во 2015 година 352 осудени лица, ја добиле оваа повољност²².

Закон за пробација.

Законот за пробација ги обезбедува нормативните и институционални претпоставки²³, потребни за реализација на алтернативните мерки пропишани во Кривичниот законик и обезбедените процесни гаранции за нивно определување во Законот за кривична постапка (ЗКП член 506).

Законот за пробација ја определува дефиницијата на пробациските работи и пробацискиот службеник, пробациските работи и организационата поставеност на Управата во вршењето на пробациските работи.

Раководен од меѓународните искуства, законодавецот, пробациските работи ги групира во две основни категории на работи и тоа:

¹⁸Види, ДЗС Статистички годишник на Република Македонија, 2013 година, 0.5 Правосудство страна 172.

¹⁹Види, ДЗС Статистички годишник на Република Македонија, 2014 година, 0.5 Правосудство страна 192.

²⁰Види, ДЗС Статистички годишник на Р.М, 2015 година, 0.5 Правосудство срана 196.

²¹Види, ДЗС Статистички годишник на Р.М, 2016 година, 0.5 Правосудство страна 188.

²²Види, Годишни извештаи на Управата за извршување на санкциите за работењето и состојбата во Казнено- оправните и Воспитно-поправните установи во РМ, 2012 – 2015 година.

²³Види, Закон за пробација, член 1, Службен весник на РМ бр. 226 од 25.12.2015 година.

- Извршување на посебни обврски определени во текот на судската постапка, што се состои во процена на ризик на обвинетиот, како сервис на судот во текот на судската постапка, како помагало при одлучувањето на судот за видот на кривичната санкција во форма на предлог доставен со извештајот за процена на ризик²⁴.

- Извршување на алтернативни мерки определени врз основа на судска одлука. Во оваа категорија на работи влегуваат заштитниот надзор изречен со условна осуда, извршување на општокорисната работа, извршување на куќниот затвор и извршување на условниот отпуст²⁵.

Во законот за пробација се предвидува и соработката со здруженијата на граѓани и хуманитарни организации кои учествуваат во извршување на пробациските работи²⁶.

Во однос на неговата практична примена, особен интерес побудуваат одредбите од член 38, 39 и 40. Член 38 се осврнува на обврската за донесување на подзаконски акти, кои треба да се донесат во рок од шест месеци од влегувањето во сила на овој закон. Додека член 39, зборува за примената на законот, притоа се нотира дека со денот на започнување на примената на овој закон, ќе престане да се применува Глава XVIII - Извршување на алтернативните мерки од Законот за извршување на санкциите²⁷. Член 40, определува дека овој закон ќе се применува од 1 ноември 2016 година.

Доколку се има предвид фактот дека Глава XVIII од Законот за извршување на санкциите ја уредува целокупната постапка за извршување на алтернативните мерки и особено органот за извршување на мерките²⁸, се уште невоспоставената пробациска служба ја оневозможува примена на институтот условен отпуст од страна на надлежните судови, од причина што при одлучувањето во оваа постапка, на судовите им недостасува потребниот писмен извештај за однесувањето на осуденото лице во текот на издржувањето на казната кој го издава пробациската служба²⁹.

Овој институционален вакуум, го оневозможува остварувањето на загарантираните законски права на осудените, во однос на користењето на предвидените бенифиции. Во овој контекст е изразената загриженост на надлежните судови за начинот на нивното постапување по поднесените барања за условен отпуст, по периодот од примената на Законот за пробација³⁰.

И покрај ваквите навидум почетни институционални слабости, Законот за пробација дава солидна основа за воспоставување на потребните институционални претпоставки за примена на алтернативните мерки, но од друга страна, Кривичниот законик и Законот за одмерување на видот и висината на казните, не влеваат некој посебен оптимизам за поголема примена на алтернативните санкции. Пропишаните санкции во актуелниот Кривичен законик ја оневозможуваат пошороката примена на алтернативните санкции и тоа особено кај полесните кривични дела, за кои традиционално се пропишани

²⁴Види, Закон за пробација, член 12.

²⁵Види, Закон за пробација, член 13-36.

²⁶Види, Закон за пробација, член 37.

²⁷Службен весник на РМ број 02/2006; 57/10; 170/13; 43/14; 166/14 и 33/15.

²⁸Види, Законот за извршување на санкциите, член 226, Службен весник на РМ бр. 2/2006.

²⁹Види, Закон за пробација, член 11, член 33 став 2 и 3.

³⁰Усогласување на четирите апелациони судови во Маврово, 15-16 декември 2016 година. Како да се примени Законот за пробација при одлучување за условен отпуст, во состојба на непостоење на пробациска служба, која треба да изготви извештај за однесувањето на лицето на издржување на казната затвор.

пониски казни, од друга страна Законот за одредување на видот и одмерување на висината на казната³¹ предвидува рестриктивни услови за примена на алтернативните мерки³².

Покрај горните претпоставки, за имплементација на оваа реформа особено е битна политичката волја, односно подготвеноста да се реализираат зацртаните чекори во стратегиите и акцискиот план. Потребно е обезбедување на финансиски средства за функционирање на пробациската служба и останати ресурси, постоење на комуникациска стратегија и набавка на потребни технички средства.

За придобивките на алтернативните мерки зборуваат светските искуства³³. Денес овие мерки се повеќе се применуваат, а со оглед на поставената цивилизациска цел за хуманизација на казната, нивната цена на чинење, пренатрупаноста на затворите, одбегнувањето на непотребната стигматизација и социјална дискредитација на осудените и други ефекти³⁴.

Заклучоци:

1. Законот за пробација обезбедува соодветни нормативни претпоставки за примена на алтернативните мерки, но практичната имплементација е проследена со одредени почетни слабости. Потребно е воспоставување на соодветни институционални и технички претпоставки за отпочнување со нивната примена. Креирање на подзаконски акти и преземање на активности за вклучување на граѓанскиот сектор и градење на мерки на доверба спрема заедницата, за вклучување на истата во реализацијата на мерките.

2. Потребно е воспоставување на меѓуресурска соработка и координирање на активностите за имплементација на Законот за пробација.

3. Потребно е воспоставување на интерагенциска соработка при извршувањето на алтернативните мерки, која ќе овозможи сеопфатен и интегриран пристап на сите релевантните чинители, како и воспоставување на мерливи критериуми за успешност на имплементацијата и постигнатите ефекти.

³¹Службен весник на РМ бр.199/2014.

³²Види, Законот за одредување на видот и одмерување на висината на казната член 16.

³³Примената на алтернативните мерки во Велс, Хрватска, Албанија и други земји.

³⁴Види, Проф Д-р Владо Камбовски, Казнено – правната реформа пред предизвиците на XXI век, страна 17, 18. Овие мерки се погодни за определување на рационални границите на казненоправната репресија, кои и како такви иако се извршуваат во заедницата сепак претставуваат ограничувања.

**NORMATIVE AND PRACTICAL ASSUMPTIONS FOR APPLICATION OF
ALTERNATIVE MEASURES**

**1.02 Review Article
UDK**

Abstract

General statutory provisions for the introduction of alternative measures in the country envisaged in the Criminal Code, in 2004, did not received any appropriate normative and institutional support (reaction), so, besides the probation and parole, other prescribed alternative measures did not have any relevant application. Criminal Code of the Republic of Macedonia, Article 48 determines the objectives of alternative measures, and the possibility not to apply penalties for less than criminally responsible perpetrators of lesser crimes, when it is not necessary for a criminal legal protection, when it can be expected that the objectives of punishment can be achieved by warning the threat of punishment (suspended sentence), a warning (court reprimand) or a measure of assistance and supervision of the conduct of the perpetrator.

Key words: alternative measures, penalties, jurisprudence, courts

³⁵ Judge at the Supreme Court of Republic of Macedonia, President of the Macedonian Judges Association.