МАКЕДОНСКА АКАДЕМИЈА НА НАУКИТЕ И УМЕТНОСТИТЕ
ЦЕНТАР ЗА СТРАТЕГИСКИ ИСТРАЖУВАЊА

SOCIETAS ET SCIENTIA

Зборник на Охридската школа на природното право

2019–2021 година

СКОПЈЕ, 2022

МАКЕДОНСКА АКАДЕМИЈА НА НАУКИТЕ И УМЕТНОСТИТЕ
ЦЕНТАР ЗА СТРАТЕГИСКИ ИСТРАЖУВАЊА

SOCIETAS ET SCIENTIA

ЗБОРНИК НА ОХРИДСКАТА ШКОЛА НА ПРИРОДНОТО ПРАВО
2019–2021 ГОДИНА

SOCIETAS ET SCIENTIA

SKOPJE, 2022

MACEDONIAN ACADEMY OF SCIENCES AND ARTS
CENTER FOR STRATEGIC RESEARCH

SOCIETAS ET SCIENTIA

COLLECTION OF PAPERS OF OHRID SCHOOL OF NATURAL LAW
2019–2021

SKOPJE, 2022

МАКЕДОНСКА АКАДЕМИЈА НА НАУКИТЕ И УМЕТНОСТИТЕ
ЦЕНТАР ЗА СТРАТЕГИСКИ ИСТРАЖУВАЊА

SOCIETAS ET SCIENTIA

ЗБОРНИК НА ОХРИДСКАТА ШКОЛА НА ПРИРОДНОТО ПРАВО
2019–2021 ГОДИНА

СКОПЈЕ, 2022

Меѓународен програмски борд
акад. Владо Камбовски (МАНУ), претседател на меѓународен програмски борд
акад. Таки Фити, претседател на МАНУ
акад. Георги Старделов, МАНУ, Република Северна Македонија
акад. Абдулменаф Беџети МАНУ, Република Северна Македонија
проф. д-р Светомир Шкариќ, Република Северна Македонија
prof. Altin Shegani, PhD, Albania
проф. д-р Гордана Лажетиќ, Република Северна Македонија
prof. Davor Derencinovic, PhD, Croatia
проф. д-р Ана Павловска Данева, Република Северна Македонија
prof. Ivo Josipovic, PhD, Croatia
prof. Rumiana Jeleva, PhD, Bulgaria
prof. Dobrosav Milovanovic, PhD, Serbia
prof. Milan Škulić, PhD, Serbia
prof. Hajrija Sijeričić-Čolić PhD, BiH
д-р Елена Мујоска Трпевска, МАНУ, Република Северна Македонија

Уредувачки одбор:
акад. Владо Камбовски, претседател
проф. д-р Гордана Лажетиќ
проф. д-р Ана Павловска Данева
проф. д-р Лазар Нанев
д-р Елена Мујоска Трпевска
м-р Константин Битраков, секретар

CIP – Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека „Св. Климент Охридски", Скопје

34.047(497.7)(082)
349.6(082)

SOCIETAS et scientia : зборник на Охридската школа на природното право : 2019-2021 година / [уредувачки одбор Владо Камбовски, претседател ... и др.]. - Скопје : Македонска академија на науките и уметностите, 2022. - 217 стр. : илустр. ; 25 см

Текст на мак. англ. и итал. јазик. - Фусноти кон текстот. - Други уредници: Гордана Лажетиќ, Ана Павловска Данева, Лазар Нанев, Елена Мујоска Трпевска, Константин Битраков. - Библиографија кон повеќето трудови. - Abstract ; Summary

ISBN 978-608-203-348-8

а) Правен систем – Реформа – Македонија – Зборници б) Еколошко право – Зборници

COBISS.MK-ID 57108485

This publication was funded by the U.S. Embassy Skopje.
The opinions, findings and conclusions or recommendations expressed herein are those of the author(s) and do not necessarily reflect those of the U.S. Department of State or the United States Government.

Оваа публикација е поддржана од страна на Амбасадата на САД во Скопје.
Мислењата, откритијата и заклучоците или препораките изнесени овде се на авторот(ите) и не мора да значи дека тие се одраз на ставовите на Стејт Департментот на САД или Владата на САД.

ПРЕДГОВОР

Центарот за стратегиски истражувања при Македонската академија на науките и уметностите одлучи да вложи сериозни напори за развој на правната мисла кај постојните и идните правници, а со тоа и да придонесе кон развојот на правната наука и практика во државата. Ваквата одлука се јави како резултат на длабокото уверување дека единствено зајакнатото образование на јуристите може да доведе до стабилизација и модернизација на македонската правна рамка во иднина и да ја доведе државата еден чекор поблиску до посакуваниот прогрес.

Затоа, Центарот за стратегиски истражувања „Ксенте Богоев" иницираше перманентна научно-образовна иницијатива насловена Охридска школа на природното право. Идејата зад овој проект е да се спроведуваат научни и стручни предавања по различни предмети од областа на општествените науки со што ќе се постигнат две меѓусебно поврзани цели. Прво, респективните индивидуи ќе го продлабочат своето познавање на правниот систем на Република Северна Македонија, односно нивната моќ за критичка опсервација на состојбите ќе се засили. Второ, тие ќе придонесат за развој на македонската правна рамка, воопшто, ширејќи ги сопствените знаења и покренувајќи академски и стручни дискусии во иднина.

Пред вас е третото издание на Societas et Scientia. За разлика од претходните две изданија, третото издание е сублимат на трудови од одржани предавања и спроведени истражувања во периодот од 2019-2021 година. Центарот за стратегиски истражувања „Ксенте Богоев" од МАНУ со поддршка на Амбасадата на САД во Скопје во периодот од 30 јуни – 7 јули 2019 година, во научниот и уметнички центар „Уранија" во Охрид ја одржаа петтата сесија на Охридската школа на природното право, на тема: **Предизвици на реформата во правниот, политичкиот и безбедносниот систем во РСМ**. За да го задржиме континуитетот

и покрај предизвиците и ограничувањата од пандемијата, Организациониот одбор реши во 2021 година Школото да го одржи на хибриден начин па така, дел од учесниците присуствуваа во МАНУ а дел предавањата ги следеа по електронски пат. Амбасадата на САД овозможи техничка поддршка на настанот за учесниците и студентите да имаат можност да ги следат излагањата и предавањата без потешкотии. Во 2021 година Школото беше посветено на „Основите на реформата на правниот систем во РСМ и Еколошката правда". Темите од областа на еколошката правда и заштитата на животната средина се поместени во првиот дел на изданието а темите од областа на реформите на правниот систем во РСМ во вториот дел. Сепак, ова издание ги надминува границите на правните науки и, како што може да се забележи, е сочинето и од трудови од областа на економските науки но и правните системи на Република Албанија и Република Бугарија. На тој начин се постигнува посакуваниот дијалог меѓу научните области и на читателите им се овозможува повеќеслојна анализа на правната реалност.

Искрено се надеваме дека ова издание ќе привлече онолку интерес колку што очекуваме. Тоа би било не само мотив за идните напори туку и показател дека научната и стручната мисла може да придонесат кон напредокот на Република Северна Македонија.

Од Уредувачкиот одбор

Петта сесија на Охридската школа на природно право, „**Предизвици на реформата во правниот, политичкиот и безбедносниот систем во РСМ**“, 30 јуни – 7 јули 2019 година, Уранија Охрид

Петта сесија на Охридската школа на природно право, „**Предизвици на реформата во правниот, политичкиот и безбедносниот систем во РСМ**“, 30 јуни – 7 јули 2019 година, Уранија Охрид

За значењето и успехот на петтата сесија на Охридската школа на природно право при МАНУ, студентите го рекоа следното:

Настанот е хармонизирана низа од 7 дена, која допира разни точки од општествениот систем, притоа незаглавувајќи како класични предавања, туку како место на полемики, идни проекти и најважно, место каде што различното мислење е не само ценето, туку и слушнато.

Атанас Аврамов, мастер студии по меѓународно право, Јустинијан Први - УКИМ

Школата ми беше прекрасно искуство, затоа што многу се разликуваше од останатите школи и семинари на кои сум присуствувала. Научив многу од одличните предавачи и имаше навистина пријатна работна атмосфера. Мило ми е што бев дел од ваков настан

Анисија Стојковска, мастер студии по граѓанско материјално и граѓанско процесно право, Јустинијан Први – УКИМ

Охридска школа на природно право за нас, студентите, беше големо искуство. Освен прекрасното дружење, имавме можност да добиеме знаења и да слушаме предавања од видни теоретичари, кои не би можеле да ги слушаме и видиме во друга прилика. Организацијата беше на највисок степен. На сите идни млади правници топло им препорачувам да бидат дел од овој проект наредната година!

Драгана Коцевска, мастер студии по казнено право, Јустинијан Први – УКИМ

Ценам дека оваа летна школа којашто инволвира еминентни предавачи од земјава и странство претставуваше одлична можност за продлабочување, освежување и унапредување на знаењата во правните и политичките науки, а воедно иницира и проникна сериозни научно-едукативни дебати, а своевремено понуди солидна можност за понатамошни научни истражувања во адекватните проблематики кои беа предмет на обработка.

м-р Никола Ѓоршоски, докторант на политички науки

Охридската школа на природно право беше најдоброто искуство до сега, пропратено со исклучително добри и интересни предавања, многу забава и дружење и секако нови познанства. И секако би сакала повторно да бидам дел од истата. Со еден збор, се најпозитивно!

Ивана Балтовска, мастер студии по казнено право, Јустинијан Први – УКИМ

Доказ за спојување на искуството, учењето и забавата. Една преголема благодарност до сите учесници во школата, беше чест да се соработува со едни од најистакнатите професори и врвни експерти во својата област. До следно видување.

Елена Пејчева, мастер студии по казнено материјално право, Јустинијан Први – УКИМ

I.

ЖИВОТНА СРЕДИНА

Academician Vlado KAMBOVSKI[1]

ENVIRONMENTAL JUSTICE AS THE MOST PROMISING PLATFORM FOR SOCIAL REFORMS

Foreword

The recent summit of world leaders on climate change sends an SOS signal about the fate of humanity over which the shadow of a global cataclysm hangs. Human aggression against nature and the environment becomes dramatic, joining the natural climate changes. These destructive tendencies are an expression of the deep dysfunction between the economic, socio-cultural, political and environmental subsystems of the global industrial capitalist society, and the declared universal human rights, including the basic human right to life.

To achieve the goal of enhanced protection of the right to life and humane dignity in the face of growing environmental destruction, the movements for environmental sustainability, social justice and economic justice need to come together and realize their common interest in the building of a *democratic, eco-social society*. It is a basic postulate of the increasingly influential eco(bio)centric philosophy of law, which starts from the right to life of present and future generations and the associated global goal of *sustainable and humane social development*. The main derivative of this philosophy is the concept of *environmental justice*, understood as an *intergenerational distributive justice*. That concept is beginning to permeate a growing number of conventions for environmental protection which provide for the individual right to a healthy environment, the right to information, participation in decision-making and the right to judicial protection of those rights.

1 Head of Centre for Strategic Research "Ksente Bogoev" Macedonian Academy for Sciences and Arts

The concept of environmental justice is incorporated into national constitutional and legal systems, by strengthening environmental constitutionalism and introducing effective legal instruments for judicial protection of the right to a healthy environment. Today, its basic postulates are the main driver of deep reforms of modern law and the justice system.

New environmental public policy?

The world is entering a dangerous zone of risk posed by climate change and the rapid and uncontrolled destruction of the environment. The environmental crisis and climate changes are two major challenges of our time. Rampant deforestation, uncontrolled expansion of agriculture, intensive farming, mining and infrastructure development, as well as the exploitation of wild species have created a "perfect storm" for the spillover of diseases from wildlife to people, as happened with the pandemic Covid-19. This often occurs in areas where live the communities that are most vulnerable to infectious diseases (*Wienhues*, 2020)).

The inauguration today of the new concept of environmental justice as a center of the struggle for affirmation and respect for fundamental human rights of a healthy environment, life, and quality of life, is becoming one of the leading fields of profound social reforms, in the interest of sustainable and humane development of society. The modern concept of environmental justice is a call to reject the destructive utilitarian and pragmatic model of managing social affairs by the oligarchic structures, particularly characteristic of countries with low levels of democracy and rule of law ("hybrid systems" and "captured states").

The basic postulate of the new public environmental policy is the institutionalization of citizens' participation in policy-making, decisions-making and control over the implementation of laws, based on the principles of transparency, accountability and responsibility of public institutions. It came to the fore in the last three decades of the 20th century, especially encouraged with the activism of the United Nations, which opened new strategic directions in this field with the adoption of the Declaration at the United Nations Conference on the Human Environment, held in Stockholm in 1972 (Stockholm Declaration), and with the adoption of the Environmental Protection Program (UNEP). After that conference, a large number of international conventions on climate changes and environmental protection have been adopted and more and more international, regional and

other organizations are focused on environmental protection, including the European Union (s. *Lilic, Drenovak-Ivanovic,* 2009: 44). Today, most constitutions guarantee the right of access to public information to citizens, and most member states of the international community have regulated free access to public information (*Ackerman, Sandoval-Ballesteros*, 2006: 86). In European environmental legislation, the right of access to environmental information is regulated with the Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council of 28 January 2003 and the Environmental Information Regulations 2004.

The 1992 Rio de Janeiro Conference on Environment and Development (UNCED) focused on the link that exists between human rights and the environment in terms of procedural rights. Principle 10 of the Declaration adopted during the Rio Conference provides that at the national level, each individual shall have appropriate access to information concerning the environment that is held by public authorities, and the opportunity to participate in decision-making processes.

The protection of environmental rights in our systems are below the basic principles of public environmental policy provided by the Aarhus Convention of 1998 (effective from 2001) on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in the Field of the Environment. The structure of the environmental policy model provided for in the Convention consists of three pillars: the right of every citizen to access to the environmental information; public participation in decision-making, including laws and other regulations; and access to justice, ie the right of citizens to court or administrative proceedings in case the state violates or does not adhere to these principles. As a right to judicial protection, the Aarhus Convention distinguishes between the "public", which is all stakeholders of the state and civil society, and the "concerned public" consisting of individuals or legal entities that are affected by or interested in enacting decisions. Of particular importance is the second term ""concerned public", which should have a significant impact on the environmental decision-making process (s. *Staničić,* 2018: 111). The implementation of this postulate is one of the weakest links in our systems of environmental justice. In the operationalization of the notion of the affected public the autonomous status of the citizen is lost in the evaluation - what is the attitude, initiative, reaction, etc. of the public, especially in the case when in the decision-making participate the citizens with conflicting interests (typical is the case with "public hearings" for the adoption or amendment

of urban plans, where the following decision is justified by the determination of the "majority").

Environmental justice

In recent decades, environmental policies have come at the very center of philosophical, political, economic and legal thought, which highlights the concept of environmental justice as a symbiosis of natural human rights and the necessary responses of modern society to the challenges of the environmental crisis (the term environmental justice is used by *Low* and *Gleeson*, 1998: 2; in addition to this term, the term "ecological justice" is also used, thereby explaining that "they are really two aspects of the same relationship").

The debate on environmental justice, which is naturally related to the postulate of sustainable development of modern society, is sharply opposed by the positions of materialism and consumerism, while questioning the concept of globalization unilaterally leaning on the rough economism (*Atkinson,* 2013: 20). Much of the infrastructure and consumption patterns of 'highly developed' countries are based on unsustainably high levels of resource use. From a sustainable development perspective, 'developed countries' may be viewed not only as unsustainable, but paradoxically also less 'developed' than we often portray them (*Haugestad, Wulfhorst,* 2004: IX). The developed countries may require some patience from the rest of the world. 'Limits to growth' at a global ecology level was framed as a relatively new concept 30-40 years ago. But, more than 30 years after the first UN conference on 'the human environment' in Stockholm – which put resource limits to growth high on the agenda – mainstream infrastructural solutions in most wealthy countries are still unnecessarily resource-intensive.

Environmental justice has two rational aspects: equitable distribution of nature between humans and equitable relations between humans and the rest of nature (s. *Lilic, Drenovak-Ivanovic*, 2014: 45; *O'Gorman*, 2017: 435). Above the level of this understanding runs a very lively theoretical discourse on the issue of non-human organisms and parts of nature as recipients of distributive justice. It calls into question the *Kant's* classical conception on man as an autonomous and moral being, which limits the circle of morality, politics, and the law of relations between people as the sole subjects of rights. In a modernized form this concept is represented today by *Rawls* and other protagonists of the notion of exclusively anthropocentric based "sphere of justice" (s. *Nozick,* 1974: 28).

The concept of environmental justice, in the context of respect for fundamental human rights, is focused on distributive justice among individuals as social beings, who enjoy human rights and enjoy specific social conditions, in interaction with other individuals and the environment around them. Individuals, in their communities, create goods in connection with nature and its change (construction of dams, roads, artificial lakes, land conversion, etc.), which are put into general use and thus become public goods. With regard to all goods that are of general importance to all members of the social community, the key determinant of the sociability of human rights requires the exclusion of any monopoly on them. Prevention of such a monopoly can be achieved if access to common goods becomes the subject of rules of distributive justice for various areas of social life, including the goods that make up the environment (see *Walzer,* 1983: 17).

An important limitation of the reductive approach to distributive justice, as a fair satisfaction of the interests of existing members of the social community, is the introduction of the concept of intergenerational justice, based on the ecocentric philosophical paradigm of humane and sustainable social development. Of paramount importance is the maturation of skepticism towards the economic dogma of growth and development at all costs, mainly by exploiting natural resources under any conditions.

The concept of environmental distributive justice is based on three postulates. First, it is expressed as a demand for an impartial distribution of public goods, based on the social contract of the current generation (*Rawls,* 1973: 302). Second, because of the understanding of environmental justice as an integrative notion, the distribution of public goods should respect the legitimate interests of future generations. And third, the concept of distributive justice implies an equitable relationship between man and the natural resources (living and non-living world) that surround him. Although non-human organisms or the inanimate world are not moral entities, they should be considered to have inherent requirements for proper human behavior (*Baxter*, 2005:4).

The concept of environmental justice encompasses concerns for distributive, corrective and procedural justice (*Ebbesson, Okowa,* 2009:4). It is most commonly divided into two (distributive justice, procedural justice) or three (complementary: justice as recognition) basic patterns. Distributive justice defines the distribution of goods or bads in terms of harms and risks. The evaluation of distributive justice often follows quantitative, statistical approaches, e.g. measuring air quality in the neighbourhood of

industrial production facilities and analysing particularly polluted parts of the city while at the same time taking into account the social structure of the affected neighborhood (*Walker* 2012: 10). Procedural justice in the sense of a broad, inclusive and democratic decision-making procedure is defined as a tool or even a prerequisite for achieving distributive justice (*ibid*: 47). Justice as recognition as a third separate, but closely connected concept focuses in particular on the consideration of potentially affected persons or groups of persons and their claim-making. It was introduced into the debate by *Schlosberg*, defining recognition both as subject and as condition of justice. He has offered a most holistic explanation, defining environmental justice as having four aspects: the fair distribution of environmental goods and harm; the recognition of human and non-human interests in decision-making and distribution; the existence of deliberative and democratic participation; and the building of capabilities among individuals, groups and nonhuman parts of nature. He starts from the thesis that justice is not only—and not even *primarily*—about securing a fair distribution of goods. Treating others justly also involves recognizing their membership in the moral and political community, promoting the capabilities needed for their functioning and flourishing, and ensuring their inclusion in political decision-making. The theory and practice of environmental justice necessarily includes distributive conceptions of justice, but must also embrace notions of justice based in recognition, capabilities, and participation and relations between human communities and non-human nature (*Schlosberg,* 2007:145).

The concept of environmental justice has been classified as four-fold (*Kopnina,* 2014: 2). The first conception refers to inequitable distribution of environmental burdens such as hazardous and polluting industries to vulnerable groups such as ethnic minorities or the economically disadvantaged populations. The second conception refers to the developed and developing countries' unequal exposure to environmental risks and benefits, such as the consequences of climate change. The third aspect of environmental justice is intergenerational justice, commonly conceived as justice between present and future generations of human beings. This conception is largely based on the *Brundland report's* famous formulation of sustainable development as 'development that meets the needs of the present generations without compromising the ability of future generations to meet their own needs' (Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future 1987).

Environmental justice is in itself a controversial idea for many philosophers, especially when placed in an intergenerational context, which implies a special relationship between present and future generations in linking their interests (*Hiskes*, 2009: 2). In the philosophical tradition from Aristotle until today, the prevailing view is that justice is characterized by a kind of reciprocity (*do ut des*), which can hardly be defined as reciprocity between present and future generations. In a literal sense, reciprocity would mean that the present generations have the right to use nature for their own purposes, but also the duty to preserve it for future generations. But future generations? For them we can assume that they will have such a right and duty towards those who come after them, but not towards the existing generations. Is there a moral basis for the request to preserve the whole nature, without any interventions, for future generations and, for that purpose, to deprive the existing generations of any conveniences in its use? It can be considered as presumed or "reflexive reciprocity" in the imagined convergence of the present and the future.

The subject of great debates is the concept of environmental justice, which involves the so-called biospheric egalitarianism, focused on other species independent of their instrumental value for humans and refers to justice between human and non-human species (*Baxter,* 2005, 43). The problem with living and non-living worlds as elements of the environmental justice community is that they cannot be subjects of moral and legal duties and rights. This does not mean that we can directly wrong nonsentient entities or that we have duties to them, but rather that they can give us moral reasons to choose one course of action over others. Their value can count in our considerations and, in some cases, may place constraints on what we can do in the name of justice. Second, entities can be afforded legal protection without those entities being the bearers of moral rights. All of this is to say that dropping justice talk for nonsentient life and ecosystems does not entail denying their value, ignoring them in our moral and political thinking, or leaving them vulnerable to abuse and neglect by humans (*Pepper,* 2018: 17).

Eco(bio)centrism as a philosophical basis of environmental justice

The inauguration of the new environmental constitutionalism on the principles of environmental justice presupposes a turn in the dominant philosophical and legal categories of the subjects of rights, their protection, as

well as the principles on which the concept of liability for environmental rights is based. As a counterpoint to the technological dimension of economic development, the main preoccupation of ecocentric philosophy, as a synthetic projection of the future is the maintenance and promotion of the right to life and, on that basis, the humane and sustainable development of society. Unlike the ruling anthropocentric approach, ecocentric philosophical thought develops new social and moral arguments, on which the political and legal paradigm of environmental justice can be based, on the idea of an eco(bio)centric ecumenism in which non-human organisms, ie parts of living and non-living nature, are members of the community of justice and recipients of distributive environmental justice.

Its goal is to promote new values, moral attitudes that meet the requirements of the new post-industrial era. Such knowledge implies a redefinition of the relationship between anthropocentric and biocentric ethics, on which the new ethics of responsibility should be based (terms introduced by the discussions of *Leopold*, *Gallicott* et al. for the so-called "earthly" and "central" philosophy; s. *Marjanović,* 2011: 527). In response to the demands of its time, the new concept of ecocentric (biocentric) philosophy in the whole center sets the postulate of responsibility for the state of humanity, the perspectives of future generations and the whole of nature and life in general as an indispensable condition for human existence. It is a holistic approach, which views life as a whole that constitutes the biological and moral community, and the right to life of all living world - flora and fauna in any form, even the material world which is a condition for life, as an ecocentric axis of politics, law, morality and the overall value system. On this understanding is laid the basic human right to life in dignity, which is much more than the inviolable right to a healthy environment, and includes all components of quality of life in the full sense of the word.

Biocentrism opens up a whole new perspective on basic categories of the law, which are closely related to the status of human rights. Of particular importance is the idea of positioning of prospective responsibility as a new categorical notion of responsibility, different from today's ruling retrospective responsibility. The second is responsibility for what a person has done by violating his duties. It is different from prospective responsibility, which is the responsibility of the individual for what he was obliged to do, for the offspring, for what may appear in the future. *Jonas* (in his 1979 book "The Principle of Responsibility") starts from the view that only metaphysics can develop the speculative basis of the "transcendental or

metaphysical duty of the individual for the existence of people on Earth in the future, embodiments of this human genus under those conditions of existence that still allow the realization of the idea of man" (*Jonas,* 1984: 292). He identifies the idea of man with the idea of freedom, so that the core of the ethics of responsibility is the sense of responsibility and freedom, which should lead the individual to a clear opposition to destructive or totalitarian concepts of the future, developed on any basis (economic, military, political, etc.). In that sense, ethical responsibility is not only about maintaining the human species, but also the entire living and non-living world, which is a condition for maintaining life on earth. It also includes the maintenance of the institutions of the human cultural tradition that are unsurpassed achievements. Just as the continuity of human existence, the common life of young and old generations, expresses the coexistence of members of different ages, so in a broader, cultural sense, cultural tradition signifies the coexistence of past cultural achievements and traditional ethics and the emergence of new cultural and ethical values (s. Šarčević, 2005: 28).

That postulate is the starting point for the claim for individual responsibility as a necessary component of solidarity and obligation to actively participate in the collective activities of humanity, developed as interindividual and international responsibility. Every individual is obliged to anticipate the negative consequences of his actions and is responsible for them, according to the new "environmental imperative" which reads: "act so that the consequences of your actions will be consistent with the permanence of real human life on earth" (*Jonas*). Bioethics does not exclude retrospective responsibility, but only adds new ethical obligations to the existing ones, including the obligation for absolute respect for life, freedom and other human values (*Calicott,* 1999:124).

Ecocentric philosophy as the basis of the legal model of environmental justice implies equal treatment of all participants in distributive justice and impartial resolution of their conflicts over the use of the environment. It is achieved through the harmonious acceptance of the following reasonable rules: everything that endangers vital interests, everything that creates unjust privileges for one in relation to others, as well as everything that endangers public goods or means failing to protect them should be rejected. These rules should be guaranteed by strict constitutional and institutional guarantees (*Barry,* 1999:67).

The responsibility of the individual for the consequences of his actions imposes a requirement for its strict legal regulation, but on different principles, from those on which the retrospective individual responsibility acts - for what the individual according to his social role was obliged to foresee as a consequence of his actions and to prevent it. In the field of environmental justice, which is closest to the concept of prospective responsibility, determining the responsible "roles" of individuals, their rights and duties, as well as the actions they take or miss, should take solid forms and contents through appropriate amendments to the criminal, civil and administrative legislation.

Instruments of environmental justice: environmental constitutionalism and rule of law

Environmental constitutionalism is today becoming the main postulate of the idea of environmental justice, as a requirement that implies raising the level of basic constitutionally guaranteed right to a healthy environment as an emanation of the right to life, as well as constitutional mechanisms and guarantees for its respect and protection. With its primary guarantee function, the constitution must not only proclaim the values of an environmentally just society, but also fix the processes and institutions for its realization. The achievement of such a goal can be achieved, in addition to the protection of the right to a healthy environment, primarily by providing constitutionally guaranteed rights to information and participation of citizens in the adoption of laws and constitutionally guaranteed right of citizens to judicial protection of the environmental rights.

Environmental constitutionalism is a relatively recent phenomenon at the confluence of constitutional law, international law, human rights, and environmental law. It embodies the recognition that the environment is a proper subject for protection in constitutional texts and for vindication by constitutional courts worldwide (s. *May, Daly,* 2019: 7). It is variable, encompassing substantive rights, procedural rights, directive policies, reciprocal duties, or combinations of these and other qualities. Environmental procedural rights normally involve requirements for environmental assessment, access to information, or rights to petition or participate. Environmental constitutionalism is pervasive and profound: it furthers the possibilities of constitutional reformation, notions of intergenerational equity, legislative responses to environmental challenges, and the need for policy decisions to be made through open and inclusive processes. En-

vironmental constitutionalism also serves as a proxy for social compacts with present and future generations. While imperfect and imprecise, it gives judges additional tools for advancing social and environmental justice under the rule of law.

Since the Stockholm Declaration of 1972 linking human rights and environmental protection, in what has been called an environmental rights "revolution", most countries have adopted provisions addressing environmental matters in some way in their constitutions, expressly or implicitly recognizing some kind of fundamental right to a quality environment. Some constitutions recognize specific rights concerning water, sustainability, nature, public trust and climate change. About two-thirds (126) of the constitutions in force address natural resources in some fashion, including water (63), land (62), fauna (59), minerals and mining (45), flora (42), biodiversity or ecosystem services (35), soil/sub-soil (34), air (28), nature (27) (*ibid*., 19). Approximately three dozen countries in the last thirty years have constitutionalized procedural rights in environmental matters as a means of complementing or supplementing other constitutional, legislative, and regulatory norms. An exemplary model for such constitutional solutions is the French Constitution, which incorporates the 2004 Charter of the Environment. The Charter guarantees that "every person has the right, under conditions and limits defined by law, to access information relative to the environment that is held by government authorities and to participate in the development of public decisions having an impact on the environment."

It is very important that the biocentric environmental constitutionalism addressing nature appears as constitutionally guaranteed governmental duties or substantive rights of nature. Germany's constitution, for instance, requires the government to protect "the natural bases of life and the animals within the framework of the constitutional order by legislation, and in accordance with law and justice, by executive and judicial power" (the postulate of environmental sustainability: "we do not inherit the Earth from our ancestors: we borrow it from our children."). Since the concept was first promoted as a single-sentence principle of international law at the Stockholm Conference in 1972, it is now a common if not ubiquitous feature in legal expressions at the international, national and subnational levels, culminating in 17 Sustainable Development Goals the United Nations (UN) established in 2015, to be achieved by 2030.

The next emanation of the postulate of environmental constitutionalism - rule of law, imposes the integralist understanding of law in general as a synthesis of ideas, values and principles of law, the system of positive legal norms, application of norms and fair court rulings in specific cases relating to environmental protection.

The environmental constitutionalism is alive to the extent that constitutional principles and norms have been translated into legal reality through the consistent application of the rule of law. This is not the case with countries in transition, where the application of this principle is at a very low level. Some of them are already members of the EU and closer to its standards of environmental justice, while others still face the basic problems of the rule of law, overshadowed by the problems of environmental protection due to captured institutions and the imposition of priorities and policies exclusively from the positions of from the position of the struggle for power of political elites (*Stec,* 2009: 173). In these countries, the issue of environmental justice becomes a matter of redefining the relationship between the individual and the government, in which the protection of nature from unrelenting urges for its destruction by uncontrolled government becomes a paradigm of the pursuit of democracy, legitimacy of government and rule of law.

The constitutionalization of the right to a healthy environment, as a complementary element of the protection of the right to life, has already become a regular practice. But its poor implementation is due to disrespect for the rule of law (*Boyd,* 2012:12). This can only be partially offset by greater judicial activism, which from another side in the absence of legislation can grow into judicial arbitrariness For these reasons, the promotion of the principle of the rule implies, among other things, passing the legitimate laws enacted for the common good, guided by the idea of justice for all. In light of these requirements, the analysis of environmental legislation in our region points to a number of weaknesses, the most notable of which is the reductionist approach to defining the environment as the physical environment of man, excluding respect for the intergenerational aspect of environmental justice. Not coincidentally, the weakest point in the existing laws is the absence of regulation on strategic medium and long-term planning, with the necessary legal instruments and guarantees that the adopted plans will not remain blank sheets of paper.

The effective prevention of abuses of power and crime in the environmental sphere, as part of the rule of law postulate, is also crucial to the

concept of environmental justice. This is highlighted by the fact that there is a widespread prevalence of illegality in environmental protection, which goes almost to the absence of any control over the application and the existing laws.

Judicialization of environmental justice

Environmental constitutionalism is likely to be more effective when it is selfexecuting – that is, when it does not require interceding legislative action. Provisions are more likely to be held to be self-executing when they appear alongside other constitutional rights, for example, in a constitution's "Bill of Rights," or listing of fundamental rights or when they clearly indicate that the matter is a "right." The constitutions of the majority of nations that have adopted substantive environmental rights seem to classify them as self-executing. Countries in Central and Eastern Europe have led the way in this regard, including the countries in our region, but the

enforceability of the constitutional provisions seems to be conditioned on state action or implementation, rendering such rights unenforceable until executed by the state. There are no effective constitutional mechanisms for the protection of citizens' rights in the event that state bodies fail to perform their duties in relation to environmental protection.

Realistic prospects for the realization of the concept of environmental justice are opened by the growing activism of the constitutional courts which, through a creative interpretation of constitutional principles and provisions on the protection of the environment, expands the space for constitutional control of laws and for the current application of international standards in domestic legislation. The leading independent environmental rights cases come from Central Europe where constitutional courts have been enthusiastic enforcers of textually explicit environmental provisions, or constitutional provisions that direct the government to protect the environment as a matter of duty or policy. But, constitutional courts in the majority of countries are engaged in the protection of environmental rights episodically, so that many constitutionally guaranteed rights remain in the status of „dormant" environmental rights. The constitutional judiciary in our region remains in such a passive position in preventing severe environmental devastation in the sphere of urbanism and construction, exploitation of water, forests and mineral resources, covered by the adoption of laws, spatial planning plans etc.

Access to justice and judicial protection of the right to a healthy environment before the regular courts are the most neuralgic elements of environmental justice policy. Access to justice means first and foremost the protection of the right to a healthy environment in administrative proceedings, due to the fact that the administration, ie public services, are competent to make decisions and resolve various issues related to obtaining permits, prescribing bans and other actions. The analysis of the formal competencies and practices of public administration in our region point to the conclusion that there are a number of weaknesses, that make the system of administrative and administrative-judicial protection of central rights completely inefficient (for North Macedonia s.*Analiza*, 2021**;** on the Serbian system of administrative and judicial protection s.*Lilic, Drenovak-Ivanovic*, 2014: 39). The performance of administrative functions, especially the functions of inspections and administrative courts, is far below the Recommendation R (2004) 20 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to the Member States on the minimum criteria for its organization and action (procedures, decisions, reports, etc.) and judicial review of administrative acts. Unlike the solution in our laws, according to the Recommendation, both individual and general legal acts of the administrative bodies are considered administrative acts, as well as the physical actions undertaken by the administration during the exercise of its powers, which may affect the legal interests of natural and legal persons. On the other hand, the judicial control of the legality of the administrative acts, according to the Recommendation, also refers to situations when the administrative body, contrary to the legal obligation, refuses or fails to take appropriate action.

The latest trend in the national legal systems of promoting the concept of environmental justice is the recognition of the right of citizens to access justice and submission of effective legal remedies to administrative and judicial bodies for protection of the right to a healthy environment. In that direction are the principles of human rights and environment of the UN from 2018 (s.*Schall,* 2008: 417).

European Convention on human rights and the Charter of Fundamental Rights of the European Union are designed to provide a general protection of the environment as such and do not expressly guarantee a right to a sound, quiet and healthy environment. They indirectly offer a certain degree of protection, as demonstrated by the evolving case-law of the ECtHR. The Court has increasingly examined complaints in which individuals have

argued that a breach of one of their Convention rights has resulted from adverse environmental factors (s. *Manual,* 2012:7).. The Court has already identified in its case-law issues related to the environment which could affect the right to life (Article 2), the right to respect for private and family life as well as the home (Article 8), the right to a fair trial and to have access to a court (Article 6), the right to receive and impart information and ideas (Article 10), the right to an effective remedy (Article 13) and the right to the peaceful enjoyment of one's possessions (Article 1 of Protocol No. 1).

Our systems of justice are far below these standards. The constitutions prescribe the right of every person to a healthy environment and the obligation of the state to provide conditions for exercising this right, but this proclamation has no decisive reflection in the laws. The laws allow initiating an administrative dispute before the administrative court following a previous administrative procedure on appeal, in case of violation of the rights of information and participation of citizens in decision-making. But in fact, the rights of the citizens remain without effective protection - it is realized before the administrative courts, which are not courts in the real sense, because as a rule they do not decide in contradictory and transparent procedure and do not make meritorious decisions (practice of Macedonian administrative courts), so that none of their judgments would pass the ECtHR test, conducted on the basis of Article 6 of the ECHR (the requirement of an "independent and impartial tribunal" and "a fair and adversarial procedure").

In several countries the environment is protected through the constitution (Bulgarian constitution, the constitution of Poland, the constitution of the Slovak Republic, the Serbian constitution, the Macedonian constitution, the constitution of Slovenia, etc.). Most countries have developed either framework legislation often defining basic principles of environmental protection and/or they have enacted a number of specific legislations in the main environmental sectors (s. *Manual,* 2012: 162). In more and more legislations, various solutions are being adopted regarding access to justice and judicial protection of the right to a healthy environment. For example, in Belgium not only individuals but also NGOs have various possibilities of obtaining access to justice through both judicial and administrative procedures. Generally, to have a standing in the Belgian Courts the applicant needs to prove that he or she has an interest in his or her claim. Similar to Belgium, NGOs in Switzerland are entitled to access justice claiming a violation of the environmental legislation. The Hungarian Act on the General

Rules of Environmental Protection provides that natural and legal persons and unincorporated entities are entitled to participate in non-regulatory procedures concerning the environment. The Act, in addition, contains the idea of actio popularis stating that "in the event the environment is being endangered, damaged or polluted, organisations are entitled to intervene in the interest of protecting the environment" which includes filing a lawsuit against the user of the environment.

In the last decade, the right of access to justice and judicial protection of rights has begun to take effect in a number of countries, with the acceptance before the regular courts of lawsuits from citizens or NGOs not only lawsuits based on claims for injury or specific material or non-material damage (damage to health, property damage), but also for causing general danger or creating an opportunity to endanger the environment by taking illegal actions of private persons, actions of competent authorities, or not taking measures to protect the environment.

The precise regulation of the duties of the competent bodies creates an opportunity for wide opening of the doors of the regular judiciary for lawsuits from citizens and non-governmental environmental organizations before the regular courts. The courts face the need for specialization of judges, as well as the establishment of special departments for environmental justice, following the reputation of the Swedish environmental courts, established by the Swedish Environmental Code of 1999 (courts act in a specially regulated procedure, which, according to one Swedish judge, is characterized by the following difference from criminal, civil or administrative court decisions: they make decisions not about what happened, but about what could or would happen in the future). The Environmental Code of Sweden is comprehensive legislation giving environmental courts both civil and administrative jurisdiction and a range of enforcement powers (*Bjälläs,* 2010: 178). There are five regional environmental courts which are connected to the five district courts of the civil justice system. There is one superior environmental court, the Environmental Court of Appeal. The regional courts are connected to district (civil) courts and the Environmental Court of Appeal is a division of the Court of Appeal in Stockholm. The courts have power to review and rule on both the legality and the merits of decisions made by regional boards and by local authorities. Beginning in May 2011, the Environmental Courts have become Land and Environment Courts and also decide cases that arise from the application of the Act of Planning and Building, including review of local land use

plans and building permits. The courts have more power than do ordinary civil courts to prioritize very urgent cases. (s.*Stec,* 2009:180).

The numbers of environmental courts and tribunals have been increasing tremendously in the twenty-first century in various countries. An analysis concerning the origin and development, standing, the composition of judges, the litigation costs of the Sweden environmental courts will be revealing and beneficial for the bettering of the national environmental courts systems. One of the problems in developing the concept of judicial protection of the right to a healthy environment - the identification of the victim of its violation as a condition for obtaining the status of active party (plaintiff) in administrative-court or court proceedings, begins to be overcome thanks to the recent development of victimology as a science of the victim. That, together with the expansion of the notion of "victim", which includes collective victim, also expands the notion of "environmental damage" in terms of not only a specific injury or threat, but also the general degradation of the ecological balance, regardless of whether it is a consequence caused by actions envisaged as criminal offenses or civil tort. The consequence of their acceptance is the opening of the value issue for determining normative criteria according to which it can be judged whether any intervention in nature or the ecosystem is "harmful" and constitutes an abuse of power, as well as emphasizing the need for a new conceptualization of the notions of environmental damage.

Conclusion

The introduction of the concept of environmental justice in our legal systems is an imperative of the principle of protection of the right to life as a fundamental, natural and inviolable right. With all its implications - constitutionalisation of the right to life in the healthy environment, embedding environmental rights in the national policy and legal framework, consistent application of the rule of law, establishing citizen control over potentially harmful environmental activities, requiring environmental impact assessments, securing public participation and access to information on environmental matters, making environmental rights judiciable and the environment a public concern - the postulates of ecological justice, and eco(bio)centric philosophies of law must become the initiators of deep legal and institutional reforms.

Their implementation will be paid for by sacrifice of the current system of

oligarchic rule of society and of the captured state, but it is the only way in which the right to life will receive its full dignified and humane content.

Bibliography

Ackerman, John M., Sandoval-Ballesteros, Irma E., (2006):The Global Explosion of Freedom of Information Laws, Administrative Law Review, Vol. 58, No. 1

Анализа на празнини и недостатоци- предизвици и можности за инстуционалната и правната рамка на животната средина, ЦПИА, (изд.Л. Стојкова Зафировска), Скопје, 2021

Atkinson, Christopher L. (2013): Public Policy Processes and the Environment: Implications for a Sustainable Future, Emerald Group Publishing, http://dx.doi.org/10.1108/SAMPJ

Barry, J. (1999): *Rethinking Green Political Theory*, London, Thousand Oaks, CA, and New Delhi

Baxter, Brian, (2005): A Theory of Ecological Justice, London and New York

*Bjälläs, Ulf, (*2010): Experiences of Sweden's Environmental Courts, Journal of Court Innovation

Boyd, David, (2012): The Constitutional Right to a Healthy Environment, Environment Science and Policy for Sustainable Development 54(4):3

Callicott, J.Baird, (1999): Holistic Environmental Ethics and the Problem of Ecofascizm, Beyond the Land Ethic: More Essays in Environmental Philosophy, New York

Charte de l'environnement, Loi constitutionnele no 2005-205 du 1er mars 2005 (JORF n°0051 du 2 mars 2005 page 3697)

Ebbesson, Jonas, Okowa, Phoebe (edits.), (2009): Environmental Law and Justice in Context, Cambridge, New York

Goodin, Robert E., Moran, Michael, (2013): Overview Of Public Policy: Thw Public Ans Its Policies, The Oxford Handbook of Political Science, Oxford

Haugestad, Anne K., Wulfhorst, J.D., (edits.), (2004): Future as Fairness, Ecological Justice and Global Citizenship, Amsterdam-New York

Hiskes, Richard P., (2009): The Human Right to a Green Future. Environmental Rights and Intergenerational Justice, Cambridge, New York

Jonas, Hans, (1984): Das Prinzip Verantwortung, Frankfurt am Main

Kopnina, Helen, (2014): Environmental justice and biospheric egalitarianism: reflecting on a normative-philosophical view of human-nature relationship Earth Perspectives, SpringerOpen Journal

Lilic, Stevan, Drenovak, Mirjana, (2009): Administrative and Administrative-Judicial Protection of the right of public participation in matters of environmental importance in Serbia, Annals at the Faculty of Law in Belgrade, Belgrade

Lilić, Stevan, Drenovak-Ivanović, Mirjana, (2014): Ekološko pravo, Drugo, ažurirano izdanje, Beograd

Low, N. and Gleeson, B., (1998): *Justice, Society and Nature: an exploration of political ecology*,London

Manual on Human Rights and the Environment, (2012): Council of Europe Publishing, Second edition

Marjanović, Miloš, (2011): Od antropocentrične ka biocentričnoj etici i pravnoj regulaciji, Pravni život, Tematski broj: Pravo i odgovornost, Tom IV br.12

May, James R. & Daly, Erin, (2019):Global Judicial Handbook on Environmental Constitutionalism (Third Edition), UN Environment Programme

Nozick, R., (1974): *Anarchy, State and Utopia*, Oxford

O'Gorman, Roderic, (2017): Environmental Constitutionalism: A Comparative Study, Transnational Environmental Law Vol.6/3

Pepper, Angie, (2018): Delimiting Justice: Animal, Vegetable, Ecosystem?, Les ateliers de l'éthique The Ethic Forum, Volume 13, Number 1

Preporuka R (2004) 20 Komiteta ministara Saveta Evrope državama članicama o sudskoj reviziji upravnih akata, usvojena od Komiteta ministara 15. decembra 2004.

Rawls, John, (1973): A Theory of Justice, Harvard- Cambridge

Šarčević, Abdulah, (2005): Filozofija i etika/Suvremena fenomenologija svijeta života, Kritika filozofije povijesti i metafizike Zapada, Sarajevo

Schall, Christian, (2008): Public Interest Litigation Concerning Environmental Matters Before Human Rights Courts: A Promising Future Concept?, Journal of Environmental Law, Oxford

Schlosberg, David, (2007): Defining Environmental Justice: Theories, Movements, and Nature, Oxford University Press

Staničić, Frane, (2018): Razlikovanje javnog interesa, općeg interesa i interesa Republike Hrvatske... Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 55, 1

Stec,Stephen, (2009): Environmental justice through courts in countries in economic transition, u:Environmental Law and Justice in Context, edited by J.Ebbesson, P. N. Okowa, P. Okowa, Cambridge

Walzer, M., (1983): *Spheres of Justice: a defence of pluralism and equality*, Oxford

Wienhues, Anna, (2020):What is ecological justice, and why does in matter today, Transforming Society, 6th October 2020, http://www.transformingsociety.co.uk/2020/10/06

Проф. д-р Гордана ЛАЖЕТИЌ[2]

ЗДРАВА ЖИВОТНА СРЕДИНА И ЕКОЛОШКА ПРАВДА –РЕАЛНОСТ ИЛИ МИТ?

"Man has a special responsibility to safeguard and wisely manage the heritage of wildlife and its habitat"

(1972 UN Stockholm Declaration on the Human Environment)

Вовед

Во пресрет на 50-годишнината од Стокхолмската декларација на ООН посветена на животната средина, поразителни се индикаторите за загадувањето, климатските промени и отсуството на ефективна еколошка правда.

Состојбата со животната средина предизвикува висок степен на загриженост, како поради отсуството на ефективни мерки и активности за реално воочување на состојбата, така и поради непостоењето предуслови за минимизирање на ризиците, со што би се манифестирала вистинска грижа за животната средина, заштита на здравјето на луѓето и на целиот жив свет согласно меѓународно прифатената норма за Системот на управување со заштита на животна средина ISO 14001.

Секој поединец треба да ги почитува потребите на другите живите битија и циклусите што се одвиваат во природата. Човекот е најголем узурпатор на природните ресурси, а отсуството на еколошка етика и неодговорен однос кон природата и природните ресурси во последните неколку децении предизвикаа ненадоместливи последици. Од овие причини фокусот се пренасочи од потребите на човекот и неговиот развиток врз состојбата со животната средина, природните ресурси и климатските промени.

2 Редовен професор, Правен факултет „Јустинијан Први" – Скопје, gordana2206@gmail.com.

Секоја година на денот на планетата Земја, 22 април, се истакнува дека човекот е ризик за природата, а загадувањето е опасно за здравјето на целиот жив свет, а дека поради негрижата и загадувањето на животната средина со право се констатира дека загадувањето зема „данок во живот“[3]

Во рамките на криминологијата се развива посебна област што е посветена на проучување на штетите врз животната средина, етиологијата и феноменологијата на облиците на загрозување на животната средина, која се нарекува зелена криминологија (*green criminology*), а анализата на состојбата на лицата кои индивидуално или колективно претрпеле штета или значително оштетување на нивните основни права на здрава животна средина придонесе за развој на посебна подгранка во виктимологијата наречена зелена виктимологија (*green victimology*).

Еволуцијата, наталитетот, индустријализацијата и техничко-технолошкиот развој од една страна ги оценуваме како придобивки и цивилизациски вредности што го изменија животот на човекот и другиот жив свет, но на нив треба да се гледа и од аспект на главните ризици за заштита на природата, оптимално искористување на природните ресурси, неповратни климатски состојби. Загрозеноста на живиот свет во целина е реалност со која се соочуваме. Процесите во природата се одвиваат бавно, во циклуси со повеќегодишно и повеќедеценско траење. Состојбата со животната средина ја отсликува неодговорноста при нејзиното неразумно користење, загадување, оштетување, непочитување на закономерностите на различните биодиверзитети, што придонесе за одумирање на определени видови и проширување на листата на загрозена флора и фауна.

Пандемијата на КОВИД-19 во првите месеци по појавувањето придонесе за глобална изолација, ограничено движење и патување, со што целосно запреа воздушниот и железничкиот сообраќај, а патничкиот сообраќај се одвиваше во навистина ограничена мера, сосема непри-

3 Објавено на 22.04.2021, https://www.dw.com/mk/%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD%D0%B5%D1% 82%D0%B0%D1%82%D0%B0-%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%B0-%D0%BE%D0%B3%D1%80 %D0%BE%D0%BC%D0%BD%D0%B0-%D0%B4%D0%B5%D0%BF%D0%BE%D0%BD%D0% B8%D1%98% D0%B0-%D0%BF%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D0%B5%D0%BC%D0%B8%D1%98%D0%B0%D1%82%D0 %B0-%D1%98%D0%B0-%D1%82%D1%83%D1%80%D0%BA%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D1%80%D 0%B0%D0%B1%D0%BE%D1%82-%D0%BD%D0%B0-%D0%B0%D0%BC%D0%B1%D0%B8%D1%81/a-57287060.

родна за вообичаениот начин на живот. Индустријата во голем број сектори запре, освен оние што обезбедуваа нужни производи за живот. Како резултат од ваквите состојби, загадувањето како да исчезна и резултатите во однос на состојбата со животната средина беа вчудоневидувачки во позитивна смисла на зборот. Поради чистиот воздух во Џаландхар, Индија за првпат по цели три децении можел да се види врвот на Хималаите, којшто претходно редовно бил обвииен со густа магла од чад од возилата и другите загадувачи на воздухот.[4] Невообичаена појава била забележана и во Венеција, каде што за првпат водата била сина и граѓаните ја споредувале со Малдивите, поради синилото и бистрината на водата во која биле во можност да ги видат рибите како пливаат.[5]

Преку активностите на ООН, СЕ и ЕУ се воочува интензивирање на процесот за донесување инструменти, стратешки планови, долгорочни програми, преземање активности и средби на коишто прашањето за заштитата на животната средина има средишен фокус.

Несомнено е големо влијанието на Конвенцијата на ООН од Архус од 1998 година, која им го призна на европските граѓани законското право на пристап до информации, правото да учествуваат во донесувањето одлуки и по судски пат да ги остваруваат своите права за прашања поврзани со животната средина. Практиката покажува дека и поединците и здруженијата кои настојуваат по судски пат да ги остварат овие права, наидуваат на сериозни пречки кои придонесуваат правото на животна средина да остане неефективно, а сето ова им остава простор на загадувачите да водат сметка само за сопствените комерцијални цели и лукративниот аспект на проектите и преземените чекори, свесни дека правните лавиринти *de facto* имаат ескулпирачко дејство.

Уредувањето и хуманизацијата на просторот и заштитата и унапредувањето на животната средина и на природата, согласно чл. 8 од Уставот на РСМ, спаѓаат во темелните вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија, а правото на здрава животна средина е прокламирано како фундаментално право.[6]

4 Објавено на 20 април 2020 година, https://publicist.mk/vrvot-na-himalaite-konechno-vidliv-posle-30-godini/ (посетена на 09.08.2021).

5 Објавено на 17 март 2020, https://makfax.com.mk/svet/%D0%B2%D0%BE%D0%B4%D0%B0% D1%82% D0%B0-%D0%B2%D0%BE-%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%B5%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B0-%D 0%BD%D0%B8%D0%BA%D0%BE%D0%B3%D0%B0%D1%88-%D0%BD%D0%B5-%D0%B1%D0%B8%D0 %BB%D0%B0-%D0%B F%D0%BE%D1%87/.

6 Ова е во контекст на тврдењето дека уставите на државите не треба да содржан

Но, додека Уставот пропишува право на секој човек на здрава животна средина, едновремено пропишува и обврска за државата да обезбеди услови за остварување на ова право на граѓаните. Процесната правна заштита претпоставува потребно ниво на едукација за гонење и пресудување на случаи со што ќе се унапреди и заштити животната средина и природата, а едновремено ќе се проширува листата на оние коишто ќе бараат негова заштита.

1. Меѓународна и европска регулатива и стандарди

1.1. Активности на Обединетите нации (ООН)

Активностите на ООН во однос на здравата животна средина континуирано се преземаат од 1972 година. На почетокот повеќе како декларативно залагање за здрава животна средина, па преку легислативна рамка за заштита на животната средина се востановува основа за остварување судска заштита на правото на здрава животна средина. Посебно е загарантирано правото на децата на здрава животна средина. Во последната декада активностите се насочени кон дефинирање долгорочни цели за одржлив развој и рамковни принципи за човекови права и животна средина.

Декларативно право на здрава животна средина. ООН уште во 1972 година одржала Конференција за животна средина во Стокхолм, на која за првпат се дискутирало за животната средина како централно прашање. Како резултат на оваа Конференција произлегле Стокхолмска декларација за животната средина, Акциониот план за човековата околина и Програмата на ООН за животна средина (UNEP).[7] Првиот принцип на Стокхолмската декларација предвидува дека човекот има основни права на слобода, еднаквост и соодветни услови за живот, во околина со квалитет што овозможува живот со достоинство и просперитет. Акцискиот план содржи три главни категории: а) Глобална програма за оцена на животната средина (план за набудување); б) Активности за управување со животната средина; (в) Меѓународни мерки за поддршка на активностите за проценка и управување извршени на национално и меѓународно ниво.

нешто во врска со животната средина, туку да го пропишат ова право како едно од фундаменталните права на граѓаните, Tim Hayward, Constitutional Environmental Rights, Oxford University Press, Oxford 2005, стр. 5.

7 Stockholm Declaration on the Human Environment, UN, 1972, https://undocs.org/en/A/CONF.48/14/Rev.1

Ефективно законодавство за заштита на животната средина. По сите случувања поврзани со загрозувањето на животната средина, две децении по Стокхолмската конференција, ООН во 1992 година на Конференција во Рио де Жанеиро прифатила Декларацијата од Рио за животна околина и развој.[8] Реафирмирајќи ја Стокхолмската декларација повторно била нагласена потребата од воспоставување глобално партнерство за соработка меѓу државите, клучните сектори во општеството и луѓето со цел заштита на интегритетот на глобалниот систем за животна средина и развој. Декларацијата од Рио содржи правило бр. 11, според кое, државите треба да донесат ефективно законодавство за животна средина, при што стандардите за животната средина, целите на управување и приоритетите треба да го одразуваат контекстот на животната средина и развојот врз кој се применуваат.

Судска заштита на правото на здрава животна средина. За разлика од обврските за државите, за првпат пристапот до правда за случаи во однос на животната средина е предвиден во Конвенцијата на ООН за пристап до информации, учество на јавноста во донесувањето одлуки и пристап до правда во случаи поврзани со животната средина од 1998, позната како Конвенцијата на ООН од Архус.[9] Имено, според оваа Конвенција секоја држава треба да ги гарантира правата на пристап до информации, учеството на јавноста во донесувањето одлуки и пристапот до правда во однос на животната средина. Додадена вредност на оваа Конвенција е што признава право на правна заштита (чл. 9) на лицата кои примаат незадоволителни одговори од јавните власти на барањата за информации за животната средина. Навремено и целосно информирање е таргетирано со оваа Конвенција, а тоа е основен предуслов за преземање следни чекори.

Според Конвенцијата за правата на детето од 1989 година, државите имаат обврска за остварување на правото на здравствена заштита на детето, кое опфаќа и обезбедување сооветни хранливи производи и чиста вода за пиење, имајќи ја предвид опасноста и ризикот од загаденост на животната средина (чл. 24, ст.2/ц). И според Специјалниот известувач на ООН за човекови права и животна средина, ниту една група не е поранлива од штети врз животната средина од децата. За-

8 Rio Declaration on Environment and Development, UN, 1992, https://www.un.org/en/development/desa/ population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf

9 Convention on Access to Information, Public Participation in Decision Making and Access to Justice in Environmental Matters, UN, Aarhus, Denmark, 25 June 1998, https://unece.org/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf

гадувањето на воздухот, загадувањето на водата и изложеноста на токсични материи, заедно со други видови на штети врз животната средина, предизвикуваат 1,5 милиони смртни случаи на деца на возраст под 5 години секоја година и придонесуваат за болести, инвалидитет и рана смртност во текот на целиот живот. Децата честопати не се во можност да ги остварат своите права, вклучително и нивните права на информации, учество и пристап до ефективни лекови.[10]

Долгорочни цели за одржлив развој. Во 2015 година ООН ги дефинираше долгорочните цели за одржлив развој.[11] Правото на животна средина како човеково право, според Специјалниот известувач на ООН за човекови права и животна средина опфаќа безбедна, чиста, здрава и одржлива околина која овозможува остварување на широк спектар на човекови права, вклучително и на правата на живот, здравје, храна и вода.

Рамковни принципи за човекови права и животна средина. Во 2018 година се усвоени 16 Рамковни принципи за човекови права и животна средина,[12] во рамките на коишто, се идентификуваат три групи должности за државите и деловните субјекти:[13]

- материјални обврски - поединци да имаат пристап до ефективни лекови, како против приватни компании, така и против владини органи, во случај на неисполнување на законите на државата во врска со животната средина (Рамковни принципи бр. 11 и бр. 12);
- процедурални обврски - должности да се обезбедат информации, да се олесни учеството на јавноста во донесувањето одлуки и да се обезбеди пристап до правни лекови (Рамковни принципи бр. 9 и бр. 10);
- обврски кон ранливи групи – (Рамковни приницпи бр. 14 и бр. 15).

10 Report on the rights of children and the environment (2018), Background and summary of the report **(**A/HRC/ 37/58**),** https://www.ohchr.org/EN/Issues/Environment/SREnvironment/Pages/environmentandrights child.aspx.

11 Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development, UN, sustainabledevelopment.un.org, A/RES/70/1, https://sustainabledevelopment.un.org/.

12 Framework Principles on Human Rights and the Environment, https://www.ohchr.org/EN/Issues/Environment/ SREnvironment/Pages/FrameworkPrinciplesReport.aspx.

13 Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment, A/HRC/37/59, 24.01.2018.

1.2. Активности на Советот на Европа (СЕ)

Европската конвенција за човековите права (ЕКЧП) не содржи изречни одредби за заштита на правото на животна средина. Сепак, практиката на Европскиот суд за човековите права (ЕСЧП) покажува дека во повеќе пресуди ЕСЧП утврдил дека прашањата поврзани со животната средина може да влијаат врз други права загарантирани со ЕКЧП, помеѓу кои се: правото на живот (член 2), правото на почитување на приватниот и семејниот живот, како и на домот (член 8), правото на фер судење и пристап до судот (член 6), правото на примање и размена на информации и идеи (член 10), правото на ефективен правен лек (член 13) и правото на мирно уживање на нечиј имот (член 1 од Протокол бр. 1).[14] Правото на пристап до судот загарантирано со чл. 6 од ЕКЧП се применува само ако има директна врска помеѓу проблемот со животната средина и повреденото граѓанско право, односно треба да постои сериозен, специфичен и непосреден ризик за животната средина, при што опасноста треба да доведе до степен на веројатност што го прави исходот од постапувањето директно одлучувачки за правата на засегнатите лица.[15] Во овој контекст се случаите од чл. 2 од ЕКЧП поврзани со несреќи во животната средина кои довеле до загрозување на правото на живот или смрт на некое лице.[16] Вреди да се спомене случајот пред ЕСЧП во контекст на слободата на изразување/слобода на примање и размена на информации (член 10 од ЕКЧП), Челик и Морис против Велика Британија, кога мала организација водела кампања за прашања од животната средина и социјала и испечатиле брошура против познат ресторан на брза храна. Ресторанот покренал постапка против апликантите и барал обештетување поради клевета. Апликантите се жалеле дека постапките што се воделе пред британските судови и нивниот исход претставувале непропорционално мешање во нивното право на слобода на изразување. ЕСЧП утврдил дека имало повреда на член 10, иако Владата на Обединетото Кралство тврдела дека, бидејќи апликантите не биле новинари, за нив не треба да важат гаранциите од членот 10. Имено, според ЕСЧП, постоел силен јавен интерес да им се овозможи на групи и лица да придонесат во јавната расправа со ширење информации и идеи за прашања од општ јавен интерес, како што се здравјето и животната среди-

14 Достапни подетални податоци на: https://www.echr.coe.int/documents/fs_environment_eng.pdf; https://www. coe.int/en/web/portal/-/new-factsheet-on-the-execution-of-echr-judgments-concerning-environment.

15 Manual on Human Rights and the Environment, Council of Europe, Second edition, 2012.

16 Guide on Article 2 of the European Convention on Human Rights Right to life, Council of Europe 2020, www.echr.coe.int.

на. Воедно, ЕСЧП во овој случај утврдил дека имало повреда на член 6 ст. 1 (право на фер судење), утврдувајќи дека со оневозможување на правната помош на жалителите им било одземена можноста ефикасно да го презентираат својот случај пред судот со што постои нееднаквост на оружјата со ресторанот за брза храна.[17]

Факторите на животната средина можат да влијаат врз индивидуалните права од ЕКЧП на три различни начина:[18]

- човековите права заштитени со ЕКЧП може директно да бидат загрозени од неповолни фактори на животната средина;
- неповолните фактори на животната средина може да предизвикаат одредени процесни права за засегнатиот поединец во смисла на обврска на јавните власти да почитуваат одредени барања на информации и комуникација, како и учество во процесите на донесување одлуки и пристап до правда во случаи поврзани со животната средина;
- заштитата на животната средина може да биде легитимна цел со која се оправдува мешањето во одредени индивидуални човекови права (правото на мирно уживање на нечиј имот може да биде ограничено доколку тоа се смета за неопходно за заштита на животната средина).

Како релевантен документ на Советот на Европа во однос на животната средина не треба да се пренебрегне придонесот и на Европската социјална повелба, донесена во 1961 година,[19] а подоцна дополнета со неколку протоколи,[20] за да во 1996 година биде целосно ревидирана.[21] Ревидираната Повелба го содржи речиси неизменет членот 11 – Правото на заштита на здравјето,[22] со дополнување на несреќите покрај

17 Steel and Morris v. the United Kingdom (Application no. 68416/01), Judgment 15.2.2005.

18 Manual on Human Rights and the Environment, Council of Europe, Second edition, 2012.

19 European Social Charter of 1961 (CETS No. 35), https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/ DisplayDCTMContent?documentId=090000168006b642.

20 Additional Protocol of 1988 extending the social and economic rights of the 1961 Charter (CETS No. 128); Amending Protocol of 1991 reforming the supervisory mechanism (CETS No. 142); Additional Protocol of 1995 providing for a system of collective complaints (CETS No. 158)

21 Revised European Social Charter of 1996 (CETS No. 163), https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearch Services/DisplayDCTMContent?documentId=09000016 8007cf93.

22 Член 11 - Право на заштита на здравјето - Со цел да се обезбеди ефикасно остварување на правото на заштита на здравјето, страните преземе обврска, директно или во соработка со јавни или приватни организации, да преземе соодветни мерки дизајнирани меѓу другото: 1. да се отстранат што е можно

болестите, во рамките на мерките за заштита на здравјето.

Согледувајќи ја инертноста на државите во преземање мерки и почитување на стандардите за заштита на животната средина, СЕ пристапи кон донесување две конвенции во однос на животната средина со цел да стави крај на ерата за заштита на животната средина само во сферата на превенција и пропишување обврски и да се премине кон сферата на конкретна одговорност на државите за надомест на штета односно основи за кривична одговорност.

Конвенцијата за граѓанска одговорност за штета што произлегува од активности опасни за животната средина,[23] е потпишана од девет држави, ниту една држава ја нема ратификувано, а за влегување во сила се потребни три ратификации.[24] Причината за ваквата состојба произлегува од фактот што Конвенцијата воспоставува објективна одговорност земајќи го предвид принципот „загадувачот плаќа". Со цел одбегнување на дилеми со толкувањето, таа содржи појаснување на определени технички термини („опасна активност", „опасна супстанција", „генетски модикуван организам" и сл.). Во однос на обврските што Конвенцијата ги воспоставува за државите што ќе ја ратификуваат е потребата да биде обезбеден соодветен надоместок за штета што произлегува од активности опасни за животната средина, како и средства за превенција и враќање на претходната состојба. Меѓународен елемент содржат случаите кога емисиите што се ослободуваат во една држава предизвикуваат штета во друга држава. Воедно, содржани се и специфични правила поврзани со вината на жртвата, причината, заедничката одговорност на операторите на инсталациите или локациите за оштетување и шемата за задолжителна финансиска сигурност за покривање на одговорноста. Конвенцијата предвидува дека заинтересираните лица имаат право на пристап до информации што ги поседуваат тела со јавна одговорност за животната средина, а воспоставува и мониторинг механизам, односно Постојана комисија која е одговорна за толкување и имплементација на Конвенцијата.

причините за лошото здравје; 2. да обезбеди советодавни и едукативни капацитети за унапредување на здравјето и поттикнување на индивидуална одговорност во здравствени прашања; 3. за да се спречат колку што е можно епидемиски, ендемични и други болести, како и несреќи.

23 Convention on Civil Liability for Damage Resulting from Activities Dangerous to the Environment 1993 (CETS No. 150), https://rm.coe.int/168007c079

24 https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/150.

Конвенцијата за заштита на околината преку казненото право,[25] иако донесена во 1998 година и за чие стапување во сила е потребно таа да биде ратификувана од три држави, таа сеуште не е стапена во сила бидејќи ја имаат потпишано 14 држави, а ја има ратификувано само Естонија.[26] Оваа Конвенција има за цел подобрување на заштитата на животната средина на европско ниво со користење на казненото право со цел одвраќање и спречување на однесување со кое се наштетува на животната средина. Обидувајќи се да го усогласи националното законодавство во оваа област, таа ги обврзува државите што ќе ја ратификуваат да воведат специфични одредби во нивното казнено право или да ги изменат постојните одредби за заштита на животната средина со цел инкриминирање на дејствија што се извршени намерно или од небрежност а кога тие предизвикуваат или е многу веројатно дека ќе предизвикаат трајна штета на квалитетот на воздухот, почвата, водата, животните или растенијата, или да резултираат со смрт или сериозна повреда на некое лице. Согласно Конвенцијата, во националните законодавства треба да бидат инкриминирани дејствија поврзани со животната средина и тоа кривични дела сторени со умисла (активности поврзани со опасни супстанции или со јонизирачко зрачење, опасен отпад, постројки, нуклеарни или други опасни радиоактивни материи), кривични дела од небрежност, како и административни прекршоци. Таа содржи концепт за кривична одговорност и на физичките и на правните лица, ги специфицира мерките што треба да ги преземат државите за да биде овозможена конфискација на имот. Пропишаните санкции мора да вклучуваат казна затвор и парична казна, а може да вклучуваат и обновување на животната средина. Особен придонес од оваа Конвенција е што дава можност здруженијата за заштита на животната средина да учествуваат во кривични постапки за инкриминирачките дејствија пропишани согласно оваа Конвенција.

Активностите на Парламентарното собрание на СЕ се состојат во носење посебни препораки коишто се однесуваат на заштита на животната средина и човековите права,[27] а особено за поздравување е иницијативата на Парламентарното собрание за донесување дополни-

25 Convention on the Protection of Environment through Criminal Law 1998 (CETS No. 172), https://rm.coe.int/ CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007f3f4.

26 Повеќе податоци на: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/046?module=signatu res-by-treaty&treatynum=172.

27 Recommendation 1431 (1999) on future action to be taken by the Council of Europe in the field of environment protection; Recommendation 1614 (2003) Environment and human rights

телен протокол кон ЕКЧП во однос на признавање на правото на здрава, одржлива и пристојна околина како фундаментално право, како и признавање на индивидуалните процедурални права што ќе имаат за цел зајакнување на заштитата на животната средина.[28] На овој начин ќе се прифатат принципите содржани во Конвенцијата на ООН од Архус.

1.3. Активности на Европската Унија (ЕУ)

Бројни се активностите на Европска агенција за животна средина (*European Environment Agency*),[29] кои се однесуваат на животната средина во Европа.[30] Заштитата на граѓаните од притисоци и ризици по здравјето поврзани со животната средина е приоритет на ниво на ЕУ. Притоа, се нотира дека постојат сериозни опасности за здравјето, а особено загадувањето на воздухот и бучавата се идентификувани како фактори што предизвикуваат болести и го скратуваат животот.

Во последните три декади, ЕУ има донесено неколку директиви кои се однесуваат на прашања поврзани со заштита на животната средина: Директивата 85/337/ЕЕЗ за проценка на ефектите на одредени јавни и приватни проекти врз животната средина;[31]Директивата 97/11/ЕЗ за изменување и дополнување на Директивата 85/337/ЕЕЗ за проценка на ефектите на одредени јавни и приватни проекти врз животната средина;[32] Директивата 2001/42/ЕЗ за проценка на ефектите на одредени планови и програми врз животната средина; Директивата 2003/4/ЕЗ за пристап на јавноста до информации за животната средина и укинување на Директивата 90/313/ЕЕЗ;[33] и Директива 2003/35/

28 Повеќе информации: http://www.assembly.coe.int/nw/Page-EN.asp?LID=SpeechDaems20201005

29 Повеќе информации на: https://www.eea.europa.eu; Consolidated annual activity report 2020, EEA Report, No 04/2021, https://www.eea.europa.eu/publications/consolidated-annual-activity-report-2020

30 The European environment — state and outlook 2020 Knowledge for transition to a sustainable Europe, https:// www.eea.europa.eu//publications/soer-2020.

31 Council Directive 85/337/EEC of 27 June 1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment, OJ L 175, 5.7.1985, p. 40–48, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ EN/TXT/?uri =CELEX %3A31985L0337

32 Council Directive 97/11/EC of 3 March 1997 amending Directive 85/337/EEC on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment, OJ L 73, 14.3.1997, p. 5–15, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A31997L0011

33 Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council of 28 January 2003 on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC, OJ L 41, 14.2.2003, p. 26–32 , https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32003L0004

ЕЗ што предвидува учество на јавноста во врска со изготвувањето на одредени планови и програми во врска со животната средина.[34]

Во однос на еколошката правда посебно се издвојуваат Директивата 2004/35/CE за еколошка одговорност во однос на спречување и санирање на штети врз животната средина,[35] и Директивата 2008/99/ЕЗ за заштита на околината преку кривичното право.[36]

Директивата *2004/35/CE* за еколошка одговорност во однос на спречување и санирање на штети врз животната средина, го имплементира принципот „загадувачот плаќа", што подразбира дека операторот чија активност предизвикала еколошка штета или непосредна закана од таква штета, сноси финансиска одговорност. Ваквиот приод има за цел да ги натера операторите да донесат мерки и да развијат практики за минимизирање на ризиците за штети врз животната средина со што нивната изложеност кон финансиски обврски ќе биде значително намалена.

Во Директивата *2008/99/ЕЗ* за заштита на околината преку кривичното право, се укажува дека иако во ЕУ пропишувањето на кривични дела и казните генерално се смета за надлежност на земјите-членки, со оглед на природата на кривичните дела против животната средина, фактот дека штетата врз животната средина има ефекти надвор од границите на една држава, како и големиот број кривични дела извршени од меѓународните корпорации, кривичното право на животната средина во последната деценија, во најголем дел се заснова врз модел за решавање на ова прашање кое добива транснационален карактер. Со цел за хармонизирање на законодавството, Директивата пропишува повеќе кривични дела што треба да бидат содржани во домашното казнено законодавство на државите членки, а поврзани со емисијата на материи и јонизирачко зрачење што може да предизвика смрт, сериозна повреда

34 Directive 2003/35/EC of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 providing for public participation in respect of the drawing up of certain plans and programmes relating to the environment and amending with regard to public participation and access to justice Council Directives 85/337/EEC and 96/61/EC - Statement by the Commission, *OJ L 156, 25.6.2003, p. 17–25* , https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/ ?uri=celex %3A32003L0035

35 Directive 2004/35/CE of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage, OJ L 143 30.4.2004, p. 56, https://eur-lex. europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02004L0035-20190626.

36 Directive 2008/99/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on the protection of the environment through criminal law, OJ L 328, 6.12.2008, p. 28–37, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT /?uri=CELEX%3A32008L0099.

или значително оштетување, како и поврзани со управување и испорака на отпад, работа со нуклеарни и други радиокативни материјали, дејствија спрема заштитени видови флора и фауна, активности поврзани со супстанции кои ја оштетуваат озонската обвивка.

1.4. **Систем за управување со заштита на животна средина** *(ISO 14001)*

Стандардот ISO 14001 претставува интернационален стандард кој ги дефинира параметрите кои се неопходни за еден функционален систем за управување со заштита на животна средина кој обезбедува обврска за усогласеност со законодавството за животна средина.[37] Неговата цел е превентивното дејствување со што им помага на организациите во нивните процеси, активности и дејствија да ги намалат и контролираат негативните влијанија врз животната средина и да ги намалат ризиците преку соодветно стандардизирано управување со животната средина. Неговото воведување се должи на повеќе причини: зголемен тренд на загадување на животната средина; тенденција кон исцрпување на природните ресурси; недостиг од систематско следење на последиците од загадувањето на животната средина; како и зголемен интерес на јавното мислење за зачувување на животната средина. Сертифицирањето треба да придонесе за зголемена доверба во заедницата; намалување на ризикот од еколошки катастрофи и негативните ефекти врз животната средина; законодавство усогласено со законите за животна средина; предуслов за тендерско работење, добивање овластување и дозволи од локалните власти и државните органи за вршење активности; како и постигнување поквалитетни услови за работа и морал на вработените.[38] Во однос на граѓаните со самиот факт што ISO 14001 е насочен кон идентификација и оценка на прашањата врзани за аспектите на животната средина, неговото почитување помага да се спречат штетни влијанија врз животната средина и создава кај граѓаните доверба дека организацијата има за цел намалување на потенцијалните ризици од загадувањето, намалување на отпадот, подобри контроли на внатрешните процеси и заштеда на енергијата.[39]

37 What is ISO 14001:2015 – Environmental Management Systems?HTTPS://ASQ.ORG/QUALITY-RESOURCES/ISO14001#: ~:TEXT=QUALITY%20GLOSSARY%20DEFINITION%3A%20ISO%2014001, THAN%20ESTABLISHING%20 ENVIRONMENTAL%20 PERFORMANCE%20REQUIREMENTS.

38 https://tqmservice.rs/iso-14001.php

39 https://mobeskvalitet.mk/uslugi/iso-140012015/

2. Состојбата со животната средина во Република Северна Македонија

Во последниот Извештај за напредокот на државата на патот кон ЕУ, во рамките на Поглавјето 27 се констатира „одредено ниво на подготвеност“ и „ограничен напредок“. Основната причина за ваквата оцена е согледувањето дека во сите сектори се бележат проблеми со имплементација на очекуваните законски рамки, планирани мерки и активности, при што посебен акцент е ставен врз подобрување на меѓусекторската соработка и координација и обезбедување финансиски ресурси за намалување на загадувањето на воздухот, воспоставување ефективен интегриран регионален систем за управување со отпадот и донесување закон и национален план за енергија и клима.[40]

Најголема одговорност има Министерството за животна средина и просторно планирање (МЖСПП) и неговите органи во состав, а голем дел од одговорностите за спроведување и инспекција се делегирани на единиците за локална самоуправа.

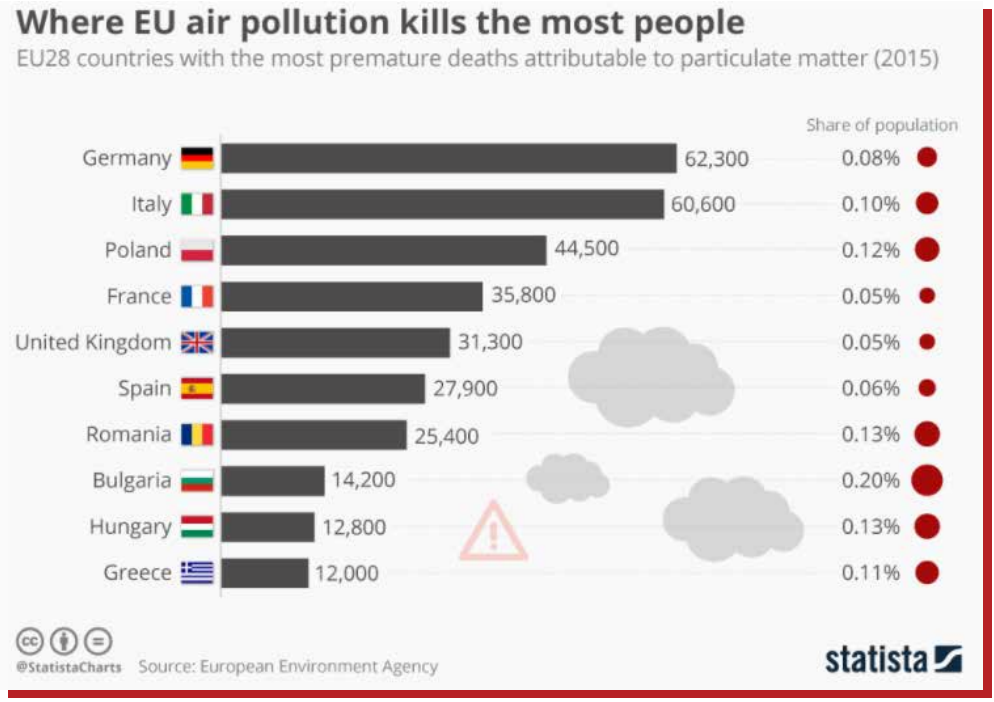
Анализите на Светска Банка покажуваат дека над 1.300 смртни случаи и економска загуба од над 250 милиони евра, или нешто над 3% од вкупниот бруто-домашен производ е цената во човечки животи и во материјални средства што Северна Македонија ја плаќа секоја година поради загадениот воздух. Извештаите на оваа институција постојано ја рангираат земјава во првите пет држави во Европа според последиците предизвикани од штетните ПМ-10 и ПМ-25 честички.[41]

Според податоците на Европската агенција за животна средина, загадувањето на воздухот е алармантно во голем број европски држави.[42]

40 North Macedonia 2020 Report, Brussels, 6.10.2020 SWD(2020) 351 final, Chapter 27: Environment and climate change.

41 https://www.dw.com/mk/%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD%D0%B5%D1%82%D0%B0%D1%82%D 0%B0-%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%B0-%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%BE%D0%BC %D0%BD%D0%B0-%D0%B4%D0%B5%D0%BF%D0%BE%D0%BD%D0%B8%D1%98%D0%B0-%D0%BF%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D0%B5%D0%BC%D0%B8%D1%98%D0%B0%D1%82%D0%B0-%D1%98%D0%B0-%D1%82%D1%83%D1%80%D0%BA%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D1%80%D0%B0%D0%B1%D0%BE%D1%82-%D0%BD%D0%B0-%D0%B0%D0%BC%D0%B1%D0%B8%D1%81/a-57287060

42 Податоци достапни на: https://www.pdfprof.com/PDF_Image.php?idt=12268&t=28.c



Според достапните податоци, концентрацијата на ПМ честичките во нашата држава во 2020 биле три пати повисоки од препораките на Светската здравствена организација и затоа Северна Македонија била рангирана на 17 место од вкупно 106 држави. Според загадувањето, анализите во 2020 година издвоиле и неколку градови како најзагадени.

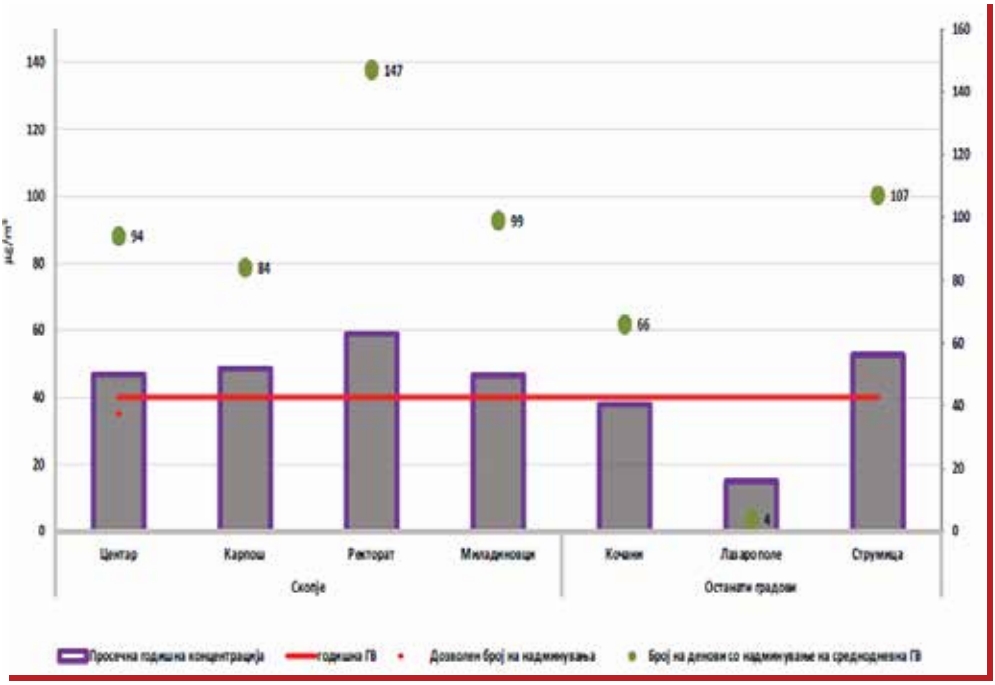
Rank	Country/Region	2020 AVG	2019 AVG	2018 AVG	Population
1	Bangladesh	77.10	83.30	97.10	164,689,383
2	Pakistan	50.00	65.00	74.30	220,892,331
3	India	51.90	58.10	72.50	1,380,004,385
4	Mongolia	48.60	62.00	56.50	3,278,292
5	Afghanistan	46.50	53.00	61.80	38,928,341
6	Oman	44.40			5,106,622
7	Qatar	44.30			2,881,060
8	Kyrgyzstan	43.50	32.20		6,524,191
9	Indonesia	40.70	51.70	42.00	273,523,621
10	Bosnia Herzegovina	40.60	34.00	40.00	3,280,815
11	Bahrain	39.70	46.80	59.00	1,701,583
12	Nepal	39.20	44.50	54.10	29,136,808
13	Mali	37.90			20,250,834
14	China	34.70	38.10	41.20	1,439,323,774
15	Kuwait	34.00	38.30	55.00	4,270,563
16	Tajikistan	33.60			9,537,642
17	North Macedonia	30.60	32.40	35.00	2,083,380
18	Uzbekistan	30.50	41.20	34.30	33,469,199
19	Myanmar	29.40	31.00		54,409,794
20	United Arab Emirates	29.20	36.90	49.00	9,890,400

1	Gjorce Petro, Opstina Gjorce Petrov	
2	Skopje, Skopje	46
3	Bitola, Pelagonia	42
4	Strumica, Strumica	42
5	Gostivar, Gostivar	37
6	Veles, Vardar	37
7	Kocani, Eastern	33
8	Mavrovo and Rostuse, Polog	33
9	Tetovo, Polog	32
10	Kavadarci, Vardar	29

Податоци достапни на:https://www.iqair.com/north-macedonia

Достапните податоци од Државниот завод за статистика покажуваат дека во 2019 година најалармантна била состојбата со просечните годишни концентрации на ПМ10 и бројот на надминувања на средно-дневната гранична вредност, коишто се претставени на следниов графикон:[43]

43 Годишен извештај Воздух 2019, Министерство за животна средина и просторно планирање, Македонски информативен центар за животна средина, Скопје, 2020 година.



Од податоци од Државниот завод за статистика може да се констатира тренд на намалување на збирните износи за инвестиции и трошоци за заштита на животната средина, претставени во 000 денари

2.1. Правна и институционална рамка

Македонија ја има ратификувано Конвенцијата на ООН од Архус, но ниту е потписник ниту ги има ратификувано конвенциите на Советот на Европа во однос на граѓанската одговорност за штета што произлегува од активности опасни за животната средина и за заштита на животната средина преку кривично право.

Од *Анализата на празнини и недостатоци во однос на институционалната и правната рамка во однос на животната средина* (во натамошниот текст: Анализата), во нашата држава, со која се опфатени пет клучни области: животна средина, заштитата на природата, водите, управувањето со отпад и квалитет на амбиентен воздух, произлегоа сериозни заклучоци и препораки. Се потврдија и оправдаа страдувањата дека грижата за животната средина е маргинализирана, надзорот неефективен, координацијата непостоечка, проблемите долготрајни и пренатрупани, легислативата неусогласена, а стратешките документи несоодветни за мониторинг и сосема некомплементарни.[44]

Фактот што големиот број стратегии опфаќаат фрагментарни аспекти важни за животната средина, донесени од различни министерства, за различен стратешки период, без мерливи индикатори, го оневозможува процесот на интегриран пристап во мониторингот и евалуацијата, некои активности се преклопуваат, се работи на паралелни колосеци што води кон непотребно трошење ресурси, време и финансиски средства, а за сето тоа време рејтингот на државата во споредба со другите европски држави во однос на состојбата со животната средина е сé позагрижувачки.

Законската рамка е прилично нестабилна, законите многу често се менуваат, а дел од нив се меѓусебно некомплементарни. Вака нестабилната законска рамка дополнително ја компликува обемноста на подзаконските акти, чијшто вкупен број за сите анализирани области изнесува близу 190, од кои дел воопшто не се донесени. Анализата покажува дека многу информации не стигнуваат до МЗЖСПП со што е оневозможено следење на состојбите и навремено идентификување на проблемите што би резултирало со креирање мерки и динамика на активности за нивно надминување.

44 Анализа на празнини и недостатоци – предизвици и можности за институционалната и правната рамка на животната средина, Центар за правни истражувања и анализи – ЦПИА, Скопје, Јануари, 2021 година, https://www.cpia.mk/analiza-na-praznini-i-nedostatoci—predizvici-i-moznosti-za-institucionalnata-i-pravnata-ramka-na-zivotnata-sredina.

Заклучоците од Анализата претставуваа појдовна основа за изготвување посебен *Документ за јавни политики*.[45] Овој документ дава сумарни согледувања и предлози за областите опфатени со Анализата, но преку индикаторите за добро управување во целокупната област за заштита на животната средина.

Ефикасноста е сериозно загрозена ако се имаат предвид отсуството на соодветна кооординација помеѓу повеќето министерства коишто имаат надлежности во рамките на заштитата на животната средина. Иако примарно товарот за состојбата во државата се припишува на МЖСПП, многу аспекти не зависат од ова министерство туку од добрата координација со министерствата за економијиа, за здравство, за внатрешни работи, за земјоделство, шумарство и водостопанство, како и за транспорт и врски. Но, трезорското работење упатува на соработка и со Минстерството за финансии коешто е клучен фактор за обезбедување доволно финансиски средства без кои не може да се очекува ефикасно остварување на планираните активност. Фрагментираните надлежност може да вродат со плод само ако се проследени со централизиран мониторинг и координацијиа. Ефикасноста во голема мера се намалува со децентрализираниот пристап и ингеренциите дадени на општините, без притоа да бидат обезбедени кадар и средства, што доведува до институционални пречки за остварување на активностите поврзани со заштитата на животната средина. Ефикасноста може да се зголеми со изградување партнерски однос со граѓанските организации коишто се активни на полето на заштитата на животната средина.

Транспарентноста не се остварува на соодветно ниво, поради ненавременото објавување на определени информации релевантни за целата област: начин на трошење на буџетските средства, ажурирани податоци за сите области на кои се однесува погоре споменатата Анализа на дневно, месечно и годишно ниво, во зависност од областа. Недозволливо е држава потписник на Конвенцијата на ООН од Архус во август 2021 година на официјалните интернет страници на релевнатни органи да има последно објавени годишни извештаи или информации за 2019 година.

45 Документ за јавни политики – Како до ефикасна и ефективна еколошка правда?, во рамки на проектот „Воспоставување ефикасна и ефективна еколошка правда", финансиран од Владата на Обединето Кралство, со поддршка на Британската амбасада Скопје, а имплементиран од Центарот за правни истражувања и анализи, https://www.cpia.mk/kako-do-efikasna-i-efektivna-ekoloshka-pravda.

Состојбата со правната рамка, претходно веќе елаборирана, придонесува за неажурност, на што се надоврзува непостоењето обврска за изработка на процена на влијанието на регулативата (*Regulatory impact Assessment*).

Квалитетот во рамките на процесот за заштита на животната средина отсуствува поради недоволно ресурси во секоја смисла, поради што согледаните ризици не може да се отстранат, а проблемите остануваат и се продлабочуваат. За поголем квалитет значително би придонело вклучување компетентни кадри во соодветните области и контрола и надзор дали предвидените мерки содржани во изработени елаборати навистина се почитуваат во практиката, како и јасно дефинирани услови и контрола при давањето концеси за експлоатација на природните ресурси.

Со Патоказот за јавните политики на еколошката правда,[46] се заокружи процесот започнат со Анализата и Документот за јавните политики. Патоказот содржи насоки за приоритетните подрачја на кои треба да се фокусира јавната еколошка политика, методите, инструментите и средствата за подигање на стандардите на еколошка правда на повисоко рамниште, временски планираните активности и субјектите за нивното спроведување, легислативната рамка на заштитата на правото на здрава животна средина и нејзиното подобрување, инструментите и индикатори за следење на примената на законите и инструментите за обезбедување ефективна судска заштита на правото на здрава животна средина.[47]

2.2. Предизвици за судска заштита на правото на здрава животна средина

Животната средина е вброена меѓу темелните вредности пропишани во членот 8 од Уставот на РСМ. Повеќето прашања за заштита на животната средина се децентрализирани согласно Амандманот XVII на Уставот на РСМ од 2001 година, чијашто точка 1 го заменува ставот (1) на членот 115 од Уставот и гласи: Во единиците на локалната самоуправа граѓаните непосредно и преку претставници учествуваат во одлучувањето за прашања од локално значење, а особено во областите на јавните служби, урбанизмот и руралното планирање, заштитата

46 https://www.cpia.mk/media/files/-za-sproveduvanje-na-politikite-na-zivotnata-sredina.pdf

47 https://www.cpia.mk/patokaz-za-sproveduvanje-na-politikite-za-zivotna-sredina

на околината, локалниот економски развој, локалното финансирање, комуналните дејности, културата, спортот, социјалната и детската заштита, образованието, здравствената заштита и во други области утврдени со закон.

Меѓународно прифатените идеи за различните обврски утврдени со човековите права укажуваат на тоа дека сите права – граѓански, политички, социјални, економски - генерираат најмалку четири нивоа на должности за држава:[48] почитување, заштита, промовирање и исполнување.

Облиците на судска заштита во компаративното право, генерално, може да се поделат на три групи:[49]

- држави што познаваат систем на *actio popularis* (Србија, Хрватска, Холандија, Португалија);
- држави каде што има т.н. *class action*, односно тужба поднесена од еден или повеќе претставници на групата што ја води постапката во име на другите (Англија, Финска, Шведска);
- држави каде што има т.н. организациска тужба, што ја поднесува здружение на граѓани за заштита на колективните права и интереси (Франција).

Толкувањето на Комитетот на ООН за човекови права во однос на остварување на правото на животна средина е прилично рестриктивно, со оглед на фактот што се бара: ризикот по живот да биде реален и непосреден; апликантот мора лично да биде засегнат од активности што негативно влијаат врз животната средина; и мора да се обезбедат докази дека одредени активности довеле до загадување на животната средина.

Државите имаат позитивна обврска да преземат дејствија за заштита на животната средина за да обезбедат заштита на животот на луѓето. Во овој контекст, правото на информираност е јасен предуслов за ефективно демократско граѓанство, а демократијата е засилена со

48 James R. May & Erin Daly, Global Judicial Handbook on Environmental Constitutionalism, United Nations Environment Program (UNEP), Third Edition 2019.

49 Ekološka tužba – Pravo svih nas da zaštitimo životnu sredinu, Priručnik sa preporukama, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2018.

зголемување на транспарентноста на државните органи во однос на прашањата поврзани со животната средина. Во однос на индивидуалните процедурални права, востановени со Конвенцијата на ООН од Архус, тие се остваруваат со пристап до правдата и достапните облици на правна заштита, како и учество на граѓаните во процесот на донесување на одлуките.

Со Законот за животната средина[50] се уредуваат правата и должностите на Републиката, на општината, на градот Скопје и на општините во градот Скопје, како и правата и должностите на правните и на физичките лица, во обезбедувањето услови за заштита и за унапредување на животната средина, заради остварување на правото на граѓаните на здрава животна средина. Сите мерките и активностите за заштита и унапредување на животната средина се од јавен интерес.

Македонските судови не се доволно сензибилизирани за постапување по тужби во однос на заштитата на животната средина. Притоа постојат повеќе дилеми во однос на тоа кој може да поднесе тужба: како да се оцени постоењето активна легитимација на тужителот; дали е неопходно како доказ да се достави медицинска документациија за здравствените последици кои настанале од еколошкото загадување; кои дијагнози ќе се смета дека имаат директна врска со загадувањето. Но, дилеми постојат и во однос на тоа кој може да биде тужен: дали физичкото или правното лице загадувач, ако се знае кое е; дали РСМ за општи состојби со загадување; дали и омисивноста е основ за еколошка тужба бидејќи и со непреземање мерки за превенција и спречување се придонесува за повреда на правото на здрава животна средина; дали министерство може да се смета за правно лице или тужбата треба да биде против Републиката и сл.

Главниот проблем е проширеното сфаќање дека судска заштита следува само во случај на еколошка несреќа, а не и во случај на еколошка штета односно загадување. Во првиот случај причините и последиците се лесни за идентификување и може да се оствари и кривична и граѓанска заштита. Кривичниот законик содржи цела глава на кривични дела против животната средина и природата, коишто со последната новела се збогатуваат и прошируваат, но во практиката кривичните постапки се водат кривичните дела: Пустошење шуми, Мачење животни, Незаконит лов или Незаконит риболов.

50 Закон за животната средина, Службен весник на РСМ, бр. 53/05, 81/05, 24/07, 159/08, 83/09, 48/10, 124/10, 51/11, 123/12, 93/13, 187/13, 42/14, 44/15, 129/15, 192/15, 39/16 и 99/18.

Во случај на еколошката штета којашто го загрозува или нарушува здравјето на луѓето, на другиот жив свет, флората и фауната, отсуствува каква било судска практика што се должи на фактот што во моментот на поднесување тужба не може соодветно да се документираат последиците, да се востанови причинско-последичната врска бидејќи нарушувањето на здравјето се случува како долгорочен процес и судовите не препознаваат основ да постапуваат.

Граѓанско-правна заштита. Имајќи ги предвид одлуките на граѓанските судови може да се заклучи дека тие прилично рестриктивно ги толкуваат правните принципи (штета, опасност од штета, штетник и штетно дејствие и сл.). Ако правото на здрава животна средина е уставно загарантирано и согласно чл. 43 од Уставот на РСМ државата има обврска да обезбеди здрава животна средина, нема аргумент поради кој граѓанскиот суд може да смета дека не постои активна легитимација ако граѓанин поединец, група граѓани или граѓанско здружение поднесе тужба против државата за утврдување повреда на ова право. Оваа надлежност на граѓанскиот суд влегува во рамките на „спорови за основните права и обврски на човекот и граѓанинот". Степенот на загадување над дозволените вредности несомнено претставува повреда на правото на здрава животна средина, без притоа да се бараат докази за настаната конкретна штета, нарушено здравје и сл. Тужбата е дозволена бидејќи степенот на загадување е доказ дека состојбата со животната средина реално може да доведе до нарушување на здравјето на граѓаните и дека на тој начин се повредува правото на здрава животна средина. Судот одлучува во постапка пропишана со закон за правата на човекот и граѓанинот и правно заснованите интереси, согласно членот 4 став 1 алинеја 1 од Законот за судовите.[51] Во овој контекст пак, членот 1 од ЗПП,[52] пропишува дека со него се уредуваат правила на постапка врз основа на кои судот расправа и одлучува во споровите за основните права и обврски на човекот и граѓанинот, ако со закон за некои од тие спорови не е определено за нив судот да решава според правилата на некоја друга постапка. Поаѓајќи од одредбата на членот 177 ставот 1 од ЗПП, според која тужителот може во тужбата да бара судот само да го утврди постоењето, односно непостоењето на некое право или правен однос или вистинитост, односно невистинитост на некоја исправа, произлегува неспорен заклучок

51 Закон за судовите, Службен весник на РСМ, бр. 58/06, 62/06, 35/08, 150/10, 83/18, 198/18 и 96/19.

52 Закон за парничната постапка, Службен весник на РСМ, бр. 79/2005, 110/2008, 83/2009, 116/2010 и 124/2015.

дека постои надлежност на парничниот суд за утврдување повреда на правото на здрава животна околина, но само кога тоа се бара по однос на ова право како уставно загарантирано право (чл. 43 од Уставот на РСМ), а не како темелна вредност (чл. 8 од Уставот на РСМ).[53] Во однос на активната легитимација на физички и правни лица, во членот 70 став 3 од ЗПП е пропишано дека парничниот суд може, по исклучок, со правно дејство во определена постапка, да им го признае својството на странка и на оние форми на здружување кои немаат способност на странка, ако утврди дека со оглед на предметот на спорот, во суштина ги исполнуваат условите за стекнување на способност на странка и ако располагаат со имот над кој може да се спроведе извршување. Кога како тужени се јавуваат државни органи, за кои не е предвидено дека имаат правен субјективитет, како странка во парнична постапка може да се јави само Републиката.[54] Здруженијата на граѓани вклучени во заштитата на животната средина регистрирани согласно Законот за здруженија и фондации[55] имаат статус на правни лица и може да се јават во улога на странка во парнична постапка.

Облигационо правна заштита. Регионалните искуства покажуваат дека тужба за отстранување на заканата од штета поднесена како популарна тужба, во начело се користи за да се заштити интересот на тужителот, а нема судски случаи во кои тужителот барал отстранување на опасноста од штета што се заканува на неопределен број лица.[56] Сосема е прифатливо толкувањето дека облигационо-правната заштита на животната средина со овозможување да се отстрани изворот на опасност од кој му се заканува позначителна штета на определено лице или на неопределен број лица го прифатила системот на *action popularis* како облик на објективна одговорност за „ризик што е на пат да се реализира". Облигационо-правната заштита се стреми да го елиминира изворот на опасност од оштетување на животната средина, да ја елиминира штетата преку надомест на штета и, воопшто, правна заштита од оштетување на животната средина, од што недвојбено произлегува дека облигационо-правната заштита по својот правен карактер има двојна функција: превентивна и последовател-

53 Правилен заклучок наведен во образложението на Решението Тсж.бр.427/19 на Апелационен суд Битола.
54 Решението Тсж.бр.427/19 на Апелационен суд Битола.
55 Закон за здруженија и фондации, Службен весник на РСМ, бр. 52/10, 135/11 и 55/16.
56 Ekološka tužba – Pravo svih nas da zaštitimo životnu sredinu, Priručnik sa preporukama, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2018.

но-реституТивна.[57]

Популарната тужба (a*ction popularis*) – содржи два основни аспекти:[58]

- Првиот, поврзан со активна легитимација – секој член на определена заедница
- Вториот, поврзан со целта - заштита на јавниот интерес

Во Законот за облигационите односи,[59] (чл. 143) е предвидена можност за барање да се отстрани опасноста од штета односно секој може да бара од друг да го отстрани изворот на опасност од кој му се заканува позначителна штета нему или на неопределен број лица, како и да се воздржи од дејност од која произлегува вознемирување или опасност од штета, ако настанувањето на вознемирувањето или на штетата не може да се спречи со соодветни мерки. Оваа законска можност треба да се искористи кај повредата на правото на здрава животна средина кога има податоци за загадувања. Притоа, ставот 2 на наведениот член е дециден дека судот, на барање од заинтересираното лице, ќе нареди да се преземат соодветни мерки за спречување на настанувањето на штета или вознемирување, или да се отстрани изворот на опасноста, на трошок на држателот на изворот на опасноста, ако тој самиот не го стори тоа. Дилемата е толкувањето на одредбата на ставот 1 во делот „не може да се спречи со соодветни мерки" во смисла дали подразбира дека подносителот на барањето прво треба да ги искористи механизмите за надзор и контрола што стојат на располагање (ако воопшто ги има), да бидат преземени чекори за пријавување во инспекција, во надлежно министерство, па потоа да поднесе тужба, со цел да се одбегне толкување на судот дека тужбата е преуранета или може да ја поднесе и без да презема претходни дејствија. Одлуките на судовите имаат дејство *inter partes* и тоа е правило што има исклучоци кога би се применил членот 143 од ЗОО во делот „му се заканува позначителна штета нему или на неопределен број лица". Проблеми може да се јават и во однос на активна легитимација за извршување на пресудата во смисла на тоа дали нејзиното извршување може да ја бара под-

57 Dr Jožef Salma, *Obligacionopravna zaštita životne sredine*, projekat Pravnog fakulteta Univerziteta u Novom
Sadu „Harmonizacija prava Republike Srbije i prava Evropske unije", individualna teme: „Harmonizacija pravila u oblasti ugovorne i vanugovorne odgovornosti", str. 33–53.

58 Oxford Public International Law, Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law [MPEiPro], https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law-mpeipro/e1167.013.1167/law-mpeipro-e1167.

59 Закон за облигационите односи, Службен весник на РСМ, бр. 18/01, 04/02, 05/03, 84/08, 81/09, 161/09 и 123/13).

носителот на тужбата или било кој од „неопределениот број лица“, бидејќи ќе биде дилема како тој ќе се легитимира дека спаѓа во тој неопределен број лица. Останува и дилемата во случај кога тужбеното барање биде одбиено во смисла на тоа какви права имаат другите лица што спаѓаат во „неопределениот број“, дали ќе се толкува дека нема основ за поднесување тужба или пак тужениот (а тоа е државата) по ист основ може да добие бескрајно многу тужби од лица што ќе оценат дека се опфатени во „неопределениот број“.

Управно правна заштита. Дилемите за правната област каде може да се оствари заштита на правото на животна средиина се легитимни затоа што еколошките штети понекогаш не се штета во смисла на класичното право за надомест на штета, незаконско намалување на туѓ имот или повреда на нечиј ментален или физички интегритет, во некои случаи тие едноставно не се мерливи според стандардите на граѓанското право, бидејќи понекогаш се огромни, финансиски неискажливи и честопати не можат да бидат врзани само за имотот на одредено правно лице.[60] Имајќи ја предвид надлежноста на управните судови согласно Законот за управните спорови,[61] а имено дека во управен спор се обезбедува судска заштита на правата и правните интереси на физичките и правните лица против поединечни управни акти и дејствија на јавните орган, се чини дека оваа област на судска заштита нуди најголеми можности кога станува збор за прашања поврзани со заштитата на животната средина. Основниот проблем што се јавува во оваа област и води кон отфрлање на тужбите и со тоа судската заштита е оневозможена, е фактот што управните судови **на пропуштањето не му се дава третман на „дејствие“** и кога не е донесен определен акт, програма, план, стратешки документ или слично, и покрај очигледното неисполнување на законската обврска, рестриктивниот пристап на управните судии води кон неуспех на обидите за остварување на заштитата на аспекти поврзани со животната средина.

Нашата судска пракса познава неколку примери на судски одлуки поврзани со заштита на правото на здрава животна средина:

- во процесот „Велес против Македонија за историско загадување“ вкупно осум субјекти ја тужеле државата во првиот и

60 Dr Jožef Salma, *Obligacionopravna zaštita životne sredine*, projekat Pravnog fakulteta Univerziteta u Novom Sadu „Harmonizacija prava Republike Srbije i prava Evropske unije“, individualna teme: „Harmonizacija pravila u oblasti ugovorne i vanugovorne odgovornosti“, str. 33–53.

61 Закон за управните спорови, Службен весник на РСМ, бр. 96/2019

единствен голем еколошки правен процес од независноста на државата, но воопшто не дошло до судење, бидејќи тужбата била отфрлена како некомплетна поради технички пропусти;

- отфрлена тужба од страна на Основниот суд во Охрид, бидејќи во тужбата се барало заштита на правото здрава животна средина како темелна вредност, а не како загарантирано право, но таквото решение по поднесена жалба било укинато и предметот бил вратен на повторно одлучување;
- пред Основниот граѓански суд во Скопје била отфрлена тужбата на Македонското здружение на млади правници против Владата, МЗЖСПП и Град Скопје за непреземање мерки за спречување на загадувањето на воздухот со образложение дека со тужбата не се бара да се утврди постоење на соодветно право или соодветен правен однос помеѓу тужителот и тужениот, туку се барало утврдување факти.

2. Заклучни согледувања

Поаѓајќи од дилемата содржана во насловот на трудот, од сé што е наведено произлегува заклучокот дека загадувањето е реалност, а здравата животна средина и ефективната судска заштита сеуште се само мит.

Отсуството на сеопфатен правно обврзувачки инструмент за заштита на околината на глобално ниво, што во голема мера придонесува за неусогласеност на законодавство на државно ниво, неизградени механизми за мониторинг и контрола, директно води кон отсуство на одговорност. Одговорност кај државата несомнено има, но прашање е како низ правните толкувања и лавиринти да се оствари заштита на правото на здрава животна средина, без да се чекаат големи еколошки несреќи или загуба на човечки животи.

Непочитувањето на животната средина и на природата, процесите со кои директно се атакува на определени екосистеми и навики коишто неповратно ја загрозуваат безбедната животна средина се актуелни проблеми на денешницата. Вниманието кон потребите за заштита на животната средина со свои конкретни активност го зголемија и насочија невладините организации и странските донатори.

Еколошката правда има свој законски, технички и интер-ресорски аспект, коишто не се доволно развиени, не се почитуваат во доволна мера, ниту се остварливи во конретни случаи.

Грижата за здрава животна средина има дејство *erga omnes,* врз сите граѓани, при што состојбите влијаат врз квалитетот на животот и здравјето на граѓаните глобално, а загадувачите и субјектите што не ги почитуваат докрај поставените црвени линии за здрава животна средина како да се „имуни" на соодветно санкционирање.

ЕСЧП во потесна смисла го третира прашањето за правото на животна средина - заштита на живот во случај на несреќа поврзана со животната средина (член 2 од ЕКЧП), споредено со Конвенцијата на ООН од Архус за којашто не се релевантни еколошките несреќи, туку отсуство на реакција на државата што претставува повреда на позитивната обврска – да им дава на граѓаните релевантни информации и да им овозможи да учествуваат во донесувањето на одлуките, да обезбеди партиципативност и да го смета за релевантен придонесот на граѓаните коишто се соочуваат со еколошки проблеми.

Настојувањето да се надминат многубројните отворени прашања и дилеми, довеле до тоа некои држави да воведат посебно законодавство за одговорност за еколошка штета, како што е примерот на германскиот Закон за еколошка одговорност *(Umwelthaftungsgesetz)* од 1990 година.

Релевантни се проблемите со животна средина што ги согледал Државниот завод за статистика, а кои се однесуваат на недостигот од регионални интегрирани системи за управување со комунален цврст отпад и системи за управување со посебни видови отпад, вклучувајќи го и опасниот отпад; недоволната покриеност на населените места и општините со системи за собирање и третман на отпадни води; потребата од воспоставување интегрирано управување со речен слив, во согласност со новиот Закон за водите; загаденоста на воздухот со различен интензитет во различни делови на земјата; контаминираноста на почвата што резултира со производство на земјоделски производи со несоодветен квалитет од подрачјата со контаминираните почви; проблем во обезбедувањето соодветно управување со природното наследство, па со исклучок на националните паркови Пелистер, Маврово и Галичица, како и некои споменици на природата, за другите објекти на природата сè уште не се номинирани субјекти за управување; воспоставувањето одржливо финансирање на заштитените подрачја.

Сепак, мора да се соочиме со реалноста дека во голем број случаи бизнис интересите ги потиснуваат во втор план прашањата поврзани со преземање нужни мерки за заштита на животната средина, како и недоследно имплементирање на предвидените мерки за заштита на животната средина во проектите и плановите.

Судската заштита е посакувана цел кон која треба да се стремиме, но за да се оствари таа неопходно е исполнување на низа предуслови: комплементарност на законодавството, зајакнување на капацитетите за надзор, контрола и откривање на еколошките штети или потенцијалните ризици за нив, координација на институциите, пред сé, на централно ниво но и преиспитување на пренесените надлежности на општините со цел нивно усогласување со расположливите ресурси и можностите на локалната самоуправа.

Во однос на судиите треба да се вложат напори за дополнителна едукација за аспектитее поврзани со животната средина. Искуството е оскудно, а одлучноста да се пресуди со цел заштита на животната средина наидува на повеќе отворени прашања и дилеми поврзани со основот на тужбата, активната легитимација, својството на правно лице на тужениот, докази во поткрепа на меритумот на тужбата, како и областа во која спаѓа судската заштита на животната средина.

Моменталната состојба е поразителна и сосема основано е граѓани или здруженија на граѓани да започнат со поднесување апликации до судот во Стразбур. Судската заштита нема да може да се оствари додека не се разграничат надлежностите, што е нужно да се стори со оглед на уставниот карактер на правото на здрава животна средина. Различните толкувања наведуваат на заклучок дека е неопходно да постои модел на Еколошка тужба како *action popularis* и за спречувањето на претпоставена штета и за веќе настаната штета, со однапред разјаснети критериуми за каузалитетот и доказите што треба да бидат приложени. Нејзиното воведување ќе им олесни и на тужителите при определување на меритумот на тужбата. Еколошката тужба треба да се лоцира во граѓанската судска надлежност во рамките на споровите за основните права и обврски на човекот и граѓанинот, при што ќе се бара утврдување повреда на право, а не утврдување факти.

Prof. Gordana LAŽETIĆ, Ph.D

HEALTHY ENVIRONMENT AND ECOLOGICAL JUSTICE - MYTH OR REALITY?

(abstract)

Starting from the dilemma contained in the title of the paper, from all that has been elaborarted, the conclusion is that pollution is a reality, but a healthy environment and effective judicial protection are still just a myth.

The absence of a comprehensive legally binding instrument for environmental protection at the global level, which greatly contributes to non-compliance with legislation at the state level, underdeveloped monitoring and control mechanisms, directly leads to a lack of accountability of the states.

Efforts to overcome many open issues and dilemmas have led some countries to introduce specific legislation on environmental liability, such as the German Environmental Liability Act (Umwelthaftungsgesetz) of 1990.

The current situation in North Macedonia is devastating and it is quite justified for citizens or citizens' associations to start submitting applications to the ECtHR in Strasbourg.

Judicial protection will not be possible until the competencies are differentiated, which is necessary due to the constitutional nature of the right to a healthy environment. Different interpretations lead to the conclusion that it is necessary to have a model of Environmental lawsuit as action popularis for both the prevention of presumed damage and the damage already incurred, with pre-clarified criteria for causality and the evidence to be attached.

Its introduction will also facilitate the plaintiffs in determining the merits of the lawsuit. The environmental lawsuit should be located in the civil court within the disputes over the fundamental rights and obligations of man and citizen, which will seek to establish a violation of law, not to establish facts.

Key *words:*

environment, justice, nature, disasters, pollution, accountability, ECtHR, judicial protection, green criminology, green victimology.

проф. д-р Ана ПАВЛОВСКА-ДАНЕВА[62]
м-р Константин БИТРАКОВ[63]

(УПРАВНО) СУДСКА ЗАШТИТА НА ПРАВОТО НА КВАЛИТЕТЕН АМБИЕНТЕН ВОЗДУХ[64]

АПСТРАКТ

Не постои потреба особено да се елаборира дека правото на (дишење) квалитетен амбиентен воздух претставува едно од фундаменталните човекови права. Евидентно, правото на квалитетен амбиентен воздух тангира и бројни други човекови права. Тука особено би се издвоиле правото на живот и правото на чување и унапредување на сопственото здравје. Како такво, правото на квалитетен амбиентен воздух имплицира повеќе обврски за државите. Односно, државите мораат да преземаат извесни дејствија со цел индивидуите ефективно да го уживаат правото на квалитетен воздух. Овие обврски ги сумира Специјалниот известувач за човековите праваи животната средина на Обединетите нации во својот извештај A/HRC/40/55. Помеѓу нив се јавува и обврската за развој, усвојување и спроведување на планови за зашита на воздухот. Ваква обврска е предвидена во Законот за квалитетот на амбиентниот воздух на Република Северна Македонија. Сепак, практиката покажува планови за заштита на амбиентниот воздух не се донесуваат (што значи дека, сосема логично, не се ни спроведуваат). Оттука, во овој труд се поставува прашањето – дали граѓаните на Република Северна Македонија имаат на располагање судска заштита во случај кога јавните органи не ги исполнуваат своите законски обврски, односно не донесуваат планови за зашти-

62 Редовен професор, Правен факултет „Јустинијан Први“ при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје

63 Асистент истражувач, Центар за стратегиски истражувања „Ксенте Богоев“ при Македонската академија на науките и уметностите

64 Овој труд е првично објавен во списанието Правен дијалог, број 23: https://www.ihr.org.mk/storage/app/media/Legal%20Dialogue/pravendijalog23.pdf (последна посета на 17.02.2022). Авторите го приложуваат во ова издание со цел поголемо експонирање на значајната проблематика која се опфаќа во него.

та на амбиентниот воздух? Основната хипотеза, пак, е дека судската заштита може да ја пружаат управните судови во управен спор. На таа линија се и компаративните примери понудени во текстот.

Клучни зборови: квалитетен амбиентен воздух, план за заштита на воздухот, управен спор, управно судска заштита, судска заштита

ВОВЕДНИ НАПОМЕНИ

Во текот на втората половина на минатиот век на глобално ниво се појавуваат иницијативи за регулирање на заштитата на животната средина. Дел од нив се универзални. Тука би ги наброиле, на пример, Декларацијата на Обединетите нации од Конференцијата за животната средина во Стокхолм од 1972 година,[65] Светската повелба за природата од 1982 година[66] и Брунтландскиот извештај.[67] Дел од меѓународните документи, пак, се регионални.[68] Така, членот 24 од Африканската повелба на човекови и народни права од 1981 година[69] предвидува дека „сите народи имаат право на општо задоволителна средина поволна за нивниот развој", додека пак членот 11 Дополнителниот протокол на Американската конвенција за човекови права во сверата на економските, социјалните и културните права предвидува дека „секој ќе имаво право да живее во здрава животна средина".[70] Иако овие првични документи говорат за правото на здрава животна средина тие имаат исклучиво декларативен карактер, односно во нив не се предвидуваат никакви конкретни обврски за државите (и спротивставени права на граѓаните). Поради овој недостаток на првите конвенции, неколку

65 http://docenti.unimc.it/elisa.scotti/teaching/2016/16155/files/file.2017-03-11.7227158899 пристапено на 29.04.202.

66 https://sedac.ciesin.columbia.edu/entri/texts/world.charter.for.nature.1982.html пристапено на 29 април 2021 година.

67 https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf пристапено на 29 април 2021.

68 Регионалните документи се споменати во: 'Clean Air: Report of the Special Rapporteur on Human Rights and the Environment A/HRC/40/55' (United Nations Human Rights, Office of the High Commissioner) https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Environment/SREnvironment/Clean_Air_AHRC4055.pdf пристапено на 29 април 2021.

69 https://www.achpr.org/legalinstruments/detail?id=49#:~:text=The%20African%20Charter%20on%20Human,freedoms%20in%20the%20African%20continent пристапено на 29 април 2021.

70 https://www.oas.org/juridico/english/treaties/a-52.html пристапено на 29 април 2021.

децении подоцна на Четвртата министерска конференција „Животна средина за Европа“ во градот Архус се усвојува Конвенцијата за пристап до информации, учество на јавноста во одлучувањето и пристап до правдата за прашања поврзани со животната средина (во натамошниот текст: Архуска конвенција).[71]

Архуската конвенција се јавува како значаен исчекор во поглед на претходните конвенции од две причини. Прво, во членот 2, ст. 3, точка (а) се истакнуваат таканаречените елементи на животната средина: воздухот, водата, почвата односно земјата, биолошкиот диверзитет и слично. Така, станува јасно дека не може да се говори за ефективно остварување на правото на здрава животна средина доколку индивидуите не го уживаат, како негов составен сегмент, правото на квалитетен амбиентен воздух. Второ, Архуската конвенција, за разлика од претходните конвенции, поставува конкретни обврски за државите потписнички. Меѓу нив спаѓаат обврската да се обезбеди пристап до информации за животната средина и тоа во смисла на пасивната транспарентност (доставување на податоци по барање) и активна транспарентност,[72] како и обврската да се обезбеди учество на јавноста во донесувањето на одлуки поврзани со животната средина. Она што за нас е значајно е дека во одредбите во кои се предвидува објавување на информации е стипулирано дека државите ќе ги објавуваат „законодавството и документите за политики како што се стратегиите, политиките, програмите и акциските планови поврзани со животната средина, како и извештаите за нивно спроведување ...“. Но, тоа што е уште позначајно е дека Архуската конвенција воспоставува обврска за пристап до правдата за повреди на обврските на државата во поглед на животната средина. Така, членот 9, ст. 3 предвидува дека „... секоја Страна ќе се погрижи субјектите на јавноста (што ги задоволуваат критериумите поставени во националниот Закон, доколку истите постојат) да имаат пристап до административните или судските процедури за оспорување на актите и пропустите од страна на физички лица и јавни власти коишто се наоѓаат во спротивност со одредбите на националниот закон на таа договорна страна во врска со животната средина“.[73]

71 https://unece.org/DAM/env/pp/documents/cep43mac.pdf пристапено на 29 април 2021.

72 Дефиниција на активната транспарентност: Nieves Zúñiga, ‘Does more transparency improve accountability?’ [2018] 2018:22 U4 Helpdesk Answer.

73 Официјален превод од Законот за ратификација на Конвенцијата за пристап до информации, учество на јавноста во одлучувањето и пристап до правдата за прашања поврзани со животната средина (Сл. весник бр. 40/1999).

Во конотација на одредбите за пристап до правдата на Архуската конвенција, натамошниот текст е посветен на судската заштита против дејствијата на јавните органи кои се пропишани со Законот за квалитетот на амбиентниот воздух.[74] Конкретно, станува збор за обврската да се донесе план за квалитет на амбиентниот воздух. Имајќи предвид дека во случајот станува збор за обврска на јавните органи, вниманието ќе биде посветено на судската, а не административната заштита. Со други зборови, суштината е да се утврди дека Управниот суд би бил надлежен да постапува во случаите кога јавните органи ја повредуваат сопствената обврска да донесат планови за квалитет на амбиентниот воздух. Понатаму, ваквата надлежност на Управниот суд би можела да се однесува и на други дејствија на јавните органи.

1. КВАЛИТЕТ НА АМБИЕНТНИОТ ВОЗДУХ ВО СВЕТОТ И ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Несомнено е дека правото на квалитетен амбиентен воздух, како сегмент од правото на здрава животна средина, претставува едно од фундаменталните човекови права (од чие ефективно спроведување, очевидно, ќе зависи и уживањето на правото на живот и правото на заштита на здравјето). Сепак, неговото исполнување е еден од основните предизвици за современите држави. Според проценките не Светската здравствена организација, 9 од 10 личности ширум светот дишат воздух кој го зголемува ризикот од болести (кардиоваскуларни проблеми, срцеви удари, канцер и пнеумонија). Освен тоа, 4.2 милиони индивидуи на годишно ниво умираат поради тоа што дишат загаден амбиентен воздух.[75] Дополнително, литературата изобилува со научни трудови во кои се говори за ефектите на загадениот амбиентен воздух, особено кај децата (развој на астма, прерани породувања и слично).[76]

Речиси и да не е неопходно да се истакне дека загадувањето на амбиентниот воздух е еден од основните проблеми со кој се соочува граѓанинот на Република Северна Македонија. Така, главниот град Скопје

74 **Сл. весник бр.** 67/04, 92/07, 35/10, 47/11, 59/12, 163/13, 10/15 и 146/15.

75 Air pollution (World Health Organization, 24 април 2021) https://www.who.int/health-topics/air-pollution#tab=tab_1 пристапено на 24 април 2021.

76 За пример: Janice J. Kim, 'Ambient air pollution: health hazards to children' [2004] 114(6) Pediactrics.

повеќе пати се има најдено на листата на најзагадени градови во светот,[77] а со истата придавка (најзагадени во светот) се имаат накитено и други градови од државата (на пример, Тетово).[78] Битола, пак, ја има носено титулата најзагаден град во Европа.[79] Оттука, разумно е да се постави прашањето дали и во која мерка се почитува законодавството на Република Северна Македонија во поглед на квалитетот на амбиентниот воздух?

2. ОБВРСКИ СПОРЕД ЗАКОНОТ ЗА КВАЛИТЕТ НА АМБИЕНТНИОТ ВОЗДУХ

Законот за квалитетот на амбиентниот воздух е основниот пропис со кој се уредува квалитетот на воздухот кој граѓаните, односно лицата кои престојуваат на територијата на Република Северна Македонија го дишат. Според членот 3 една од целите на законот е „избегнување, спречување и намалување на штетните ефекти врз човековото здравје и животната средина, вклучувајќи ги и биолошката разновидност, природното богатство и историското и културното наследство“ (став, 1, алинеа 1). Очигледно, се алудира на штетните последици од загаден амбиентен воздух. Понатаму, помеѓу целите се наведува и „одржувањето на квалитетот на амбиентниот воздух таму каде што е добар и подобрување во други случаи“ (став 1, алинеа 4).

Исполнувањето на овие две цели, односно управувањето со квалитетот на амбиентниот воздух се врши на два начини. Прво, преку оценување на квалитетот на амбиентниот воздух и, второ, преку донесување и спроведување на плански документи. Помеѓу планските документи се наведуваат три планови, имено:

- Националниот план за заштита на амбиентниот воздух;
- плановите за подобрување на квалитетот на амбиентниот воз-

77 Таков беше случајот во јануари 2019 година: „Утрово Скопје најзагаден град на светот“ (РадиоМОФ 29 јануари 2019) https://www.radiomof.mk/utrovo-skopje-najzagaden-grad-na-svetot/ пристапено на 29 април 2021.

78 „Тетово вечерва е најзагадениот град на светот“ (ТВ21, 24 ноември 2020) https://mk.tv21.tv/tetovo-vecherva-e-najzagadeniot-grad-na-svetot/ пристапено на 29 април 2021.

79 „Битола е најзагаден град во Европа, според неофицијална база на податоци“ (САКАМДАКАЖАМ.МК, 14 септември 2016) https://sdk.mk/index.php/dopisna-mrezha/bitola-e-najzagaden-grad-vo-evropa-spored-neofitsijalna-baza-na-podatotsi/ пристапено на 29 април 2021.

дух;

- краткорочните акциони планови за заштита на амбиентниот воздух;
- Национална програма за редукција на емисии.

Во натамошниот текст се посветува внимание на трите првоспоменати планови.

Пропишувањето на вакви планови со Законот за квалитет на амбиентниот воздух е рефлексија на меѓународните акти, односно добри практики во другите држави, а особено европските. Така, за илустрација, споменавме дека уште Архуската конвенција од 1998 година предвидува донесување на акциски планови за здравата животна средина. За плановите за квалитет на воздухот говори и Специјалниот известувач на Обединетите нации во извештајот под број A/HRC/40/55: „државите мораат да развиваат акциски планови за квалитет на воздухот со кои ќе ги идентификуваат најзначајните и ефективни мерки кои можат да се преземат со цел да се подобри квалитетот на воздухот, особено за ранливите категории". Плановите за квалитет на воздухот се предвидуваат и во Директивата за квалитет на амбиентниот воздух и почист воздух за Европа,[80] а за нивната важност и значење станува збор и во научната и стручната литература.[81]

Така, согласно Законот за квалитет на амбиентниот воздух, Националниот план за заштита на амбиентниот воздух во Република Северна Македонија (во натамошниот текст: Национален план) го донесува Владата на предлог на Министерството за животна средина и просторно планирање кое, пак, добива согласност од Министерството за здравство и Министерството за економија. Националниот план е пет годишен документ кој треба да обезбеди:

- одржување на квалитетот на амбиентниот воздух во зоните каде што не се надминуваат граничните вредности за квалитет;
- подобрување на квалитетот на амбиентниот воздух во зоните каде што се надминуваат граничните вредности за квалитет;

80 European Parliament and Council Directive 2008/50/EC of 21 May 2008 on ambient air quality and cleaner air for Europe.

81 Ana Miranda (et. al)., 'Current air quality plans in Europe designed to support air quality management policies' [2015] 6 Atmospheric Pollution Research, стр. 434-443.

- преземање на мерки за намалување на емисиите од определени стационарни извори на загадување;
- усвојување на неопходни мерки за минимизирање и целосно отстранување на негативните ефекти врз квалитетот на амбиентниот воздух;
- усвојување на неопходни мерки за минимизирање и целосно отстранување на негативните ефекти врз квалитетот на амбиетниот воздух во прекуграничен контекст;
- остварување на обврските преземени со меѓународните договори кои ги ратификувала или на кои им пристапила државата;
- утврдување на зони и агломерации[82] од приоритетно значење во зависност од степенот на надминување на граничните вредности за квалитет и во зависност од опасноста по човековото здравје, како и активности кои треба да ги преземат општините и градот Скопје;
- преземање на мерки за намалување на емисиите од согорување на горивата од подвижни извори;
- преземање на мерки за заштита од емисиите предизвикани од природни појави.

Поедноставено, Националниот план како петгодишен документ треба да ја постави траекторијата на напорите за намалување на загадувањето на амбиентниот воздух. Како таков, Националниот план претставува суштествен документ за сите чинители во борбата за почист воздух.

Плановите за квалитетот на воздухот, пак, се документи кои ги донесуваат градоначалниците на единиците на локалната самоуправа. Имено, Законот за квалитет на амбиентниот воздух предвидува дека во дадени зони и агломерации, каде што нивоата на загадувачките супстанции во амбиентниот воздух ги надминуваат граничните или целните вредности, како и која да било релевантна маргина на толеранција, се изготвуваат планови за квалитет на воздухот за тие зони и агломерации. Плановите за квалитет на воздухот, исто како и Националниот план, имаат важност од пет години. Кога станува збор за овие

82 Агломерација е зона во која густината на населението е над 250.000 жители, односно зона каде густината на населението е помала од 250.000 жители, но каде густината на населеност на km2 ја оправдува потребата од оценување на квалитетот на амбиентниот воздух и управувањето со него.

планови релевантниот закон исто така предвидува дека за зоните и агломерациите кои се протегаат во повеќе општини министерот за животна средина и просторно планирање со решение ја определува општината која ќе го подготви соодветниот план. Ваквите решенија од страна на министерот за животна средина и просторно планирање, пак, се неопходност, имајќи предвид дека сите зони и агломерации се протегаат на повеќе општини (како што може да се види од фуснотата под број 18, агломерација е, најчесто, зона во која густината на населението е над 250.000 жители). Според Листата на зони и агломерации за квалитет на амбиентниот воздух[83] сите општини се поделени во Источна зона (со четири региони), Западна зона (со три региони) и агломерација/скопски регион. Плановите за квалитет на воздухот треба да содржат неколку елементи:

- локализација на прекумерното загадување;
- општи информации;
- одговорно органи;
- природа и оценување на загадувањето;
- потекло на загадувањето;
- анализа на состојбата;
- детали за мерки или проекти за подобрување на квалитетот на амбиентниот воздух што постоеле пред да влезе во сила Законот за квалитет на амбиентниот воздух;
- детали за донесените мерки и проекти со цел намалување на загадувањето;
- детали за мерките или проектите што се планираат.

Така, во пошироко прифатен речник, плановите за квалитет на воздухот се однесуваат на поедини подрачја на територијата на Република Северна Македонија и во нив се предвидуваат, подетално, мерките што ќе се преземаат со цел намалување на загадувањето на амбиентниот воздух.

Краткорочните акциони планови, на крајот, претставуваат документи кои се подготвуваат за зони односно агломерации каде загадувањето го надминување прагот на алармирање (станува збор за случајот кога загадувањето е толку високо што постои ризик по човековото здравје

83 Сл. весник бр. 23/2009.

како резултат на кратко изложување). Краткорочните планови за подготвуваат, исто така, од градоначалниците на единиците на локалната самоурава; идентично, министерот за животна средина и просторно планирање треба да ја определи општината која ќе го донесе планот во дадена зона. Нивната цел е да се предвидат мерките на пократок рок.

Оттука, Законот за квалитет на амбиентниот воздух во целост соодветствува на европското законодавство, односно со погореспоменатата Директива 2008/50/ЕС од 21 мај 2008 година за квалитет на амбиентниот воздух и почист воздух за Европа (чии релевантни членови се 23 и 24). Дополнително, со пропишувањето на обврската за донесување на вакви планови, законодавецот постапува согласно сите други релевантни меѓународни акти во кои се предвидува планирање за подобрување на квалитетот на амбиентниот воздух.

2.1. Непостапување според обврските од законот за квалитет на амбиентниот воздух

Анализата во практиката покажува дека, независно од нивната когентна природа, јавните органи во Република Северна Македонија не постапуваат во согласност со одредбите од Законот за квалитет на амбиентниот воздух. Така, во моментов во државата не постои важечки Национален план во кој ќе се презентирана анализа на факторите на загадувањето, односно во кој ќе се предвидат мерки за подобрување на квалитетот на амбиентниот воздух. Последниот Национален план е усвоен во 2012 година, за периодот 2013 – 2018 година.[84] Следствено, Владата на Република Северна Македонија повеќе години преку своето пропуштање ги повредува законските одредби.

Што се однесува до плановите кои ги донесуваат градоначалниците на единиците на локалната самоуправа, пак, на веб-страницата на Министерството за животна средина и просторно планирање[85] се достапни само три планови за подобрување на квалитетот на амбиентниот воздух и тоа:

- План за подобрување на квалитетот на воздухот во агломерација Скопски регион;
- План за подобрување на квалитетот на воздухот во Општина Тетово;

84 Сл. весник бр. 170/2012.
85 https://www.moepp.gov.mk/?page_id=3194 пристапено на 29 април 2021.

- План за подобрување на квалитетот на воздухот во Општина Битола.

Овие три планови се донесени за периодот 2017-2022 година. Понатаму, на веб-страницата на Општина Велес е достапен План за квалитет на амбиентниот воздух на територијата на општина Велес (2018-2022). Овие три планови се донесени за периодот 2017-2022 година. Со други зборови, само една од агломерациите во Република Северна Македонија има план за подобрување на квалитетот на воздухот, а тоа е агломерацијата/Скопски регион. Источната зона и Западната зона немаат сопствени планови туку такви имаат, според јавно-достапните информации, само три поедини градови – Битола, Тетово и Велес. Краткорочен акционен план за заштита на амбиентниот воздух, пак, е достапен само за Градот Скопје и општините во Градот Скопје и тоа за 2017 година. Овој акционен план е достапен на веб-страницата на Општината Аеродром,[86] а не на веб-страницата на Град Скопје.[87] во Град Скопје и општините во Град Скопје, пак, е дос

Следствено, може да се заклучи дека јавните органи во Република Северна Македонија (Владата, Министерството за животна средина и просторно планирање, дел од единиците на локалната самоурава) не постапуваат во согласност со обврските за планирање кои се стипулирани во Законот за квалитетот на амбиентниот воздух.

Кон ова сознание го приложуваме и откриеното во истражувањата на здруженијата на граѓани; имено, дека Министерството за животна средина и просторно планирање сè уште нема донесено 4 од правилниците кои е должно да ги донесе согласно Законот за квалитет на амбиентниот воздух.[88]

Од оваа причина во моментот во Република Северна Македонија постои правен вакуум – не се предвидени мерките што на национално

86 http://www.aerodrom.gov.mk/Upload/Editor_Upload/fevruari%202017/%D0%9A%D0%A0%D0%90%D0%A2%D0%9A%D0%9E%D0%A0%D0%9E%D0%A7%D0%95%D0%9D%20%D0%90%D0%9A%D0%A6%D0%98%D0%9E%D0%9D%D0%95%D0%9D%20%D0%9F%D0%9B%D0%90%D0%9D%20%D0%97%D0%90%20%D0%97%D0%90%D0%A8%D0%A2%D0%98%D0%A2%D0%90%20%D0%9D%D0%90%20%D0%90%D0%9C%D0%91%D0%98%D0%95%D0%9D%D0%A2%D0%9D%D0%98%D0%9E%D0%A2%20%D0%92%D0%9E%D0%97%D0%94%D0%A3%D0%A5.pdf пристапено на 30 април 2021.

87 https://zivotnasredina.skopje.gov.mk/dokumenti-zhivotna-sredina/ пристапено на 30 април 2021.

88 Марјан Михајлов, Ана Чоловиќ-Лешоска, Елена Мујоска Трпевска, Ана Павловска-Данева, Жарко Хаџи-Зафиров, Анализа на празнини и недостатоци – предизвици и можности за институционалната и правната рамка на животната средина (Центар за правни истражувања и анализи, 2020), стр. 89.

ниво треба да се преземаат за подобрување на квалитетот на амбиентниот воздух. Во зоните и агломерациите во кои постои загадување нема соодветни локални планови, а граѓаните кои живеат во нив се изложени на загаден амбиентен воздух без притоа да можат да дојдат до прецизни и систематизирани податоци што органите на локалната власт во соработка со централните органи би презеле во насока на неговото подобрување. Иако во државата недостасуваат посеопсежни истражувања за последиците од загадениот воздух на национално и/или локално ниво, нивото на загаденост на амбиентниот воздух е веќе традиционално високо што само по себе доведува до претпоставка дека граѓаните сносат последици. Токму од оваа причина споменатиот правен вакуум е недозволив и не смее да продолжи да егзистира.

3. СУДСКА ЗАШТИТА ВО СЛУЧАЈ НА ПОВРЕДУВАЊЕ НА ОБВРСКИТЕ ДА СЕ ДОНЕСУВААТ ПЛАНОВИ СПОРЕД ЗАКОНОТ ЗА КВАЛИТЕТОТ НА АМБИЕНТНИОТ ВОЗДУХ

Досегашните напомени за обврските да се донесуваат плански документи поврзани со квалитетот на амбиентниот воздух, односно сознанијата соодветните планови не се донесени од страна на надлежните јавни органи, доведуваат до основното прашање околу кое гравитира овој труд – дали граѓаните на Република Северна Македонија имаат на располагање судска заштита во случај кога јавните органи не ги исполнуваат/неправилно ги исполнуваат своите законски обврски да донесат планови за заштита на амбиентниот воздух?

Одговорот на наведеното прашање несомнено е предизвик. Во оваа пригода се започнува по методот на елиминација. Имено, судовите не би можеле да им наложат на јавните органи на Република Северна Македонија (на пример, Владата, Министерството за животна средина и просторно планирање, другите министерства, општините) да донесат планови поврзани со квалитетот на амбиентниот воздух во граѓанска, односно парнична постапка. Тоа произлегува од членот 1 на Законот за парничната постапка:[89] „[с]о овој закон се уредуваат правилата на постапката врз основа на кои судот расправа и одлучува во споровите за основните права и обврски на човекот и граѓанинот, за личните и семејните односи на граѓаните како што се работните, трговските, имотните и другите граѓанско-правни спорови […]“. Во конкретниот случај

89 Сл. весник бр. 79/2005, 110/2008, 83/2009, 116/2010 и 124/2015.

не може да стане збор за граѓанско-правен спор бидејќи не станува збор за спор во кој може да се истакне имотно-правно барање ниту пак станува збор за спор кој произлегува од некаков граѓанско-правен однос. Напротив, станува збор за потреба од наложување на јавните органи да постапуваат согласно своите законски обврски да донесуваат општи правни акти. Судовите не би можеле да им наложат на јавните органи на Република Северна Македонија да ги донесат релевантни планови за квалитет на воздухот ниту во кривична постапка од едноставна причина што самото недонесување на овие планови (или донесувањето на содржински несоодветни планови) не би можело да се третира како кривично дело.

Во случајот на недонесување на планови за квалитет на амбиентниот воздух, иако тоа е законска обврска, не би можел да постапува ниту Уставниот суд на Република Северна Македонија. Тоа произлегува од членот 110 од Уставот[90] каде е предвидено, меѓу другото, дека Уставниот суд:

- одлучува за согласноста на законите со Уставот;
- одлучува за согласноста на другите прописи и на колективните договори со Уставот и законите.

Ако Уставот експлицитно предвидува дека Уставниот суд одлучува за согласноста на законите со Уставот, односно на подзаконските закони со Уставот и законите, евидентно е дека тој не би можел да одлучува во случај кога еден подзаконски акт не е донесен (а, требало да биде).

Така, доаѓаме до единствениот одговор кој може да се адекватно да се аргументира и поддржи, а тоа е дека судската заштита во споменатите случаи може да се пружа исклучиво во управен спор, односно единствено од Управниот суд (прв степен) и Вишиот управен суд (втор степен). Од една страна, факт е дека управните спорови предоминантно се водат заради заштита на поединецот од незаконски поединечен управен акт (решение). Од друга страна, пак, не постои дилема дека како предмет на управен спор во дадени случаи може да се јави и управно дејствие. Тоа произлегува како од компаративната научна литература, така и од законодавството, но и судската практика во европските земји.

90 Сл. весник бр. 52/1991.

3.1. Надлежност на Управниот спор да пружа судска заштита во случај на недонесување на плановите поврзани со квалитетот на амбиентниот воздух

3.1.1. Релевантни одредби од Законот за управни спорови од 2006 година и постоечкиот Закон за управни спорови

Првиот аргумент дека Управниот суд е надлежен да пружа судска заштита во случај на недонесување на плановите поврзани со квалитетот на амбиентниот воздух произлегува од Законот за управни спорови на Република Македонија[91] усвоен во 2006 година, а изменет и дополнет во 2010 година.[92] Иако овој закон повеќе не се применува, тој служи како илустрација за интенцијата на законодавецот да ја уреди управно-судската постапка како постапка во која странките ќе можат да побараат не само правна заштита против поединечните управни акти туку и против дејствијата на органите на управата, односно јавните органи како поширока категорија. Во таа насока, членот 56 од Законот за управни спорови од 2006 гласеше: „[а]ко слободите и правата загарантирани со Уставот се повредени со дејствие на службено лице во орган на државната управа, односно на одговорно лице во јавно претпријатие, установа или во друга организација или заедница, со кое спротивно на закон непосредно му се спречува или ограничува на поединец, организација или заедница, остварување на слобода или право, заштита се обезбедува во постапката утврдена во членовите од 57 до 64 на овој закон, доколку не е обезбедена друга правна заштита“. Членот 57, пак, предвидуваше дека „[в]о предлогот за заштита поради незаконско дејствие ќе се наведе дејствието и времето кога е сторено, органот, организацијата, односно заедницата или службеното лице кое го сторило тоа, докази за тоа, како и барање да се отстрани пречката или ограничувањето за вршење на правата или обврските“.

Иако овие два члена имаат извесни нејаснотии,[93] јасно е дека како

91 Во оваа пригода се користи називот „Република Македонија“ бидејќи се говори за пропис усвоен пред да стапи на сила Амандманот XXXIII на Уставот на Република Македонија (Сл. весник бр. 6/2019).

92 Сл. весник бр. 62/06 и 150/10.

93 На пример, членот 56 е конфузен во еден аспект. Нејасно е зошто кога станува збор за органите на државната управа се говори за службено лице (односно, се предвидува дека повреда на правото може да предизвика, со свое дејствие, службено лице во орган на државната управа), а кај претпријатијата, установите или другите организации станува збор за одговорно лице. Зарем не би можело одговорното лице на орган на државната управа да предизвика повреда на права со свое дејствие? Или, обратно, зарем само одговорното лице, а не и службеното лице, во едно јавно претпријатие може да повреди права со свое дејствие?

предмет на управниот спор може да се јави и незаконито дејствие на јавен орган, доколку со него се повредува поединечно право.

Во случајот кој го обработуваме јавните органи имаат позитивна обврска, односно обврска да преземат управно дејствие – да донесат Национален план (Владата) и план за подобрување на квалитетот на амбиентниот воздух (единиците на локалната самоуправа). Пропуштајќи да ја исполнат оваа своја позитивна обврска, соодветнтие јавни органи вршат омисивно незаконско дејствие во контекст на членот 56 од Законот за управни спорови од 2006, а со тоа го спречуваат и ефективното уживање на правото на (дишење) квалитетен амбиентен воздух. Кога станува збор за плановите за подобрување на квалитетот на амбиентниот воздух за соодветните зони и агломерации, возможно е во практиката тие да не можат да се донесат поради тоа што министерот за животна средина и просторно планирање не донел решение со кое ќе определи која општина во дадената зона ќе ги подготви. Сепак, и во тој случај постои незаконско дејствие (повторно, омисивно, со пропуштање на носење на решение) кај министерот за животна средина и просторно планирање. Всушност, во овој случај неносењето на решение, што непосредно доведува и до неусвојувањето на планови за подобрување на квалитетот на амбиентниот воздух, може да се третира и како молчење на управата.

3.1.2. Релевантни одредби од важечкиот Закон за управни спорови од 2019 година

Важечкиот Закон за управни спорови е донесен во 2019 година,[94] а се применува од мај 2020 година. За разлика од претходниот, овој Закон за управни спорови уште во членот 2 ги споменува дејствијата на јавните органи. Всушност, членот 2 гласи: [в]о управен спор се обезбедува судска заштита на правата и правните интереси на физичките и правните лица против поединечни управни акти и дејствија на јавните органи во согласност со овој закон".

Законот за управни спорови од 2019 година содржи и поимна определба на управното дејствие во членот 4, ст. 1, ал. 7 кој гласи: „управно дејствие е донесување на управни акти, склучување на управни договори, заштита на корисниците на јавни услуги и услуги од општ интерес, како и преземање на други управни дејствија во управни-

94 Сл. весник бр. 96/2019.

те работи согласно закон". Значи, освен експлицитно наведените (донесување на решенија, склучување на управни договори и пружање заштита на корисниците на јавни услуги), како управно дејствие може да се третира и било кое друго дејствие во управна работа. Сепак, Законот за управни спорови не предвидува што се подразбира под поимот управна работа. За да се пополни оваа законска празнина ќе пристапиме кон аналогија, односно ќе ја земеме за релевантна одредбата на управна работа од Законот за општата управна постапка[95]. Таа се наоѓа во членот 4, ст. 1, ал. 4 од споменатиот закон и гласи: „[у]правни работи претставуваат сите акти и дејствија преку кои се изразуваат надлежностите на јавните органи, а со кои се решава или влијае на правата, обврските или интересите на физичките лица, правните лица или другите странки во постапката, како и секоја друга работа која што е одредена како управна со посебен закон".

Следствено, под управна работа може да се подведе донесувањето на општ акт со кој се влијае на правата, обврските или интересите на физичките и правните лица. Очигледно, Националниот план како и плановите за подобрување на квалитетот на амбиентниот воздух влијаат на правата и правните интереси на физичките лица, имајќи предвид дека со нив треба да се овозможи ефективно остварување на правото на здрава животна средина, односно да се унапредува ова право.

Па така, како и во претходното поглавје, се истакнува дека ако носењето на план е позитивна обврска, јавниот орган со пропуштањето врши омисивно незаконско дејствие. Тоа дејствие, пак, може да биде предмет на управен спор.

3.1.3. Судска практика во Европската унија и државите-членки на Европската унија

Во Република Северна Македонија сè уште не постои судска практика која би ги поддржала претходно изложените теоретски аргументации. Но, во последните неколку години, поконкретно во последната деценија, веќе се развива практика во државите-членки на Европската унија. Значајна улога има и Судот на правдата на Европската унија (попознат како Европскиот суд на правдата).[96] Во продолжение ќе ис-

95 Сл. весник бр. 124/2015.

96 Длабински преглед на релевантни судски предмети поврзани со повреда на обврските на државите кои произлегуваат од правото на квалитетен амбиентен воздух е понуден во: Delphine Missone, 'The emergence of a right to clean air:

такнеме и образложиме неколку предмети кои можат да послужат како пример за Република Северна Македонија, односно за управните судови.

Еден од најпознатите случаи во поглед на плановите за квалитетен амбиентен воздух е случајот Janeck во кој Европскиот суд на правдата одлучува по барање за прелиминарна одлука поднесено од страна на Германскиот федерален управен суд (гер. Bundesverwaltungsgericht).[97] Детална анализа на овој предмет врши германскиот автор и поранешен судија во Германскиот федерален управен суд Döring.[98] Накратко, случајот е следниот. Господинот Janeck живеел во градот Минхен. Мерната станица за квалитет на воздухот на населбата каде господинот Janeck живеел покажувала дека воздухот е загаден многу почесто отколку што е дозволено (воздухот смеел да биде загаден повеќе од дозволеното најмногу 35 пати годишно). Главен проблем биле PM_{10} честичките. Господинот Janeck сметал дека ваквата ситуација е недозволива и поднел тужба до Упраниот суд во Минхен, барајќи од него да ѝ нареди на сојузната држава Баварија да усвои краткорочен акционен план за да се реши споменатиот проблем. Притоа, во градот Минхен веќе бил усвоен долгорочен план за подобрување на квалитетот на воздухот. Предметот стигнал до Германскиот федерален управен суд кој, како што споменавме, се обратил до Европскиот суд на правдата. Одлучувајќи по прелиминарното прашање, Европскиот суд на правдата одлучил дека лицата кои се непосредно засегнати од загадувањето на воздухот смеат да побараат од надлежните јавни органи да подготват акциони планови за квалитет на воздухот. Доколку тоа е неуспешно, пак, истите лица имаат право да поднесат тужба пред надлежните судови. Европскиот суд на правдата одлучил на наведениот начин според Директивата за квалитет на амбиентниот воздух и почист воздух за Европа која беше веќе наведена. Оттука, германските управни судови наредиле донесување на планови поврзани со квалитетот на амбиентниот воздух на јавните органи. Тоа е резултат на одлуката на Европскиот суд на правдата, имајќи предвид дека Германскиот федерален суд првично сметал дека управните судови немаат таква надлежност според домашното законодавство.

Transforming European Union law through litigation and citizen science' [2019] 30(1) Review of European, Comparative & International Environmental Law, стр. 34-45.

97 Case C-237/07 *Dieter Janecek. V. Freistaat Bayern* [2008].

98 Види: Harald Döring, 'The German Courts and European Air Quality Plans' [2014] 26(1) Journal of Environmental Law, стр. 139-146.

Откако е завршен случајот Janeck, германските управни судови во повеќе наврати донесуваат пресуди со кои наредуваат на јавните органи да донесат/ревидираат планови за квалитет на амбиентниот воздух. Така, на пример, Управниот суд на Визбаден во 2011 година одлучил дека и лице со живеалиште, односно престојувалиште, како и здружение на граѓани можат да тужат и да бараат од него да му нареди на градот Визбаден да го смени постоечкиот план за квалитет на воздухот.[99]Слично утврдил и Управниот суд кога на 19 јули 2017 година утврдил дека нацрт-планот за чист воздух е неправилен, односно дека тој не предвидува адекватни мерки.[100]

Иако во Обединетото кралство не постојат управни судови како во континенталните земји во Европа, релевантна е практиката според која Врховниот суд им наредува на јавните органи да преземат итни мерки (дејствија) за намалување на загадувањето на воздухот. Станува збор за одлука од 2015 година[101] по претходна тужба на здружението на граѓани ClientEarth кое и претходно бележи успеси во слични предмети.

Судска практика постои и во Франција, каде на 12 јули 2017 година Државниот совет (Conseil d'État) донесува пресуда со која ѝ наредува на Владата на Франција да подготви план со кој ќе ги смали емисиите на нитрохен диоксид и PM_{10} честичките во ниво кое одговара на лимитите поставени во законодавството на Европската унија.[102]

Понатаму, судска практика постои и во Австрија. Имено, Врховниот управен суд на Австрија (гер. Verwaltungsgerichtshof) во повеќе наврати наврати утврдува дека јавните органи мораат да постапуваат согласно судските наредби за преземање на дејствија поврзани со здравиот амбиентен воздух. Во своите предмети австрискиот управен суд се повикува на погорецитираната одлука во случајот Janeck.

Оттаму, евидентно е дека во земјите ширум Европа, односно земјите-членки на Европската унија веќе нашироко се прифаќа дека националните судови можат да наредат дејствија на јавните органи (уп-

99 Ibid.

100 'Environmental Action Germany: Legal actions for clean air' (Right to Clean Air) https://www.right-to-clean-air.eu/fileadmin/Redaktion/PDFs/Download/2017-09-21_Right-to-Clean-Air_Backgroundpaper_GB.pdf пристапено на 30 април 2021.

101 *ClientEarth v Secretary for the Environment, Food and Rural Affairs* [2015] UKSC 28.

102 French Government ordered to redraw air quality plan (Air Quality News, 13 July 2017) https://airqualitynews.com/2017/07/13/french-government-ordered-redraw-air-quality-plan/ пристапено на 30 април 2021.

равни органи и/или други организации со јавни овластувања) со цел заштита на правото на квалитетен амбиентен воздух. Притоа, покрај случаите во кои судовите (најчесто управните, зависно од домашниот правен систем) наредуваат ревизија или донесување на планови за квалитет на амбиентниот воздух, постојат и случаи во кои се наложуваат други дејствија (на пример, одлуката во предметот Case C-372.17 *Lies Crayenest and Others v Brussels Hoofdstedelijk Gewest and Brussels Instituut voor Milieubeheer* [2019] кога Европскиот суд на правдата предвидува дека националните судови смеат да преиспитаат дали јавните органи правилно ги поставиле мерните станици за загаденост на воздухот).

ЗАКЛУЧОК

Иако во Република Северна Македонија сè уште не постои практика на поднесување на тужби за пропуштање или погрешно вршење на дејствија како што се донесувањето на Национален план или донесувањето на планови за подобрување на квалитетот на воздухот на локално ниво, Управниот суд треба да биде подготвен на нивно прифаќање (односно, не треба да ги отфрла). Аргументацијата е тројна. Прво, Законот за управни спорови од 2019 предвидува дека во управен спор судовие нудат заштита не само против незаконитите поединечни акти донесени во управна постапка туку и против управните дејствија преземени во вршење на управни работи. Како управни работи се дефинираат, пак, сите работи кои се преземаат со цел исполнување на законските надлежности на даден јавен орган. Така, донесувањето на планови за квалитет на амбиентниот воздух несомнено претставува управно дејствие. Пропуштањето на ова дејствие, од друга страна, претставува незаконитост (омисивна повреда на правото). Второ, практиката на Европскиот суд на правдата говори токму за таквада надлежност на судовите. Имено, уште пред повеќе од една деценија Европскиот суд на правдата во случајот Janeck предвидува дека Федералниот управен суд на Германија, односно управните судови, имаат право да наложат на јавните органи донесување на планови за квалитет на воздухот, тогаш кога тоа го бараат засегнати индивидуи. Имајќи ја предвид аспирацијата на Република Северна Македонија за полноправно членство во Европската унија, практиката на Европскиот суд за правдата, иако не е задолжителна, треба да биде пример за домашните национални судови. Трето, и компаративните искуства на националните судови во

други земји говорат за тоа дека опсегот на управно-судската заштита може да се прошири, односно дека управните судови (онаму кадешто постојат) можат да наложат на јавните органи преземање на дејствија за подобрување на квалитетот на амбиентниот воздух. Меѓу овие дејствија, очигледно, спаѓа и донесувањето на планови за квалитет на воздухот. Земјите кои беа посочени како примери, со исклучок на Обединетото кралство, исто така се дел од државите во кои се применува континентално-европскиот модел на управен спор, но тие сепак го прошируваат опсегот на управно-судската заштита имајќи предвид дека поновите закони предвидуваат специфични обврски кои, евидентно, не постоеле во времето кога се установени управните судови.

Д-р Елена МУЈОСКА-ТРПЕВСКА[103]

ПРАВНИ ИНСТРУМЕНТИ ЗА ЗАШТИТА НА ЖИВОТНАТА СРЕДИНА

Апстракт

Обезбедувањето услови за заштита и за унапредување на животната средина, заради остварување на правото на граѓаните на здрава животна средина, претставуваат мерки и активности од јавен интерес а за нивно остварување и почитување се надлежни Република Северна Македонија, општините, градот Скопје и општините во градот Скопје, како и сите правни и на физички лица. Сите субјекти се задолжени за заштитата и унапредувањето на квалитетот и состојбата на животната средина односно почвата, водата, воздухот; на областите на животната средина, на биолошката разновидност и други природни богатства, како и на заштитата на озонската обвивка и заштитата од негативното влијание на човекот врз климатскиот систем.

Во Република Северна Македонија постојат бројни закони и прописи кои што ги опфаќаат речиси сите аспекти на животната средина, иако дел од нив се оценети како застарени и несоодветни за сегашната состојба во земјата. Друга општа слабост на законската рамка за животна средина претставува отсуството на нејзиното спроведување како резултат на институционалната поделеност на државните органи кои што се надлежни за спроведувањето, на недоволниот кадар и технички ресурси во управата и инспекциските служби на локално ниво. Целокупната законска регулатива во областа на животната средина е во тек на ревидирање.

И покрај започнатиот процес на донесување нови закони или измена на постоечките закони за посебните области на заштита на животната средина, остануваат многу отворени прашања во клучните области и стратешките цели и политики, понатаму во поглед на навременоста во донесувањето на подзаконските акти кои ги регулираат аспектите на животната средина, финансирањето, информирањето за состојбата со

103 Научен соработник, Центар за стратегиски истражувања „Ксенте Богоев“ Македонска академија на науките и уметностите, контакт: emujoska@manu.edu.mk

животната средина и учеството на јавноста, управувањето со отпадот, контрола на квалитетот на воздухот, управувањето со водите, индустријата и просторното планирање[104].

Клучни зборови: Животна средина, почва, вода, воздух, правни инструменти, заштита и унапредување, климатски систем

Вовед

Правото за животна средина е мултидисциплинарна и обемна гранка на правото, сè уште недоволно истражена што постојано се менува и развива. Пред да навлеземе во елаборација за ефективноста и ефикасноста на правните инструменти во заштитата на животната средина, да напоменеме дека се дел од правната гранка наречена еколошко право, што се смета за релативно „млада“ гранка на правото, создадена во 70-тите години на минатиот век кога современото законодавство почна интензивно да се занимава со прашањето за заштита на животната средина. Од тогаш до денес, сè погласни се критиките за проблемите со загадувањето на животната средина. Интересно е што политиките за еколошка правда и квалитетен живот односно т.н. зелени агенди стануваат неизбежен дел од програмите на политичките партии. Но, во овој осврт на правните инструменти за заштита на животна средина ќе се задржиме на постоечката легислативна рамка, меѓународните документи и сет на истражувачки документи и анализи што на нов, модерен начин ја разработуваат темата за животната средина.

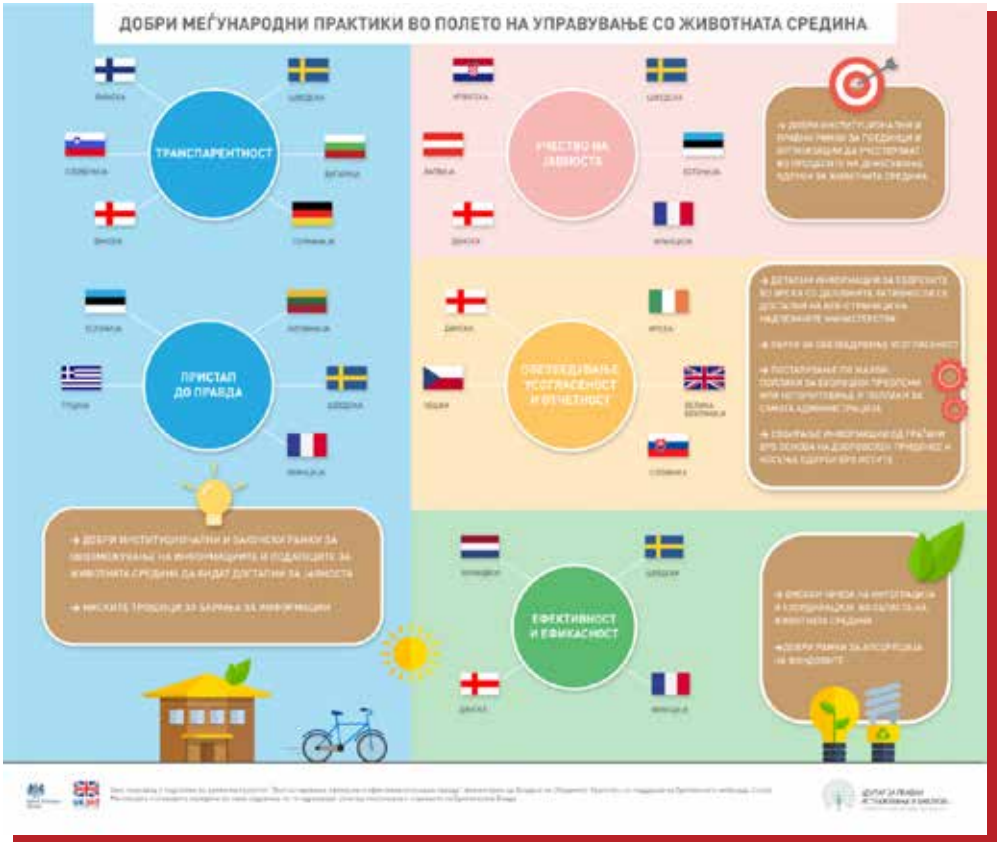
104 За конкретните прашања и идентификацијата на правните празнини и ограничувања во имплементацијата на законските прописи, види: „Анализата на празнините и недостатоците- предизвици и можности за институционалната и правната рамка на животната средина“(ГАП Анализа), ЦПИА 2021.

Слика 1. Насоки за подобрување на состојбата во животната средина

Извор: www.cpia.mk

Од друга страна, важно е да се напомене дека правните инструменти се важна алатка за застапување за недржавните актери како што се невладините организации и претставниците на граѓанскиот сектор. Преку нив тие влијаат врз државните јавни политики, врз креирањето на законски и стратешки документи и во она што државните институции и другите јавни чинители го спроведуваат во пракса.

Слика 2. Добри меѓународни практики во полето на управување со животната средина



Извор: www.cpia.mk

Во 2020 година беше одржана значајна расправа во Македонската академија на науки и уметности како резултат на заложбата на Центарот за стратегиски истражувања при МАНУ[105], Македонско дружението на млади правници[106] и Центарот за правни истражувања и анализи[107] на тема: *„Правна заштита на природата и животната средина и судска заштита на правото на животна средина“*[108]. Расправата беше одржана

105 Центар за стратегиски истражувања, МАНУ. Линк: http://strategiski.manu.edu.mk/%D0%B7%D0%B0-%D1%86%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%80%D0%BE%D1%82/.
106 Македонско здружение на млади правници. Линк: https://myla.org.mk/.
107 Центарот за правни истражувања и анализи. Линк: https://cpia.mk/mk/.
108 Повеќе информации за настанот може да погледнете на следниот линк: http://strategiski.manu.edu.mk/%d1%80%d0%b0%d1%81%d0%bf%d1%80%d0%b0%d0%b2

со цел актуелизирање на прашањето на правната заштита на животната средина, особено фокусирајќи се на судската заштита на ова основно човеково право (можностите за заштита на правото на здрава животна средина пред кривичните, граѓанските и управните судови и дилеми кои се јавуваат во практиката) загарантирано Уставот на Република Северна Македонија и бројни меѓународни акти.

Расправата, општо гледано, беше сочинета од две тематски целини:

- Како до подобро остварување на функциите на државата во зачувувањето на природата и животната средина, односно кои се потребните реформи во правната рамка, институционалните односи, поделбата на надлежностите и одговорностите?
- Како до ефективна, но и ефикасна судска заштита на човековото право на здрава животна средина?

Во рамките на првата целина се поставија дилеми околу ефикасноста на државата и нејзините институции, споредено со крајно критичките состојби на заштитата на човековите права и уништување на природата и животната средина. Како појдовна точка за овој дел од расправата се зеде предвид поразителната фактичка состојба – високото ниво на загаденост на амбиенталниот воздух, почвата и водите, упропастувањето на природните реткости, криминалната урбанизација во практиката, узурпацијата на јавните простори и добрата од општа употреба. Во рамките на втората целина стана збор за предизвиците кои се јавуваат од аспект на судската заштита на правото на животната средина. Притоа, опфатени беа трите вида на судски постапки – кривичната, граѓанската и управната. [109]

За поздравување се и активностите на МЗМП[110] што како здружение во јули 2019 година поднесе тужба пред Граѓанскиот суд[111], со која бара судот да утврди дека Владата на Република Северна Македонија, Министерството за животна средина и просторно планирање и Градот

%d0%b0-%d0%bf%d1%80%d0%b0%d0%b2%d0%bd%d0%b0-%d0%b7%d0%b0%d1%88%d1%82%d0%b8%d1%82%d0%b0-%d0%bd%d0%b0-%d0%bf%d1%80%d0%b8%d1%80%d0%be%d0%b4%d0%b0%d1%82/#more-538.

109 Заклучоците од расправата се достапни на: http://strategiski.manu.edu.mk/%d1%80%d0%b0%d1%81%d0%bf%d1%80%d0%b0%d0%b2%d0%b0-%d0%bf%d1%80%d0%b0%d0%b2%d0%bd%d0%b0-%d0%b7%d0%b0%d1%88%d1%82%d0%b8%d1%82%d0%b0-%d0%bd%d0%b0-%d0%bf%d1%80%d0%b8%d1%80%d0%be%d0%b4%d0%b0%d1%82/#more-538.

110 Линк: https://myla.org.mk/areas-of-work/.

111 Извор: https://akademik.mk/mladite-pravnitsi-podnesoa-tuzhba-pred-graganskiot-sud-za-aerozagaduvaneto/.

Скопје во периодот од 2007 до 2018 година, не презеле ефикасни мерки за намалување на концентрациите на ПМ 2.5 и ПМ10 честичките во воздухот и како резултат на тоа ги повредиле правото на здравје, правото на здрава животна средина, правото на приватност на личниот и семејниот живот и правото на неповредливоста на домот. Дополнително, во 2019 година МЗМП поднесе кривична пријава против носители на јавни функции поради пропуштање, односно неизвршување на дејствија за заштита на животната средина, кои според македонските закони, биле должни да ги спроведат а има изготвено и правно мислење за правната регулираност на емисиите на штетни материи во воздухот.[112]

1. Правна рамка во РСМ

Ако се следи хиерархијата на прописите, логично е прегледот на правните инструменти за заштита на животната средина да започне со анализа на уставноправните инструменти како основа на еколошкото право. Уставното уредување за заштита на животната средина во одредена земја е од исклучителна важност бидејќи законските и сите останати норми мора да бидат целосно усогласени со уставот како највисок правен акт на државата. Уставната заштита опфаќа одлучување за усогласување на законите со уставот, за усогласување на другите прописи со уставот и законот и за усогласување на законите со меѓународните договори.

Кај нас, заштитата на животната средина и одржливото користење на природните ресурси произлегува од Уставот на Република Северна Македонија од 1991 година. Заштитата и унапредувањето на животната средина се утврдени како темелни вредности на државата. Членот 8 од Уставот го дефинира *„уредувањето и хуманизацијата на просторот и заштитата и унапредувањето на животната средина и на природата“* како највисока темелна вредност на уставниот поредок на РСМ и основа за толкување на Уставот. Од членот 43 од Уставот пак, произлегува правото на здрава животна средина на секој граѓанин кој е должен истата да ја унапредува и штити, односно на уставно ниво е поставено и правото на граѓаните на здрава животната средина што треба да ја обезбеди државата. Тука, примарен носител на обврската за заштита

112 МЗМП стана дел од Архус центарот во РНМ и во идниот период активно ќе обезбедува правна помош за прашања поврзани со животната средина. Види повеќе на: https://myla.org.mk/areas-of-work/.ч

на животната средина е државата, со одговорност на сите за заштита на животната средина, така што истиот член продолжува со „секој е должен да ја унапредува и штити животната средина и природата". Оваа одредба ја сочинува основата на целокупната законска регулатива и политика за животната средина бидејќи ја утврдува обврската на државата да ги обезбеди сите услови за остварување на правото на граѓаните на здрава животна средина. Членот 55 од Уставот вели *„слободата на пазарот и претприемништвото можат да се ограничат со закон единствено заради одбраната на Републиката, зачувувањето на природата, животната средина или здравјето на луѓето".*

Јасно е пропишана и одговорноста на државата за заштитата на животната средина.

Од компаративен аспект, интересно е решението на Црна Гора, каде што заштитата на животната средина ужива особено висока уставна заштита. Членот 1 од Уставот ја дефинира Црна Гора, меѓу другото, како еколошка држава. Уставот на Црна Гора во член 23 предвидува дека *„секој има право на здрава животна средина".* Истиот член од Уставот пропишува, како и во случајот со Уставот на Србија, дека *„сите имаат право на навремена и целосна информација за состојбата на животната средина",* но додава уште две права од Архуската конвенција за можноста за влијание при одлучувањето за прашања од витално значење животната средина и правната заштита на овие права". Тоа го пропишува истиот член како и во случајот со уставот на Хрватска и Србија односно дека *„секој, особено државата, има должност да ја заштити и подобри животната средина".* Член 59 од Уставот на Црна Гора, како во случајот од Уставот на Хрватска и Србија, предвидува дека слободата на претприемништвото може да биде ограничена заради заштита на животната средина и природните ресурси. Уставниот суд на Црна Гора е одговорен за заштита на уставноста. Спротивно, во Босна и Херцеговина, заштитата на животната средина не ужива директна уставна заштита на државно ниво бидејќи во Уставот на БиХ не се споменува правото на здрава животна средина или нејзината заштита.

Во Република Северна Македонија постојат бројни закони и прописи кои што ги опфаќаат речиси сите аспекти на животната средина, иако дел од нив се оценети како застарени и несоодветни за сегашната состојба во земјата. Друга општа слабост на законската рамка за животна средина претставува отсуството на нејзиното спроведување

како резултат на институционалната поделеност на државните органи кои што се надлежни за спроведувањето, на недоволниот кадар и технички ресурси во управата и инспекциските служби на локално ниво, па затоа се поздравува напорот на надлежното министерство и институциите за заложбите за ревидирање на целокупната законска регулатива во областа на животната средина.

Во Поглавјето 27 од последниот извештај од Европската комисија е истакнат недостатокот од имплементација на пропишаните мерки и потребата за поголемо учество на јавноста во одлучувачките процеси, осносно потребен е поголем степен на информираност и поефикасно искористување на механизмите за пристап до еколошка правда.

Покрај Уставот како највисок акт, заштитата на животната средина се гарантира и со Законот за животна средина, што претставува што претставува генерален закон кој ги регулира сите аспекти од животната средина. Дефинирајќи ги начелата на висок степен на заштита, интегрираност, претпазливост, превенција, почисто производство, учество на јавноста и пристапот до информации, но и принципот дека загадувачот плаќа за отстранување на штетата која е нанесена на животната средина како и заштитната клаузула, овој закон има големо значење. Секој аспект од животната средина е потоа разработен во посебни закони кои воспоставуваат системи за заштита специфични за конкретниот медиум (вода, воздух, почва итн). Во таа насока имаме голем број на закони како Законот за квалитетот на амбиентниот воздух, Законот за управување со отпад, Законот за водите, Законот за управување со електрична и електронска опрема и отпадна електрична и електронска опрема, Законот за просторно и урбанистичко планирање, Законот за заштита на природата, Законот за заштита од бучава во животната средина итн, од кои произлегуваат огромен број подзаконски акти.

Од постоечките закони за посебните области на заштита на животната средина, во овој труд ќе ги издвоиме следните:

1. Закон за животната средина[113]
2. Закон за заштита на природата[114]

113 Службен весник на Република Македонија, бр. 53/2005; 81/2005; 24/2007; 159/2008; 83/2009; 48/2010; 124/2010; 51/2011; 123/2012; 93/2013; 187/2013; 42/2014; 44/2015; 129/2015; 192/2015; 39/2016; 99/2018 и 176/2021.

114 Службен весник на Република Македонија, бр. 67/2004; 14/2006; 84/2007; 35/2010; 47/2011; 148/2011; 59/2012; 13/2013; 163/2013; 41/2014; 146/2015; 39/2016; 63/2016; 113/2018 и 151/2021.

3. Закон за водите[115]
4. Закон за управување со отпадот[116] и
5, Закон за квалитет на амбиентниот воздух[117].

- *Законот за животната средина* е донесен во 2005 година[118] како резултат на реформските процеси во областа на животната средина и обврските кои произлегуваат од директивите на Европската унија во оваа област.

Законот за животната средина претставува рамковен закон што ги предвидува правните основи за заштита и унапредување на квалитетот и состојбата на животната средина, а кои понатаму се разработени во посебни закони и бројни подзаконски акти. Законот ги пропишува правата и должностите на надлежните органи, општините и физичките и правните лица поради остварување на правото на здрава животна средина, како и мерките и активностите кои се однесуваат на заштитата и унапредувањето на квалитетот и состојбата на медиумите на животната средина од штетни влијанија.

За таа цел, Законот ги уредува процедурите и начините на управување со животната средина кои се заеднички за сите посебни закони кои регулираат одделни медиуми на животната средина. Притоа, Законот предвидува механизми за следење, спречување и ограничување на негативните влијанија врз животната средина, заштита и уредување на областите на животната средина, спречување на ризикот и опасностите за животната средина, интегриран пристап за заштита и одржлив развој, воспоставува систем на планирање на заштитата, ги утврдува

115 Службен весник на Република Македонија, бр. 87/2008, 6/2009, 161/2009, 83/2010, 51/2011, 44/2012, 23/2013, 163/2013, 180/2014, 146/2015 и 52/2016 и 151/2021.

116 Службен весник на Република Северна Македонија, бр. 216/2021. За целите на истражувањето беше обрабеотен и Законот за отпад објавен во Службен весник на Република Македонија, бр. 68/2004; 71/2004; 107/2007; 102/2008; 143/2008; 124/2010; 51/2011; 123/2012; 147/2013; 163/2013; 51/2015; 146/2015; 156/2015; 192/2015; 39/2016 и 63/2016 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 31/2020.

117 Службен весник на Република Македонија, бр. 67/2004, 92/2007, 35/2010, 47/2011, 59/2012, 163/2013, 10/2015, 146/2015 и 151/2021.

118 Првиот законски пропис кој го регулираше системот на заштита на животната средина по осамостојувањето на Република Македонија, беше Законот за заштита и унапредување на животната средина и природата и претставуваше рамковен закон за заштита на животната средина, Марјан Михајлов – област: животна средина во Анализа на празнините и недостатоците- предизвици и можности за институционалната и правната рамка на животната средина (ГАП Анализа), ЦПИА 2021, стр. 20.

начините за обезбедување на средства за финансирање на мерките и активностите, ја известува и вклучува јавноста и институциите за состојбата со животната средина. Сите аспекти што се уредени со Законот произлегуваат од начините за постигнување на неговите цели што се од значење на јавниот интерес и го приоритизираат зачувувањето, заштитата, обновувањето и унапредувањето на квалитетот на животната средина, заштитата на животот и на здравјето на луѓето, заштитата на биолошката разновидност, рационалното и одржливо користење на природните богатства, како и спроведување на предвидените мерки за решавање на регионалните и глобалните проблеми на животната средина.[119]

- *Законот за заштита на природата* е основниот закон кој ја регулира заштитата на природата преку зачувување на биолошката и пределската разновидност и заштитата на природното наследство во и надвор од заштитените подрачја, како и заштитата на природните реткости е Законот за заштита на природата. Од 2013 година се донесени и соодветни измени и дополнувања на основниот Закон со кој се изврши понатамошно транспонирање на одредбите од Директивата за зачувување на дивите птици (2009/147/ЕЦ) и Директива за зачувување на природните живеалишта и дивата фауна и флора (92/43 / ЕЕС).[120]

Законот за води е донесен во 2008 година[121] и по две измени[122] започнува да се применува во 2011 година. Со Законот за води се регулира управувањето со водите како дејност од јавен интерес пред сѐ водите за пиење и за производство на храна, но и за потребите на земјоделството, индустријата, хидроенергетските потреби, за потребите на парковите и други јавни површини, туризмот, пловидбата и друго. Примената на овој Закон не смее, директно или индиректно, да

119 Анализа на празнините и недостатоците- предизвици и можности за институционалната и правната рамка на животната средина (ГАП Анализа), ЦПИА 2021, стр. 20-21.

120 Повеќе за структурата на Законот, подзаконските акти, стратешките документи и целосна негова анализа види: Ана Чоловиќ – Лешоска, област: Заштита на природата во Анализа на празнините и недостатоците- предизвици и можности за институционалната и правната рамка на животната средина (ГАП Анализа), ЦПИА 2021, стр. 38 и натака.

121 Закон за водите («Службен весник на Република Македонија» бр. 87/08 од 15.07.2008).

122 Со првата измена од 30.12.2009 година се менува првично предвидениот датум за започнување со примена во 1 јануари 2014 година (Службен весник на РМ., бр. 161/09). Со втората измена од 23.06.2010 повторно се менува датумот за започнување со примена на законот во 1 јануари 2011 (Службен весник на РМ., бр. 83/2010).

предизвика зголемување на загадувањето на животната средина или да предизвика намалување на постојниот квалитет на водите.[123] Законот ги уредува прашањата што се однесуваат на површинските води, вклучувајќи ги и постојаните водотеци или водотеците во коишто повремено тече вода, езерата, акумулациите и изворите, подземните води, крајбрежното земјиште и водните живеалишта и нивното управување вклучувајќи ги и распределбата на водите, заштитата и зачувувањето на водите, како и заштитата од штетното дејство на водите; водостопанските објекти и услуги; организационата поставеност и финансирањето на управувањето со водите, како и условите, начинот и постапките под кои можат да се користат или испуштаат водите[124].

Како основни цели на Законот се предвидуваат обезбедувањето достапност до доволно количество квалитетна вода, заштита, зачувување и постојано подобрување на расположливите водни ресурси, подобрување на состојбата на крајбрежното земјиште, водните екосистеми и на екосистемите зависни од водата, заштита и унапредувањето на водната средина преку рационално и одржливо користење на водите, како и прогресивно намалување на штетните испуштања и постепено елиминирање на емисиите на опасни материи и супстанции во водите; ублажувањето на последиците од штетното дејство на водите и од недостигот на вода и заштитата и унапредувањето на животната средина и природата, на водните еко системи и на биолошката разновидност и крајно, заштита на здравјето на луѓето.[125] За постапките утврдени со Законот за води супсидијарно се применуваат одредбите од Законот за општа управна постапка а за прашањата поврзани со управувањето на водите во рамките на животната средина се применуваат одредбите од Законот за животна средина,[126] со што на еден сеопфатен начин се обезбедува долгорочна заштита и одржливо користење и управување со водите.[127]

123 Чл.3 од Законот за водите («Службен весник на Република Македонија» бр. 87/08).

124 Чл.1 од Законот за водите («Службен весник на Република Македонија» бр. 87/08).

125 Чл.2 од Законот за водите («Службен весник на Република Македонија» бр. 87/08).

126 Чл.1 ст.2 и ст.3 од Законот за водите («Службен весник на Република Македонија» бр. 87/08).

127 Повеќе за структурата на Законот, подзаконските акти, стратешките документи и целосна негова анализа види: Елена Мујоска Трпевска, област: Вода во Анализа на празнините и недостатоците- предизвици и можности за институционалната и правната рамка на животната средина (ГАП Анализа), ЦПИА 2021, стр. 58 и натака.

Во Законот за води се имплементирани и консултирани сите релевантни меѓународни документи и тоа:

- Рамковната директива за води 2000/60/ЕЗ[128]
- Директива 76/160/ЕЕЗ во врска со квалитетот на водата за капење[129]
- Директива 91/676/ЕЗ во врска со заштитата на водите од загадување предизвикано од нитрати од земјоделско производство извори[130]
- Директива 98/83/ЕЗ за квалитетот на водата наменета за човечка исхрана[131]
- Директива 91/271/ЕЕЗ во врска со третман на урбани отпадни води[132]
- Директива 86/278/ЕЕЗ за тиња од отпадни води[133]
- Директива 1976/464/ЕЗ за испуштање на опасни материи во водната средина[134] и
- Директива 75/440/ЕЗ во врска со потребниот квалитет на водата наменета за апстракција на пиење вода.[135]

128 Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32000L0060.

129 Council Directive 76/160/EEC of 8 December 1975 concerning the quality of bathing water, https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31976L0160:EN:HTML.

130 Council Directive 91/676/EEC of 12 December 1991 concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:31991L0676.

131 Council Directive 98/83/EC of 3 November 1998 on the quality of water intended for human consumption, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31998L0083.

132 Council Directive 91/271/EEC of 21 May 1991 concerning urban waste-water treatment, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31991L0271.

133 Council Directive 86/278/EEC of 12 June 1986 on the protection of the environment, and in particular of the soil, when sewage sludge is used in agriculture, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A31986L0278.

134 Council Directive 76/464/EEC of 4 May 1976 on pollution caused by certain dangerous substances discharged into the aquatic environment of the Community, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31976L0464.

135 Council Directive 75/440/EEC of 16 June 1975 concerning the quality required of surface water intended for the abstraction of drinking water in the Member States, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A31975L0440.

Во Законот за води е земена предвид и Хелсиншката Конвенција за заштита и употреба на прекугранични водотеци и меѓународни езера (UNECE Water Convention)[136] и Конвенцијата за проценка на влијанието врз животната средина во прекуграничен контекст (Espoo EIA Convention).[137]

- *Законот за управување со отпад* е донесен во 2004 година. Периодот за подготовка и донесување на Законот за управување со отпад траеше две години и во него учествуваа повеќе национални и европски стручни лица.

Со Законот за управување со отпадот се пристапи кон општ пристап односно областа за управување со отпадот да биде регулирана со еден општ закон. Оттука, Законот за управување со отпадот го уредува управувањето со отпадот, плановите и програмите за управување со отпадот, правата и обврските на правните и на физичките лица во врска со управувањето со отпадот, начинот и условите под кои може да се врши собирање, транспортирање, третман, преработка, складирање и отстранување на отпадот, увозот, извозот и транзитот на отпадот, мониторингот, како и информативниот систем и финансирањето. Законот предвидува и повеќе цели во однос на управувањето со отпадот: избегнување и, во најголема можна мера, намалување на количеството на создадениот отпад, искористување на употребливите состојки на отпадот, одржлив развој, преку зачувување и заштеда на природните ресурси, спречување на негативните влијанија на отпадот врз животната средина, животот и здравјето на луѓето, отстранување на отпадот, на начин што е прифатлив за животната средина и висок степен на заштита на животната средина, животот и здравјето на луѓето. Тргнувајќи од целите но и од взаемната поврзаност на сегментот на управувањето со отпад во рамките на областа на животната средина, Законот предвидува суписидијарна примена на Законот за животна средина. Самиот Закон предвидува и посебен статус на дејностите поврзани со управување со отпад преку дефинирање на управувањето со отпад како дејност од јавен карактер.

Од 2009 година, повторно се пристапи кон сегментирање на легислативата за управување со отпад преку донесување на три закони за

136 Helsinki Convention (Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lake, https://unece.org/fileadmin/DAM/env/water/pdf/watercon.pdf.

137 Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context - ESPO, 1991), https://unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/eia.htm.

управување со посебни видови со отпад. Имено, во 2009 година беше донесен Закон за управување со пакување и отпад од пакување 2009, Закон за управување со батерии и акумулатори и отпадни батерии и акумулатори беше донесен во 2010 година додека во 2012 година беше донесен Закон за управување со електрична и електронска опрема и отпадна електрична и електронска опрема.[138]

- *Законот за квалитет на амбиентен воздух* е донесен во 2004 ("Службен весник на РМ" бр. 67/04) и со него се има за цел "избегнување, спречување и намалување на штетните ефекти врз човековото здравје и животната средина како целина, вклучувајќи ги и биолошката разновидност, природното богатство и историското и културното наследство, обезбедување на соодветна информација за квалитетот на амбиентниот воздух, спречување и намалување на загадувањата кои предизвикуваат промена на климата и одржување на квалитетот на амбиентниот воздух таму каде што е добар и подобрување во други случаи."151

Во декември 2020 година, Владата на Република Северна Македонија до Собранието ги поднесе измените на Законот за квалитет на амбиентниот воздух со европско знаменце. Главна цел на измените, се вели во законското образложение, е воспоставување на јасен начин на подготовка на плановите за квалитет на воздухот и на краткорочните акциски планови, како и ефикасно спроведување на мерките за подобрување на квалитетот на воздухот. Дополнителна цел е усогласувањето на прекршочната и инспекциската политика и овозможување на одмерувањето и изрекувањето на глобите.[139]

2. Предизвици во заштитата на животната средина

Негрижата за животната средина и еколошката криза во сите аспекти, односно на организациско ниво, стратешка поставеност, материјално-технички и човечки ресурси, правни концепти и принципи и (не)мож-

138 Повеќе за структурата на Законот, подзаконските акти, стратешките документи и целосна негова анализа види: Жарко Хаџи Зафиров, област: Управување со отпад во Анализа на празнините и недостатоците- предизвици и можности за институционалната и правната рамка на животната средина (ГАП Анализа), ЦПИА 2021, стр. 73 и натака.

139 Повеќе за структурата на Законот, подзаконските акти, стратешките документи и целосна негова анализа види: Ана Павловска Данева, област: Амбиентен воздух во Анализа на празнините и недостатоците- предизвици и можности за институционалната и правната рамка на животната средина (ГАП Анализа), ЦПИА 2021, стр. 85 и натака.

носта за ефективна правна заштита го загрозуваат не само животот на човекот, туку и опстанокот на целокупната жива природа (human and non-human environmental victims).[140]

Состојбата со животната средина го вклучува црвениот аларм за висок степен на загриженост, како поради отсуството на ефективни мерки и активности за воочување и надминување на состојбата, неефективност при идентификувано загрозување, така и во однос на предусловите што мора да се исполнат за заштита на здравјето на луѓето, во најширок контекст, од право на здрава животна средина до судска заштита за непочитување, загрозување или повредување на ова право.[141]

Во меѓународни рамки, државите повеќе или помалку ги имаат идентификувано проблемите и приоритетите, тие се ставени во определена правна рамка, се проценуваат можностите и приоритетите на државно ниво, но ефектот целосно отсуствува. Определени постапувања и бизнис интереси доведуваат до состојба каде што последиците по животната средина многупатии е тешко да бидат поправени и неретко се иреверзибилни.

Низ активностите на ООН, СЕ и ЕУ се интензивира процесот за донесување инструменти, стратешки планови, долгорочни програми, се преземаат активности и се организираат средби на коишто прашањето за заштитата на животната средина има средишен фокус.

Поразувачки влијае фактот што иако Советот на Европа има донесено две конвенции во однос на животната средина, тие не се ратификувани од доволен број држави членки и не се влезени во сила, а имено, Конвенција за граѓанска одговорност за штета што произлегува од активности опасни за животната средина[142] и Конвенцијата за заштита на животната средина преку кривично правна заштита[143].

140 Лажетиќ и др., Документ за јавни политики: Како до ефикасна и ефективна еколошка правда? ЦПИА 2021, стр. 10.

141 Ibid.

142 Convention on Civil Liability for Damage Resulting from Activities Dangerous to the Environment, ETS No. 150, Lugano 1993; потпишана од девет држави, ниту една ја нема ратификувано, а за влегување во сила се потребни три ратификации; достапна на: https://www.coe.int/en/web/ conventions/full-list/-/conventions/treaty/150.

143 Convention on the Protection of the Environment through Criminal Law, ETS No. 172, Strasbourg 1998; ја имаат потпишано 14 држави, само Естонија ја има ратификувано, и не е влезена во сила бидејќи се потребни три ратификации; достапна на; https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/172/signatures?p_auth=c3srDH7J.

ЕСЧП во својата судска пракса утврдил дека прашањата поврзани со животната средина може да влијаат врз правото на живот (член 2); правото на почитување на приватниот и семејниот живот, како и на домот (член 8); правото на фер судење и пристап до судот (член 6); правото на примање и размена на информации и идеи (член 10); правото на ефективен правен лек (член 13) и право на мирно уживање на нечиј имот (член 1 од Протокол бр. 1). Уредувањето и хуманизацијата на просторот и заштитата и унапредувањето на животната средина и на природата, согласно чл. 8 од Уставот на РСМ, спаѓаат во темелните вредности на нашиот уставен поредок, а правото на здрава животна средина е прокламирано како фундаментално право во членот 43 од Уставот на РСМ. Но, додека од една страна Уставот пропишува право на секој човек на здрава животна средина, едновремено се пропишува и обврска за државата да обезбеди услови за остварување на ова право на граѓаните, од друга страна.[144]

Како заклучок од документот за јавни политики произлегува дека состојбата со животната средина во нашата држава е крајно сериозна бидејќи РНМ не е потписник на ниту една од погоре споменатите конвенции на Советот на Европа. Несомнено е големо влијанието на Конвенцијата на ООН од Архус од 1998 година, која им го призна на европските граѓани законско право на пристап до информации, да учествуваат во донесувањето одлуки и по судски пат да ги остваруваат своите права за прашања поврзани со животната средина. Практиката покажува дека и поединците и здруженијата кои настојуваат по судски пат да ги остварат овие права, наидуваат на сериозни пречки кои придонесуваат правото на животна средина да остане неефективно.[145]

2.1. Уставна тужба (жалба): за или против?

Уставна тужба (жалба) претставува правно средство за заштита на слободите и правата на граѓаните пред Уставниот суд. Во голем број држави уставната тужба односно жалба е дел од нормативните законодавства но тоа не е случај кај нас.[146]

144 Повеќе за тоа види во: Лажетиќ и др., Документ за јавни политики: Како до ефикасна и ефективна еколошка правда? ЦПИА 2021, стр. 12 и натака.

145 Ibid.

146 Прашањето за Уставна тужба (жалба) е разработено во Функционалната анализа на Уставниот суд на Република Северна Македонија, ИЧП, 2020, стр. 38 и натака.

Експертската јавност во Република Северна Македонија е поделена по прашањето за воведување тужба (жалба). Според едни, уставната жалба ние веќе ја имаме во системот на заштита на слободите и правата на граѓаните. Тоа е барањето за заштита на човекот и граѓанинот, пропишано со Деловникот на Уставниот суд, а базирано на одредбата од член 110, алинеја 3 од Уставот. Според други, во надлежноста на Уставниот суд неопходно е воведување на правно средство под назив 'уставна жалба' или 'уставна тужба'. Според нив, уставната жалба (тужба) е воведена во сите држави од регионот (и пошироко) и се заснова на принципот на супсидијарност – принцип кој го бара Советот на Европа.

Неа ја има во надлежност на уставните судови на Словенија, Хрватска, Босна и Херцеговина (Апелација), Србија и Црна Гора. Со нејзиното воведување во овие држави во потполност е покриена заштитата не слободите и правата на граѓаните во случаите кога не е обезбедена друга судска заштита или кога се исцрпени сите правни средства за таа заштита пред редовните судови или пред органите на управата.

За разлика од нив, во правниот систем на Република Северна Македонија постојат области за кои или нема правен лек, или предвидениот правен лек е неефикасен, па поради тоа граѓаните директно се жалат во Европскиот суд за човекови права во Стразбур.

Доколку Република Северна Македонија ја воведе уставната жалба или тужба како ефикасен домашен правен лек, сите жалители (апликанти), пред да одат во Стразбур, ќе бидат должни да го искористат овој домашен правен лек.[147]

3. Патоказ на јавната еколошка политика

Со анализата за состојбите и Документот за јавните политики во заштитата на животната средина, усвоени по широки расправи, се создадени основите за следниот чекор, кој се состои во конкретизација на методите, инструментите и средствата за унапредување на јавната еколошка политика, законодавство и практика, врз европските и универзалните стандарди и норми и најдобрите практики на земјите членки на ЕУ. Тој чекор, што се моделира со изработениот Патоказ на

147 Прочитај повеќе во: Функционалната анализа на Уставниот суд на Република Северна Македонија, ИЧП, 2020, стр. 38 и натака.

јавната еколошка политика[148], претставува дел од вкупните подготовки што треба да ги изврши Република Северна Македонија пред и по почетокот на преговорите за нејзино членство во Европската Унија.

Патоказот, како следна фаза по претходно наведените документи, поаѓа од сознанието дека за тие преговори, кои се важни колку од аспект на остварување на мнозинската определба на граѓаните за евроатлантски интеграции, толку и од аспект на убедувањето дека започнувањето на тој процес ќе претставува вистински почеток на пост транзиција, предвидлив предизвик ќе претставува хармонизацијата на правниот систем на Републиката со правото на ЕУ во приоритетните подрачја на владеење на правото и човекови права (поглавје 23 и 24) и заштитата на животната средина (поглавје 27). Со сите нужни промени во економскиот и политичкиот систем кои се нужни за европеизација на македонското право во сето негово значење (начела, закони, примена на правото), во овие подрачја, во зависност од успехот на процесот на хармонизација, се прекршува постојниот главно неуспешен модел на управување со општествените работи и заштитата на човековите слободи и права, кој продуцира тешки и во некои делови непоправливи штетни последици за животната средина.[149]

Патоказот- одредувањето на целите, инструментите и средствата на јавните политики во сферата на животната средина и нејзиното зачувување, унапредување и заштита, како и временската димензија на остварувањето на концептот на еколошка правда, не претставува обично проектирање на легислативно-технички и апликативни зафати во нормативната рамка на постојните јавни политики. Повеќе од тоа, тој подразбира промена, односно унапредување на самата еколошка јавна политика врз платформата на еколошка правда.

Концептот на креирање јавни политики во заштитата на животната средина (еколошка јавна политика), интегрира три основни компоненти: јавни политики, животна средина и еколошка правда. Секоја од овие компоненти има значење на категоријален поим, што е во интеракција со другите низ комплексниот систем на динамичка синергија. Динамичноста на концептот произлегува од потребата за воспоставување на определен однос на целесообразно поврзување помеѓу нив низ спирално развивање на неговата целина, во кое една компонен-

148 Достапен на: https://cpia.mk/wp-content/uploads/2021/06/za-sproveduvanje-na-politikite-na-zivotnata-sredina.pdf.

149 Види повеќе во: Камбовски В, Михајлов М, Патоказ за јавните политики на еколошката правда, ЦПИА 2021, стр.

та- јавните политики, кои се повлијателни од потребите на заштита на животната средина, предничи во формулирањето на политичка, правна и економска основа за натамошен развој, при сето тоа задоволувајќи ги на се повисоко рамниште и постулатите на еколошка правда.

Патоказот претставува насочувачка и поттикнувачка визија за суштински изменета морална, социјална, политичка и правна парадигма на остварување на основното природно човеково право на здрава животна средина, кое е еманација на апсолутната вредност на човеково достоинство. Таа вредност добива свое целовито значење ако нејзиното остварување е поставено како врвен постулат на јавните политики во која било област на односи на поединецот и јавната власт. Нејзина природна и нужна компонента е императивот за заштита на природата и сите услови за достоинствен живот на постојните и идните генерации, што имплицира барање за проектирање на еколошката политика како функција на интергенерациска еколошка правда.[150]

4. Значењето на Платформата за еколошка правда во заштитата на животната средина во РСМ

Во декември 2019 година беше формирана Платформата за еколошка правда[151] чија цел е да даде стручна поддршка и вклучување на сите клучни чинители кои имаат надлежност да преземат активности согласно препознаените еколошки приоритети, преку креирање на законски формулации и решенија.

Платформата за еколошка правда го измина почетниот период на конституирање како заедничка акција на невладини, владини, научни и стручни организации и институции, обединети околу заедничката цел за етаблирање на концептот на еколошка правда како теоретска, политичка, легислативна и практична парадигма, втемелена врз уставните гаранции за правото на човекот на здрава животна средина и постулатите за одржлив развој на Република Северна Македонија како инклузивно општество во кое владее правото и правдата и европските вредности и стандарди во заштитата на животната средина и кое, низ нужните промени, се приклучува кон глобалните движења за постигнување на Глобалните цели на одржливиот развој на ОН 2030.[152]

150 Прочитај повеќе во Патоказ за јавна еколошка политика врз постулатот на еколошката правда, оп.цит., стр.7.

151

152 За досегашните активности на Платформата за еколошка правда види ги

Слика 3. Платформа за еколошка правда

Извор: www.cpia.mk

Еден од клучните документи што произлезе како дел активностите на Платформата е Анализата на празнини на институционалната и законодавната рамка *(ГАП Анализа)*[153] на Министерството за животна средина и просторно планирање и другите релевантни чинители. Овој клучен документ претставува основа за обезбедување сеопфатен преглед на состојбите и предизвиците на полето на заштитата на животната средина. ГАП Анализата дава образложен приказ меѓу законски планираните наспроти спроведените функции и активности, и како тоа се одразува на ефективноста и ефикасноста на институционалната рамка за животната средина.

информациите обајвени на веб страната на МАНУ: http://manu.edu.mk/%d0%bf%d0%bb%d0%b0%d1%82%d1%84%d0%be%d1%80%d0%bc%d0%b0-%d0%b7%d0%b0-%d0%b5%d0%ba%d0%be%d0%bb%d0%be%d1%88%d0%ba%d0%b0-%d0%bf%d1%80%d0%b0%d0%b2%d0%b4%d0%b0/ и на ЦПИА:

153 Достапна на: https://cpia.mk/mk/анализа-на-празнини-и-недостатоци-пре/.

ГАП Анализата претстава алатка за воведување на нова политика за ефикасен надзор и спроведување на еколошките регулативи, со што ќе се зајакне имплементацијата на меѓународните еколошки стандарди. Истовремено, ќе послужи за идентификација на проблемите поврзани со надзорот над спроведувањето на законодавството за животна средина.

Со ГАП Анализата се опфатени сите теми од четирите клучни области: животна средина и просторно планирање, отпад, квалитет на амбиентен воздух и вода. За секоја област е даден образложен осврт на законската рамка, предвидените надлежности, подзаконски акти и стратешки документи, по што следува приказ на примената на законските решенија во реалноста. Преку посебната обработка на Законот за животна средина се покриени прашањата за целосна имплементација на европската регулатива во делот со климатските промени и долгорочната стратегија на РСМ за климатска акција. Анализата продолжува со преглед на законски предвидените тела и механизми односно нивната функционалност, ефикасност и ефективност. И покрај *добрата институционална поставеност,* слабите и недоволни административни капацитети на централно и локално ниво не можат да обезбедат ефикасно спроведување на релевантното законодавство за животна средина. Токму затоа е неопходно спроведување на широк консултативен процес, преку кој ќе се обезбедат препораки за подобрување на еколошката ревизија и спроведувањето на регулаторната рамка за животната средина.

Анализата на празнините на постојните еколошки политики и можностите за справување со законските и институционалните предизвици во законодавството за животна средина ќе послужи за развивање на модел со кој се предложат алтернативи на политиките за управување со кризи во делот на животната средина и постојните ресурси на земјата.

Втор клучен документ е Документот за јавни политики Како до ефикасна и ефективна еколошка правда?[154] што претставува алатка за идентификација на проблемите поврзани со надзорот над спроведувањето на законодавството за животна средина. Овој документ дава недвосмислени препораки што ќе ја подобрат еколошката ревизија и

154 Достапен на: https://cpia.mk/mk/%d0%ba%d0%b0%d0%ba%d0%be-%d0%b4%d0%be-%d0%b5%d1%84%d0%b8%d0%ba%d0%b0%d1%81%d0%bd%d0%b0-%d0%b8-%d0%b5%d1%84%d0%b5%d0%ba%d1%82%d0%b8%d0%b2%d0%bd%d0%b0-%d0%b5%d0%ba%d0%be%d0%bb%d0%be%d1%88%d0%ba%d0%b0-2/.

спроведувањето на регулаторната рамка за животната средина.

Креаторите на документот за јавни политики сметаат дека отворањето на вратата за целосен влез на еколошката правда во денешниот свет се одвива бавно. *„Т*оа не се должи на фактот што човекот ја игнорира животната средина, туку многу веројатно е поради тоа што бизнисот и индустрискиот развој, од една страна на тасот, и зачувувањето на здрава животна средина и природа, од другата страна на тасот, не одат секогаш комплементарно. Напротив, во претежен дел тие се во константна меѓусебна тензија и се обратно-пропорционални.*“*[155]

Овој значаен документ претставува сублимат на сумарни согледувања и препораки, кои заеднички чинат еден систематизиран пристап за адресирање на невралгичните точки и утврдување на насоки и идни чекори за подобрување на состојбата со животната средина; на интересен начин ја прикажува формалната и функционалната усогласеност на вредносните категории и тоа: ефикасност, транспарентност, ажурност, квалитет и пристап до правда за областите: животната средина, заштитата на природата, вода, управување со отпад, амбиентен воздух, човечки ресурси и вршење надзор и извршување одлуки и ги прикажува меѓународните искуства од земјите членки на Европската Унија (ЕУ) и добрите практики во полето на управување со животната средина.

Крајно, во функција на остварување на целите на Платформата за еколошка правда, Патоказот за јавни политики на еколошката правда[156] содржи насоки за создавање хармонична и комплементарна легислативна рамка на заштитата на животната средина и за нејзиното ефикасно оживотворување, исполнети со вредносна содржина детерминирана со постулатите на заштита на правото на граѓаните на здрава животна средина и одржливиот развој на македонското општество.

155 Лажетиќ и др., Документ за јавни политики: Како до ефикасна и ефективна еколошка правда? ЦПИА 2021, стр. 11 и натака.

156 Достапен на: https://cpia.mk/wp-content/uploads/2021/06/za-sproveduvanje-na-politikite-na-zivotnata-sredina.pdf.

Наместо заклучок

Како краен производ на темелната работа на членовите на Платформата за еколошка правда а на иницијатива на Центарот за правни истражувања и анализи, до работната група за изработка на нов Кривичен законик во Република Северна Македонија формирана од Министерството за правда на РСМ, беше доставен предлог за воведување ново кривично дело насловено екоцид.[157]

Во работната верзија на текстот на одредбата, се предвидува санкционирање на сите незаконски или несакани дејствија извршени со знаење дека постои веројатност за сериозна, широкораспространета или долгорочна штета на животната средина предизвикана со таквите дела. Со ова дело би биле опфатени сите дејствија што предизвикуваат неспоредлива штета наспроти (предвидените) општественит и економски придобивки; би се спречило настапување на штета што подразбира серизони негативни промени или нарушување на животната средина, човечкиот живот или природните, културните или економските ресурси; би биле опфатени дејствија што предизвикуваат штета која не се однесува на ограничена географска област и може да се протега и надвор од државните граници или нарушува цели екосистеми; би се спречило настапување на неповратна штета која не може да се надомести преку природно обновување во догледен временски период и би се заштитила животната средина во нејзиниот најширок поим односно земјата, нејзината биосфера, криосфера, литосфера, хидросфера и атмосфера.

Останатите држави веќе го имплемнтирале делото на екоцид во своите законодавства со што значително ја зацврстиле својата посветеност во борбата против делата за загрозување на животната средина.

157 Извор: https://cpia.mk/mk/%d0%b8%d0%bd%d1%84%d0%be%d0%b3%d1%80%d0%b0%d1%84%d0%b8%d0%ba-%d0%b5%d0%ba%d0%be%d1%86%d0%b8%d0%b4/.

Слика 4. Екоцид во национални законодавства

Извор: www.cpia.mk

Dr. Elena MUJOSKA-TRPEVSKA

LEGAL INSTRUMENTS FOR ENVIRONMENTAL PROTECTION

Abstract

Providing conditions for environmental protection and improvement in order to exercise citizens' right to a healthy environment are measures and activities of public interest, and the Republic of Northern Macedonia, municipalities, the city of Skopje, and municipalities in the city of Skopje, as well as all legal entities and individuals, are responsible for their realization and respect. In the areas of environment, biodiversity, and other natural resources, as well as the protection of the ozone layer and the protection from the negative impact on the climate system, all entities are responsible for the protection and promotion of the quality and condition of the environment, i.e. soil, water, and air; in the areas of environment, biodiversity, and other natural resources, as well as the protection of the ozone layer and the protection from the negative impact of man on the climate system.

In the Republic of North Macedonia there are numerous laws and regulations that cover almost all aspects of the environment, although some of them are assessed as outdated and inappropriate for the current situation in the country. Another general weakness of the legal framework for the environment is the lack of its implementation as a result of the institutional division of the state bodies responsible for implementation, the insufficient staff and technical resources in the administration and inspection services at the local level. All environmental legislation is under review.

Despite the ongoing process of adopting new laws or amending existing laws on specific areas of environmental protection, many questions remain open in key areas and strategic goals and policies, further in terms of timeliness in the adoption of bylaws governing aspects of environment, financing, environmental awareness and public participation, waste management, air quality control, water management, industry and spatial planning.

Key words:

Environment, legal instruments, protection and promotion, climate system

Користена литература:

Ана Чоловиќ Лешоска, Марјан Михајлов, Елена Мујоска Трпевска, Ана Павловска Данева, Жарко Хаџи–Зафиров, Анализа на празнини и недостатоци – предизвици и можности за институционалната и правната рамка на животната средина, Центар за правни истражувања и анализи, 2021. Линк.

Владо Камбовски, Марјан Михајлов, Патоказ за спроведување на политиките на животната средина, Центар за правни истражувања и анализи, 2021. Линк.

Гордана Лажетиќ, Јованка Иѓњатовиќ, Александар Гоџо, Александарт Дединец, Жарко Алексов, Документ за јавни политики Како до ефикасна и ефективна еколошка правда? Центар за правни истражувања и анализи, 2021. Линк.

Темелко Ристески, Функционална анализа на Уставниот суд за човекови права на Република Северна Македонија, Институт за човекови права, 2020. Линк.

Веб страни:

Центар за стратегиски истражувања, МАНУ. Линк: http://strategiski.manu.edu.mk/%D0%B7%D0%B0-%D1%86%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%80%D0%BE%D1%82/.

Македонско здружение на млади правници. Линк: https://myla.org.mk/.

Центарот за правни истражувања и анализи. Линк: https://cpia.mk/mk/.

Институт за човекови права: https://www.ihr.org.mk/mk.

Шеста сесија на Охридската школа на природно право, **„Основи на реформата на правниот систем во РСМ и Еколошката правда“**,
12 октомври 2021 година, МАНУ

Шеста сесија на Охридската школа на природно право, **„Основи на реформата на правниот систем во РСМ и Еколошката правда“**,
12 октомври 2021 година, МАНУ

II.

ПРАВНИ РЕФОРМИ

проф. д-р Борче ДАВИТКОВСКИ[158]

ПРЕДИЗВИЦИ НА РЕФОРМИТЕ ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР

1. Вовед

Одговорот на прашањето кои се и колкави предизвиците со кои се соочува реформата на целокупниот јавен сектор можеме да го анализираме од повеќе аспекти и да го бараме во низа појави и состојби.

Неспорно е, доколку Република Северна Македонија во јуни не добие датум за преговори за влез во Европската унија, тоа најверојатно ќе биде резултат на (не)спроведувањето на вистински реформи во јавната администрација / јавниот сектор. Или, резултат од нашето неумеење, па дури и некадарност (а, најверојатно првенствено заради непостоење доволно цврста определба и волја) да се справиме со предизвиците кои стојат на патот на секоја коренита промена.

Кои се тие предизвици кои се претвораат во несовладливи пречки за одговорните, за властите, за оние кои треба да повлечат кон промени и први, сами во својата работа и функционирање да спроведат промени?

Актуелните политички фактори и останатите политички авторитети во изминативе децении највеќе беа заинтересирани за јавниот сектор само од аспект на вработување на сопартијци, спроведување јавни набавки од поголема вредност и евентуално до преземање активности кои се однесуваат на добивање на очекуваните изборни резултати „по секоја цена“ и „со било кои средства“. Сосема различно од демократските земји каде јавната администрација / јавниот сектор е вистински сервис на граѓаните, во Република Северна Македонија од досегашното скоро тридецениско искуство можеме слободно да заклучиме дека е „сервис на власта“, кадешто администрацијата свесно и тенденциозно се става во функција на остварувањето на желбите и интересите на партиите кои ја сочинуваат власта.

158 Редовен професор на Правниот факултет „Јустинијан Први“ при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје.

Жално, но вистинито.

Дури и после речиси триесет години од воведувањето на новиот политички систем (инаугуриран во Уставот во 1991),[159] и после носење на стотици „европски" закони, и после носење на десетици стратегии за развој на јавната администрација[160] и другите сегменти од јавниот сектор (правосудство, локална самоуправа, регионален и локален развој, економски развој, енергетски развој и слично),[161] сепак јавниот сектор (најнапред јавната администрација и правосудството) останаа „сервилни" кон секоја политичка гарнитура која ќе дојде на власт.

Се поставува прашањето зошто е ова вака?

Најпрво, може да се тргне од еден неспоред факт, кој го воочува и јавно соопштува во своја официјална изјава дури и министерот за информатичко општество и администрација, а тоа е дека администрацијата на Република Северна Македонија не располага со капацитети, односно не располага со стручни кадри кои би биле способни самостојно да преговараат за пристапување во ЕУ, или со други зборови, се констатира отсуство на кадровски капацитети во јавната администрација за рамноправно и успешно преговарање со претставниците на Европската унија за сите 35 поглавја. Тоа е причина за владината општа „мобилизација" за ангажирање на „високо-квалификувани експерти" надвор од вработените во јавната администрација.

И, ова не е единствен случај. Напротив, тоа е доказ дека предизвиците во реформата на јавната администрација не сме ги совладале, но и дека лекциите од лошите искуства не сме ги научиле. Слична беше ситуацијата и во 2005 година кога требаше да се пополнуваат прашалниците за добивање кандидатски статус на нашата држава. Слично беше ситуацијата и во 1998/1999 кога требаше да се склучи договорот за асоцијација и стабилизација со Европската унија. И тогаш, и сега, администрацијата е бројна (нејзиниот пораст е во позитивен тренд), но квалитетот не е пропорционален со нејзиниот квантитет.

159 Службен весник на Република Македонија бр. 52/1991.

160 Стратешки план на Министерството за информатичко општество и администрација 2019-2021, Стратегија за реформа на јавната администрација 2018-2022, Национален план за управување со квалитет во јавниот сектор 2018-2020, Стратегија за реформа на јавната администрација во Република Македонија (2010-2015), Национална стратегија за е-влада 2010-2012, Стратегијата за реформа на јавната администрација од 1999 година и слично.

161 Стратегија за реформа на правосудниот сектор 2017-2022 со Акциски план, Национална стратегија за мали и средни претпријатија (2018-2023), Национална стратегија за намалување на сиромаштијата и социјалната исклученост 2010-2020 и слично.

2. Конкретни обиди за реформа

Од друга страна, позитивните промени, односно совладувањето на воочените предизвици и нивното надминување (како дел од реформскиот процес) се одвива исклучително бавно. Така, цела деценија научната мисла, но и стручната, како и праксата укажуваат на фактот на зголемена политизација во носењето на одлуки за пружање услуги на граѓаните. Или, со други зборови, политичките претставници на граѓаните (градоначалниците) и на Владата (министрите) согласно нашите закони (искреирани од исти такви политички претставници) се овластени да одлучуваат во управни постапки за конкретни права и обврски на граѓаните. Затоа, претходната Влада во 2015 година одлучи преку новиот Закон за општа управна постапка[162] да ја делегира оваа надлежност на функционерите и да ја предаде на најповиканите да одлучуваат во управни постапки – професионалните службени лица.[163] Но, се случи тоа да остане само декларативна заложба без никаков ефект во реалноста. Се до оваа година, тие одредби од ЗОУП не само што не се применуваа, туку никој посебн не беше ниту заинтересира да пронајде механизми за почеток на нивна пимена. Охрабрувачки е што оваа Влада се одважи после две и пол години да донесе Заклучок за доследна примена на Законот за општата управна постапка во поглед на намалувањето / анулирањето на дискрециоиите овластувања на носителите на политичките функции (министри, директори и други високи управни функционери) во класичните државни органи, организации, установи, јавни претпријатија и други пара-државни органи.

Сепак, тоа не може да е универзално решение за подобрување на квалитетот на јавната администрација. Впрочем, квалитетот и не може да се подобри ако останат старите навики кои сите ги критикуваат но ис-

162 Службен весник на Република Македонија бр. 124/2015.

163 Членот 13 од ЗОУП предвидува дека едно од основните начела е делегирањето на надлежноста за решавање: „јавниот орган, надлежноста за решавање на управни работи, по правило, се делегира на службени лица во рамки на органот, соодветно на сложеноста на соодветната управна работа. Членот 24, ст. 1 од ЗОУП предвидува дека во управната постапка јавниот орган постапува преку овластеното службено лице назначено во согласност со правилата наведени во овој член. Ст. 2 предвидува дека ако не е определено со посебен закон или со подзаконски акти, функционерот кој раководи со јавниот орган, односно раководното лице е должно со актот за организација да определи организациона единица надлежна за секој вид управна работа во негова надлежност. Ст. 4 предвидува дека овластеното лице ја води и комплетира постапката, ако поинаку не е определено со закон, а ст. 4 дека колегијалниот орган е должен да овласти еден член на јавниот орган или административен службеник вработен во јавниот орган да ја води постапката.

товремено ги практикуваат, каква што е непотзмот при вработување во јавниот сектор. Тој опстојува до таа мера што претставува карикатурална форма на поимот „спречување на конфликт на интерси". Имено, наместо конфликтот на интереси да се бара во одговорноста на носителите на функциите на јавната власт, тој се бара кај корисниците од тој конфликт (на пр. кај вработени деца, роднини, партиски истомисленици и слично) што е директно во спротивност со важечката законска рамка за корупција и конфликт на интереси.

Се добива впечаток дека реформите се паушални и палијативни. Така, минатата година се изврши измена на Законот за вработените во јавниот сектор[164] и Законот за административни службеници[165] кога се укина тестот за интегритет и кога се предвиде одложно дејство за познавање на странски јазик од една година. Се поедностави и начинот на напредување во службата. Денес (април 2019 година) се држат јавни дебати на кои се најавуваат нови законски измени на истите два закона.

Исто така, со посебните закони (*lex specialis* – образование, здравство, култура) администрацијата од овие области не влегува во корпусот на Законот за вработените во јавниот сектор и Законот за административни службеници, туку статусот и правата на оваа категорија вработени во јавниот сектор се опфатени односно регулирани со Законот за високото образование[166] и Законот за работните односи?! Со тоа се наруши концептот за изградба на единствен административен / службенички систем во нашата држава.

Паралелно со сето ова, надвор од секаква стратешка определба или владина програма, се предлага и подготвува донесување на нов закон за висока раководна служба, односно за избор на високи функционери во јавниот сектор иако и до сега за нивното ангажирање / именување веќе постојат одредби во соодветните законски текстови (Законот за

164 Службен весник на Република Македонија бр. 35/2018 и 198/2016.

165 Во Законот за изменување и дополнување на Законот за административни службеници (Службен весник на Република Македонија бр. 11/2018) беше предвидено дека тестот за интегритет повеќе нема да постои, а што се однесува до познавањето на јазиците се утврди дека административните службеници повеќе нема да треба да доставаат доказ за познавање на странски јазик туку дека ќе треба, доколку засновале работен однос помеѓу денот на влегување во сила и денот на отпочнувањето на примената на овој закон, да положат испит за познавање на англиски, француски или германски јазик во рок од една година од влегувањето во сила.

166 Службен весник на Република Македонија бр. 82/2018, членови 88 и 160, ст. 1 точка 2, ст. 2, ст. 3.

административни службеници[167] за генерални / државни / други секретари; Законот за јавните претпријатија[168] за изборот на директори и членови на управни одбори) и низа материјални закони кои го регулираат изборот на колективни и индивидуални раководни функционери во државните, локалните и пара-државните институции. Значи, реформата не е не смее да се состои во хиперпродукција на законски четива, туку во имплементација, доследна примена на регулативата со која се наметнуваат принципи, начела, водилки на добро управување. Потребно е постојните прописи доследно да се применуваат, за што е нужна политичка волја, а не носење на нови прописи.

Проблемот на оценувањето, наградувањето и напредувањето остана и понатаму енигма за административните службеници. Би требало во еден законски текст (како што беше Законот за државните службеници од 2000 година) да се регулира правниот статус на вработените во државните органи и органите на единиците на локалната самоуправа кои што фактички решаваат за правата и обврските на граѓаните, а положбата на администрацијата во јавниот сектор да се регулира преку материјалните закони во кои ќе се истакнат специфичноста и стручноста на административните работници / службеници од соодветната област (наука, култура, образование, здравство, социјалната заштита и слично).

Секако под знак на прашање треба да се набележи и најавената реформа (во последните две години, најавувана во два наврати) за трансфер (се разбира на 'доброволна' основа) на вработени од јавниот во приватниот сектор. Ова можеби е добар начин за намалување на бројот на вработени во јавната администрација или во јавниот сектор. Но, секако тоа може да биде уште подобар начин за намалување и на квалитетот во јавната администрација односно во јавниот сектор. Оти, многу е разбирливо и за очекување дека приватните субјекти ќе целат кон најдобрите и најквалитетните кадри од јавниот сектор кои реално ги нема во огромен број. На овој начин ќе дојде до одлевање можеби на најдобриот дел од стручните, компетентните и посветените кадри (пред се вработени и стручно оспособени од информатичкиот сектор)

167 Во членот 11 од Законот за административни службеници е предвидено дека секретарот раководи со административните службеници, дава упатства на административните и другите службеници и вработени во институцијата, особено во контекст на управувањето со човечките ресурси, како и решава за правата, обврските и одговорностите на административните службеници. Во членот 22 точно се определува кои лица можат да бидат назначени за секретари.

168 Членот 23, ст. 4 точно се определува кои услови едно лице треба да ги исполни за да биде именувано за директор на јавно претпријатие.

кои се очекува да го направат овој трансфер ако не поради друго, туку поради поголема плата, а делумно и поради разочараност од актуелните политики. Имено, голем број некомпетентни и нестручни кадри се (о)ставаат на раководни позиции заради партизација, непотизам и разни други општествено негативни појави, што уште повеќе ја зголемува разочараноста кај стручните и совесните административни работници. На тој начин, јавниот сектор ќе остане дополнително и без стручниот кадар (кој е неопходен и потребен за нормално функционирање на соодветниот орган) со кој располагал претходно, и во него ќе останат само кадрите кои не се подготвени да работат според 'други правила на работа' востановени во приватниот сектор.

Посебно треба да се истакне и проблемот на обуката на вработените во јавниот сектор. Од 2014 година со донесување на Законот за административни службеници[169] и понатаму во МИОА постои сектор – Академија за обука на јавните службеници со еден вработен за одприлика 150.000 вработени. Секој понатамошен коментар за оваа проблематика би бил излишен.

3. Наместо заклучок

Се чини дека кај одреден број министри (за жал бројот не така мал) воопшто не постои политичка волја за спроведување на вистински реформи во своите ресори, а особено во непримeнувањето на одлуките и заклучоците на Владата кои директно се однесуваат на реформирање на јавниот сектор.

Секако, со реформата на јавниот сектор / администрација најголем бенефит треба да имаат и почуствуваат граѓаните на Република Северна Македонија, како приоритет, а потоа и Владата на државата која со петни жили се залага за влез во НАТО и добивање датум за отпочнување на преговори со Европската унија. Имено, само со стручна, компетентна, сервисно ориентирана, ефикасна, демократска и пазарно-ориентирана (копенгашки принципи)[170] јавна администрација оваа Влада може да се надева на уште еден мандат и завршување на преговорите за евро-атлантските асоцијации на Република Северна Македонија.

Во спротивно Република Северна Македонија и натаму ќе остане „тем-

169 Види: член 7, ст. 2.

170 Види: учебник од автори Гризо, Н., Гелевски, С., Давитковски, Б., Павловска-Данева, А. (2011) Административно право. Правен факултет „Јустинијан Први", дел за Реформа на јавната администрација.

ната зона“ на Балканот на демократскиот развој и ќе остане „слеп колосек“ во поглед на евро-атлантските интеграции.
На крајот, да резимираме:

- Потреба од реформи несомнено постои;
- Капацитети за спроведување на реформата недостигаат;
- Политичката волја е декларативно изразена;

Времето истекува, а тајмингот за евентуален почеток на сериозен реформски процес е несоодветен и неповолен со оглед на фактот што се работи за втора половина од мандатот на владата.

Prof. Dr. Borce DAVITKOVSKI

SUMMARY

It seems that a number of ministers (unfortunately the number is not that small) have no political will to implement real reforms in their areas, especially when it comes to the implementation of the Government's decisions and conclusions which are directly related with the reform of the public sector.

Of course, the reform of the public sector / administration would benefit, ultimately, the citizens of the Republic of North Macedonia, which should be a priority, but also the Government which is investing a lot of efforts to integrate the country in NATO and to start the accession negotiation process with the European Union. Namely only a competent, capable, service-oriented, efficient, democratic and market oriented (Copenhagen Principles) public administration would lead us a step closer to the Euro-Atlantic integrations and would bring the Government hope for a second term.

On the contrary, if the public sector / administration is not reformed successfully, the Republic of North Macedonia will further on be the "dark zone" on the Balkan when it comes to the democratic development, i.e. on a "dead end street" on its path to the EU.

At the very end, we could summarize:

- there definitely is a need for a reform;
- there are no sufficient capacities to implement the reform;
- political will is only declared, however the politicians' actions do not correspond with their declarations;
- time goes by and now is perhaps not the time to initiate serious servos since the Government's term is in its second half.

Asst. prof. Rumiana JELEVA, PhD[171]

CHANGE MANAGEMENT IN EDUCATION: EXAMPLES FROM BULGARIA[172]

"I don't think the management of change is a science, it's an art, so I don't think there is a formula for it."

Head of the English Department in a secondary school. From Internet

The focus of this article is on change management in education. The goal is firstly to mark a frame of innovative concepts and theories of change management, which could be further employed in organizing and leading reforms and achieving larger transformation in education. Secondly, to expand the leadership capacity of people responsible for managing education and local and regional labour markets in delivering practical tips and tools on how they can successfully lead organizational change initiatives so as to reduce the mismatches between skills and professions and the distances between educational outputs and the needs of the labour market. After a short overview of theoretical and methodological conceptualizations of the process of change management, the article presents some examples from Bulgaria to illustrate the mismatch between certain professions and qualifications in demand on the domestic labour market and their insufficient supply on the part of the education system. The text outlines some recommendations on how to organize and manage the change of the educational system in order to meet the requirements of the entrepreneurs and the expectations of young talents to find appropriate professional development in Bulgaria[173].

171 Associate professor of The Bulgarian Academy of Science, Institute of philosophy and Sociology.

172 This text was prepared on the basis of my lecture and presentation at the Ohrid School of Natural Law, organized by the Macedonian Academy of Sciences and Arts in 2019. I express my gratitude to Academician Vlado Kambovski, Head of the Centre for Strategic Research, for inviting me to the Ohrid School. I also thank Dr. Elena Mujovska for her excellent contribution to the organisation of the lectures and to this publication.

173 Data and study results presented in this article were conducted in the framework of the project "EDU-LAB: New Danubian Governance in Labour market Relevance of Higher Education", co-funded by the European Union (ERDF and IPA) and carried

Change management: the concept

The definition suggests that progress means change, and that the future is marked by evolution and continuous improvement (McLean, Antony & Dahlgaard 2015)[174]. But change is not always comfortable and acceptable. Although it is very useful for organizations, it may challenge the organization's routine, people's assumptions, and the everyday practices and ways in which they habitually do and see things. Hence, change management requires finding the fine balance between the organization's efficiency and people's comfort and further development.

Change requires a serious analysis of past and current developments, while taking into consideration the larger picture of future perspectives and eventual results. And because educational efforts and outcomes are always turned to the future, change could be an immanent characteristic of educational systems across the globe.

In speaking about organizational change, we should differentiate between the "process", or change model, an organization will follow and the "transition", or the effective impact of a change effort (Bridges 1991). Although there are different understandings, and many definitions, of change management, two main approaches can be distinguished: one is more focused on organization, and the other is more oriented to people. If "change management" is seen as a systematic process, this means it is a formal process implementing a methodical approach to and application of knowledge. In this case, change management requires the definition and adaptation of corporate/organizational strategies, engagement of available structures, (further) development of existing procedures or the creation of new ones, and implementation of innovative technologies to deal with change stemming from internal and external conditions. In the other pool is the understanding of change management as a means of transitioning people. Here, change management is a critical part of any project that leads, manages, and enables people to accept new processes, technologies, systems, structures, and values. It is the set of activities that helps people transition

out between January 2017 and June 2019. I express my gratitude to Professor Wolfgang Schuster, President of European Foundation for Education (EFE) for his inspiring leadership of the project consortium. As a National team leader I thank my Bulgarian colleagues - Associate Prof. Dr. Albena Nakova and Vladimir Vladov - for their contribution within the EDU-LAB project and to the research activities.

174 The cited publication discusses the concept of "continuous improvement".

from their present way of working to the desired way of working and behaving or to shift to another mindset.

For the purposes of this article I will combine these main approaches. I use a strategic change management definition (Duin 2007) and understand it as a process of managing change in a structured, thoughtful way in order to meet organizational goals, objectives, and missions. Change is necessary in order for organizations to continue to thrive, meet and exceed the competition of the competitors but also to invest in their employees' skills and qualifications and thus achieve better market positions. Hence, change management is a structured approach to transitioning individuals, teams, and organizations from a current state to a desired future state, to fulfill or implement a vision and strategy. It is an organizational process aimed at empowering the people involved to accept and embrace reforms in their current environment[175].

Change management in education, educational organizations and environments

Like any other system, education has inputs, processes, outputs and outcomes. Inputs include resources such as teachers, buildings, equipment, books, digital platforms, etc. These inputs go through a process in which they are mixed (input mix), combined and/or moved along to achieve results[176]. Educational outputs are tangible results produced by processes in the system, such as enrolments, graduations, accreditations and learning achievements. Another category of educational outcomes consists in benefits such as skills, qualifications, professions for the students, their families and/or the society at large. In the context of strategic management, education systems should be analyzed and thought of in terms of their relevance, efficiency, effectiveness, impact and sustainability: For example, one may raise the question as to whether the inputs to the education system are relevant to the needs of the economy and the labour market, to what extent the processes are efficiently driven, and how well the anticipated outputs are effectively produced. Outcomes should be weighed in terms of their impact and sustainability. Thus, change can affect some particular, or all, dimensions of education systems and should actually be

175 For more on the definition of change management, see the Cambridge Dictionary https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/change-management.

176 For a brief look at the thoughts on change management in 21st-century education shared by Dr. Rick Van Sant, Ph.D., Blackboard, see https://www.youtube.com/watch?v=AH7srhttW0E

viewed in terms of improved relevance, efficiency, effectiveness, impact and sustainability of education inputs and outputs, and outcomes to the labour markets, to the economic growth or the wealth of the entire society.

In general, senior educational experts and managers of education institutions, support staff and administration, are largely positive about the need for change and are prevalently optimistic about their capacity to deal with it[177]. At the same time, they recognize that the amount, scope and pace of change in education have increased in recent years. Overburdening - the perception that there are too many reform initiatives on one hand and lack of time on the other – is seen as the main barrier to implementing and sustaining change in education (Jeleva & Nakova 2019).

Support for change in education could depend on different forms of networking and collaboration between educational institutions and other stakeholders facing similar challenges. As evident from the EDU-LAB project results[178], the external stakeholders may support change processes and initiatives in higher education for different reasons. Certainly, however, enhanced dialogue between all interested parties is an important way to jointly learn about change; it increases the chances of implementing reforms deemed necessary for various reasons.

Along with the support of the stakeholders, who are not expected to sabotage change, the most important preconditions for successful implementation and control of the change process are **strong and effective leadership** and **the clear vision** of the educational organization. Further, it is essential to engage the committed support of the staff and to ensure further involvement of as many stakeholders as possible; this is crucial for success and is a way of releasing additional capacity to manage change effectively.

According to Banathy (1991), individual and collective adoption of a **system's perspective**[179] is required for systemic educational reform efforts.

177 The "capacity" for change of educational institutions was largely discussed in a study on the implementation of more professionally-oriented study programmes in higher education. For more information see, Jeleva &Nakova (2019).

178 EDU-LAB Project paper "Collection of the best practices in existing governance models regarding labour market relevance of higher education in the Danube Region" accessible at http://www.interreg-danube.eu/uploads/media/approved_project_output/0001/06/d1683b4625066ed2227ceb94c507d36f1ffeff7f.pdf and in Jeleva &Nakova (2019)

179 In general, the holistic strategic management approach involves four basic stages: analysis, planning, implementation and evaluation. To present it in a more sophisticated way, we can say that strategic management is a continuum of successive stages such as: critical analysis of a system, policy formulation and appraisal, action planning, management and monitoring, review and evaluation.

Based on a system's perspective and a redefinition of education as a system, it is possible to design educational systems that will encourage and support learning as well as the full development of human potential (ebd.). The initiators and providers of the systemic change process in education should help the community develop a vision of their ideal educational system; stakeholders must create and take ownership of a shared vision of the new educational system; and new technology – for instance e-Learning and digitalization – must be used to facilitate change.

The integration of new information and technology is as much about change and support for change as it is about innovation, research and new ownership of the educational process and dimensions of education system such as learning inputs and learning outputs. The commitment is that "without a high level of support, even the best learning opportunities—either online or off—will remain unused". *E*-Learning infrastructure requirements consist not only in hardware, software, and high-speed connectivity, but also in "regular maintenance, planned upgrades, specially prepared faculty, and appropriate participant-instructor ratio" (ebd.). Based on interviews with 811 technology decision-makers, the National School Boards Foundation of USA (2002) developed guidelines for managers in education; they should develop a passion for a new vision and new technologies (Jenlink, Reigeluth, Carr, & Nelson 1996: 23)[180].

Along with the new technologies, **the contextual factors** may support or block change efforts because change occurs within a particular context. In the change process, the human interface plays a key role as either a facilitator or a barrier to change. The attitudes and beliefs of people in the education institutions shape the culture. Often, innovations and technologies are not put into practice because they conflict with deeply held internal images of how the world works – images that limit people to familiar ways of thinking and acting (Senge 1990)[181]. Change is successfully implement-

Experience and lessons learned from implementation, monitoring, and evaluation, provide feedback for adjusting the current programme or for the next cycle of policy formulation and action planning.

180 The guidelines outline principles such as: Technology is now essential for effective instruction—treat technology as an integral tool; Use technology to address core educational priorities and improve student achievement; Make significant investments of time and money in professional development; Anticipate and plan for changes that will result from increased use of technology; Involve community in technology plans, policies, and practices.

181 Peter Senge developed the term "learning organizations". According to Senge (1990: 3) they are: "...organizations where people continually expand their capacity to create the results they truly desire, where new and expansive patterns of thinking are nurtured, where collective aspiration is set free, and where people are

ed in a **culture** of innovation, collaboration and coordination, where all participants in the system are involved in the change effort.

Practical tips: How to manage the change on the example of enhancing the attractiveness of professions that are in shortage on the labour market

Why is it important to discuss this problem?

One of the basic problems of the labour market in recent years is the misbalance between the demand for high-skilled labour force in key sectors of the economy and the supply of human resources possessing those high skills. In Bulgaria, this problem has been especially visible in the last 15 years and mainly concerns the shortage of engineering and medical staff in the sectors of machine building, metal processing, electrical technology, transport, medicine. Although not in the same sectors, the problem is also typical for other East European countries[182].In recent years, the problem of the gradual but persistent decrease of attractiveness of a number of traditional professions - some of which are crucial to the functioning of a balanced and competitive economy - has been pointed out ever more often and emphatically[183]. Employers are concerned about the growing discrepancy between supply and demand of labour and the difficulty of finding qualified specialists for key professions[184].

Do we need a change?

The basic assumption we proceed from is that a given profession may serve as a point of entry to multiple specific positions needed by separate enterprises and companies. This might create many opportunities for businesses to respond to, and counteract against, the shortage of certain pro-

continually learning to see the whole together".

182 EDU-LAB Project paper "Collection of the best practices in existing governance models regarding labour market relevance of higher education in the Danube Region" accessible at http://www.interreg-danube.eu/uploads/media/approved_project_output/0001/06/d1683b4625066ed2227ceb94c507d36f1ffeff7f.pdf

183 In a number of papers the European Commission outlines these deficits and misbalances. See for instance European Commission 2015 Progress report "Western Balkans platform on education and training".

184 For more studies on employers concerns, see the EDU-LAB project page on http://www.interreg-danube.eu/approved-projects/edu-lab.

fessions that the workforce assesses unattractive or very slightly attractive, or to the mismatch between what businesses are looking for and what education can deliver. This also permits identifying the potential sources, i.e., educational and training institutions providing learning material and staff for these professions.

Within our EDU-LAB project, we developed an e-learning course on change management in education aimed at solving this problem or at least at proposing some reforms that can lead to desire change[185]. We defined "attractiveness of a profession" as the capacity of an occupation or activity to create lasting interest, a positive attitude, and active behavioral inclinations for mastering this kind of activities through training, and for long-term performance of these activities aimed at achieving professional realization and income[186].

What should we analyze before starting the change?

In accordance with the theoretical understanding of change management as a strategic process, we should start by an analysis. However, the listing of different theoretical conceptions suggests that the discussion on enhancing the attractiveness of professions demands an analysis of the whole set of factors working for the attractiveness of a certain profession. These include: factors influencing the creation of lasting inclinations and desire to master a certain profession; factors promoting the formation of sufficiently strong inclinations to exercise the mastered profession; factors stimulating the formation of inclinations for career development in a chosen professional field (CEDEFOP 2014: 1, 15, 16, etc.)[187]. We will assume that the enhancement of attractiveness of professions is determined by two general types of factors: external and internal.

Before starting any change in the listing of the professions and occupations for which higher education institutions educate young people, we should study whether the professions exercised by people correspond to their professional training. In this particular context, we are looking for the rank of labour in an individual's value system: the higher the value of labour is ranked in his/her value system, the more attractive that profession is for him/her. Further, it is important to investigate the adequacy

185 Accessible at http://www.interreg-danube.eu/approved-projects/edu-lab/section/e-learning-courses

186 Based on CEDEFOP Research Paper 39: "Attractiveness of initial vocational education and training: identifying what matters" (2014).

187 In the present article, it is not our aim to trace the analysis of factors in detail.

of goals and tasks of the specific work to socially significant goals. This means that the setting of concrete, interesting tasks that promote career development enhances the motivation of the employee and makes the profession more attractive. The possibility of achieving visible goals in the company also increases the attractiveness of a certain profession; the opportunities for career development through quality performance of tasks increase personal motivation and the attractiveness of the job. A further source of increasing attractiveness could be identified by studying the means of labour used: the more a profession is technologically up to date and uses modern technologies, the more attractive it is for the workforce. Also, we should investigate labour outcome, remuneration and other monetary and non-monetary incentives. No less important is the opportunity of obtaining professional training through courses, seminars, conferences, etc. In recent years, increasingly important factors are work conditions and risks to health and safety at work, possibilities for flexible working hours, and better opportunities to achieve a good work-life balance.

Where we see the change and how to intervene at company level?

The most important source for increasing the attractiveness at company level is the implementation of new technologies and the possibility for telework and distance work: the greater the possibilities a profession offers for work at a distance from production spaces or offices, the more attractive it is[188]. An additional factor that may increase the attractiveness of certain professions is the proximity of the workplace to the place of residence: younger people and people without families are more inclined to accept a job in a settlement different from where they live, while for people with families and children, work in another settlement creates a problem – they will be inclined to accept a job proposal in a different professional field but that allows them to work in the settlement they prefer. The reputation of a company is a further factor that might contributes at the company level: the more respected and established a company, the more attractive the jobs it offers. The presence, in a given settlement, of training infrastructure in a certain professional field is also very important: the choice of profession a person makes is strongly influenced by the availability in the settlement where he/she lives, of a higher school in the respective professional field.

188 The present crisis in all economic and societal spheres caused by the COVID 19 pandemic has clearly shown the need for distance work in more professions.

Where we see the change and how to intervene at societal level?

Our studies have shown that the modern quality of a profession is a significant factor contributing to its attractiveness: this quality is a cumulative dimension that can be purposely developed and moderated through PR activity; modern professions are more attractive.

The market value of work outcome can additionally lend attractiveness to certain professions: when its products/results are more highly valued, a profession is considered socially significant and hence becomes more attractive. The prestige attributed to a profession is also very important. How society ranks the profession can really change the intentions of young people to study or later on to work in it: the more significant a profession is for the functioning of society, the higher is its social significance and, hence, the more attractive it is. Further, carrier development and the possibility for self-realization in the context of society can add value to the societal prestige or ranking of professions and occupational fields: the more opportunities a profession supplies for public and socially visible realization of personal qualities for the benefit of society, the more attractive it is.

Where we see the change and how to intervene at a local level?

Our EDU-LAB project definitely underlined the importance of the local economy structure, its link to the local labour market and its impact on education, especially on educational outputs[189]. The choice of a given profession highly depends on the branch structure of the local economy. There are several possibilities here. People with families, especially those with children, are much more likely to seek professional development within their settlement of residence, and hence professions allowing them to work in their place of residence are much more attractive for them. Young people who want to leave their home settlement are much more likely to intentionally turn to training in professions other than the ones in demand there; thus, professions and qualifications that are not available in their home settlement are more attractive for such people.

Next, we investigated that the possibility that independent and creative work may be decisive as well: for many individuals, the choice of profession is largely linked to the feeling they can work independently and be

189 See the EDU-LAB project page at http://www.interreg-danube.eu/approved-projects/edu-lab; Jeleva and Nakova (2019).

creative in their job. Hence, the more a given profession allows a creative and independent approach, the more attractive it is for people with a strong inclination to creativity and innovative thinking. In addition, the possibilities for developing mental capacities and intelligence provides incentives and motivation: professions that offer possibilities for mental and intellectual development are highly attractive for people who have an inner need for continuous intellectual development and see their profession as an opportunity to learn and develop constantly. Last but not least, in modern, increasingly dynamic, societies, some professions, qualifications and skills are becoming ever more attractive when they offer possibilities for flexible performance of different activities for the needs of various organizational structures; under this model of work, an individual has a relatively higher degree of freedom to choose his/her employer within a given professional field. These professions are attractive for young people who value the possibilities for free choice of employer and organizational networks

Practical recommendations. How to enhance the attractiveness of professions in shortage on the labour market?

Based on our empirical studies under the EDU-LAB project and interviews with stakeholders from all three groups sensitized to the need to increase the relevance of higher education to the labour market needs, we can distinguish the following factors or dimensions of change in education with regard to the attractiveness of professions at company, society and local economy levels.

The external factors are those related to essential characteristics of professions and employment, and to characteristics of the organization and processes of work. These factors are largely controlled and managed by the companies but are equally influenced by the policies and interventions of local authorities and the state. Thus, the attractiveness of professions depends on the flexible and skillful management of external factors, on legislation and regulations affecting the labor market and/or education, but most of all on their interconnectedness and mutual relevance.

The internal factors are those related to public attitudes, stereotypes and clichés that impact on the individual and determine his/her assessment of the attractiveness of a given profession. Under this group of factors, we

also classify some elements of the organization of production and certain characteristics of a job that strongly influence individuals' subjective assessment of the attractiveness of a job and of the respective profession. Internal factors are only partially subject to management by the companies and heads of enterprises. They are mostly influenced by state policies regarding the creation of staff and employment in the respective economic activity, by attitudes and stereotypes prevailing in society, by traditional national mental attitudes, and by the degree in which an individual is inclined to accept social stereotypes and make them part of his/her outlook on life.

Successful recommendations should underline skillful management of external and internal factors, which lead to controlling the degree of attractiveness of professions. The successful management of external factors greatly depends on the companies and enterprises. Hence, the role of businesses in making higher education more relevant to the requirement of the labour market is essential and decisive. As for the internal factors, their management requires the purposeful combined efforts of the whole society and conscious, thoughtfully devised policies on the part of the state and the educational and cultural institutions. Good familiarity with the external and internal factors enables elaborating practical guidebooks and questionnaires for professional guidance; these tools offer excellent possibilities for preliminary self-assessment of the individual's aptitudes and expectations with regard to the kind of work he/she would perform willingly and successfully.

Instead of a conclusion: lived experience of stakeholders' and transnational cooperation under the EDU-LAB project

Finally, it is obvious that change management in education – in the particular case of the EDU-LAB project, in higher education – must promote the quality of education and its greater relevance to the labour market. The EDU-LAB project gathered a great amount of experience of different countries in the field of dual education, more professionally oriented study programmes, reforms of the higher education system, etc., experience that was transferred to and shared with other national actors and institutions. This transfer of knowledge and good practices is especially valuable for our country, where there is a strong need for change in the relation between higher education supply and labour market demand. It is

important to improve the chances of young people in Bulgaria to find good jobs but also to acquire the most needed skills and knowledge. It seems clear; there is a distinct skills mismatch in Bulgaria. Moreover, young people here are widely unsatisfied with the education and competences they acquire in universities. The best students are leaving Bulgaria and the domestic labour market and are going abroad – most of them never to return. We are constantly finding these trends confirmed by our studies (EDU-LAB project webpage)[190]. Given this background, it is surprising how little has been done to achieve better labour market relevance of higher education. It is a great advantage that EDU-LAB takes a comparative perspective. Thereby, each country and educational system can be seen in relation with the others in the Danube region.

As the EDU-LAB objective aimed to bridge the gap between education, business and politics, and administration by intensifying dialogue between stakeholders, we were able to participate in an exciting joint intersectoral learning process. We met many representatives of companies, business organisations and public administration. We learned a lot about their demand for qualified people and their efforts to find skilled and reliable personnel. At the same time – especially in the case of Bulgaria – we saw no willingness on the part of businesses to finance more professionally oriented study programmes and work-based curricula in the universities. Changes are happening, but they will take time. Therefore, projects like EDU-LAB are essential for the effort to develop a new mindset for cooperation in higher education so that the business sector may assume a more significant and responsible role for young people's training and acquirement of new skills and qualifications.

190 We will see whether the COVID 19 crisis will change this situation; personally, I am a bit skeptical.

References and online sources:

Banathy, H. B. 1991. Systems Design of Education: A Journey to Create the Future. Educational Technology. New Jersey 07632.

Bridges, W. 1991. Managing Transition: Making the Most of Change. Addison-Wesley

Duin, H. 2007. Causal Cross-Impact Analysis as Strategic Planning Aid for Virtual Organization Breeding Environments. In: Establishing the Foundation of Collaborative Networks - IFIP TC 5 Working Group 5.5 Eighth IFIP Working Conference on Virtual Enterprises, 10-12 September 2007, Guimaraes, Portugal. 2007. pp 147-154

CEDEFOP (European Centre for the Development of Vocational Training) 2014: Attractiveness of initial vocational education and training: identifying what matters. Research Paper 39. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Cambridge Dictionary, Accessible at https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/change-management.

Van Sant, R. Change management in 21st-century education, Accessible at https://www.youtube.com/watch?v=AH7srhttW0E

EDU-LAB Project Webpage, Accessible at http://www.interreg-danube.eu/approved-projects/edu-lab.

EDU-LAB Project paper "Collection of the best practices in existing governance models regarding labour market relevance of higher education in the Danube Region", Accessible at http://www.interreg-danube.eu/uploads/media/approved_project_output/0001/06/d1683b4625066ed-2227ceb94c507d36f1ffeff7f.pdf

European Commission 2015: Western Balkans platform on education and training, Progress report. November 2015.

Jeleva, R. and Nakova A. 2019. Dual Education and Professional Development. In: Kabakchieva, P. and Petrunov, G. (Eds.). Educational Inequalities and Life Changes. Sociological Problems Journal, 2019, V. 2. pp.805-827. [In Bulg.]

Jenlink, P.M., Reigeluth, C.M., Carr, A. & Nelson, L.M. 1996. An Expedition for Change: facilitating the systemic change process in school districts, Tech Trends, 41(1), pp. 12-15.

McLean, R., Antony, J. & Dahlgaard, J. 2015. Failure of Continuous Improvement initiatives in manufacturing environments: a systematic review of the evidence, Total Quality Management & Business Excellence.

Senge, P. 1990. The Fifth Discipline: The Art and Practice of The Learning Organization London: Random House.

Проф. д-р Нано РУЖИН[191]

ИКОНОГРАФИЈАТА КУЛТУРЕН ФЕНОМЕН ЗА ПОЛИТИЧКИ МАНИПУЛАЦИИ

Абстракт

Јазиците, религиите, обичаите, легендите, митовите, општествената организација на групата, се културни и цивилизациски особини што го збогатуваат и го диверзификуваат општеството. Секоја група, ентитет, етникум што живее и функционира на одреден простор, од колено на колено ги пренесува автохтоните вредности, симболи, идеи, тотеми, божества, митови преку уметноста, пишуваниот збор, народното творештво, сопствениот јазик. На тој начин се создава верувањето и идентификацијата со сопствените иконографии.

Клучни зборови: Иконографиоја, пропагнада, манипулација

Вовед

Во текот на својата историја, човекот, неговата група, цивилизацијата, постојано биле опкружени со творци, уметници, филозофи, свештеници, кои создавале слики, предмети, тотеми, симболи. Традиционалниот наратив на секоја цивилизација е пренесувањето од колено на колено на приказните, легендите, митовите, обичаите и целото културно наследство со помош на нивниот автентичен јазик, гестови, адети. Во човековата природа е да се претставува, насликува и обликува она што е вредно, симболично, или што е без слика, што е недофатливо, фантазмагорично, мистично. Фараоните, Зевс, Исус Христос, Наполеон, Сталин, Хитлер, Мао, Ганди, Тито, Кенеди, Де Гол, биле модели и инспирација за многу уметници и политички плакати. Сликата ја инкарнира желбата за слободниот израз наспроти невидливото, натчовечкото и трансценденталното. Но, сликата и воопшто предметите на човечкото творештво не можат да бидат неми. Сликата

191 Македонски политичар, дипломат, универзитетски професор и поранешен амбасадор на Македонија во НАТО

го инкарнира зборувањето, фантазијата, мечтаењето, скриените идеи. Сликата е, едноставно, бремена од јазикот, пишува Мари-Хозе Мондзеин[192].

Уште поедноставен е примерот со претставата на Хобс за Левијатанот, преку која тој изразува една слика и една политичка теорија од кои не се знае што повеќе тежело врз генерациите. Хобс не го идентификувал најтранспарентно расчекорот меѓу фасадата и доктрината. Неговата иконографска слика силно ја удвојува и ги модификува импресиите што ги претставува ова епохално дело. Левијатанот е истовремено и наслов на неговата книга, името на неговата држава, но и џинот со огромната фасада. Со право Филип Крињон констатира „...доколку не постоеше сликата, немаше да се добие истата импресија и тој збир на елементи кои ја красат политичката мисла на Хобс...“[193]

Сличната компарација може да важи и за иконографијата. Претставата, симболот, сликата, тотемот го оживуваат наративот на легендите и митовите. Иконографијата почива на заедничкото паметење, истиот јазик, обичаи, култура, преданија, историја, религија... Иконографијата почива и на правилата на заедничкото живеење, почитување закони, однесување кон постарите, кон култовите, митовите. Секоја иконографија во самата себе носи рафинирана порака, луцидна мисла, национална или етничка метафора, независно што таа може да биде обично платно со симбол, дрвен крст, црвена петокрака или слика на бел гулаб со маслиново гранче. Балканските народи се надарени создавачи и поклоници на иконографијата. Историјата е исполнета со воени судири инспирирани од митовите и иконографиите, со иконографски спорови околу името и симболите, верските и меѓуетничките нетрпеливости на Балканот. Колку што била поголема инспирацијата за иконографијата кон историјата, толку поголема била веројатноста за загрозување на добрососедството.

Иконографијата е свртена и кон минатото и кон иднината. На секој член на групата му се неопходни норми, правила, традиции, обичаи кои постарите им ги пренесувале на помладите. Без нив, поединецот би бил со многу посиромашен дух, без колективно минато и без жалба за надградување на сопствениот идентитет. Во основата на секоја група се наоѓа колективното паметење. Меѓутоа, како што констатира

192 Marie-Jose Mondzain, La pense des images, Le Monde 08.09.1998.
193 Philippe Crignon – Lineaments politique, Revue, Appareil, Article, Mai, 2008, URL:// revues. mshparisnord/index.php ?id=399.

Цветан Тодоров[194], „паметењето ...и селекцијата на фактите од минатото... нивната хиерархија... тријажата на фактите... ја прават влијателни групи во општеството што настојуваат да ги одбранат сопствените интереси...“ Точно е! Во даден момент или спонтано, племенскиот поглавар, лидер, владетел, принц, диктатор, демагог, претседател, патриот, хуманист, станува свесен дека содржините на колективното паметење, симболите, обичаите, религијата, легендата и митот, музиката, рокот и фолкот, стрипот и филмот, односно нивната иконографска есенција можат да се трансформираат во микросистем на комуникации, за обединувањето, хомогенизирањето, манипулирањето на масите за доброто или за злото на народот.

Политичката иконографија е место на средба и размена на една двојна реторика. Од една страна е идејата на емитувачот, кој сака да креира една оригинална слика, имиџ, претстава за еден лик, владетел, претседател, лидер, кој е храбар, решителен, мудар, вистински водач на народот и во најтешките моменти. Од друга страна е улогата на примачот, консументот, граѓанинот преку кој секоја индивидуа треба да се идентификува како актер кој слуша, кој прифаќа, кој е во еден вид синергија со емитувачот.

Во современата епоха, политиката на масовното заведување или пропагандата првпат била практикувана во САД пред почетокот на Првата светска војна. Американската администрација настојувала да го поттикне патриотското чувство на граѓаните за нивното доброволно ангажирање во војната. Волтер Липман (Walter *Lippmann) и Едвард Бирнејс (Edward Bernays 1881-1995)* биле првите автори кои ги кодификувале техниките на пропагандата на научна основа. Липман е автор на делото Јавно мислење (Pyblic Opinion, 1922) и ја изучувал манипулацијата на јавното мислење. Овој експерт ја издигнал пропагандата на ниво на национална иконографија. Тој сметал дека за „водење на една добра пропаганда, неопходно е да се создаде силна и јасна врска меѓу публиката и настанот. На тој начин била создадена новата форма на пропаганда, која претставувала симбиоза меѓу психологијата и современите средства на комуникација. Успешноста на пропагандата имплицирала нова политика на демократијата, која тој ја нарекол создавање согласност. Пропагандата ќе е функционална и ненасилна доколку се постигне демократски консензус во општеството.

194 Tzvetan Todorov: *La peur des barbares. Au-delà du choc des civilisations*, Paris: Robert Laffont, 2008, p. 93.

Придонесот на Едвард Бирнејс е во неговиот научен пристап кон истражувањето на техниките за заведувањето на масите. Тој изготвил комбинација трудови на повеќе истражувачи за психологијата на толпите, како Ле Бон, Тард, Фројд. *Најпознати дела на Бирнејс се Кристализација на јавното мислење (Crystallizing Public Opinion,* 1923), Пропаганда (*Propaganda,* 1928) и *Односи со јавноста (Public relations*, Boston, Bellman, coll. « Vocational and professional monographs » (nº 58), 1945 (OCLC 5458074).

Бирнејс е меѓу првите што предложил да се користи потсвеста за манипулирање со масите. Тој сметал дека масите не умеат да мислат и единствено што тие можат да изразат е несвесното пулсирање. Имплементацијата на татковците на пропагандата ја користеле и демократските и тоталитарните режими меѓу двете светски војни и во епохата на Студената војна.

Во современата доба функција на пропагандата што се поима како вид политичка комуникација, се проширила врз доменот на културата. Политичката иконографија на Маршал Тито била наметната врз хетерогената југословенска заедница со цел да се прошири вербата на граѓаните на Југославија кон титоизмот. Насекаде виселе портретите на Маршалот, се именувале плоштадите и градовите со неговото име, се подигнувале споменици и фабрики, како и други иконографски симболи на југословенскиот кока-кола социјализам. Во културна смисла, Броз го надминувал времето во кое живее. Државата се вестернизирала, а рокенролот, стрипот, филмот се приспособиле кон новата рок-култура. Во Белград во 1969 се одржала премиерата на мјузиклот „Коса“ на која присуствувал и Тито. Суверенитетот бил врзан за личноста на Тито. Немало разлики меѓу Тито и Југославија. Југославија била Тито, Тито бил Југославија. Југославија на Тито остана централизирана и обединета. Единствената грешка на Маршалот е што немал разбирање за либерализмот од седумдесеттите, што можеби ќе ја спасел АВНОЈ-ска Југославија. По исчезнувањето на Маршалот, тоа што тлееше со децении во форма на национален сепаратизам, се наметна во Федерацијата и го победи југословенскиот унитаризам. Југославија се распадна, а во некогашните републики почна тешката транзициска посткомунистичка епоха. Тоа беше уште еден удар врз идентитетот на граѓаните. Со право Влатко Стефановски констатира: на Балканот можете да се родите во една држава, а потоа без ваша желба да станете жител на друга држава. Северна Македонија ги ис-

куси сите предизвици на балканската тразициска школа, и плати висока цена на неспособната владејачка елита. Народот продолжи да живее со старите и со новите иконографии, кои и понатаму се интересен влог за политичарите. Големите митинзи со иконографски обележја, националистичката реторика, упадот во Собранието од 27 април 2017 година, реакциите против Преспанскиот договор, претставуваат метафора за лесна манипулација на народот со помош на иконографијата и своевиден ориентир за улогата на иконографијата на балканското поднебје.

1. Непредвидливиот глобален свет

Меѓу 1945 и 1989 година, светската култура (*the World culture)* беше поделена помеѓу Западот и Истокот. Во овој период човечката мисла претрпе впечатливи шокови, што се должеа на Студената војна, разорноста на нуклеарното оружје, трката во вооружувањето, будењето на Третиот свет, завршетокот на колонијализмот и апартхејдот, освојувањето на вселената, феноменот на бејбибумот, афирмацијата на рок-музиката, омасовувањето на електронските комуникации, ТВ и радиото, џебните транзистори, првите компјутери, индустрискиот развој, силна афирмација на prêt-a-porter[195], почетоците на глобализацијата... Човештвото почна да ги ревидира старите методи на функционирање на демократијата, надминатите концепции, односот кон универзумот и кон самиот себе. Секој си го постави прашањето за сопствената улога во физичкиот свет како и човечките односи во светот.

De omnibus debitandum est! – Во сè треба да се сомневаме, особено кога се работи за догмите на религијата и за сè што е недоволно јасно, порачува Рене Декар (Rene Decartes) во „Разговорите за методот“[196] уште во 17. век. Сè што е нејасно мора да се отфрла, гласи картезијанската филозофија. Денес овој слоган се користи во преносна смисла и за искажување сомнеж и критики кон сите самонаречени авторитети, авторитарни лидери, самозаљубени владетели, демагози, популисти, политичари, носители на јавни функции. На тој начин се генерира ревизијата кон минатото и сегашноста, ревизија која сè уште трае. Несигурноста остана главна варијабла на сегашноста, што се потврди и со пандемијата на ковид 19. Секој настојува да ги елаборира основните принципи и водечки правци кои би овозможиле да се картографира сегашната сос-

195 ОБЈАСНУВАЊЕ
196 Le Discours de la méthode, 1637.

тојба, за попрецизно и пореално да се поими правецот на политиката на внатрешен и надворешен план. Сè е заемно поврзано од политиката и економијата, до културата, екологијата, здравството, општеството.

По еуфоричните 1989/90 кога Франсис Фукујама (Francis Fukuyama) и Џорџ Х.В. Буш (George H.W. Bush- 1924-2018) го славеа моделот на либералната демократија како универзален модел за сите времиња и држави, а САД ги прогласија за победник на Студената војна, во новиот светски поредок се појавија поинакви антагонизми од оние на претходниот поредок. Светот стана рамен, констатира Thomas L. Friedman (The Word is Flat). Светот ги загуби некогашните трговски и политички граници под двојното влијание на глобализацијата и нумеричката револуција. Дваесет и првиот век почна на 11 септември 2001 во Њујорк со насилство и со терористичките напади врз кулите близначки на Светскиот трговски центар.

Дали по најкрвавиот 20. век, следуваат уште сто години насилства, злосторства, софистицирани масовни егзекуции и елиминации? Самуел Хантингтон како еден современ Нострадамус, предвиде дека „21. век ќе биде век на судирот на цивилизациите и религиите за разлика од минатиот век, кој беше век на идеолошки судири и војни". Таквите песимистички визии никој не сака да ги сподели, дотолку повеќе што технолошката експлозија овозможи секоја индивидуа што има пристап до интернет да се поврзува со кого било, да тргне во заедничка авантура независно од својата верска или религиозна вокација, да размислува автономно. Меѓутоа, дали повторно ќе триумфира Западот, чиј *soft power* капацитет сè уште е водечка спрега во светот? Чии модели на живеење, на сонување, на создавање, на размислување, на модни и музички вкусови и афинитети, на јадења, пиења, јавно однесување, ќе ги имитираме? Дали и понатаму западното идеализирање, култивирање, уметничко живеење, идеолошка определба, митови и легенди, традиции и симболи, политички фигури и духовни водачи, верски доктрини и обичаи или секојдневни банални настани ќе го диктираат животот на целата планета? Преку изјаснувањето за една или друга содржина, групата, или погрубо речено, толпата во една држава се идентификува со сопственото его, интерес, афинитет, иконографија.

1.1. Силата што ја поврзува групата

Во Групната психологија и анализа на егото[197] Фројд истакнува дека „групата се одржува со помош на некоја сила, а таа сила е еросот, кој поврзува сè во светот...“. Цементот на групата е поврзување и воспоставување силна идентификација на групата или толпата преку заеднички идентитет. Дополнителен увид во оваа материја, според Шантал Муф[198] дава делото на Жак Лакан, кој развивајќи ја Фројдовата теорија го воведува концептот на задоволство (juissence). Во иста насока размислува и Славој Жижек: „Елементот што одржува една конкретна поврзана заедница, не може да се сведе на симболичката идентификација... врската подразбира и заеднички односи кон нешто заедничко, нешто кон отелотвореното задоволство... нешто што се базира на фантазии... национални митови“[199]. Споменатите „задоволства“ кои ја цементираа групата, а со кои таа се идентификува, се иконографиите во чија основа се митовите, симболите, легендите, обичаите, јазикот, општествената организација во кои таа се пронаоѓа. Иконографиите биле негувани и пренесувани од генерација на генерација, постепено модифицирани и усовршувани, но секогаш доволно автархични кон надворешните влијанија и „циркулации“.

Сепак, во светот кој е „рамен“, каде што границите и пречките се надминати и отстранети, освен во неколку екстремни случаи, традиционалните иконографии трпат влијание по пат на Готмановите циркулации. Некои од традиционалните иконографии целосно исчезнуваат, некои се менуваат и еволуираат. Меѓу политичките елити, кои се присутни во авторитарните и тоталитарните општества, значењето на иконографијата се користи во политички цели за индоктринација на масите, за нивно контролирање, поведување, манипулирање. Голем број современи теоретичари сметаат дека во демократските општества постои простор само за разумот, умереноста и консензусот. Како што констатира Шантал Муф, „тие не ја разбираат политичката динамика... тие не согледуваат дека и во демократските општества треба да се земат предвид желбите и фантазиите на луѓето... да не покажуваат отпор кон чувствата и разумот во страстите на луѓето...[200] Изгледа дека и

197 Sigmund Freud, Group Psychology and the Anlysis of the Ego, The standard Edition, Vol, XVIII, London, Vintage, 2001, str. 92

198 Chantal Mouffe, On the Political, 2005, Riutkedge-Taylor and Francis Group, 2005, p. 23.

199 Slavoj Žižek - Tarrying with the Negative. Kant, Hegel and the Critique of Ideology, Duke University Press. 1993. p. 201.

200 Chantal Mouffe, On the Political, 2005, Riutkedge-Taylor and Francis Group, 2005, p. 24.

во историјата на тоталитаризмот и денес во либералните општества, најголемо разбирање за емоциите и срцето на толпата имаат демагозите, диктаторите и популистите.

Зад секое надворешно влијание, зад секоја лансирана новина, зад секоја циркулација што има тенденција да еволуира во своевидна иконографија што ги загрозува веќе постојните иконографии во дадено општество, кај групата или кај индивидуата се создава една рационална дилема, отпор и судир, кои произлегуваат од идентитетот, од културното наследство, од сопствената иконографија. Предноста на популистите и демагозите е што тие можат да ги манипулираат емоциите на толпата преку истакнувањето на иконографските митови и легенди, или да создаваат нови политички иконографии за возвишување на нивните личности и его.

1.2. Западниот триумфализам

На меѓународен план можеби ерата на западниот триумфализам е веќе истрошена. Постепено центарот на гравитација се сели кон *start-up*[201] и агресивните деловни елити од Азија, во преден план Кина и хиперагресивната Индија, кои без пардон освојуваат педа по педа од „недопирливиот" Запад. Но, како светот стана рамен? Дали и Европа стана рамна? Зошто границите против приливот на мигрантите се толку стриктни и строги? Какво е влијанието на Западот и неговите вредности во просторите кои сè уште не се членки на ЕУ? Дали циркулацијата за која пишуваше Жан Готман (Jean Gottmann) ја победи и ја трансформира иконографијата? Можеби тивката војна на циркулацијата и иконографијата во поблага форма можеме да ја сведеме на епистемиолошката конфронтација, слично на рикањето и на гестикулацијата на мајмуните кога ги одмеруваат своите противници и се подготвуваат за битка, но никогаш не ја почнуваат.

Зошто човечката група понекогаш безрезервно прифаќа неосновани и необјективни идеи, за кои е решена да се потчинува и да го даде сопствениот живот? Кои се причините што ги тераат луѓето да им веруваат на илузиите и на магичните ветувања на владетелите и лидерите, на митовите и легендите, на религиите и култовите, на пропагандата и демагогијата, на симболите и иконографиите? Дали мудроста на убедувањето, умешноста на додворувањето, пропагирањето и мани-

201

пулацијата се толку моќни алати што можат да го опијат човекот да верува во ирационалните претстави и илузиите? Не, овде не се мисли на халуцинирањето по консумирање на некоја хемиска супстанца што создава нереални илузии. Не се мисли ни на физичкото присилување или уцени на индивидуата да верува во фантазми. Напротив, се мисли на погрешни претстави и идеи, кои се базираат врз прифатливи аргументи, кои понекогаш се значително отпорни и долготрајни. Многуројни филозофи, социолози, психолози, етнолози, семиолози од Хобс (Hobbes) и Макијавели (Machiavelli), преку Вебер (Weber), Диркем (Durkheim), Маркс (Marx), Густав Ле Бон (Gustav Le Bon), Шелер (Scheler), Мајнхам (Manheim), Арон (Aron), Попер (Popper), К. Шмит (C. Schmitt) С. Хофман (S. Hoffman), Р. Барт (R. Barthes) имаат сопствени убедувања и сметаат дека токму низ критичкиот пристап кон идеологијата, можат да се дадат одговори на двојната врска меѓу општествениот корпус и необјективните идеи.

Другата страна на медалот е историско-територијалниот контекст на општествениот корпус и разните идеи преку кои територијата се трансформира во патриотско-политичка страст, пасија, нагон. Територијата се сакрализира, секоја група, малцинство бескомпромисно го ревандицира „сопственото парче земја“. Војната и мирот, меѓународниот поредок и неред, изгледа дека целосно се преточуваат во амбициите да се уредат и преуредат чувствителните граници во светот, констатира Бертран Бади[202].

2. Територијата и човекот

Планетата Земја се формирала пред 4,54 милијарди години, а животот на планетата настанал пред на *Homo sapiens*, поинаку прозван како „Модерен човек“, „Човек околу една милијарда години. Формата на Земјата е топчесто-елипсовидна со два плочести полови. Релјефот на земјината површина е енормно неправилен со околу 70,8 отсто водни површини, а мнозинството континентални платоа се под нивото на морската површина. Земјината скрипта е поделена во повеќе ригидни тектонски плочи, кои се во постојано придвижување.

Според фосилните податоци од пред 300.000 години се регистрирани првите хуманоидни творби, „хуманоид“, или вид човечко суштество што потекнувало од Африка. Од етнолошки аспект, *Homo sapiens* се

202 1995, 17

разликува од другите живи суштества со комплексноста на неговите општествени односи, употребата на артикулиран јазик пренесуван преку учењето, производство на алатки, носење алишта, употреба на оганот, одомаќинување на многубројни земјоделски и животински видови како и способноста на неговиот когнитивен систем кон апстракција, интроспекција и духовност. Човекот се разликува од другите живи суштества и преку усовршувањето на своите технички и уметнички реализации, значењето на образованието, придонесот на културата во развитокот на индивидуата, но и со ширината во трансформацијата на екосистемот со кој оперира.

Човекот како дел на една општествена група живее, создава, комуницира и функционира на одредена територија. Територијата и нејзиниот простор се залепени за идентитетското чувство на припадност на индивидуата, или на групата. Процесот на територијализација се заснова врз практиките на организацијата, управувањето, администрирањето, уредувањето и присвојувањето на просторот од страна на општествената група што живее на тој простор. Територијата како израз се употребува во повеќе научни дисциплини, а биномот територија и географски простор е специфична креација на географите. Географскиот простор како израз се употребува во еднина, за да означи делови на Земјениот простор дефинирани со помош на физичките, економските и општествените комбинации, или во множина за да се обележат простори со слични планински, рурални, индустриски и друг вид карактеристики. Во политичката географија, територијата е дефинирана пред сè поаѓајќи од односот на власта и нејзините транскрипции во просторот. Територијата е дел од просторот утврден со граници за да се врши власта. Авторите често ја сврзуваат територијалноста на луѓето со стратегијата на контролата врз нив. Така, една група на индивидуи ја поседува власта, која понекогаш може да е и строго економска, таа создава една просторна организација за да ја врши и проширува власта. Според тоа може да се констатира дека територијата е простор на кого самиот човек му придава логика и значење на постоењето. Во геополитиката, територијата означува простор врз кој државата-нација ја врши сопствената доминација и власт. На тој начин територијата е директно сврзана со постоењето на државата. Таквата дијалогика претпоставува дека државата мора да наметне и воспостави еден простор што е утврден со граници и признаен како од страна на популацијата која живее во тие граници така и од страна на останатите држави. Овој рестриктивен концепт покажува зошто за-

честено се зборува за крајот на територииите, со оглед дека во новиот меѓународен глобален контекст државата-нација почнува да исчезнува[203]. Во културната географија изразот територија се фокализира врз културните и идентитетските димензии во однос со просторот. Во оваа смисла територијата може да биде сврзана со културниот идентитет на народите кои живеат и кои имаат одредена фактичка присутност и влијание врз творбите и управувањето на просторот. На тој начин Балканот се сметал за простор на Балканците, Македонија за простор на Македонците... со соодветни монументи, творби, јазик, вера...

Денес низ Европа, вклучувајќи го и Балканот и пошироко, многубројни се ревандикациите за посебноста на одредени ентитети што живеат во региони разделени со граници или во држави каде што живеат во рамките на исти граници со други ентитети, а поседуваат различен културен и идентитетски код. Од Шпанија, Белгија и Франција, до Централна и Источна Европа, засебните културолошки идентитети, се повикуваат на сопствената засебност до самоопределување и независност, и форсираат едно поинакво поимање на територијата. Територијата повеќе не се третира како простор на присвојување и граници како што сугерира биолошката дефиниција, туку како еден симболичен простор дефиниран преку културните односи на една група благодарение на создадената мрежата во нејзиниот простор.[204]

2.1.Планетата станува рамна

Португалскиот морепловец Фернандо Магелан меѓу 1519 до 1522 година го обиколил светот и наспроти догмите на црквата, докажал дека планетата Земја била тркалезна. Тој запишал: "...Црквата смета дека Земјата е рамна, но јас забележав сенка врз Месечината, а јас лично повеќе ѝ верувам на сенката отколку на црквата..." запишал славниот морепловец. Неколку векови подоцна брилијантниот колумнист на New York Times, Томас Фридман[205]. Уште со насловот на својата амблематична книга, „Светот е рамен" (The World is Flat), му се спротивстави на Магелан и ја оправда догмата на црквата. Да, драги мои, светот е рамен!

Денес паниката што ја создаде коронавирусот, дефинитивно докажа дека нашата планета е рамна. Ковид 19 потврди дека тоа е вирус на

203 Bertrand Badie, 1995.
204 Pierre George et Fernand Verger, 2009.
205 Thomas Friedman, The World Is Flat: A Brief History of the Twenty-first Century, Farrar, Straus and Giroux. *2005.* ISBN 0-374-29288-4.

глобализацијата. Фридман и вирусот? На која црква ѝ припаѓа овој човек по име Томас Фридман? Можеби ѝ припаѓа на Црквата на новите информатички технологии и тука нема мистерии бидејќи и самиот изјавува. „Да, јас сум виновен за технолошкиот детерминизам…“ и тоа е една јасна позиција, која читателот брзо ќе ја прифати доколку дозволи да биде понесен од приказот. Можеби ѝ припаѓа и на една друга Црква која од стопанството прави основна вредност, односно суштинска вредност во функционирањето на просторот на Светот и на „индивидуалната и секојдневната сфера“.

Развиениот Запад се најде во неповолна позиција наспроти новите конкуренти, кои проникнаа во нивните слабости особено во доменот на образованието, човечката околината, енергетската независност, а од неодамна и во здравствениот систем со пандемијата на ковид 19. Згора, ако го облечеме костумот на Фернандо Магелан, „сенките на глобализацијата врз нашиот свет стануваат помногубројни и поразновидни од економијата. Со својата актуелност и значење се наметнуваат сенките на социјалното, на културното, на околината, на политиката, на здравството, кои тешко можат да се исклучат од аргументацијата на глобализацијата.“

Светот, планетата Земја станува рамна. Бариерите и границите подигнати од страна на државите се истопија. Нивелацијата на економското поле ослободува одличен потенцијал за индивидуите-претприемачи. Глобализацијата не е еден нов феномен, Томас Фридман смета дека „ние сега се наоѓаме во третиот циклус или третата верзија на глобализацијата“. Сегашната глобализацијата е онаа на размените помеѓу нациите, а таа почнала со Кристофер Колумбо, кога тргнал кон Индија и ја открил Америка. Циклусот завршил со почетоците на индустриската револуција. Глобализацијата која се развила помеѓу 1800 и 2000 низ нејзиниот пораст создала и бојни организациски модели низ целата планета. Третата верзија на глобализацијата е онаа на виртуелниот универзум и таа и овозможува на индивидуата да се однесува самоволно како при нарачката во ресторанот “a la carte“. Со еден обичен клик на компјутерот, се доаѓа во контакт со индивидуи, компании, ресурси, специфични информации, полезни аргументи.

Моќни и нескротливи сили ја поттикнале глобализацијата. Од паѓањето на Берлинскиот ѕид и иновациите на нумеричката револуција до свеста за еколошката катастрофа и пандемија, „силите“ на рамнењето на Светот – “flatteners” го почнаа својот деценски блуз. Меѓу овие решавачки сили на рамнењето на Земјата се издвојуваат: пронајдо-

кот на лаптопот, слободните софтвери како мотори на истражувањето, управувањето на протокот на каналите на напојувањето, на ектернализацијата и делокализацијата. Во оваа група се мешаат и геополитичките елементи, техничките иновации, организациски модели на претпријатијата и новите концепции на меѓународната поделба на трудот. Комплетирање на листата на силите на порамнувањето на Земјата (flatteners) наметнува уште неколку макротенденции, кои ги умножуваат ефектите. Тоа се технологии на информацијата, личниот пристап кон мрежата на мобилноста и располагање на информацијата во секое време и на сите места. Сето тоа придонесува за тројна „конвергенција“ на технолошката, економската и социјалната димензија. Машините стануваат повеќефункционални, американскиот работник станува попродуктивен благодарение на инкорпорирањето на новите технологии, а 3,3 милијарди нови работници влегуваат на пазарот, но со чувство на скептицизам за нивната активност.

Се работи за големата трансформација на условите и идентитетите. Во динамичниот свет на глобализацијата, се случува еволуција на вертикалната организација во еден хоризонтален свет на мрежи на кооперација, на пазарот. Основната девиза на американскиот граѓанин од шеесеттите беше: „Кога на *Џенерал електрик* му оди, и оди и на Америка и на Американецот“. Денес сите се свесни во новиот слоган: Кога му оди на *Дели*, ѝ оди и на Кина, а им оди и на Малезија и на Тајван“.

Во новиот систем на производството и размената, капиталот и потрошувачот во потрага за најниски цени се обраќаат на производителите од Кина, чии цени се скандалозно пониски од оние на развиениот свет. Европејците и Американците се трансформираат во директни агенти за делокализациите на сопствените погони во други пространства како Индија или Кина, каде што се произведува поевтино. Опишаниот чин повлекува значајни социјални консеквенции како губење на работните места, зголемување на невработеноста, смалување на платите, социјални тензии, постепено исчезнување на традиционалните профили, како што се малите продавници и погони. Таквата ситуација го наметнува императивот за адаптација. Во ерата на глобализацијата и на „сочувствителниот флатизам – compassionate flatisme“ несоодветно е да се бара заштита, туку е неопходна адаптација кон новиот свет. Императивот на адаптацијата се однесува на индивидуите, на групите, на развиените држави, но и на земјите во развој како и за претпријатијата и компаниите.

2.2. Културата и глобализацијата

Глобализација ја породува и геополитика но и колективната култура. Ефектот на „меката трговија“ може да се наметне како измирувач-пацификатор. Изгледа дека стоките што ги произведуваат мултинационалните компании во повеќе земји претставуваат најефикасна превенцијата на конфликтите: како би можело да се случи држави што се толку многу меѓусебно зависни, на пример, во фабрикацијата на лаптопите, од чие склопување зависи нивното производство и соработка, да влезат во конфликт? Како би можеле држави што се дел од производствениот ланец во снабдувањето на еден комплексен производ да бараат судири и непријателства? Примерот со југословенскиот тенк, или националната класа на возила Југо, чии делови се произведуваа во сите поранешни југословенски републики, не го спречија распаѓањето на АВНОЈ-ска Југославија и избивањето на меѓуетничките судири. Според тоа, и во рамниот свет можно е „регресивните и назадни сили“ да играат улога на „оневозможувачи“, кои ќе ја вртат вистината во круг. Бин Ладен и неговата „исламистичко-анархистичка“ идеологија можеа да ја забават, но не и да ја сменат историјата.

Помирувањето помеѓу модерното и идентитетот, силите на глобализацијата и културната диверзификација претставуваат клучен влог за развитокот на глобалниот мир. Дали светот може да се прелета со големи чекори, да се напише повторно историјата на човештвото од еден и пол милениум низ мрежата на глобализацијата? Секако, тоа е еден виртуелен сон што може да се апстрахира, а чиј епилог би резултирал преку создавањето на светска економија и култура.

Во физичката но и идентитетско-културолошката димензија, светот не е рамен. Тој може да е изострен и нерамен поради природните и политичките граници, различното поднебје, историјата, културата, традицијата, јазикот, религијата и останатите елементи на идентитетот, но и како невидливата битка помеѓу напорите да се заштитат внатрешните идентитетски и иконографски вредности наспроти продорот или циркулацијата на надворешните вредности. Компромисот помеѓу државите и општествените групи, степенот на демократијата и отвореноста на општеството како и примената на технолошко-иновативната, high-tech, нумеричката револуција и дигитализацијата на стратешките информации влијаат врз интензитетот на продорот на новите вредности и рушење на старите традиционални иконографии. Светот е нерамноправен и длабоко поделен. Нерамноправностите не се ресорбираат

со текот на времето, напротив тие можат да отворат вистински „решетки на сиромаштијата“, замаглувања на малите култури, исчезнувања на иконографиите на малите непознати ентитети, но и на оние што ги надживеало времето. Бин Ладен беше производ и непријател на глобализацијата. Ал Каеда и Исламската држава постојано ја ставаа под знак на прашање тезата за рамноста на светот иако методите на функционирање и регрутирање на нивните поддржувачи и борци се потпираа врз алатките на хипертехнолошка глобализација.

Истакнатите истражувачи на културата сметаат дека настанокот на светската култура било последица на глобализацијата. Меѓутоа, почетоците на новата геокултура Валерштејн[206] ги пронаоѓа во универзализмот, слободата, еднаквоста и братството на Француската револуција од 1789 година како основни елементи на новиот либерален поглед на светот. Со оглед на тоа дека поврзаноста на светот е сè посложена, така и сè поголемиот број на овие врски добиваат одредена смисла и форма[207]. Истовремено аналитичарите покажуваат и грижа за разновидноста од страв културолошката глобализација да не ги уништи локалните културни вредности, идеи и симболи. Во Речникот на глобалната култура[208] од авторите Кваме Антони Апаја (Kwame Anthony Appiah) и Анри Луис Гејтс[209] се истакнува дека *„во глобалниот систем на културата учествуваат сите, но од разни позиции..., меѓутоа заедничката култура не смее да се сфати како прост збир на илјадниците локални култури“*[210]. Сепак, многубројни експерти како Лешнер, Боли, Валерштајн сметаат дека *културата на светот е склона кон хомогенизација и тоа како преку ширењето на институционалните форми, како на пример државата, така и преку диференцијацијата односно издвојувањето на националните идентитети*[211]. Со Вествалскиот мир од 1648 година, државите според основното начело на културата на светот се најзначајните суверени корпоративни субјекти во контролата на територијата и населението. По падот на комунизмот од 1989 година оваа парадигма се допрецизира. Моделот на демократскиот либерализам и неговите супстрати, кои излегоа како победници од Студената војна, ги хомогенизираа елитите на посткомунистичките земји, кои вооружени со новата политичка култура тргнаа кон имитацијата

206 Wallerstein, 1995, 147
207 Frank J. Lechner and John Boli, 2005, 49.
208 Dictionary of Global Culture
209 Henry Louis Gates Jr, 1997.
210 Appiah/Gates,1997, xi.
211 Frank J. Lechner and John Boli, 2005, 62.

и имплементацијата на овие модели. Напоредно една друга идеологија онаа на кокаколизацијата, мекдонализацијата, најкизацијата, рокенролизацијата..., ја изразуваат новата културолошка идеологија на капитализмот – потрошувачката идеологија. Оваа идеологија создава вредности и ставови што го одржуваат производството и потребата за продор на новите западни потрошувачки иконографии. Дали тоа значи дека светската култура може да се спореди со снабденоста на супермаркетите, каде што се изложени најразновидни производи по потекло од сите краишта на светот? Дали домашниот потрошувач, кој слуша рокенрол, пие *кока-кола,* консумира јужноамериканско авокадо, африкански банани, македонски ајвар и боза, француско сирење, српски колбаси или далматинска пршута не е космополит? Да, тој е космополит во однос на потрошувачката идеологија меѓутоа прашањето на вредностите и иконографиите на националните идентитети се една поинаква димензија. Не е потребно да се биде голем експерт за да се констатира дека постојниот глобален систем не може да владее вечно и дека тој постепено се поларизира во повеќе центри.

2.3. Светската култура наспроти културолошките идентитети

Денес помеѓу интелектуалците е популарно сфаќањето дека светската култура, која се припишува на порастот на глобализацијата и на САД, претставува закана за сите народи што поседуваат сопствен начин на живеење и творештво. Некои овој процес го споредуваат со насилно пикање на останатите култури во ист лонец на турли-тава, а други светската култура ја идентификуваат како облекување кошула за луди[212]. Независно што културата на светот не пропишува ниту во состојба да пропишува рецепт за некој единствен начин на дејствување кон кој би требало да се придржуваат сите. Веројатно револтот на интелектуалците и антиглобалистите произлегува од идентификувањето на светската култура со американскиот стил на културниот империјализам, кој историски се потпира врз доктрината на целосна либерализација на пазарот и владеење на демократијата. Антиглобалистите ја критикуваат неолибералната концепција дека „во светот треба да доминираат пазарните односи на побарувачката и понудата“. Тенденцијата за профитот станува приоритет, пазарниот модел ги понижува луѓето и ги третира како фактори на производството, а неед-

212 Micklethwait and Wooldridge, 2000: 197, цитирани од Lechner/Boli, 2005: 199.

наквостите растат како помеѓу луѓето така и помеѓу државите[213].

Освен пазарниот модел на светот, антиглобалистите ги напаѓаат и доктрините на глобализацијата. Иако неолиберализмот инсистира врз индивидуалистичките вредности на човекот, со сите демократски права што му припаѓаат, антиглобалистите сметаат дека неолиберализмот е големата лага на современата епоха. Слободата на поединецот во суштина служи да ги оправда интересите на големите корпорации. На тој начин светската култура се поима како светска состојба во полза на силните, на моќта на најбогатите држави и организации. Тој го гуши културниот натпревар меѓу нациите, што би рекол Гоце Делчев. Извор на оваа доктрина е американското општество и неговата хиперинди-видуалистичка култура. Неолибералната глобализација е обид на САД да го префабрикуваат светот според сопствените сфаќања, некој вид неодарвинистички колонијализам, пишува Бурдие[214], цитиран според Лечнер/Боли[215] подетално види Даниел Коен[216].

Движењето на антиглобалистите го поддржуваат многубројни прогресистички и реакционерни движења, екологисти и алтерглобалисти. Во движењето се мешаат и голем број фундаменталисти, анархисти, геј-заедници, екологисти, националисти со бројни насилни фракции често оспорувајки ги димензиите на современата цивилизација.

Во седумдесетите еден од најголемите непријатели на западната цивилизација бил ајатолахот Рухолах Хомеини. Во шеесеттите бил протеран од прогресивниот шах Реза Пахлави бидејќи отворено се спротивставил на уредбата на шахот да им се даде право на глас на жените. Хомеини, чија појава личела на духовен аскет, со бела брада, турбан, мистична униформа и строго камено лице, заговарал создавање на теократско уредување во Иран. Кога по тешката економска криза во осумдесеттите му ослабеле позициите, шахот Пахлави абдицирал и во Техеран од Париз триумфално се вратил ајатолахот Хомеини. Најзначајниот политички потег на Хомеини по преземањето на власта бил воспоставување на апсолутната власт на верскиот правник, кој го зазел местото на имамот од шиитската традиција. Хомеини бил голем противник на продорот на современите идеи во муслиманската култура, кои се сметале за токсични. Секуларната култура е противник на културата на верата. Секуларизмот е опасен бидејќи тој им дава идеи

213 Thomas Piketty, 2013: 390/391.
214 Bourdieu, 2001:27
215 Lechner/Boli, 2005:231
216 Daniel Cohen, 2004.

на луѓето да владеат, да работат, да истражуваат, да учат, уметнички да творат без посредство на врховниот Бог. Секуларноста значи и одвојување на црквата од државата. Божјиот закон и шеријатот се основен ’рбет на исламскиот морал и правда. Индивидуализмот ги тера луѓето на грев, животински нагон и разврат. Затоа муслиманите имаа задача да го спасат човештвото. Исламската револуција мора да се прошири, бидејќи само исламот развива вистинско човештво. Господ раководи и им заповеда на муслиманите да учествуваат во џихадот како активна и јавна битка, чија цел е исламскиот начин на живеење да стане доминантен во светот[217]. Доктрината што долго време ја развиваа Мухамед Абдул Вахаба (18. век), Египќанецот Хасан ал-Бана, воедно и основачот на Муслиманските браќа во 1928 година, неговиот наследник Саид Катб, потоа Саид Абул Ала Маудуди, Суданецот Хасан ал-Тураби, создадоа поволна теоретска основа за агресивниот ислам. Настаните од 11 септември 2001 година беа само отелотворување на екстремната исламска доктрина и реванш против од крстоносниот поход на Западот против исламската нација.

Пророштвото на Фукујама дека „по пропаста на комунизмот, западната либерална демократија со сите свои вредности ќе биде универзално прифатена од страна на целиот свет“, не се оствари. Иако како што посочуваше Хантингтон Западот го доживуваше како универзализам она што за останатиот свет беше империјализам, другите култури од Азија и Индија, а особено исламот ги рушеа западните соништа за универзализмот. На тој начин растеше бројот на оние што сѐ помалку ѝ веруваат на светската култура, третирајќи ја како безначајна фасада, арогантна и јалова надеж. Кризата со ковид 19, покажа дека наидува период на големи промени на меѓународниот поредок. Дали на западната доминација ѝ следи крај? Дали големите источноазиски џинови ја намирисаа крвта? Дали е на повидок големиот судир на цивилизациите?

2.4. Судир или љубов на цивилизациите?

Терминот *цивилизација* во текот на историјата бил употребуван и користен на разни начини. Во историското и во социолошкото поимање, цивилизацијата претставува збир на елементи што ја карактеризираат состојбата на дадено општество, од техничка, интелектуална, политичка и морална природа без да се носат одредени судови за нивните вредности. Техничката и воената супериорност на „западните цивили-

217 Qutb, 1981:76.

зации“ им овозможи да ги колонизираат другите цивилизации, кои се сметаа за „примитивни и варварски“. Денес концепциите за цивилизациите се многу поегалитарни и се ослободија до расистичките концепции, кои ја одржуваа хиерархизацијата на цивилизациите и нивната конфузија со религиозните простори. Етнолозите и антрополозите терминот цивилизација го идентификуваат со терминот цивилизација, а археолозите, историчарите и социолозите и политиколозите го преферираат изразот „цивилизација“. Меѓу нив посебно се издвојува делото на Самуел Хантингтон, најпрво во есејот за „Судирот на цивилизациите“ објавен во списанието Надворешни работи во 1993[218], кој подоцна прерасна во книга со истиот наслов[219], француско издание, најави дека 21. век ќе биде век на судирот на цивилизациите.“ Војната на идеите заврши... иднината нема да биде возвишена војна во името на идеите..., туку решавањето на конкретните технички и економски проблеми...“[220]. Дали тоа значи дека светот заплови во вечен мир?“ Алелуја, повеќе немаме потреба од изучување на војната бидејќи ќе исчезне“, иронизира авторот[221]. Впрочем, исто како по Првата и Втората светска војна и по крајот на Студената војна, се наметнува илузијата на хармонијата и еуфоричниот светски мир. Меѓутоа, набргу „дипломатијата со предзнак на смешко (diplomatie du surire) и политиката на ДА (politique du Oui) се соочуваат со реалистичниот свет. Елаборирајќи ја теоријата за судирот на цивилизациите, Хантингтон истакнува дека низ историјата постојано биле спротивставени два света, „Ние“ и „Тие“, „цивилизацијата“ и „варварството“, Западот и Истокот, Северот и Југот. Муслиманите традиционално го делеле светот на Дар ал-ислам и Дар ал-харб, односно Светот на мирот и Светот на војната. Државите која имаат слична култура и институции имаат заеднички интереси..., демократските држави имаат заеднички точки со другите демократски држави. По крајот на Студената војна, сè повеќе се дефинираат интереси во цивилизациска смисла. Тие соработуваат и се сврзуваат со држави што имаат слична култура и почесто влегуваат во конфликт со земји од различна култура[222]. Во стилот на Хобс, Хантингтон констатира дека светот живее во анархија, а најголема опасност за стабилноста е судирот на државите и групите што им припаѓаат на различни цивилизации[223].

218 Foreign Affairs 72:22-49
219 Huntington Samuel P. 1997
220 Huntington, 1997, 25
221 Huntington, 1997, 26
222 Huntington, 1997, 29
223 Huntington, 1997, 32

Терористичките напади врз Светскиот трговски центар во Њујорк, ширум светот беа почувствувани како пресврт во историјата на човештвото. Многумина ја прифатија концепцијата на Хантингтон: „војните меѓу цивилизациите почнаа". Дебатата почна иако многу одамна уште пред појавата на Осама бен Ладен, се судирале разните цивилизации од античките времиња помеѓу грчките и персиската цивилизација, помеѓу Рим и Москва, помеѓу европските емигранти и Индијанците во Америка, шпанските конквискадори и латиноамериканските домородци, а во нашите денови, меѓуетничките војни во поранешна Југославија, спротивставувањата помеѓу ЕУ и Турција, Иран и САД, исламот против јудаизмот и христијанството.

Историските искуства покажуваат дека блискоста и заемната соработка помеѓу цивилизациите, секогаш биле демијург на обострани творечки збогатувања во сите домени. Воедно, благодарение на размената на идеите и одржувањето на рамнотежата, се ограничувала супериорноста на големите цивилизации, а се фаворизирал космополитизмот на големите центри културни центри од Атина, Александрија и Рим, преку Византија, до Венеција, Фиренца, Каиро, Барселона и Лисабон.

Иако одамна починат, еден од најголемите теоретичари на цивилизациите, Арнолд Тојнби (Arnold Toynbee, 1899–1975) е против тезите за судирот на цивилизациите. Тој истакнува дека „...двете светски војни и сегашната анксиозност, фрустрации, тензии, насилства во светот, укажуваат дека човештвото брза кон сопствената деструкција.. доколку не успее да се трансформира во едно големо светско семејство..."[224], понатаму Тојнби додава: „...должни сме да ги сакаме и да ги вреднуваме сите културни наследства како да ни припаѓаат на сите, како вид заеднички трезор на човештвото...[225]

Цивилизација, што е тоа? Сè уште поредокот го уредува животот на народот. Во космополитските центри, трговијата и патувањата, истражувањата и географските авантури го јакнеа отворањето кон толеранцијата, откривањето на заедничките вредности како што се чесноста, гостопримството, размислувањето, миротворството, совеста. Пристапот секогаш бил сврзан со трансцендентални вредности, особено меѓу интелектуалниот свет, независно дали се работело за Евреи, муслимани или христијани. По ова кружно патување како што заклучува Удо

224 Arnold Toynbee, A Study of History, Oxford, London, 1995, p. 10.
225 Ibid. 1997, 47

Миделман[226]. Господ од Библијата е авторитет бидејќи е автор на креацијата. Господ во исламот е авторитарен бидејќи не толерира ништо вон него. Судирот на цивилизациите може да се избегне доколку ниедна цивилизација не ревандицира универзален авторитет и доколку прифаќа да се изврши преиспитувањето на тоа што се ревандицира. Јован Павле II, следејќи ја линијата на Павле IV за „Цивилизацијата на љубовта" кон мирот, братството и цивилизацијата, со право од Казахстан во септември 2001 порача „Недоразбирањата се решаваат со дијалог, а не со оружје". Низ историјата, цивилизациите секогаш влијаеле едни на други. Јасно е дека никој не можел да просперира со изолација и политички карантин. Со векови христијанството и исламот биле најнапредни цивилизации. Исламот триумфирал на крајниот Исток и на Западот. Тој бил силен и можел да си дозволи да биде потолерантен. Во секој случај, многу потолерантен отколку режимот на Визиготите во Шпанија. Исламот бил отворен кон другите цивилизации и учел од нив. Во оваа престижна ера на исламот, големите интелектуални центри биле Кордоба, Палермо, Каиро, Дамаск и Бухара, покрај Мека и Медина. Исламот вршел големо влијание врз Шпанија, Франција, Италија, Австрија и Унгарија. Западното христијанство сè уште било недоволно организирано и слабо и во дефанзива. Западот учел од Истокот и Истокот од Западот. Придонесот на исламот кон западната цивилизација е огромен. „...Без придонесот на исламот немаше да се појави ниту Тома Аквински, ниту Њутн, ниту ракетите, ниту компјутерот, ниту модерната цивилизација", се истакнува во списанието „Средби на цивилизациите"[227]. Еден од најдобрите теоретичари на исламот Џон Еспозито тврди дека „Исламската филозофија е само успешна трансплантација на културните производи на античка Грција врз исламската територија помеѓу IX и XII век[228]. Муслиманските филозофи се инспирирале од идеите на Аристотел, Платон, Плотин, и ја рашириле античката филозофија. Големите филозофи како Ал-Фараби-Авероес (al-Farabi-Averroes) и Ибн Сина-Ависен (Ibn Sina-Avisenne) биле инспирација за големите средновековни европски филозофи и теолози Алберт ле Гранд, Тома Аквински, Абелар, Бекон, Дан Скот, кои и самите признаваат дека биле инспирирани од нивните славни муслимански претходници.

226 Udo W. Middelmann-Com ment eviter une confrontation entre civilisations? http://larevuereformee. net/articlerr/n223, p. 6).

227 Les rencontre des civilisations, https://missionsetrangeres.com/eglises-asie/2002-09-16-la-rencontre-des-civilisations/p. 8).

228 Esposito, John L, Islam : The Straight Path, Oxford, New York, 1991 : 55.

2.5. Општествена фисија и фузија

Визионер или реалист, Самуел Хантингтон настапува против концептот на Фукујама за крајот на историјата, истакнувајќи дека еуфоријата во светот ќе биде заменета со нов судир насочен против интелектуалниот, културниот, европскиот и американскиот либерализам. Тоа ќе биде судирот на цивилизациите. Исламот и исламските држави се најдоа во средиштето на предвидувања на Хантингтон. За време на Студената војна, арапските држави уживаа во нивниот статус на неврзани држави, помеѓу двата блока. Нивните лидери, кралеви и диктатори, муслимани или атеисти, профитираа од пријателските променливи игри, барајќи алтернативи кон едниот или кон другиот блок. По колапсот на советската империја, тие се единствени кои резистираат на животот и идеите на Западот кого го доживуваа низ јудео-христијанските вредности на личноста, во сите домени, како во историјата, работата, идеите, мислите така и во обичаите, митовите колективните сеќавања. Западната цивилизација за муслиманите асоцира на крстоносните походи на Средниот Исток, француско-англискиот колонијализам, антиколонијалните војни.." Знамињата вредеа повеќе од кој било симбол на културниот идентитет. Народите се дефинираа преку значењето на нивните предци, религија, јазик, историја, вредности, обичаи и институции. Тие се идентификуваа со културни групи, племиња, етнички групи, религиозни заедници, нација на највисоко ниво на цивилизацијата."[229]

Без да се навлегува во поголема теоретска расправа, дефиницијата на Фернанд Бродел[230], е една од најексплоатираните. Тој смета дека материјалната цивилизација е пред сè еден простор, една културна зона кон која се сврзани материјални или нематеријални добра (куќи, архитектура, традиции, кулинарство, начин на живеење итн.) со одредена кохерентност во живеењето. Оваа дефиниција е блиска на онаа на археолозите, кои ги дефинираат културите и нивниот развој во просторот и времето како типо-хронолошките и ја претставуваат нивната еволуција во одреден простор и време.

По распаѓањето на комунизмот во 90-тите, се очекуваа посреќни промени во Европа и светот преку имплементацијата на две нови парадигми, врз кои почиваше надградбата на современите демократии. Тоа беа прогресот и машината, констатира Игнасио Рамоне[231]. Првата

229 Huntington 1997: 20
230 Fernand Braudel, 1990
231 Ignatio Ramonet - Geopolitique du chaos, Paris: Gallimard, Folio-actuel, 2002, 261.

парадигма настојуваше да ги смали нееднаквостите и да го исклучи насилството во општествените односи, а втората го сметаше националниот колективитет како вид часовник, составен од разни солидарни делови со соодветна функција, кои го придвижуваат целиот систем. Меѓутоа, овие парадигми беа соочени со две динамики, кои се случија во просторот на посткомунистичка Европа. Првата беше силата на прекинот, на фрактурата, на распаѓањето под притисокот на силната енергија на национализмот. Носителите на оваа енергија ги глорификуваа сопствената етничка „посебност", како јазикот, крвната поврзаност, религија, „света" територија и силно ги истакнаа правата на политичкиот и територијалниот суверенитет и ги срушија контурите на државата-нација. Од Кавказ во Грузија, Ерменија и Азербејџан, до Балканот со војните во поранешна Југославија до распаѓањето на Советскиот Сојуз и мирното раздвојување помеѓу Чешка и Словачка, исфорсираа доволни аргументи за да се потсети на имплементацијата на тезите на Хантингтон за судирот на цивилизациите. Вирусот на фисијата се рашири и во Шпанија (Баскија, Каталонија, Галиција) во Италија (Паданија) во Белгија (Фландрија), во Франција (Корзика) во Обединетото Кралство (Шкотска, Велс) во Северна Америка (Квебек) во Африка (Еритреја) во Азија (во Шри Ланка, во Индија, во Кина, во Индонезија), во Ирак (Курдистан), во Океанија (Бугенвил)... Втората динамика е европскиот модел на федерирање, односно интеграции во многубројни региони на планетата, каде што се формираат интегрирани трговски зони. Од Северна Америка (Северноамериканскиот Договор за слободна размена помеѓу САД, Мексико и Канада – ALEANA), преку Јужна Америка (Аргентина, Бразил, Уругвај и Парагвај – Mercours) и Северна Африка (Сојуз на арапскиот Магреб, Мароко, Алжир, Тунис, Либија, Мавританија – UMA), во Јужна Африка, Блискиот Исток, во Црното Море, Азија – Пацифик, сè до Европската Унија, независно од непријатностите со Брегзитот. Дали во центарот на сите овие настани е судирот односно љубовта на цивилизациите и културите? Ова прашање е значајно со оглед на многубројните дебати на темата „судир на цивилизациите".

ЗАКЛУЧОК

Иконографијата како што истакнува Жан Готман[232], се сврзувачкиот цемент на групата и на нејзиниот идентитет. Иконографијата е фактор на резистенција со која заедницата се спротивставува кон динамиката на надворешните влијанија и продори кои Готман ги нарекува циркулација. Содржина на иконографијата потекнува од емотивното обожавање на икона, од негувањето на метафората за возвишеното кое се стравопочитува, кое се поима како дедовина, како патриотизам и за кои може да се даде и животот. Воедно таа се трансферира во идеја дека апстрактните верувања се материјализираат, стануваат видливи и препознатливи предмети. Поради оваа причина, националните иконографии можат да бидат користени како инструменти на културната анализа на географите, истакнува Лука Мускара[233].

Иконографијата е концепт кој ја јакне перцепцијата на дадена група за сопствената средина и надворешниот светот. Иконографијата е патеката преку која се пронаоѓа потребата на колективот кон заедничкиот идентитет и културната солидарност. Секој народ е убеден дека неговата религија, мит, легенда, неговото знаме, неговата држава се најдобри. Инаку како би верувал толку во татковината, истакнува Готман (Gottmann, 1952a: 221) Таквата апстрактна перцепција на идентитетот мора да се прифати, да почувствува и да се проживее низ историскиот континуитет. Индивидуата ја памети трансмисијата на симболите, вредностите, митовите, легендите и обичаите, кои ја одржуваат кохезија на заедницата. Напоредно со кохезијата на колективот се развиваат и емоциите на припадност на индивидуата кон дадената група и кон дадениот простор. Просторот станува предмет на територијалната проекција, и тој е неразделив дел од духот на нацијата, која живее и создава со векови на дадениот простор.

На Балканот како и во останатите региони, под влијание на циркулацијата и продорот на новите идеи, обичаи, технологии, комуникации, иконографиите играле многу значајна улога во обликување и зачувување на идентитетот, но и во неговата постепена еволуција. Иконографиите исто така се менуваат со текот на времето, се надградуваат старите и се создаваат нови иконографии. Судбината на балканските

232 Jean Gottmann, La politique des Etats et leur geographie, Paris: A.Colin 1952.
233 Luca Muscara, Les mots justes de Jean Gottman, Politique, Culture, Representation, 1998, http://cybergeo.revues.orh/5308.

народи и мнозинството освојувачи кои наметнувале други религии, обичаи, иконографии влијаеле на Балканот, меѓутоа старите иконографии никогаш не исчезнале целосно.

Во 1989 година кога падна Берлинскиот ѕид, за првпат еден систем кој беше создаден за време на војна (Втората светска војна) не се промени со сила. Имено она што се случи во 1989 година беше распаѓањето на биполарниот систем создаден во Јалта во 1945 година. Според Рејмонд Арон, тој систем, кој ја негуваше Студената војна, го оцени како систем на неможен мир и на неможна војна. Можеби поголеми прецизности на методологијата на овој систем искажал Сталин во разговорот со Милован Џилас: ...тоа е војна од нов тип. Оној што ќе ја окупира територијата, тој го наметнува својот режим[234].

Секој хегемон, лидер, деспот, демагог сонува да го управува ентитетот што се простира на територијата што е под негова политичка, административно-правна и воена контрола. Владетелот пред сè настојува да ги помири и да ги натера на кохабитација сите групи што се членови на заедницата под негова јурисдикција. Лидерот треба да создаде сврзувачки цемент помеѓу членовите на заедницата за да чувствуваат приврзаност кон таа заедница. Процесот на создавање на државната или етничката нација, поминува низ утврдување на апстрактни принципи, симболи, митови, легенди, обичаи, фолклор односно иконографии во кои ќе веруваат припадниците на еден ентитет, а ќе бидат индиферентни или нема да веруваат и нема да се идентификуваат ентитетите од соседството. Според тоа кога се во прашање доживувањата на иконографиите од страна на индивидуата или колективот, се работи за когнитивно поимање на симболот, музиката, митот. Затоа е и разбирливо што како што истакнува Жан Готман, дека најголемите граници кон препознатливото или кон туѓото, кон нашето и нивното, кон познатото и непознатото се наоѓаат во духот на човекот. Човекот ги поима и ги препознава блиските вредности, пријателски настроените категории, надворешните влијанија, пријателите и непријателите во неговата глава. Припадноста кон една заедница ја чувствува когнитивно секој припадник на таа заедница. Ги распознава познатите звуци на химната, на народната песна, на фолклорните мотиви, на домашните специјалитети, на јазикот, на знаците и симболите. Овие категории се посилни од физичките граници, планини, реки, морија. Македонецот е Македонец и во Пелагонија и во Охрид и во Чикаго

234 Conversation avec Stalin, Paris: Galimar, 1962.

исто како Србинот или Албанецот ги препознаваат припадниците на нивната етничка заедница во Србија на Косово, во Црна Гора и БиХ, во Швајцарија и Австрија, Хрватска или Шведска.

Референци

Bertrand Badie – "La fin des territoires", Paris: Fayard, 1995, p. 276.

Pierre George et Fernand Verger, *Dictionnaire de la géographie*, Paris, Presses universitaires de France, 2009.

Frank J. Lechner and John Boli, World Culture: Origins and Consequences, by Blackwell Publiching Ltd/ Beograd: Clio Publishing Company, 2005, 49.

Wallerstein Immanuel, After Liberalism, New York: New Press, 1995.

Appiah, Anthony, Henry Louis Gates (eds), The Dictionary of Global Cultute, New York: Alfred A. Knoph, 1997.

Micklethwait, John; Adrian Wooldridge, A Future Perfect: The Essentials of Globalization New York: Crown Business, 2000.

Thomas Piketty, Le Capital au XXI siècle, Paris, ed. Seuil, 2013.

Daniel Cohen, *La Mondialisation et ses ennemis*, Paris, Grasset, 2004.

Bourdieu, Pierre, Conte-Feux 2 : Pour un Mouvement Social Europeen. Paris : Ed.Raisons d'Agir, 2001.

Qutb, Sayyid, Milsetones. Cedar Rapids, IA: The Mother Mosque Foundation, 1981.

Huntington Samuel P., Foreign Affairs, 1993, 72:22

Huntington Samuel P., The Clash of Civilizations and the Remaking od World Order. New York: Touchstone, 1997.

Fernand Braudel, Ecrits sur l'histoire, t. II, 1990, 292.

Prof. Altin SHEGANI[235] Ph.D

LA LIBERTA DELLA FEDE, DI COSCIENZA E DEL SENTIMENTO RELIGIOSO NELL'DIRITTO PENALE ALBANESE

Introduzione

La liberta è uno standart che ci insegna ad accettare il mondo così com'è, con tutta la sua dinamica. Parte di questa dinamica si presenta in modo naturale anche il fenomeno religioso, un colore distinto dello spettro democratico-sociale internazionale. Il dialogo tra le culture e le dottrine religiose in una società democratica, si sviluppa e si appoggia nel contesto delle politiche promoventi dei diritti umani, nella nostra societa. La liberta della fede come una delle vittorie piu grandi e piu importanti della democrazia pluralista albanese, sanzionata nella Costituzione della Repubblica d'Albania,[236] si garantisce in sotto due aspetti: la liberta della coscienza e la liberta della manifestazione in pubblico della fede e dei sentimenti religiosi. Un elemento importante della funzione della democrazia costituzionale, la liberta di manifestare e rispettare la liberta della coscienza, fede e sentimenti religiosi, compongono valori ed ideali presenti in una societa democratica.

Parte della natura dell'ordine costituzionale in tutte le democrazie liberali europee, questo triangolo ha ormai guadagnato una dimensione convenzionale internazionale. Lo Stato democratico e gli atti giuridici nazionali e internazionali in questo campo, si appoggiano sull'idea che questo triangolo di diritti, si rettiffica come il piu significante per l'essere umano e per le fondamenta e la finalita dell'ordinamento sociale. I valori promossi dalla libera manifestazione della fede, della liberta della cosicenza e dei

235 Autore e professore ordinario di diritto penale nell'Dipartimento Penale della Facolta di Giurisprudenza dell'Universita di Tirana

236 Vedi: Art.24 della Costituzione della Repubblica d'Albania, **Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë,** *(Tiranë, datë 21.10.1998)* **Ligj n.9904, datë 21.4.2008, shpallur me dekretin nr. 5700, datë 6.5.2008.**

sentimenti religiosi, si ritengono importanti per il rispetto della dignita' umana.[237] Lo sviluppo completo dell'identita della persona umana, non puo essere completo senza la liberta della manifestazione della fede.[238] Autori diversi credono che tutto cio, puo essere un fattore importante nell integrazione sociale delle persone. Come altri paesi europei, anche l'Albania riconosce che la fenomenologia religiosa è parte integrante di quella dinamica sociale che deve essere riconosciuta, rispettata e sostenuta dai pubblici poteri.[239] Nel sistema giuridico, l'impatto dei valori religiosi è chiaro ed importante per la difesa dei beni giuridici. I valori morali che rigenerano i documenti religiosi e la toleranza e l'intesa religiosa influenzano direttamente nel rispetto e nella difesa dell'ordine giuridico in Albania. I rapporti amichevoli e pacifici tra le comunita' religiose in Albania, hanno contribuito in continuo alla difesa e allo sviluppo della fede. Questo fa diventare l'Albania, un esempio positivo del dialogo religioso.[240] Per quanto sopra descritto, è necessaria la "*vigilanza*"giuridica, costituzionale e penale per difendere ed armonizzare meglio la nostra legislazione, dietro il profilo europeo.

Siccome viene presentato nell'art. 9 dell CEDU, la liberta si manifesta nella sua dimensione religiosa tramite gli elementi più essenziali dell identita dei credenti per il loro concetto sulla vita. Ma quella è lo stesso un bene giuridico per gli ateisti, agnosticisti, scettici e indifferenti. La nozione generale è che nella Costituzione della Repubblica d'Albania, risulta imperativo netta la separazione dello Stato dalle comunità religiose. Nell mondo attuale, caratterizzato da una societa pluralista e da un multiculturalismo religioso accentuato e attraversato da tensioni e conflitti religiosi sempre piu accesi, diventa primordiale prioritario conoscere i termini della tutela riconosciuta alla religione da parte del diritto penale e la sua modernizzazione alla luce di questa crescente complessita.

237 Vedi: Udherrefyes I te Drejtave te Njeriut I BE-se, *Keshilli I Bashkimit Evropian*, Mbledhja e Keshillit te Puneve te Jashtme 2014, disponibile nella pagina web: http://eeas.europa.eu/delegations/the_former_yugoslav_republic_of_macedonia/documents/more_info/publications/eu_hr_guidelines_on_freedom_of_expression_sq.pdf

238 Vedi: S. Troilo, "*La liberta religiosa nell'ordinamento constituzionale italiano*", Anales de Derecho, n.26, 2008, pag. 338.

239 Vedi: S. Troilo, *La liberta religiosa nell'ordinamento constituzionale italiano.* Anales de Derecho, n.26, 2008, pag.338

240 Vedi: *Harmonia Fetare ne Shqiperi*, Wikipedia Enciklopedia e lire, disponibilenellapagina web: https://sq.wikipedia.org/wiki/Harmonia_fetare_ne_Shqiperi

1. Il panorama storico della liberta della fede, di coscienza e dei sentimenti religiosi in Albania

Lo Statuto dello Stato albanese del 1922, predeva che: "*Lo Stato non ha una religione ufficiale. Tutte le religioni sono onorate e la libertà di praticarle e di esercitarle all'esterno, è garantita*". Tale previsione, testimonia una profonda riflessione del legislatore costruendo una dimensione di libertà religiosa come una libertà fondamentale dei cittadini, strettamente legata al principio della neutralità dello Stato.[241] Nel 1967, il governo comunista ha vietato tutte le pratiche religiose ed ha espropriato le proprietà delle Moschee e delle Chiese Ortodossa e Cattolica. Dopo l'emanazione del 1977, anche nel 1982, continua e si approfondisce ulteriormente la regressione l'aggressione alla tutela della libertà di religione. Le attività e la propaganda religiosa si trattavano venivano trattate come agitazione e propaganda contro lo Stato[242] e si prevedeva ciò era previsto dall'articolo 55 del Codice Penale della RPSSH.[243] Il periodo della dittatura comunista mostra chiaramente gli standard anti-democratici della libertà di religione. In Albania, dal punto di vista storico il rispetto della libertà di religione, è strettamente legato con il ripristino della democrazia in Albania e gli sforzi per trasformare la società albanese in una società democratica.[244] A differenza del codice penale degli anni precedenti durante la dittatura che considerava la religione e il suo esercizio come "*reato*", le disposizioni del codice penale in vigore, sottopongono a una tutela speciale qualsiasi divieto o restrizione dell'esercizio della libertà religiosa.[245] La protezione della liberta religiosa è presente nell'ordinamento costituzionale e penale della Republica d'Albania, dopo l'appertura dell'Albania verso il fenomeno religioso, negli ani 90. Con riferimento ai rapporti internazionali in materia di libertà di religione, possiamo dire che l'Albania dal 1991, "*rispetta in*

241 Vedi: L. Omari, A. Anastasi, "*E drejta kushtetuese*", Tiranë, 2010, pag.11

242 *L'agitazione e la propaganda fascista, antidemocratica, religiosa, guerrafondaia, antisocialista, così come la preparazione, la diffusione o la conservazione per la diffusione scritti rilevanti atti a indebolire o minare la dittatura dello Stato proletario, è punibile con una pena detentiva di 3-10 anni. Se ciò avviene quando sono commessi in tempo di guerra o quando hanno conseguenze particolarmente gravi, la privazione della libertà deve essere di non meno di 10 anni o la morte.*

243 Vedi: *Il Codice Penale della Repubblica Popolare Socialista d'Albania*, Tirana 1982, pag.427

244 Vedi: Marek Antoni Noëicki, "*Rreth Konventës Europiane*", Tiranë, 2003, pag.276

245 Vedi: Ismet Elezi, "*E Drejte Penale"-pjese e posacme*, Botimet Erik, Tirane 2009, pag.197

generale"[246] il diritto alla libertà religiosa.[247] Per questo motivo, "*rispetta in generale*" è una frase standard utilizzata per descrivere tutti i paesi che tentano di proteggere la libertà religiosa nel senso più ampio.

2. La nozione della liberta della fede, conscienza e sentimenti religiosi

I tentativi di concettualizzare la liberta di fede, nel suo pieno significato, hanno avuto una risposta solo da parte della dottrina costituzionale-penale. La caratteristica principale e commune che deriva dall analisi che fa la CEDU e la Costituzione dell Albania, è che questi sono due atti giuridici importanti che determinano la liberta di religione come un diritto di cambiare la fede, completato anche con l'apparenza, dimostrata nella partecipazione e esercitazione nelle pratiche e rituali religiose.

La liberta della fede, sottintende la liberta nel rispettare la fede secondo le convinzioni individuali e colletive, la liberta di cambiare sia le convizioni che la fede e la liberta di dimostrare il proprio giudizio sul fatto religioso, individualmente oppure colletivamente, in pubblico oppure in privato, usando forme e modi di pratica nei luoghi dei culti, nelle pratiche dei riti e nelle scuole religiose.[248] Il concetto della liberta della fede è collegato in modo essenziale con la lberta del pensiero, di coscienza e quello della convinzione religiosa.[249] Con la sentenza 329/1997 la Corte costituzionale italiana, ha affermato che il sentimento religioso è un corollario del diritto di libertà religiosa.[250] La liberta della coscienza spesso si percepisce come un concetto estratto dalla ragione critica ed eseguito dal diritto.[251]

246 La frase "*rispetta in genere*" viene utilizzato perché la tutela e la promozione dei diritti umani è uno sforzo dinamico che non puo' mostrare esattamente come un governo possa rispettare pienamente tali diritti, anche nelle circostanze migliori.

247 Vedi: *Raport mbi Lirinë Ndërkombëtare të Fesë, nxjerrë nga Byroja e Demokracisë, të Drejtave të Njeriut dhe Punës*,18 dicembre 2003, disponibile nella pagina web: https://albanian.tirana.usembassy.gov/uploads/images/Rv1_EP9rRxYVuNHopyo-DEA/03_Religion_AL.pdf

248 Vedi: *Liberta religiosa*, disponibile nella pagina web: https://it.wikipedia.org/wiki/Liberta_religiosa

249 Vedi: *La liberte de religion*, disponibile nella pagina web: http://www.bibliotheque.auf.org/doc_num.php?explnum_id=591

250 Vedi: Davide Dimodugno, "*Tutela penale 'della' religione o 'dalla' religione? Gli orientamenti della giurisprudenza CEDU*", 22 ottobre 2014, disponibile nella pagina web: http://nomodos.altervista.org/BLOG/2014/10/22/tutela-penale-della-religione-o-dalla-religione-gli-orientamenti-della-giurisprudenza-cedu/

251 Vedi: Charles Arambourou, *La laicite face aux libertes religieuses*, in linea 18 mars 2011, disponibile nella pagina web: http://www.mezetulle.net/article-la-laicite-face-aux-libertes-religieuses-par-c-arambourou-69590404.html

Tra i determinanti importanti della liberta della fede predomina sia la dimensione individuale,[252] (che sottintende la liberta nel credere o non) che quella colletiva.[253] I gruppi religiosi hanno anche il diritto di non essere impediti di insegnare e di testimoniare pubblicamente la propria fede, a voce e per scritto. Ad ogni famiglia, società che gode di un diritto proprio e primordiale, compete il diritto di ordinare liberamente la propria vita religioza domestica sotto la direzione dei genitori. A questi spetta il diritto di determinare l'educazione religiosa da impartire ai propri figli secondo la propria persuazione religiosa e non solo. Il quadro giuridico internazionale che ha sottoscritto e ratificato la Repubblica d'Albania, ha rafforzato la liberta della fede, concepita come liberta individuale e collettiva da determinare di fronte al caso religioso.[254]

2.a I concetti: la liberta della fede, della coscienza e la neutralita dello stato

La laicita, come principio ed espressione del senso pluralista contenuto nella legislazione dello Stato,[255] è il quadro giuridico che crea una delle condizioni di ugualianza assoluta tra i cittadini di qualsiasi fede.[256]La posizione della neutralita ha valore costituzionale. In questa nozione viene inscritta la convivenza nell'uguaglianza di liberta, fedi, culture e tradizioni religiose. La Costituzione d'Albania offre l'esempio di una riga chiara di demarcazione tra Stato e religione, come previsto anche nell'art 10. Il

252 I vari testi legali internazionali che garantiscono la liberta della fede, lo interpretano come un element della lioberta del pensiero oppure della cosicenza di ogni individuo.

253 Vedi: *Le juge administratif et l'expression des convictions religieuses*, 25 novembre 2014, disponibile nella pagina web: http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Etudes-Publications/Dossiers-thematiques/Le-juge-administratif-et-l-expression-des-convictions-religieuses

254 L'art.9 di CEDU, il cui contenuto combace con l'art 10 della carta dei diriti basi della CE, descrive: *Ogni persona ha il diritto del pensiero, della coscienza e della religione, cio'comprende il diritto di cambiare la fede oppure la convinzione religiosa, e quella di dimostrare liberamente la fede ed il sentimento religioso, individualmente oppure collettivamente, in pubblico o in private, tramite il culto, insegnamento, pratiche religiosee organizzazione dei rituali*. L'art.2 del primo protocollo della CEDU, prevede: *il diritto ai genitori di assicurare ai propri figli la formazione conforme alle convinzioni della loro fede*.

255 Vedi: M. Parisi, *Vita democratica e processi politici nella sfera pubblica europea. Sul nuovo ruolo istituzionale delle organizzazioni confessional dopo il Trattato di Lisbona, in Stato, chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica disponibile nella pagina web: www.statoechiese.it, 27/2013, 1 ss.

256 Vedi: Charles Arambourou, *La laicite face aux libertes religieuses*, in linea 18 mars 2011, disponibile nella pagina web: http://www.mezetulle.net/article-la-laicite-face-aux-libertes-religieuses-par-c-arambourou-69590404.html

principio della separazione dei culti dallo Stato, è stato un grande passo necessario, che a sua volta interpretato rigorosamente nelle disposizioni costituzionali, ha consentito la separazione dei culti dallo Stato, adesso riflette una nozione politica che traduce la volonta dello Stato in tre moment importanti:[257]

a) l'affermazione della neutralita dello Stato nelle questioni interne delle confessioni;

b) l'ugualianza giuridica delle organizzazioni religiose;

c) il'riconoscimento totale della loro liberta istituzionale nell ordine giuridico statale.

Gli Stati europei vengono caraterizzati da schemi diversi dell'organizzazione dei rapporti con le organizzazioni religiose e quelle dei culti con lo Stato. Alcuni Stati come il Belgio oppure la Germania hanno approvato un regime di finanziamento pubblico per le religioni riconosciute ufficialmente. Altri Stati assegnano uno statuto differente a certe religioni. Tale è caso dell Italia con l'accordo del Latrano del 1929, modificato poi dall'accordo di Villa madame del 1984, sottoscritto con la Santa Sede.[258] Negli altri Stati, lo Stato stesso ha assegnato alle religioni lo status di Chiesa dello Stato, ad esempio la Chiesa Anglicana nella Gran Bretagna e la Chiesa Ortodossa in Grecia.[259]

2.b La garanzia di un equilibrio: libera manifestazione della fede e protezione dell'ordine pubblico

La dimensione della liberta della fede sottintende la liberta di ognuno di noi per esprimere la propria fede, per praticarla e abbandonarla, in pieno rispetto dell'ordine pubblico e sociale. Le norme convenzionali e quelle costituzionali, ci dimostrano che la manifestazione della fede non ha carattere assoluto.[260] La CEDU nell'art. 9 sanziona che: "*per manifestare li-*

257 Vedi: Thierry Rambaud, "*Le principe de séparation des cultes et de l'Etat en droit public compare: Analyse comparative des régimes francais et allemand*", L.G.D.J 2004, Introduction.

258 Vedi: Marco Santo Alaia, *Insegnamento di diritto ecclesiastico*, Universita telematica Pegaso, pag.13-16, disponibile nella pagina web: http://www.unipegaso.it/materiali/LMG-01/annoV/DirEcl_Alaia/ModI/Lezione_I.pdf

259 Vedi: Ulrich Rhode SJ, *Relazioni giuridiche tra la Chiesa e la società civile*, Pontificia Università Gregoriana, 2014/2015, disponibile nella pagina web: http://www.ulrichrhode.de/cs/cs-dispensa.pdf

260 La liberta della fede riguarda l'indipendenza della sfera spirituale,che viene materializzata durante la sua manifestazione. Il rapporto interno spirituale con la fede non viene sottomesso a nessuna limitazione.

beramente la fede, la liberta non puo'essere soggetta a limitazioni, tranne quelle previste dalla legge e che determinano le precauzioni necessarie per una societa democratica, in funzione della sicurezza pubblica, della difesa dell'ordine, della sanità e morale pubblica". La nozione essenziale dell'interesse pubblico si dimostra nell'ambito della difesa dell'ordine pubblico.[261] Se lo Stato deve permettere l'esercizio delle pratiche del culto,[262] come un elemento ben definito negli standart del riconosciento della liberta della fede, facendolo così teoricamente divenire quasi assoluto, non succeede così nell'aspetto esterno delle manifestazioni di appartenenza religiosa. La dimostrazione del concetto della fede tramite l'aspetto esterno, viene sottomesso alle limitazioni che prevede il paragrafo 2 dell art. 9 di CEDU. Il primo paragrafo dell'art 9 di CEDU determina i confini della liberta dela fede.

Nell'ambito CEDU, con la liberta del pensiero, coscienza e fede, dobbiamo intendere il diritto di dimostrarli liberamente, in modo individuale, collettivo, pubblico o privato, tramite modi diversi che ognuno sceglie, come culto, insegnamento, pratiche e riti religiosi. Comunque questi modi non sono limitati, nel concetto dell art. 9 perche, visto che all'individuo si concede il diritto di esprimerli o dimostrarli liberamente, ciò comprende la loro dimostrazione in qualsiasi forma legale e democratica. D'altra parte, il paragrafo 2 dell'art. 9 prevede i casi delle limitazioni della liberta del pensiero, coscienza e fede. Determina le condizioni di quando è possibile e permessivo l'intervento dello Stato in questo diritto. Secondo l'art. 9 della CEDU, l'intervento deve avere tre caratteristicche:

1. Avere uno scoppo legittimo;
2. Essere previsto dalla legge;
3. Da effettuarsi con le precauzioni necessarie in una societa democratica.

L'obbligo di provare che la limitazione è avvenuta per uno dei casi legittimi che prevede il paragrafo 2 dell'art.9, spetta all'autorita del potere statale. In una societa democratica, eterogenea, popolare, religiosa, culturale ecc, certi limitazioni in modo necessario, realizzerebbero la conciliazione degli interessi di gruppi sociali diversi, e tali da assicurare il rispetto del-

261 Vedi: *L'Etat, garant de la liberte religieuse*, article mis à jour le 1er.07.2015, disponibile nella pagina web: *http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/etat-cultes-laicite/liberte-religieuse/*

262 Vedi: *L'Etat, garant de la liberte religieuse*, article mis à jour le 1er.07.2015, disponibile nella pagina web: *http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/etat-cultes-laicite/liberte-religieuse/*

le convinzioni di ogni individuo.[263] Il TEDU concede agli Stati un margine importante di manova, esattamente nell'inquadrare l'espressione della dimensione religiosa.[264]Spetta alle nazioni partecipanti di definire il livello dei diritti adatti meglio a loro, senza danneggiare il minimo delle garanzie che obbliga la convenuta. Dopo queste valutazioni che fanno le nazioni, spetta al Tribunale di Strasburgo, "*guardiano*" della CEDU, valutare se le nazioni hanno rispettato o non i suoi divieti. In certi paesi europei, come in Francia, è il giudice amministrativo che controlla la leggittimità delle limitazioni fatte nei confronti della fede.[265]

3. Le basi giuridiche della protezione della liberta della fede e liberta di coscienza

Nell'esercizio di ogni libertà si deve osservare il principio morale della responsabilità personale e sociale con qui si è tenuti ad agire secondo giustizia ed umanità. Per il resto nella società va rispettata la norma secondo la quale agli esseri umani va riconosciuta la libertà più ampia possibile, e la loro libertà non deve essere limitata se non quando e in quanto è necessario. Il diritto alla libertà in materia religioa viene eseercitato nella società umana; di conseguenza il suo esercizio e regolato da alcune norme. La protezione della liberta religiosa e presente nell'ordinamento costituzionale e penale della Republica d'Albania.[266] Il raporto dello Stato albanese con il fenomeno religioso, ha una dimensione costituzionale e giuridico-penale.

3.a Le Basi Giuridiche Costituzionali

In una certa ottica, la "*giuridicizzazione*" di fenomeno religioso passa, di necessita, attraverso un apprezzamento del grado di effettività del dettato costituzionale.[267] La persona umana ha il diritto alla libertà religiosa. Questo diritto della persona umana alla libertà religiosa deve essere ri-

263 Vedi: *Kokkinakis c/ Greece*, 25 Maggio 1993

264 Vedi: 4 dicembre 2009, *Dogru ed Kervanci c/ Francia*; CEDH 10 novembre 2005, *Leyla Sahin c/ Turchia,* 10 Novembre 2005

265 Vedi: *Le juge administratif et l'expression des convictions religieuses*, 25 novembre 2014, disponibile nella pagina web: http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Etudes-Publications/Dossiers-thematiques/Le-juge-administratif-et-l-expression-des-convictions-religieuses

266 Vedi: Art.10, della *Costituzione della Repubblica d'Albania* ed articoli 131,132,133 dell' *Codice penale albanese.*

267 Vedi: L. Buscema, "*La libertà di culto nella Repubblica delle autonomie*", Rivista di diritto delle autonomie territoriali, ISSN: 2465-2709 - Anno 2016 - Fascicolo III, pag. 512

conosciuto e sancito come diritto civile nell'ordinamento giuridicho della società. Il diritto alla libertà religiosa non si fonda quindi su una disposizione soggettiva della persona, ma sulla sua stessa natura. Perciò ognuno ha il dovere e quindi il diritto di cercare la verità in materia religiosa, uttilizando mezzi idonei per formarsi giudizi di coscienza retti e veri secondo prudenza. Le Nazioni Unite hanno tutelato espressamente la liberta religiosa nell'art.18 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani.[268] La Dichiarazione Universale dei Diritti Umani e un altro atto internazionale, che nei diritti universali umani comprende la liberta del pensiero, coscienza e fede.[269] Un altro strumento internazionale che offre protezione alla liberta del pensiero, coscienza e fede, è il Patto per i Diritti Civili e Politici. Cosi nell' art. 18 si prevede il diritto della liberta del pensiero, coscienza e fede, il diritto di cambiare la fede, l'apparenza in pubblico della fede tramite l'insegnamento o le cerimonie del culto. Questo articolo esclude qualsiasi sforzo che potrebbe toccare la liberta di avere o adattare una fede scelta liberamente. Le nazioni che hanno sottoscritto questo patto, sono impegnate a rispettare la liberta dei genitori per assicurare l'educazione religiosa e morale dei loro figli, secondo le loro convinzioni.[270] La garanzia della fede e coscienza che viene realizzata dalla CEDU, la Costituzione della Repubblica d'Albania e il Codice Penale stesso, riguardano solo il mondo interno soggettivo dell individuo, ma a parte questo, la fede diventa evidente per un sistema di criteri esterni e presentazioni rituali.[271]Oltre alla Convenzione, la nostra Costituzione, nel quadro dei diritti e liberta personali prevede, nell art. 24, la liberta della coscienza e della fede.[272] Questa dal punto soggettivo consiste nel diritto che viene riconosciuto ad ogni cittadino, di scegliere e dimostrare la sua fede individualmente e colletivamente.

268 Per approfondimenti, vedi: B. J. Grim, R. Finke, *The Price of Freedom Denied: Religious Persecution and Conflict in the 21st Century*, Cambridge University Press, 2011.

269 Nel suo articolo 18 si prevede: "*Ogni individuo ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione; tale diritto include la libertà di cambiare religione o credo, e la libertà di manifestare, isolatamente o in comune, e sia in pubblico che in privato, la propria religione o il proprio credo nell'insegnamento, nelle pratiche, nel culto e nell'osservanza dei riti*."

270 Vedi: Paragrafo IV dell art. 18 del Patto per I Diritti Civili e Politici

271 Per di piu vedi: A. Puto, "*Konventa Evropiane per te Drejtat e Njeriut ne perqasje me Kushtetuten e Shqiperise-veshtrim krahasues*", Albin 2002, pp.57 ss.

272 *1. La liberta di coscienza e della fede e garantita. 2.Ogni persona e libera di schegliere o di cambiare la fede e le convinzioni religiose, di manifestare la propria religione o il proprio credo individualmente o collettivamente, in pubblico o in privato, mediante il culto, l'insegnamento, le pratiche e l'osservanza dei riti.*

Dall'orientamento della Costituzione albanese, notiamo che tutto ciò, è molto simile all'art. 9 della CEDU. La Costituzione difende tutte e due le liberta, sia quella della fede, quale piena esercitazione del culto religioso, e lo stesso la liberta di non scegliere una fede o un culto religioso, addirittura di non essere credente.[273] Nell'art.24 della Costituzione, notiamo che questa liberta si compone di due elementi: il primo comprende il diritto di ogni individuo di scegliere o cambiare la fede, oppure di non avere nessuna fede, ed il secondo comprende la liberta del culto. Dunque, mentre la liberta della fede si considera come un diritto individuale, perche è una cosa interna, spirituale, quella invece del culto è un diritto collettivo. La liberta del culto è il diritto dell'individuo a partecipare in una comunione religiosa e alle sue pratiche.[274] L'art.24 della Costituzione della Repubblica d'Albania, è strettamente seguito dagli altri art,[275] 10 e 20 che servono come garanzia per realizzare la liberta della coscienza e della fede. Nella Costituzione albanese, ed esattamente nei concetti base, viene menzionata la nozione della convivenza religiosa nell art.3. La liberta della fede e di coscienza viene garantita dall'art. 9 punto 2, il quale vieta la creazione delle organizzazioni, programi e le cui attività si basano su metodi totalitari, che stimolano e promuovono l'odio razziale, religioso, nagionale ed etnico, che usano la violenza per impadronirsi del potere o per influenzare la politica dello Stato; anche le attivita di carattere clandestine sono vietate dalla legge. Cosi anche l'art. 14 della Convenzione nel vietare la discriminazione, stabilisce un obbligo imperativo quando sanziona che: "*il frutto dei diritti e della liberta riconosciute nella convenzione, deve assicurarsi, senza nessuna distinzione basata sulle cause come: sesso, razza, colore, religione, opinioni politiche o altri di origine nazionale o sociale, l'appartenenza ad una minorita nazionale, patrimonio, o qualsiasi altra situazione*". Le argomentazioni della giurisprudenza di Strasburgo, hanno accentuato alcuni principi importanti, tra i quali anche quello della antidiscriminazione.[276]

273 Vedi: L. Omari, A. Anastasi, "*E drejta kushtetuese*", Tiranë, 2010, pag.132

274 *Ibid*

275 La Costituzione d'Albania prevede: "*Nella Repubblica d'Albania non c'e una fede ufficiale. Lo Stato e' neutrale nei casi della fede e della coscienza e garantisce la liberta della loro manifestazione nella vita pubblica. Lo Stato riconosce la parita delle comunità religiose". Le relazioni tra lo Stato e le comunita religiosi, vengono regolate tramite accordi sottoscritti con il Consiglio dei Ministri. Questi accordi vengono ratificati dal Parlamento. 6. Le comunita religiosi hanno lo status di personne giuridiche. Hanno la loro indipendenza nell'amministrazione del proprio patrimonio, secondo i loro principi, regolamenti e canoni, finche non vengono intaccati i diritti dei terzi.*

276 Vedi anche l'art. 18 della Costituzione della Reppubblica d'Albania.

A questo scopo, nel quadro legale albanese, è in vigore la legge nr. 10221/2010 "*Per la protezione dalla discriminazione*", la quale prevede: "*l'accesso alla discriminazione a causa dell' esercizio della liberta di coscienza e della fede, puo essere determinato solo dalla legge*".[277] Questa limitazione è prevista dalla legge quando è necessario per proteggere gli interessi comuni pubblici e quelli dell'ordine pubblico. La liberta della fede è un'idea che fa parte dei principi fondamentali nella visione dei fondatori degli Stati Uniti e per questa ragione è la prima libertà inclusa nel Primo Emendamento di "*Bill of Rights*".[278] L'art. 6 della Costituzione olandese,[279] stabilisce: "*la protezione della libera manifestazione della fede, individualmente o colletivamente rispetto ad altri*"; la Costituzione croata prevede "*la protezione e il rispetto della liberta della fede e della coscienza*" negli suoi articoli 40, 41;[280] la Costituzione macedone,[281] prevede "*la garanzia della libera esercitazione della fede e della coscienza*" nel suo art.16; la Costituzione russa sanziona i mecanismi della difesa nei suoi articoli 28, 29;[282] la Costituzione slovena lo esprime nel art.41;[283] la Costituzione spagnola lo esprime nel art.16;[284] la Costituzione svedese nel suo art.1/seconda parte;[285] l'art.38 della Costituzione del Kosovo, prevede la liberta della fede e della coscienza.[286]

3.b Le basi giuridiche penali

L'obiettivo del diritto penale democratico e contemporaneo albanese, come regolatore e moderatore dei rapporti tra l'individuo e la societa, intende la protezione efficace delle relazioni importanti migliorando gli standar-

277 Vedi: Art.10, parte II, della legge nr. 10221 di 04.02.2010, "*Per la protezione dalla discriminazione".*

278 Vedi: *Free exercise of Religion and the First amendment*, disponibile nella pagina web: law2.umkc.edu

279 Vedi: Kushtetuta 2*, Botim I Komitetit Shqiptar te Helsinkit,* Tirane 1998, pag. 56

280 Vedi: Croatia Constitution, A*dopted in: Dec 1990, Last Amendment on: 2 April 2001, http://licodu.cois.it/?p=1027.*

281 Vedi: Constitution of the Republic of Macedonia. 7 December 2005, http://licodu.cois.it/?p=3146

282 Vedi: Constitution de la Fédération de Russie *25.12.1993.Avec le dédommagement de 09.01.1996, 10.02.1996, 09.06.2001, http://licodu.cois.it/?p=1433*

283 Vedi: The Constitution of the Republic of Slovenia, Adopted on 20 June 2006 and entered into force on 27 June 2006 (Official Gazette of the Republic of Slovenia n. 68/06).

284 Vedi: Kushtetuta 2*, Botim I Komitetit Shqiptar te Helsinkit,* Tirane 1998, pag.312

285 Vedi: Kushtetuta 2*, Botim I Komitetit Shqiptar te Helsinkit,* Tirane 1998, pag.363

286 Vedi: Kushtetuta e Republikes se Kosoves, *entrata in vigore il 15 Giugno 2008, articolo 38*, Prishtine 2016, disponibile nella pagina web:*http://www.mkrs-ks.org/repository/docs/Kushtetuta.e.Republikes.se.Kosoves.pdf*

ts di incriminazione e di repressione delle forme di attività criminali che minacciano la società albanese.[287] La tutela penale puo essere infatti non solo quella della protezione del diritto di esprimere la propria identita religiosa, come parte della dignita umana. Può consistere anche nella tutella dalla religione, ovvero nella incriminazione di condote religiosamente motivate che offendono, attraverso aggressioni od odio, il diritto alla diversità. Nell'ambito della protezione giuridico-penale di liberta della fede e altri elementi accessori, la posizione del legislatore albanese tenta di essere onnicomprensiva e referenziale nei confronti degli atti giuridici internazionali in vigore.[288] Il codice penale, in linea con la sua impostazione liberale e laica, tutela la liberta reliogiosa senza discriminazione tra i culti. La tutela penale del' fenomeno religioso nel codice penale albanese si materializza in 3 articoli: 131, 132, 133, fattispecie criminose cha fanno parte della decima sezione del Codice penale. Queste disposizioni esprimono in modo chiaro la volonta del legislatore, con particolare orientamento alla protezione delle convinzioni e sentimenti profondi religiosi individuali e colletivi. Il contenuto giuridico-penale di queste norme, funziona nella logica del rispetto della fede e dei sentimenti religiosi, protegendo senza distinzione, tutte le organizzazioni religiose, come enti legali, istituzionali e basi del libero esercizio della fede e sentimenti religiosi.[289] L'oggetto di protezione penale è il diritto individuale e collettivo di liberta religiosa, a prescindere dalla confessione di appartenenza del soggetto.

Dal punto di vista dei fattori obbietivi, i reati penali contro la liberta di fede si materializzano sotto la forma di azioni ed inazioni illegittime che proibiscono o impediscono il libero esercizio della fede, le attivita ad essa connesse per esprimere in modo libero le convinzioni religiose ed anche il dannegiamento e la distruzione degli oggetti di culto. L'incriminazione delle condotte che intaccano il rispetto della liberta di fede e del suo esercizio, nel codice penale della RA e stato fatto tramite l'uso della tecnica classica dell'incriminazione. Manca l'uso della tecniche enumerative nell

287 Vedi: A. Shegani, "*La place du Droit Pénal dans le developpement de la société*", in R. Zane, P. Claret. *Les Sciences humaines et sociales dans les sociétés en transition*– Recueil d'études et temoignages en homage à Pierre Bidart, Editura Universitatti din Bucuresti 2016, pag.179-180.

288 Atti giuridichi internazionali che ha sottoscritto e rattificato la Repubblica d'Albania nell' ambito dei casi religiosi.

289 Art.131 del codice penale albanese prevede gli impedimenti alle attivita delle organizzazioni religiose: **"***La proibizione delle attivita delle organizzazioni religiose e l'ostacolo del libero esercizio delle loro attivita, si sanziona penalmente con la multa o pena carceraria fino a tre ani".* Per un commento*:* M.P. Robert, "*Des crimes religieux: aux confluents du droit pénal et de la liberté de religion*", Les Cahiers de Droit, Vol 50, numero 3-4, septembre-decembre 2009, pag. 663 - 690.a.

identificazione delle azioni e inazioni che possono portare come conseguenza la violazione della liberta di fede ed il rispetto della sua espressione tramite la partecipazione a rituali o pratiche religiose. Quello che colpisce, dopo una recensione dettagliata delle disposizioni panali, e il carattere non esauriente dell'incriminazione delle forme tramite le quali viene intaccato la liberta di fede. La normativa penale albanese articola la protezione giuridico-penale in due livelli: a livello individuale e a livello collettivo. All'articolo 133,[290] il legislatore è inesauriente in raporto all'obbligo di evidenziare una serie di fattori tramite i quali si puo impedire l'attivita delle organizzazioni religiose. Abbiamo quindi una mancanza nell'evidenziazione delle forme e tipologie delle azioni ed inazioni tramite le qualli si può realizzare l'impedimento dell'attivita religiosa. Tramite l'incriminazione delle condotte che violano gli oggetti di culto, il legislatore albanese intende protegere in modo particolare la dignita umana, manifestata con il libero esercizio della fede, in luogi che sodisfanno la qualita per realizzare i rituali religiosi. La violazione fisica degli obietti di culto è una condotta che intaca la dignita delle personne che credono in una dottrina particolare religiosa che si manifesta tra le altre anche nell'inviolabilita degli obietti di culto, come luogi dedicati in modo specifico all'espressione individuale della liberta di culto. Nella disciplina penale del fenomeno religioso, il legislatore albanese ha considerato come pericolosita pubblica dei reati penali nell'ambito della fede, ritenendo che costituisce una circostanza aggravante il caso in cui il reato è stato compiuto, tra l'altro, per motivi religiosi.[291]Pensiamo che, in generale, il diritto penale albanese, ha creato una configurazione europea nei riguardi della protezione obiettiva e soggettiva della liberta di fede e dei sentimenti religiosi.

4. Il modello di liberta di religione nella giurisprudenza della CEDU

Per affrontare la libertà di pensiero, di coscienza e di religione ci rivolgiamo non solo alla dottrina ma soppratutto alla giurisprudenza della CEDU, che ha elaborato e sviluppato questo diritto con le sue decisioni. La Giurisprudenza sulla Convenzione europea dei diritti dell'uomo è un meccanismo vivente attraverso il quale si basano e si sviluppano le pratiche europee

290 Art.133 del codice penale albanese prevede: Ostruzione delle cerimonie religiose "*Vietare o creare ostacoli alle persone di partecipare a cerimonie religiose, nonché per esprimere liberamente le credenze religiose, costituisce reato penale punibile con la multa o con la reclusione fino a 1 anno*".

291 Art.50 del codice penale albanese

in materia di libertà di religione, di coscienza e sentimenti religiosi. Nel modo in cui concepisce questi beni giuridici,[292] la Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali riflette l'evoluzione delle aspirazioni e dei valori di una società democratica.[293] Sullo stesso piano stanno anche gli atti giurdici interni in vigore.

La Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, tutela il diritto di pensiero, di coscienza e di religione, come uno dei diritti fondamentali di una società democratica, definendo il senso di attuazione nella pratica di questi diritti. La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo non ha visto la necessità di definire cosa si intende per religione o fede, tuttavia, nella sua giurisprudenza ha stabilito ciò che è incluso nella fede e cosa no.[294] La Corte ha affermato: non è compito della Corte di decidere in astratto se la religione e le pratiche di un particolare gruppo saranno considerati o no '*fede*'.[295] Nelle decisioni della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo si evidenzia un significato piu ristretto del trinomio sopra citato in relazione alla sua interpretazione.[296]

L'esempio piu evidente di questa posizione è la motivazione della Corte sul caso Sidiropulos e altri contro la Grecia.[297] Per la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, *'la fede deve raggiungere un certo livello di serietà, di coesione e d'importanza'* e in secondo luogo, la fede in se stesso deve essere considerata come tale compatibile con il rispetto della dignità umana. In altre parole, la fede deve essere collegata a "*un aspetto sostanziale e importante della vita e del comportamento umano*" e considerata meritevole di tutela in una società democratica.[298] L'emergere della libertà religiosa come una data attività, deve essere fondamento della libertà di credere,

292 *Ogni persona ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione; tale diritto include la libertà di cambiare religione o credo, così come la libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo individualmente o collettivamente, in pubblico o in privato, mediante il culto, l'insegnamento, le pratiche e l'osservanza dei riti. La libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo non può essere oggetto di restrizoni diverse da quelle che sono stabilite dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla pubblica sicurezza, alla protezione dell'ordine, della salute o della morale pubblica, o alla protezione dei diritti e della libertà altrui.*

293 Vedi: Jim Murdoch, "*La protection du droit a la liberte de pensee, de conscience et de religion par la Convention Europeenne des Droits de l'Homme*", Strasbourg 2012, pag.8

294 Vedi: *Kymlia and others c/ Rusia.*

295 Vedi: Jim Murdoch, *Protecting the right to freedom of thought, conscience and religion under the European Convention on Human Rights*, Council of Europe human rights handbooks, Council of Europe, Strasbourg, 2012, pag.18

296 Ibidem, pag.16.

297 Vedi: *Sidiropoulos and others c/ Greece*, 10 Luglio 1998.

298 Vedi: *Campbell and Cosans c/ Regno Unito*, 23 Marzo 1983.

di pensiero e di coscienza della persona e non deve essere incoraggiata. Il rifiuto di presentare la lettera di divorzio all'ex marito perché contraddice la legge ebraica non è considerato come una manifestazione di fede e anche la scelta del nome del bambino, anche se può essere considerato come rientrante nella sfera della libertà di pensiero.[299]Le disposizioni della convenzione hanno carattere esplicativo, indicando anche i limiti della tutela di questo diritto. D'altra parte, il secondo comma dell'articolo 9 prevede i casi in cui tale diritto può essere limitato, dal momento che l'articolo 9 della Convenzione, non appartiene alla categoria dei diritti assoluti i quali non possono essere soggetti ad alcuna limitazione.

L'attuazione dell'art. 9 della Convenzione, non elimina la discrezionalità dell'autorità del potere statale di limitare questo importante binomio. Una delle decisioni più importanti in relazione all'articolo 9 è il caso *Kokkinakis contro la Grecia*, in cui la Corte ha dichiarato: "*difesa dall'articolo 9, la libertà di pensiero, di coscienza e di religione, rappresenta uno dei fondamenti di una "società democratica" secondo Convenzione. Si colloca tra gli elementi più essenziali dell'identità dei credenti e la loro concezione della vita, ma è anche una cosa preziosa per atei, agnostici, scettici o indifferenti. In particolare, la liberta di religione significa manifestazione della propria fede non solo collettivamente ma anche individualemente e in privato; significa in sé soprattutto il diritto di convincere il prossimo, ad esempio attraverso una "lezione". La natura fondamentale dei diritti garantiti dall'articolo 9, emerge anche dalla formulazione della clausola relativa alla loro limitazione; a differenza del secondo comma degli articoli 8.10 e 11, che comprende la totalità dei diritti considerati per il loro primo comma, il secondo comma, dell'articolo 9, si riferisce solo alla "libertà di manifestare la propria religione e le proprie credenze "si riferisce solo alla "libertà di manifestare la propria religione e le sue credenze".*

L'articolo 9 della Convenzione è in primo luogo un diritto negativo. Esso prevede l'obbligo degli Stati di non interferire e di sacrificare le libertà protette da esso. Tuttavia, questo non significa che l'articolo 9 esclude l'obbligo degli Stati di adottare misure efficaci per garantire ai cittadini la libertà di pensiero, coscienza e di religione. La giurisprudenza di Strasburgo prevede che gli Stati hanno "*obblighi positivi*", che si concretizzano nella responsabilità di adottare misure efficaci per garantire ai cittadini questi diritti. Il principale obbligo positivo è che la libertà religiosa esiste

299 Vedi: Jim Murdoch, *Protecting the right to freedom of thought, conscience and religion under the European Convention on Human Rights*, cit., pag. 23.

in un contesto di pluralità e tolleranza reciproca.[300]Ad esempio, la Corte ha affermato che gli Stati devono intervenire per consentire la mediazione per risolvere le controversie con le comunità religiose.[301] L'obbligo pozitivo degli Stati sta anche nell' adottare misure efficaci per prevenire attacchi a scopi religiosi a persone di certe religioni e quando l'attacco si è verificato, ad adottare misure efficaci per indagare, raccogliere prove e sanzionare nel processo le persone che hanno commeso violenza religiosa. A differenza degli individui, la Corte ha dichiarato che le persone giuridiche non possono essere una vittima ai sensi dell' articolo 9 della Convenzione, sulla libertà di coscienza, perche tale diritto fa parte di quelli che per la loro natura sono riservati solo all'individuo.

5. Conclusioni

Ogni societa umana nelle condizioni del multiculturalismo, ha bisogno di promouvere il dialogo interreligioso, come precondizione per una pace stabile. La comprensione interreligiosa degli albanesi costituisce uno dei profli piu spiccati del loro modello psicoculturale nel passatto e nel presente.[302] Il dialogo intereligioso ha dei valori integrali propri di ogni individuo nella societa. Nell'età contemporanea gli esseri umani divengono sempre più consapevoli della propria dignità di persone, esercitando la propria responsabile libertà, mossi dalla coscienza del dovere e non pressati da misure coercitive. L'esigenza di libertà nella convivenza umana riguarda soprattutto i valori dello spirito, primo tra tutti il libero esercizio delle religione nella società.

L'impatto dei valori religiosi è echiaro ed importante nella protezione dei beni giuridici, dentro il sistema giuridica. I valori morali che generiamo, i documenti che tutelano la nostra appartenenza religiosa ed senz' altro la tolleranza e la tutela penale, influencano direttamente la protezione dell'ordine giuridico in Albania. Come altri paesi europei, anche l'Albania riconosce che la fenomenologia religiosa è parte integrante di quella dinamica sociale che deve essere riconosciuta, rispettata e sostenuta dai

300 Ibid, p. 28.

301 Vedi: *Supreme Holy Council of the Muslim Community versus Bullgaria*., (Application n. 39023/97), http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=709439&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649. Per un commento vedi: K Ivanova Petrova*, La Bulgaria e l'islam*, Il pluralismo imperfetto dell'ordinamento bulgaro, BUP, Bologna 2015, passim.

302 Vedi: G. Kruja, *Shqiptaret perballe sfidave te mirekuptimit nderfetar*, Prizmi-Tirane 2008, pag.9.

pubblici poteri.[303] Il panorama confessionale in Albania, e completamente degno della filosofia del pluralismo religioso dell'Europa. Le forme giuridiche attraverso le quali si è'presentata la regolamentazione delle comunita religiose possono essere ridotte, in termini molto generali, a due: la sottomissione al diritto commune, in particolare alla legge sulle associazioni senza scopo di lucro, e la regolamentazione piu specifica degli accordi, sebbene quest'ultima formula sia limitata, di solito, alle comunita notoriamente radicate.[304] Il normale sviluppo dell'attivita degli enti religiosi è un indicatore per la pace sociale. Il diritto e la legge penale albanese, a causa del suo valore e del potere normativo, si presenta comme un meccanismo importante nel dare la possibilità di godere la liberta individuale e colletiva, di regolamentare legittimamente i rapporti sociali, garantendo lo Stato di Diritto.[305] La liberta religiosa è un unico diritto generale di carattere pubblicistico.[306] Il sentimento religioso e un valore della coscienza, conseguente ad una scelta personalissima del singolo nell'abbracciare una fede.[307] La dimensione gurisprudenziale della concettualizzazione della liberta di fede sarebbe di aiuto anche nell'applicazione pratica delle incriminazioni comprese nel codice penale albanese. Il sentimento religioso collettivo è un importante fattore di unita morale della Nazione. Sfortunatamente la produzione giurisprudenziale della Corte Costituzionale albanese sulla materia è assente.[308] Il quadro giuridico internazionale, che sottoscritto e ratificato la Repubblica d'Albania, ha rafforzato la liberta della fede sotto il profilo della liberta individuale e collettiva da definire di fronte al caso religioso. Anche se la CEDU non da una definizione dettagliata del significato di libertà di pensiero, coscienza e di religione, essa stabilisce che cosa dobbiamo intendere con questa libertà, la sua modali-

303 Vedi: S. Troilo, "*La liberta religiosa nell'ordinamento constituzionale italiano*" Anales de Derecho, n 26, 2008, pag. 338

304 Vedi: G. Cimbalo, *Pluralismo confessionale e comunita religiose in Albania*, Bologna, Bononia University Press, 2012, pp. 122 ss.; "*La convivenza possible-saggi sul pluralismo confessionale in Albania*", a cura di Federica Botti, Bologna, Bononia University Press, 2012, pag.67

305 Vedi: Altin Shegani, "*La place du Droit Pénal dans le developpement de la société*" in Rodica Zane, Philippe Claret. Les Sciences humaines et sociales dans les sociétés en transition – Recueil d'études et temoignages en homage à Pierre Bidart, Editura Universitatti din Bucuresti 2016, pag.178-179

306 Vedi: M. Petroncelli, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Edizione Novene, Napoli 1961, pag.129

307 Vedi:*Enciclopedia giuridica*, disponibile nella pagina web: http://www.enciclopedia-juridica.biz14com/it/d/sentimento-religioso/sentimento-religioso.htm

308 La giurisprudenza costituzionale chi dimostra che non ha nessun interpretazione della Corte Costituzionale Albanese nel' ambito dell libero esercizio della religione e di coscienza.

tà di manifestazione,[309] nonché le condizioni di legge per limitare queste libertà.[310] La validità di questo triangolo è individuale e collettiva. Anche se è ormai riconosciuta da tutti come una libertà negativa, una cosa del genere non rimuove l'obbligo per gli Stati di pianificare una strategia di accompagnamento e misure positive ed efficaci per garantire tale libertà ai cittadini.

Per quanto riguarda la qualità dei soggetti, va detto che essi non sono solo persone fisiche, ma anche giuridiche.[311]A differenza degli individui, le persone giuridiche di cui CEDU, si occupa hanno solo valore in relazione alla libertà di religione. A causa della loro natura specifica, la libertà di coscienza e di pensiero si applicano solo nei confronti dell'individuo. Nella nostra realta giuridica, è mancante la riflessione specifica sul fenomeno religioso sotto il profilo del bene giuridico da proteggere. Nella Repubblica di Albania la libertà di pensiero, di coscienza e di religione non può essere oggetto di restrizioni in quanto correlata a "*interum forum*", non succede cosi col manifestarsi nel mondo esterno. Per questo ci sono limitazioni alle condizioni, alle quali abbiamo fatto riferimento in questo saggio.

La Corte EDU ha affermato che: "*La limitazione deve essere fatta solo dalla legge*". *In primo luogo*, la legge deve essere comprensibile in modo che i cittadini abbiano una informazione la più chiara possibile e siano consapevoli. *In secondo luogo*, una norma non può essere considerata come una "*legge*" se non è formulata con tale precisione, al fine di consentire al cittadino di regolare la sua condotta ed essere in grado di prevedere le conseguenze che può causare la sua azione.[312] Il rispetto per la religione, la libertà di coscienza e i sentimenti religiosi non può essere assicurato soltanto con la forza della legge. Per questo motivo, un valore aggiunto a questo riguardo, sarebbe un impegno a lungo termine, di tutti gli attori sociali, al fine di costruire a costruire un livello di sicurezza comune e di rispetto individuale e collettivo per la religione.[313]

309 Vedi: L'art.9 della CEDU, paragrafo II.
310 Vedi: L'art.9 della CEDU, paragrafo II.
311 Le organizzazioni religiose riconosciute e registrati ai sensi della legislazione vigente in pieno accordo con il Comitato di Stato dei Culti.
312 Questa posizione è stara ripresa dalla Corte nei casi: "*Leyla contro Turchia*" ed "*Dahlab contro Svizera*".
313 Vedi: *Lirite religjioze*, disponobile in: http://www.etc-graz.at/typo3/fileadmin/user_upload/ETC-Hauptseite/manual/versionen/albanian/relig/relig.pdf

BIBLIOGRAFIA

LIBRI ED RIVISTE

Kushtetuta e Shqiperise, Tirane 2016

Altin Shegani, "*La place du Droit Pénal dans le developpement de la société*" in Rodica Zane, Philippe Claret. *Les Sciences humaines et sociales dans les sociétés en transition*–Recueil d'études et temoignages en homage à Pierre Bidart, Editura Universitatti din Bucuresti, 2016

M. Parisi, *Vita democratica e processi politici nella sfera pubblica europea. Sul nuovo ruolo istituzionale delle organizzazioni confessional dopo il Trattato di Lisbona, in Stato, chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica disponibile nella pagina web: www.statoechiese.it, 27/2013.

Giovani Cimbalo, *Pluralismo confessionale e comunita religiose in Albania*, Bologna, Bononia University Press, 2012

Jim Murdoch, *La protection du droit a la liberte de pensee, de conscience et de religion par la Convention europeenne des droits de l'Homme*, Strasbourg, 2012

Jim Murdoch, *Protecting the right to freedom of thought, conscience and religion under the European Convention on Human Rights*, Council of Europe human rights handbooks, Council of Europe, Strasbourg, 2012

La convivenza possible-saggi sul pluralismo confessionale in Albania", a cura di Federica Botti, Bologna, Bononia University Press, 2012

Luan Omari, Aurela Anastasi, **"***E drejta Kushtetuese*", Shtëpia botuese ABC, Tiranë 2010

Marie-Pierre Robert, "*Des crimes religieux: aux confluents du droit pénal et de la liberté de religion*", Les Cahiers de Droit, Vol 50, numero 3-4, septembre-decembre 2009

Ismet Elezi, "*E Drejte Penale"-pjese e posacme*, Botimet Erik, Tirane 2009

Renata Uitz, *La liberte de Religion dans les jurisprudences constitutionnelles et conventionnelles internationales*, Editions du Conseil de l'Europe, 2008

Silvio Troilo, "*La liberta religiosa nell'ordinamento constituzionale italiano*", Anales de Derecho, n 26, 2008

Genti Kruja, *Shqiptaret perballe sfidave te mirekuptimit nderfetar*, Prizmi-Tirane 2008

Konventa Evropiane e te Drejtave te Njeriut, Tirane 2010
Vendim Nr. 14, Datë 29.01.2015 I Komisionerit për Mbrojtjen nga Diskriminimi
Thierry Rambaud, *Le principe de séparation des cultes et de l'Etat en droit public compare: Analyse comparative des régimes francais et allemand*, L.G.D.J 2004
Marek Antoni Noëicki, "*Rreth Konventës Europiane*", Tiranë, 2003
Arben Puto, "*Konventa Evropiane per te Drejtat e Njeriut ne perqasje me Kushtetuten e Shqiperise-veshtrim krahasues*", Albin 2002
Kushtetuta 2*, Botim I Komitetit Shqiptar te Helsinkit, Tirane 1998*
Il Codice Penale della Repubblica Popolare Socialista d'Albania, Tirana 1982
M. Petroncelli, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Edizione Novene, Napoli 1961

PAGINE WEB

Kushtetuta e Republikes se Kosoves, *entrata in vigore il 15 Giugno 2008, articolo 38*, Prishtine 2016, disponibile nella pagina web: *http://www.mkrs-ks.org/repository/docs/Kushtetuta.e.Republikes.se.Kosoves.pdf*
L. Buscema," *La libertà di culto nella Repubblica delle autonomie*", Rivista di diritto delle autonomie territoriali, ISSN: 2465-2709 - Anno 2016 - Fascicolo III.
Ulrich Rhode SJ, *Relazioni giuridiche tra la Chiesa e la società civile*, Pontificia Università Gregoriana, 2014/15, disponibile nella pagina web: http://www.ulrichrhode.de/cs/cs-dispensa.pdf
M. S. Alaia, *Insegnamento di diritto ecclesiastico*, Universita telematica Pegaso, disponibile nella pagina web: http://www.unipegaso.it/materiali/LMG-01/annoV/DirEcl_Alaia/ModI/Lezione_I.pdf
L'Etat, garant de la liberte religieuse, article mis à jour le 1er.07.2015, disponibile nella pagina web: *http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/etat-cultes-laicite/liberte-religieuse*
Le juge administratif et l'expression des convictions religieuses, 25 novembre 2014, disponibile nella pagina web: http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Etudes-Publications/Dossiers-thematiques/Le-juge-administratif-et-l-expression-des-convictions-religieuses
La liberte de religion, disponibile nella pagina web: http://www.bibliotheque.auf.org/doc_num.php?explnum_id=591

Lirite religjioze, e disponueshme ne: http://www.etc-graz.at/typo3/fileadmin/user_upload/ETC-Hauptseite/manual/versionen/albanian/relig/relig.pdf

C. Arambourou, *La laicite face aux libertes religieuses*, in linea 18 mars 2011, disponibile nella pagina web: http://www.mezetulle.net/article-la-laicite-face-aux-libertes-religieuses-par-c-arambourou-69590404.html

Free exercise of Religion and the First amendment, disponibile nella pagina web: law2.umkc.edu

Enciclopedia giuridica, disponibile nella pagina web: http://www.enciclopedia-juridica.biz14com/it/d/sentimento-religioso/sentimento-religioso.htm

Harmonia Fetare ne Shqiperi, Wikipedia enciklopedia e lire, disponibile nella pagina web: https://sq.wikipedia.org/wiki/Harmonia_fetare_ne_Shqiperi

Liberte religieuse et liberte de culte, disponibile nella pagina web: *http://www.cours-de-droit.net/liberte-religieuse-et-liberte-de-culte-a121604308*

Raport mbi Lirinë Ndërkombëtare të Fesë, nxjerrë nga Byroja e Demokracisë, të Drejtave të Njeriut dhe Punës,18 dhjetor 2003, disponibile nella pagina web: https://albanian.tirana.usembassy.gov/uploads/images/Rv1_EP9rRxYVuNHopyoDEA/03_Religion_AL.pdf

Liberta religiosa, disponibile nella pagina web: https://it.wikipedia.org/wiki/Liberta_religiosa

Le juge administratif et l'expression des convictions religieuses, 25 novembre 2014, disponibile nella pagina web: http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Etudes-Publications/Dossiers-thematiques/Le-juge-administratif-et-l-expression-des-convictions-religieuses

Udherrefyes i te Drejtave te Njeriut I BE-se, *Keshilli I Bashkimit Evropian*, Mbledhja e Keshillit te Puneve te Jashtme 2014, disponibile nella pagina web: http://eeas.europa.eu/delegations/the_former_yugoslav_republic_of_macedonia/documents/more_info/publications/eu_hr_guidelines_on_freedom_of_expression_sq.pdf

GIURISPRUDENZA DI STRASBURGO

Dogru ed Kervanci c/ Francia, 4 Dicembre 2009

Leyla Sahin c/ Turchia, 10 Novembre 2005
Supreme Holy Council of the Muslim Community versus Bullgaria, 16 Marzo 2005
Dahlab c/ Svizera, 15 febbraio 2001
Sidiropoulos and others c/ Greece, 10 Luglio 1998.
Kokkinakis c/ Greece, 25 magio 1993.
Campbell and Cosans c/ Regno Unito, 23 Marzo 1983.
Kymlia and others c/ Rusia

Проф. д-р. Изет ЗЕЌИРИ[314]
Проф. д-р. Брикенд АЗИРИ[315]

ЧОВЕЧКИ РЕСУРСИ И НИВНО УПРАВУВАЊЕ ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Човечки ресурси и менаџмент на човечки ресурси

Независно големината, дејноста, финансиската состојба, ширината и длабочината на асортиманот, искуството, сите деловни организации се соочуваат со потребата за изнаоѓање на соодветни начини за управување со нивните вработени, согласно генералните трендови во современиот свет. И покрај се поголемата автоматизација на производството, човечкиот фактор, во последните неколку децении распознаван под називот човечки ресурси, продолжува да биде основниот двигател на деловната успешност, на ефикасноста и на ефективноста на соодветните организации. Сепак, човечките ресурси се истовремено и објект и субјект во изградбата на стратешките текови во бизнисот. Меѓутоа, се добива впечаток дека вообичаено на човечките ресурси се пристапува на ограничен начин. Имено, со светски рамки прифатен е пристапот кога се зборува за менаџмент на човечки ресурси да се мисли само на активностите со кои менаџерите ги придвижуваат и користат капацитетите и знаењата на нивните подредени во правец на остварување на поставените цели на организациите. Иако нема ништо лошо во ваквиот пристап, сепак треба секогаш да се има предвид дека ако основната дефиниција за човечки ресурси е целовитоста на физичката, емоционалната и менталната енергија која организацијата ја има на располагање, тогаш очигледно кога станува збор за човечките ресурси треба да се применува еден поширок пристап и во анализата да се вклучат и менаџерите од разни нивоа

314 Дописен член на Македонската Акедемија на Науките и Уметностите, Редовен професор по менаџмент на Факултетот за Бизнис и Економија пи Универзитет на Југоисточна Европа, i.zeqiri@seeu.edu.mk

315 Вонреден професор по менаџмент на Економскиот Факултет при Универзитетот во Тетово, brikend.aziri@unite.edu.mk

кои истовремено управуваат и се управувани. Покрај ова, и низата на консултанти и планери, надворешни искусни експерти исто така треба да се има предвид кога станува збор за човечки ресурси. Значи, треба во суштина под човечки ресурси да се опфатат сите кои се наоѓаат на платниот список на една организација. Се разбира еден ваков пристап ги комплицира анализите, меѓутоа е потребен доколку се сака да се дојде до меродавни стојалишта за човечките ресурси и менаџментот на човечки ресурси општо, и човечките ресурси и менаџментот на човечки ресурси во јавниот сектор посебно.

Еден од најголемите истражувачи од областа на менаџментот, Ulrich, истакнува осум основни предизвици со кои се соочуваат современите деловни организации, еден од нив и привлекувањето и развојот на човечкиот капитал. Меѓутоа, организациите ни со останатите седум од негова страна истакнати предизвици не може да се соочат без соодветна структура на човечки ресурси и без соодветни пристапи, системи и модели за менаџмент на човечките ресурси. Првиот од предизвиците на списокот е глобализацијата со сите свои пропратни активности. Гледано од денешна гледна точка на сфаќање на глобализацијата како слободно движење на стоките, капиталот и луѓето (барем од економски аспект гледано), сосема е очигледно дека ниедна деловна организација не е во состојба да ги користи бенефициите на глобализацијата без способни и компетентни кадри, и ниедна амбициозна деловна организација не може да избегне соочување со ефектите од (по)слободното движење на луѓето (особено тие со специфични знаења), движење ова кое за некого претставува можност а за други организации вистинска закана. Посветеноста кон клиентите е вториот предизвик на списокот на Ulrich. Посветеноста кон клиентите се разбира дека е повеќе-димензионална компонента на деловното работење, меѓутоа секоја компонента на крај зависи од капацитетите и задоволството на човечките ресурси. Сепак, на крај, останува една непроменлива вистина, а тоа е фактот дека не може да се има задоволни клиенти без да се има задоволни вработени. Независно извонредноста и квалитетот на сите останати деловни операции, лојалноста на клиентите која е една од целите на посветеноста кон клиентите, во најголема мера зависи од подготвеноста на вработените да се посветат кон барањата и потребите на таквите клиенти. Останатите предизвици утврдени од страна на Ulrich, упатуваат на аспекти како намалување на расходите, прифаќање на промени и сл., а кои не може ни да се замислат без соодветна структура на човечките ресурси.

Доколку менаџментот навистина претставува „Универзален процес за вршење на работата со и преку други луѓе, вршејќи ги менаџерските функции на планирање, организирање, раководење и контрола, користејќи ги ресурсите на ефикасен и ефективен начин„[316], тогаш станува сосема јасно дека „Основна цел на менаџментот е ефективното користење на човечките ресурси во правец на остварување на организационите цели како профитабилни операции и раст преку исполнување на потребите на потрошувачите и општеството ... само преку заедничкиот труд на човечките ресурси односно персоналот може да се оствари максимално користење на технолошките, финансиските, физичките и другите ресурси„.[317]

Управувањето со вработените претставува колку наука, толку и умешност на балансирање на потреби, барања, очекувања и интереси. Современите менаџери при извршување на нивните секојдневни обврски, перманентно се соочуваат со потребата да изнајдат функционален баланс меѓу потребите и барањата на вработените од една страна и потребите и реалните можности, потреби и капацитети на организацијата од друга страна. Тие перманентно се борат да создадат и одржат синергија во организацијата, а таквата синергија пред се наметнува потреба да се придаде соодветно внимание на човечките ресурси и да се изградат соодветни и применливи политики од областа на човечките ресурси. Лојалноста на вработените во дадени случаи може да се покаже и како позначајна дури и во однос на лојалноста на потрошувачите, па затоа организациската кохезивност градена и одржувана преку политиките за управување со човечките ресурси мора да биде во фокус на сите организациски политики, планови и стратегии. Анализата станува уште посложена имајќи предвид дека особено во земјите со развиена пазарна економија, квалитетните кадри со специфични знаења се во перманентна потрага по работодавачи кои ќе им овозможат не само остварување на финансиските барања и потреби, туку и ќе им создадат услови и работна атмосфера за целосно користење и развој на нивните вештини и способности, креативност и знаење и умешност. Од оваа гледна точка, во денешно време се повеќе добиваат во значајност учењата на Follet за улогата која треба да ја играат менаџерите наспроти нивните вработени.

316 Izet Zeqiri: **Management: Koncepte, praktika, zhvillim aftësish,** UEJL, 2010, 4

317 Ray Kumar, **Human Resource Management Strategic Analysis Text and Cases,** I.K. International Publishing House Pvt. Ltd., S-25 Green Park Extension Uphaar Cinema Market New Delhi India, 2001,2

Добрите практики за менаџмент на човечките ресурси се од исклучителна значајност, доколку организацијата сака да привлече и одржи добри кадри. Доколку луѓето забележат дека организацијата ги вреднува своите вработени, тогаш поголеми се можностите дека тие ќе сакаат да се вработат во дадената организација, а доколку се веќе вработени во истата се намалуваат можностите доброволно да ја напуштат. Значи, добриот менаџмент на човечки ресурси резултира со намалување на кадровскиот ризик и ризикот за оштетување на репутацијата на соодветната организација. [318]

Меѓутоа, воопшто не е лесно да се дефинира менаџментот на човечките ресурси. Ова произлегува од фактот дека овој поим се користи на два различни начина. Од една страна, поимот менаџмент на човечки ресурси се користи за да се опфати целовитоста на знаењата опфатени со книгите и учебниците од оваа област, па оттука произлегува дека менаџментот на човечки ресурси претставува еден посовремен и поубав начин за изразување на тоа што долги години се нарекуваше „менаџментот на персонал„. Од друга страна, менаџментот на човечки ресурси како поим означува еден современ пристап кон управување со вработените, пристап кој во голема мера се разликува од „менаџментот на персонал„. Од оваа гледна точка, менаџментот на човечки ресурси подразбира нешто повеќе, една цела филозофија која се однесува на организациските активности ориентирани кон луѓето, филозофија која се стреми кон зголемена ефективност на организацијата, споредено со нивото кое може да се овозможи од страна на традиционалниот менаџмент на персонал. [319]

Менаџментот на човечки ресурси подразбира специфично дизајнирање на системи на управување, во правец на остварување на предуслови за ефикасно и ефективно искористување на луѓето за да се остварат организационите цели. Независно дали станува збор за големо претпријатие со илјадници вработени, или за мала непрофитна организација, останува фактот дека управувањето со вработените е многу повеќе од администрирање на платите, дизајнирањето на обуки или избегнувањето на судски постапки. Доколку тргнеме од поставката дека човечките ресурси претставуваат значаен предуслов за остварување на конкурентска предност, тогаш станува очигледно дека

318 Christine Williamson, Gary Colvin and Amy McDonald, **Human Resource Management,** Tearfund, 100 Church Road, Teddington, TW11 8QE, UK, 2008, Pg 5

319 Derek Torrington, Laura Hall, Stephen Taylor: **Human Resource Management,** Six edition, Prentice Hall / Financial Times, Essex, 2005, 6

потребен е еден специфичен пристап кон менаџментот на човечките ресурси[320]. Работниците и менаџментот на човечките ресурси во современите услови на вршење на деловна активност треба да се сметаат како значајна конкурентска предност на организациите.

Основна цел на менаџментот на човечките ресурси е осигурување дека организацијата ќе може да биде успешна преку користење на нејзините постоечки човечки ресурси. Менаџментот на човечки ресурси се стреми кон зголемување на ефективноста и способноста на организацијата, односно нејзиниот капацитет за реализирање на целите преку соодветно користење на расположливите ресурси. Менаџментот на човечки ресурси претставува стратегиски пристап, интегриран и кохерентен пристап кон вработувањето, развојот и благосостојбата на луѓето кои работат во рамки на организацијата. [321]

Менаџментот на човечки ресурси претставува специјализирано функционално бизнис подрачје кое настојува за развие програми, политики и активности за промовирање на работата и исполнување на индивидуалните и организациските потреби. Луѓето се приклучуваат кон организациите со дадени мотиви, како што се остварување на приходи од работата, подобри перспективи за иднината, како и исполнување на социјалните и психолошките потреби. Секој човек во секој даден момент има соодветни потреби. Одговорност на менаџментот е да го распознае овој факт и да обезбеди можности и средина на остварување на соодветните потреби на вработените. [322] Значајноста на менаџментот на човечките ресурси е повеќекратна: [323]

- Добрите практики не менаџмент на човечки ресурси го олеснуваат привлекувањето и одржувањето на најдобрите потенцијални кадри за организациите.
- Компетентноста на работната сила е од есенцијална значајност за користење на современите технологии.
- Глобализацијата има овозможено интензивен раст на деловните организации, што резултирало со организации кои вработуваат илјадници луѓе во различни земји и делови на светот.

320 Robert L. Mathis, John H. Jackson: **Human Resource Management,** Thirteenth edition, South Ëestern / Cengage Learning, Mason, Ohio, 2010, 4

321 Michael Armstong: **Armstrong's Handbook of Human Resource Management Practice, 11 th edition,** Kogan Page Publishing, London, 2009, 4

322 Rao, P. subba (2000) " Essentials of human resource management and industrial relations Himalaya publishing house ", Mumbai, India,480.

323 Ray Kumar, **Human Resource Management Strategic Analysis Text and Cases,** I.K., Pvt. Ltd., S-25 Green Park Extension Uphaar Cinema Market New Delhi, India, 2001, 7

- Доброто планирање на човечките ресурси ја алармира организацијата за типот не луѓе кои и се потребни на краток, среден и долг рок.
- Развојот на човечките ресурси е од клучна значајност за подготвување на организацијата за идните предизвици.

Истражувањето на менаџментот на човечки ресурси станува уште покомплексно доколку се имаат предвид многуте негови улоги и цели, сл.1.

Сл.1. Улоги и цели на менаџментот на човечки ресурси

Менаџерите на човечки ресурси треба да покажат разбирање на меѓу-персоналните односи на работа, и тоа поради повеќе причини. Како прво, работното место има централна улога во животот на најголемиот број на луѓе. Како второ, работниците се фактор од витална значајност за утврдување на капацитетите на деловната организација за остварување на сопствените деловни стратегии. Како трето, иако и

работниците и менаџерите се заинтересирани за остварување на организациона успешност, сепак постојат тензии односно конфликти на интереси меѓу потребата на работодавачот за остварување на се поголеми профити и потребите на работниците за остварување на што е можно повисоки примања и сигурност на работното место. Како четврто, иако во последно време се повеќе губи во значајност колективната наспроти индивидуалната компонента на работните односи, ова во никој случај не подразбира дека не треба да се придаде значајност на колективните односи на работа.[324] Изградбата и одржувањето на добри меѓу-персонални односи на вработените во голема мера зависи од квалитетот на комуникациите во рамки на организацијата. Ефективното комуницирање меѓу вработените резултира со зголемување на продуктивноста. Иако менаџерите вообичаено настојуваат политиките за менаџмент на човечки ресурси да ги градат околу концепцијата на организационата ефикасност, во случаи на постоење на активни синдикати работите стојат малку поинаку па менаџментот е приморан при изградба на таквите политики да ги има предвид и барањата и потребите на работниците. [325]

Noe, Hollenbeck, Gerhart **и** Wright[326] ги претставуваат следните составни елементи на менаџментот на човечки ресурси, сл.2.

Сл.2. Елементи на менаџментот на човечки ресурси

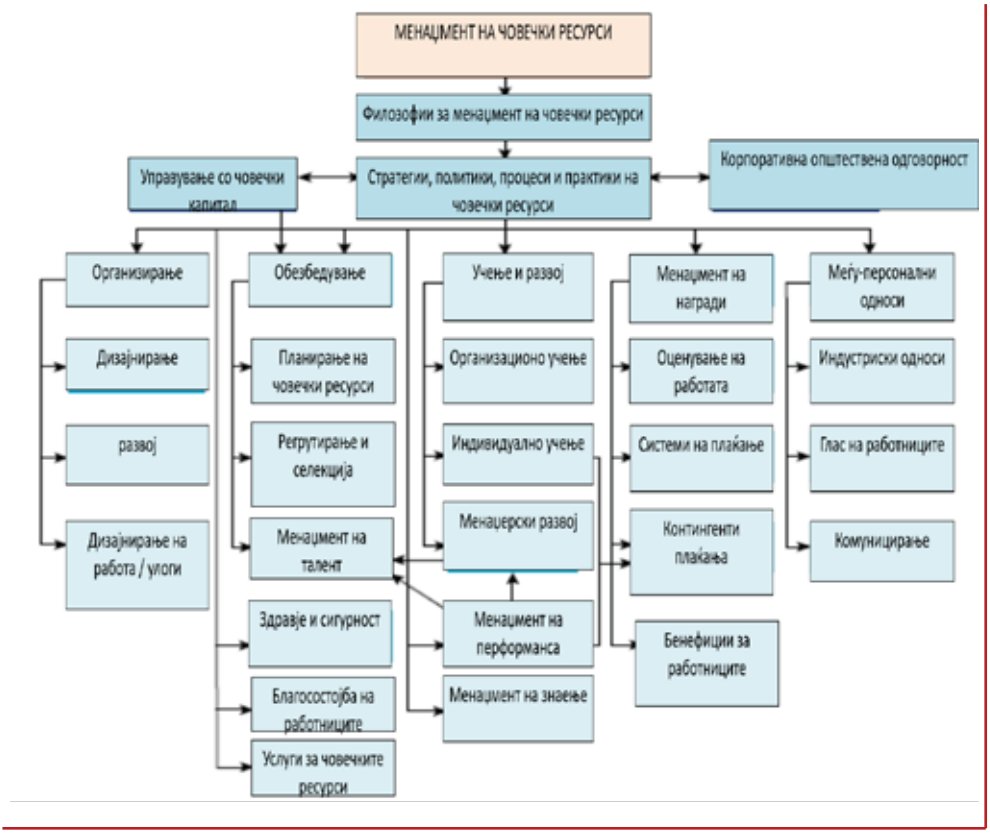
Armstrong оди чекор подалеку предлагајќи еден комплексен и скоро сеопфатен систем на менаџмент на човечки ресурси, претставен на слика 3.

324 Stephen Pilbeam and Marjorie Corbridge, **People Resourcing and Talent Planning,** 4th Edition, Pearson Education Limited, Edinburgh Gate Harlow, Essex, 2010,.448

325 Robert G. DelCampo, **Human Resource Management (Demystified, Hard staff made easy)**, The McGraw-Hill Companies, Inc., USA, 2011, 139,196

326 Raymond A Noe, John R. Hollenbeck, Barry Gerhart, Patrick M. Wright: **Fundamentals of Human Resource Management,** Fourth edition, McGraw-Hill/Irwin, New York, 2011

Сл.3. Целовитост на системот на менаџмент на човечки ресурси



Специфичности на менаџментот на човечки ресурси во јавниот сектор

И покрај фактот што општите принципи на менаџментот на човечки ресурси наоѓаат суштинска примена и кај јавниот сектор, сепак специфичностите на овој сектор наметнуваат и извесни особености на целокупноста на јавниот менаџмент на човечки ресурси во споредба со деловниот менаџмент на човечки ресурси во светски рамки.

Клучот за повеќето јавни системи за персонал е поимот за класификација на позициите: распоредот на работните места врз основа на должностите и одговорностите и потребните вештини за нивно извршување. Системот за класификација на позициите обично започнува

со збир на описи на работни места, секој врз основа на темелна анализа на работата и потребните можности. Опис на работното место обично ги содржи следниве елементи: наслов на работа, потребни должности, одговорности поврзани со позицијата и квалификации потребни за извршување на работата.[327]

Кога станува збор за менаџментот на човечки ресурси во јавниот сектор треба да се има предвид бирократијата, која според еден од најпознатите нејзини истражувачи, Германскиот социолог Max Weber, би требало во најмала рака да ги има следните карактеристики:[328]

- Официјалната деловна активност се спроведува на континуирана основа.
- Административната агенција функционира во согласност со пропишаните правила.
- Овластувањата и функциите на секој службеник се специфично дефинирани.
- Официјалните лица имаат соодветно овластување да ги извршуваат своите одговорности.
- Секој службеник и секоја канцеларија е дел од хиераркиска структура, повисоко разнгираните службеници или позиции вршат надзор додека пониските службеници или позиции имаат право на жалба.
- Службениците користат службени ресурси при извршувањето на своите должности и одговараат за нив.
- Канцеларииите се сопственост на јавноста. Службениците не можат да ги присвојуваат, продаваат или наследуваат.
- Администрацијата се спроведува врз основа на пишани документи. Административните акти, одлуки и правила се формулираат и запишуваат во писмена форма дури и во случаи кога усната одлука е правило или е дури и задолжителна. Документите ја прават администрацијата одговорна пред луѓето и даваат подготвена референца за понатамошно постапување.

Во Соединетите Американси Држави се утврдуваат низа принципи кои треба да се имаат предвид и почитуваат кога станува збор за вработените во јавниот сектор односно службениците кои спаѓаат во катего-

327 Robert B. Denhardt, Janet V. Denhardt,Tara A. Blanc**: Public Administration: An Action Orientation, Seventh Edition**, Wadsworth, Cengage Learning, 2014, 213

328 Hoshiar Singh, Pradeep Sachdeva: **Public Administration: Theory and Practice**, Pearson Education, 2012,118

ријата на јавни службеници според заслуга[329], и тоа:[330]

- Треба да се вработуваат квалификувани лица од соодветни извори во настојување да се постигне работна сила од сите сегменти на општеството, а изборот и унапредувањето треба да се утврдат само врз основа на релативната способност, знаење и вештини, по фер и отворен натпревар кој уверува дека сите добиваат еднакви можности.
- Сите вработени и кандидати за вработување треба да добијат фер и правичен третман во сите аспекти на управувањето со персоналот без оглед на политичката припадност, расата, бојата, религијата, националното потекло, полот, брачниот статус, возраста или состојбата на хендикеп и со соодветно внимание за нивната приватност и уставни права.
- Треба да се обезбеди еднаква плата за работа со еднаква вредност, со соодветно разгледување на националните и локалните стапки што ги плаќаат работодавците во приватниот сектор, и треба да се обезбедат соодветни стимулации и признавање за совршеност во работењето.
- Сите вработени треба да одржуваат високи стандарди на интегритет, однесување и грижа за јавниот интерес.
- Федералната работна сила треба да се користи ефикасно и ефикасно.
- Вработените треба да се задржат врз основа на соодветноста на нивното работење, несоодветната работа треба да се коригира, а вработените кои не можат или нема да ги подобрат своите перформанси за да ги исполнат бараните стандарди треба да бидат одделени.
- На вработените треба да им се обезбеди ефективно образование и обука во случаи во кои таквото образование и обука би резултирало во подобри организациски и индивидуални перформанси.

329 Покрај оваа категорија се истакнуваат и неколку други категории на јавни службеници како именувани службеници во управувачки позиции, контрактирани службеници и службеници вработени под директна патронажа на политичките партии иако станува збор за категорија која не се применува уште од седумдесетите години на минатиот век.

330 Wiliam C. Johnson: **Public administration: Partnerships in public service, Fifth edition,** Waveland Press, Inc., 2014, 246

- Вработените треба да бидат (а) заштитени од арбитрарно дејствување, личен фаворизизам или принуда за партиски политички цели и (б) да им биде забрането да го користат своето службено овластување или влијание заради мешање или влијание врз резултатот од изборот или номинацијата за избор.
- Вработените треба да бидат заштитени од одмазда за законско откривање на информации за кои вработените разумно веруваат дека докажуваат (а) повреда на кој било закон, правило или регулатива или (б) лошо раководење, грубо трошење на средства, злоупотреба на овластување, или значителна и специфична опасност по јавното здравје или безбедност.

И кај јавниот сектор сржта на менаџментот на човечки ресурси ја сочинуваат регрутирањето, селекцијата, наградувањето и развојот на човечките ресурси.

Регрутирањето е процес на охрабрување на поединците да аплицираат за државни позиции. Критичните елементи на успешната традиционална програма за регрутирање насочена кон обезбедување на најефикасни, ефективни вработени, се состои од (1) владини напори за надградба на имиџот за вработување во јавниот сектор (2) напори да се регрутираат за кариера наместо самостојна работа; (3) напори да се дадат прегледи во погодни периоди и погодни места; (4) елиминирање на бесмислените барања за позадина, како што се возраста или барањата за обука кои не се поврзани со работата; и (5) напори да се достигнат сите сегменти на населението.[331]

Селекцијата на човечките ресурси во јавниот сектор се врши со примена на вообичаените техники за селекција кои се применуваат и во приватниот сектор, опфаќајќи биографии, препораки и нивна контрола, разни видови на тестирања и интервјуа. Наградувањето на човечките ресурси во јавниот сектор од друга страна е поспецифично и вообичаено е врши врз основа на соодветната законска регулатива.

И кај јавниот сектор соодветно внимание треба да се посвети на развојот на човечките ресурси. Така на пример, јавните институции имаат на располагање низа методи за развој на човечките ресурси во текот

331 David H. Rosenbloom, Robert S. Kravchuk,Richard M. Clerkin: **Public administration: Understanding management, politics, and law in the public sector**, Eigth edition, McGraw-Hill Education, 2015, 228

на работењето, како што се:[332]

- Делегирање. Може да се искористи кога вработен покажува потенцијал. Надзорникот може да пренесе што е можно повеќе овластување и соодветна одговорност на неговиот или нејзиниот подреден. Вршењето на авторитет му помага на поединецот да расте. Оваа техника поттикнува и самодоверба.
- Тренерство: Давање задача на поединец и потоа лично подржување во нејзиното завршување, му овозможува на подредениот да учи преку работење Понатаму го поттикнува подредениот да бара совет од надзорникот толку често колку што е потребно. Тренерството е деликатна уметност и мора да се практикува со осетно чувство за разбирање. Добар тренер го разгледува напредокот на подредениот и обезбедува конструктивна критика и пофалби кога е потребно.
- Специјални задачи: Може да ја зголеми корисноста и самодовербата на вработениот. Презентирање план на група или оддел, корекција на канцелариски или производствени проблеми и помагање во развој на идеи за нови производи се примери на специјални проекти што можат да бидат доделени. Предизвиците на посебната задача можат да го поттикнат подредениот.
- Ротација на работното место: Се однесува на преместување на вработен од една одговорна работа на друга. Ротацијата на работата може да го изложи на различни проблеми, одлуки и решенија.

Подучување: доаѓа до израз кога надзорникот одбира кој од неговите подредени ќе го наследи. Кога претпоставениот ќе добие напредок, подредениот избран за овој вид развој мора да поседува вештини, способности и здрав разум потребни за пополнување на лидерска позиција.

332 Marc Holzer, Richard W. Schwester: **Public administration : An introduction**, Routledge, 2011,104-105

Менаџментот на човечки ресурси како професија во јавниот сектор во Република Северна Македонија

Националната класификација на занимањата во Република Северна Македонија, истакнува низа професионални позиции кои се однесуваат на менаџментот на човечки ресурси:[333]

- Во рамки на првата група на професии „членови на законодавни и извршни тела, државни функционери, раководни државни службеници, дипломати и директори„ меѓу другото опфатена е и категоријата „ Директори на правни, кадровски, општи и сродни служби„.
- Во рамки на втората основна група на професии „стручњаци и научници„ меѓу другото се опфатени и професиите „ Кадровски стручњаци„ и „Стручњаци за обука и развој на кадар„.
- Во рамки на третата основна група на професии „Техничари и сродни занимања„ се истакнува професијата „Посредници за вработување и посредници за работни договори„.

Сл.4. Професии од областа на менаџментот на човечките ресурси

333 Државен Завод за Статистика на Република Северна Македонија: **Национална класификација на занимањата,** 2015

Директори на правни, кадровски, општи и сродни служби ги имаат следните одговорности:[334]

- планирање, организирање, водење и контрола на политиката спрема вработените и стопанските односи на претпријатијата/институциите;
- планирање и организирање на постапка за вработување и оспособување на работници, унапредување, одредување на структурата на платата и преговарање за платите, соработка и консултации со работниците и сродни кадровски прашања;
- надгледување на сигурносни, здравствени и сродни програми и активности со учество на сите заинтересирани;
- контрола на трошоците и осигурување на рентабилното користење на материјалните и финансиските средства;
- воспоставување и контрола на оперативни и административни постапки;
- планирање и раководење со дневните задачи;
- надзор на изборот, оспособувањето и работата на вработените;
- претставување на службата во рамките на надлежноста на претпријатието и надвор од него;
- вршење на сродни работи;
- надзор на останатите соработници.

Кадровските стручњаци, во чија категорија спаѓаат низа конкретни професии согласно сл.4 ги имаат следните основни задачи:[335]

- давање совети за кадровските прашања при вработувањето на работниците, посредување при вработувањето, стручно оспособување, напредување и однос на раководителот со другите вработени и други области на кадровската политика;
- проучување и анализирање на работните места во претпријатието/институцијата со различни средства, вклучувајќи интервју со работниците, работоводителите и управата, опис на работите и занимањата од добиените податоци;
- подготовка на информации за занимањата и работата на квалификациските системи;

334 Државен Завод за Статистика на Република Северна Македонија: **Национална класификација на занимањата,** 2015

335 Државен Завод за Статистика на Република Северна Македонија: **Национална класификација на занимањата,** 2015

- советување и работа на тековни и други работи во кадровската администрација, истражување на работната сила, планирање, стручно оспособување, професионално информирање и професионална ориентација;
- советување на лица за можноста за вработување, избор на занимање, понатамошно образование и стручно оспособување;
- вршење на сродни работи;

Стручњаците за развој и обука на кадар ги вршат следните задачи:[336]

- идентификување на потребите и барањата за обука на поединци и организации;
- поставување на остварливи цели за развој на човечките ресурси во организацијата;
- планирање, дизајнирање, координирање и спроведување на програмите за развој во индивидуални или групни работилници, состаноци, презентации или конференции;
- подготовка и развој на наставни материјали и помагала за обука како прирачници, нагледни помагала, демонстрациски модели и слично;
- спроведување на различни видови на истражувања за да се разработат нови системи и работни материјали;
- следење и евалуација на тековните активности и процена на методите, ефективноста и квалитетот на обуката;
- поврзување со надворешни стручњаци за обука и развој на кадар;
- вршење на сродни работи;
- надзор на другите соработници

Посредниците за вработување и посредници за работни договори го вршат следните задачи:[337]

- стручен избор на работниците според условите кои треба да ги исполнуваат, упатување на работниците до работодавците;
- давање известувања на невработените за можностите за стручно оспособување, како и за другите права на невработените;

336 Државен Завод за Статистика на Република Северна Македонија: **Национална класификација на занимањата,** 2015

337 Државен Завод за Статистика на Република Северна Македонија: **Национална класификација на занимањата,** 2015

- потпишување на договор за работа со вработениот;
- водење задолжителни евиденции при вработување;
- вршење на сродни задачи;
- надзор на други соработници.

Човечки ресурси во јавниот сектор во Република Северна Македонија

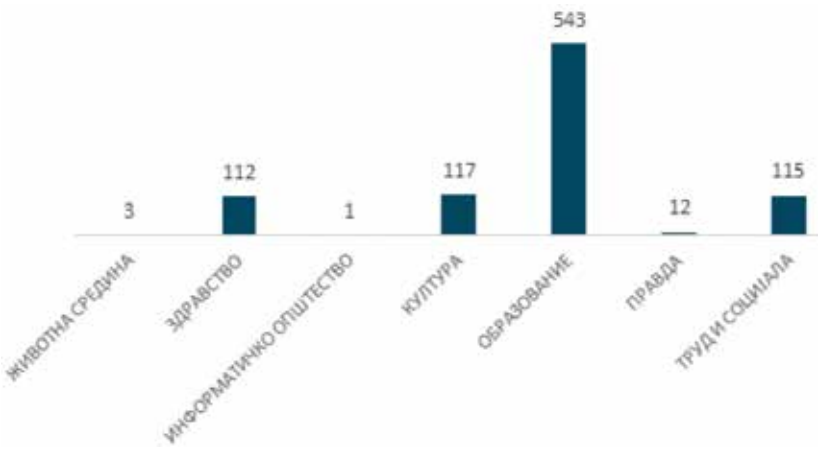
Република Северна Македонија се карактеризира со релативно голем број на јавни институции, односно вкупно 1314, од кои 792 на локално ниво и 522 на централно ниво.

Таб.1. Број на субјекти од јавниот сектор според основачи во Република Северна Македонија

ОСНОВАЧ	БРОЈ НА СУБЈЕКТИ
ВЛАДА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА	428
ПРЕТСЕДАТЕЛ НА РМ	1
РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА	70
СОБРАНИЕ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА	27
ОПШТИНИ И ГРАД СКОПЈЕ	788
ВКУПНО	**1314**

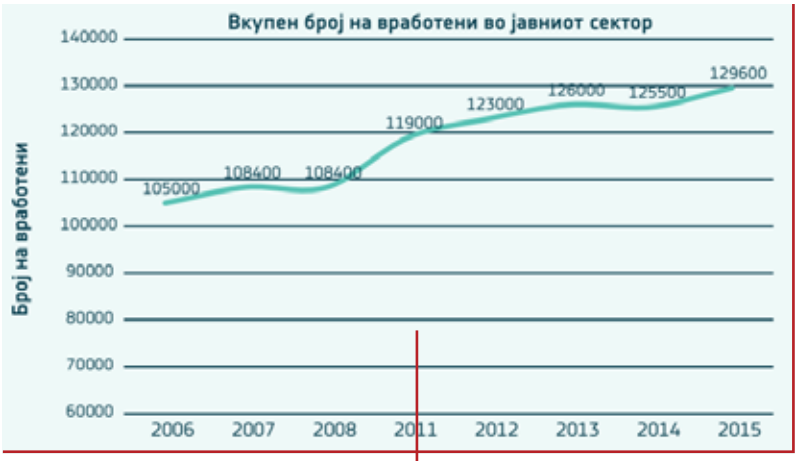
Како што може да се забележи од податоците прикажани во рамки на графикон бр.1, Република Северна Македонија се карактеризира со прилично специфична структура на јавни субјекти според дејноста.

Граф.1. Број на јавни установи според дејноста
во Република Северна Македонија



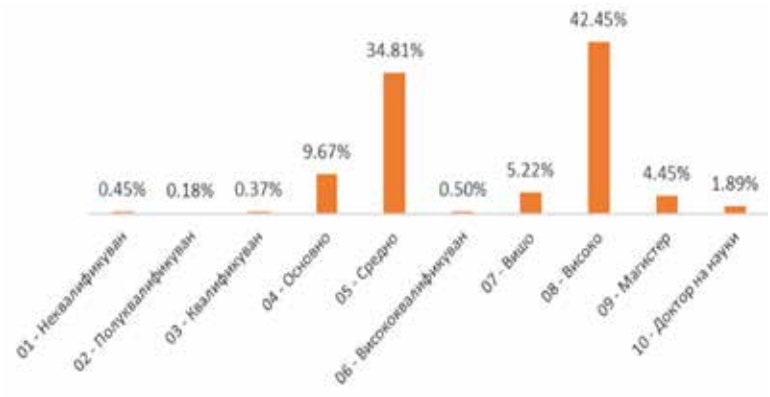
Во последните неколку години Република Северна Македонија се карактеризира со постојан раст на бројот на вработени во јавниот сектор, граф.2.

Граф.2. Број на вработени во јавниот сектор
во Република Северна Македонија (2006-2015)



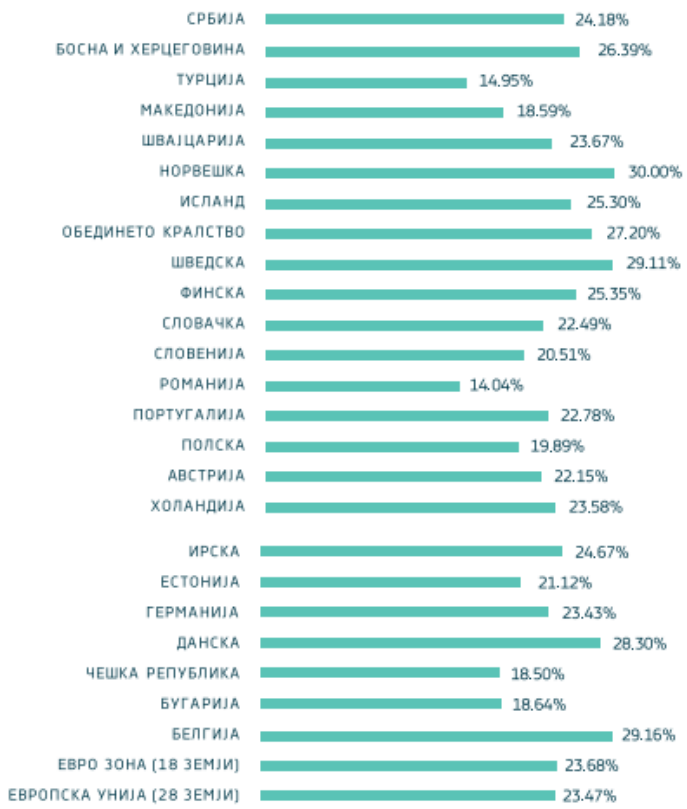
Специфично за Република Северна Македонија е ниското учество на лица со повисоки образовни нивоа во целокупната структура на вработени во јавниот сектор.

Граф.3. Образовна структура на вработените во јавниот во Република Северна Македонија



Компаративната анализа на релативното учество на бројот на вработени во јавниот сектор во однос на вкупниот број на вработени во различни земји (граф.4) покажува дека во однос на вкупното население во Р. С. Македонија, вработените во јавниот сектор претставуваат 6,26%; Јавниот сектор во Македонија е сличен во обемот со Србија, поголем од јавниот сектор во Босна и Херцеговина, а помал од јавниот сектор во Хрватска и Словенија; Просекот на земјите членки на ЕУ е 9,96%.; Земјите во Европа каде учеството на вработените во јавниот сектор процентуално е нешто поголем од 10% се Германија, Финска, Ирска, Малта, Холандија и Австрија; и Најголем јавен сектор во однос на вкупното население имаат скандинавските земји, Норвешка 14,78%, Исланд, Шведска и Данска.

Граф.4. Вработени во јавниот сектор како процент од вкупната вработеност



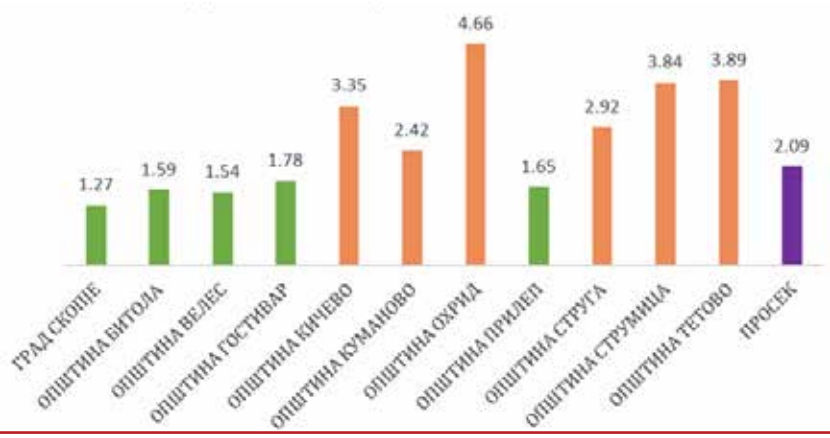
Една анализа на бројот на вработени во јавниот сектор на локално ниво, јасно покажува дека и на ова ниво јавниот сектор е еден од главните работодавачи, што може да се види јасно од примерот со општините со над 50.000 жители, таб.2.

Таб.2. Вработени во јавниот сектор на локални ниво
кај општините со над 50.000 во Република Северна Македонија

ОПШТИНИ	Жители	Институции	Вработени во администрација на Општина	Вработени во администрација и други инсти. формирани од општина
ГРАД СКОПЈЕ	506,926	38	642	7,618
ОПШТИНА БИТОЛА	95,385	27	152	2,270
ОПШТИНА ВЕЛЕС	55,108	18	85	1,288
ОПШТИНА ГОСТИВАР	81,042	19	144	1,605
ОПШТИНА КИЧЕВО	56,734	15	190	1,308
ОПШТИНА КУМАНОВО	105,484	34	255	3,046
ОПШТИНА ОХРИД	55,749	21	260	1,693
ОПШТИНА ПРИЛЕП	76,768	23	127	1,963
ОПШТИНА СТРУГА	63,376	20	185	1,909
ОПШТИНА СТРУМИЦА	54,676	18	210	1,607
ОПШТИНА ТЕТОВО	86,580	26	337	2,674

Меѓутоа анализите покажуваат дека не сите општини имаат иста големина на јавниот сектор, што може да се забележи од податоците претставени на граф.5.

Граф.5. Број на вработени во јавниот сектор на 1000 жители кај општините со над 50.000 во Република Северна Македонија



Специфичности на управувањето со човечките ресурси во јавниот сектор во Република Северна Македонија

Специфичностите на менаџментот на човечки ресурси во Република Северна Македонија воглавно се утврдуваат согласно Законот за вработените во јавниот сектор и законот за административни службеници. И покрај реалните специфичности, сепак и во јавниот сектор во Република Северна Македонија се следи општата логика на последователност и функционалност на системот за менаџмент на човечки ресурси.

На ниво на институција во Република Северна Македонија управувањето со човечките ресурси е во надлежност на раководното лице и секретарот додека кај институциите со најмалку 30 вработени се формира и организациона единица за управување со човечки ресурси. Раководното лице обезбедува услови за ефикасна примена на законите и прописите кои се однесуваат на работниот однос на административните службеници, донесува акти за внатрешна организација и систематизација на работните места во институцијата и други акти на институцијата кои се однесуваат на работниот однос на административните службеници, донесува годишни планови за вработување на административни службеници, како и решава за правата од работен однос на административните службеници во институцијата согласно со законот со кој е избран или именуван на функција.[338] Секретарот раководи со административните службеници, дава упатства на раководните и другите службеници и вработени во институцијата, особено во контекст на управувањето со човечките ресурси, како и решава за правата, обврските и одговорностите на административните службеници.[339] Организационата единица за управување со човечки ресурси се формира во институции со најмалку 30 вработени, обезбедува ефикасна примена на законите, прописите, правилата и постапките за управување со човечките ресурси во институцијата, учествува во постапките на вработување, унапредување и мобилност на административни службеници и други вработени во институцијата, ги организира и координира стручното усовршување и управувањето со учинокот на административните службеници и другите вработени во институцијата, како и врши други работи во врска со човечките ресурси во институцијата.[340]

338 Закон за административни службеници на Република Северна Македонија, консолидиран текст, член 10.

339 Закон за административни службеници на Република Северна Македонија, консолидиран текст, член 11.

340 Закон за административни службеници на Република Северна Македонија,

Институциите вршат планирање на потребите за човечки ресурси, согласно Методологија утврдена од страна на министерот за информативно општество и администрација, меѓутоа во согласност со министерот за политички систем и односи меѓу заедниците. Функционерите кои раководат со институциите донесуваат годишни планови за вработување кој треба да содржи податоци за тековната состојба на човечките ресурси во институцијата, очекуваните промени во состојбата од аспект на пензионирање на дел од сегашните кадри и нивната флуктуација како и план за распределба на нови вработувања според припадност на етничка заедница со цел да се реализира и одржи правична застапеност на заедниците.[341]

Доколку станува збор за буџетски корисници од прва линија или за јавни претпријатија основани од Република Северна Македонија, функционерот е должен најкасно до 1.Септември од тековната година да достави план и буџетско барање до Министерството за финансии додека доколку станува збор за единица на локална управа или јавно претпријатие основано од единица на локалната управа истото барање се доставува до советот на соодветната општина. Во случај да станува збор за институција која врши дејност од областа на образованието, здравството, културата, социјалната заштита и заштитата на децата и сл. Соодветното барање се доставува до соодветното надлежно министерство. Овие институции имаат на располагање најмногу еден месец да одговорат на барањето, со тоа да доколку сметаат дека планот треба да се промени, функционерот предлагач треба истиот да го прилагоди. После усогласувањето, во рој од најмногу еден месец функционерот предлагач треба да го донесе планот и истиот да го поднесе до Министерството за информатичко општество и администрација. Ова министерство треба во рок од еден месец да утврди дали планот е усогласен и дали истиот ги исполнува критериумите за еднаква застапеност на заедниците. Доколку овие критериуми не се исполнети, министерството на функционерот предлагач му дава рок од 15 дена да ги направи потребните промени. Доколку истиот не ги направи промените, му се оневозможува да направи вработувања, но доколку министерството не достави мислење во рок од еден месец планот по автоматизам се смета за прифатен. Во случај на прифаќање на планот, функционерот двапати годишно поднесува извештај до Ми-

консолидиран текст, член 12.

341 Околу ова види Закон за административни службеници на Република Северна Македонија, консолидиран текст, член 20-а

нистерството за информатичко општество и администрација за напредокот во остварување на планот.[342]

Во јавниот сектор во Република Македонија регрутирањето на кандидати се врши по пат на јавен оглас, во случај на нови вработувања, додека кандидатите при аплицирање доставуваат соодветни докази согласно барањата на огласот како и пополнета пријава. При вработување на административни службеници, јавниот оглас се објавува од страна на Агенцијата за администрација на нејзината службена страница, и во најмалку три весници од кои најмалку еден кој се објавува на јазик различен од македонскиот а кој го зборуваат најмалку 20% од граѓаните, што во практика подразбира дека огласот треба да се објави и во најмалку еден весник кој се објавува на албански јазик. Комисијата за селекција е должна да спроведе контрола на доставените докази во рок од три дена после заклучување на огласот и доколку се покаже дека некое досие не е целосно од кандидатот се бара во рок од три дена да ги достави документите кои недостасуваат. Комисијата исто така ја проверува и веродостојноста на соодветните документи и доколку се сомнева во некој од документите службено бара од институцијата која го има издадено документот да ја потврди веродостојноста на истиот во рок од десет дена. Доколку се докаже дека некој кандидат има доставено лажен документ, во тој случај се праќа известување со Министерството за информатичко општество и администрација кое лицето во внесува во Регистарот на лица кои доставиле лажни податоци и истото лице добива десетгодишна забрана за вработување во јавниот сектор.[343]

Постапката за селекција се утврдува со соодветни закони. Така на пример во случајот со државните службеници селекцијата подразбира тристепен процес и тоа административна селекција, испит за административен службеник и проверка на веродостојност на докази и интервју. Административната селекција всушност се однесува на проверка на податоците внесени во пријавата како и бодирање на доказите приложени кон истата. Оваа фаза не смее да трае подолго од 15 дена по истекот на рокот за пријавување на кандидатите. Во овој период, треба да се изготват листи на идентификациски кодови на кандидатите кои не ги исполнуваат критериумите и тие кои ги испол-

342 Околу ова види Закон за административни службеници на Република Северна Македонија, консолидиран текст, член 20-б и 20-в.

343 Околу ова види Закон за административни службеници на Република Северна Македонија, консолидиран текст, член 20-г

нуваат критериумите. После објавување на ваквите листи, во рок не пократок од 10 односно не подолг од 30 дена треба да се организира полагање на испитот за државен службеник. Меѓутоа во оваа фаза не може да учествуваат повеќе од десетпати повеќе кандидати споредено со бројот на вработувања предвидени со соодветниот оглас. Самиот испоит се состои од два дела и тоа тест за стручни знаења и тест за познавање на еден од трите најчесто зборувани јазици во Европската Унија. Двата теста се спроведуваат електронски. Во рок од три дена после спроведување на оваа фаза на службената страница на Агенцијата се истакнуваат списоци со идентификациони броеви на кандидатите кои содржат податоци за поените стекнати во двете фази и во рамки на истите се истакнува и датум за одржување на третата фаза на селекцијата на која може да учествуваат најмногу петпати поголем број на кандидати споредено со бројот на предвидените вработувања со конкурсот. Оваа фаза на селекцијата треба да се спроведе во рок од десет дена од денот на објавување на ваквите списоци. Во третата фаза, од страна на комисијата се врши проверка на доказите и интервју. Правото а интервју го имаат повиканите кандидати кои најкасно три часа пред започнувањето на интервјуто ја доставуваат до комисијата на преглед потребната документацијата во оригинална форма или нотарски заверени копии од истите. Три дена по спроведување на интервјуто комисијата подготвува конечна листа на лицата кои ги исполнуваат критериумите. Во рамки на овој список се рангираат кандидатите според бројот на освоени поени, но само доколку успеале да акумулираат најмалку 60% од вкупниот број на можни поени. При финалниот избор на кандидатите Комисијата е должна да води сметка за етничката структура на кандидатите согласно едногодишните планови за вработување. Во случај да се немаат пријавено доволен број на кандидати од соодветната заедница, Комисијата го повторува конкурсот но само за тие позиции. Доколку повторно нема доволен број на кандидати се повторува уште еднаш огласот. После ова повторување се носи одлука независно етничката припадност на кандидатите.[344] После конечното вработување, вработеното лице се стекнува со сите права кои му припаѓаат, вклучувајќи право на плата, заштита, платени годишни одмори, развој и сл.

344 За повеќе види во законот на државни службеници

Заклучни согледувања

Како што може да се забележи, трудот настојува да изнајде соодветни допирни точки на практиките на менаџмент на човечки ресурси во деловниот и јавниот сектор, меѓутоа преку анализа на законската рамка која постои во Република Северна Македонија. Во рамки на трудот не е придадено соодветно внимание на теоретска анализа на функциите на деловниот менаџмент на човечки ресурси, имајќи го предвид фокусот на трудот кај јавните институции.

Авторите се сосема свесни дека трудот би бил многу по целовит кога би бил проследен и со конкретно истражување на состојбите и практиките кај институциите во јавниот сектор и стојалиштата на граѓаните околу ваквите институции и постапки. Меѓутоа, авторите актуелно работат на истражувачки проект од поголем обем кој опфаќа и конкретни истражувања од овој тип со што на јавноста ќе и се претстави една продлабочена анализа на состојбите, анализа кон која овој труд претставува увертира.

Библиографија

Christine Williamson, Gary Colvin and Amy McDonald, **Human Resource Management,** Tearfund, 100 Church Road, Teddington, TW11 8QE, UK, 2008

David H. Rosenbloom, Robert S. Kravchuk,Richard M. Clerkin: **Public administration: Understanding management, politics, and law in the public sector**, Eigth edition, McGraw-Hill Education, 2015

Derek Torrington, Laura Hall, Stephen Taylor: **Human Resource Management,** Six edition, Prentice Hall / Financial Times, Essex, 2005

Hoshiar Singh, Pradeep Sachdeva: **Public Administration: Theory and Practice**, Pearson Education, 2012

Izet Zeqiri: **Management: Koncepte, praktika, zhvillim aftësish,** UEJL, 2010

Marc Holzer, Richard W. Schwester: **Public administration : An introduction**, Routledge, 2011

Michael Armstong: **Armstrong's Handbook of Human Resource Management Practice, 11 th edition,** Kogan Page Publishing, London, 2009

Rao, P. subba: **Essentials of human resource management and industrial relations**, Himalaya publishing house 2000

Ray Kumar, **Human Resource Management Strategic Analysis Text and Cases,** I.K. International Publishing House Pvt. Ltd., S-25 Green Park Extension Uphaar Cinema Market New Delhi India, 2001

Raymond A Noe, John R. Hollenbeck, Barry Gerhart, Patrick M. Wright: **Fundamentals of Human Resource Management,** Fourth edition, McGraw-Hill/Irwin, New York, 2011

Robert B. Denhardt, Janet V. Denhardt,Tara A. Blanc**: Public Administration: An Action Orientation, Seventh Edition**, Wadsworth, Cengage Learning, 2014

Robert G. DelCampo, **Human Resource Management (Demystified, Hard staff made easy)**, The McGraw-Hill Companies, Inc., USA, 2011

Robert L. Mathis, John H. Jackson: **Human Resource Management,** Thirteenth edition, South Western / Cengage Learning, Mason, Ohio, 2010

Stephen Pilbeam and Marjorie Corbridge, **People Resourcing and Talent Planning,** 4th Edition, Pearson Education Limited, Edinburgh Gate Harlow, Essex, 2010

Wiliam C. Johnson: **Public administration: Partnerships in public service, Fifth edition,** Waveland Press, Inc., 2014

Државен Завод за Статистика на Република Северна Македонија: **Национална класификација на занимањата,** 2015

Проф. д-р Беса АРИФИ[S]

УПОТРЕБАТА НА НЕЗАКОНСКО ПРИБАВЕНИ ДОКАЗИ ВО КАЗНЕНАТА ПОСТАПКА

Абстракт

Во февруари 2015 година во Република Северна Македонија (РСМ) започна процесот на објавување на незаконско прислушуваните разговори. Разговорите открија информации за одредена програма на тајно прислушување водена од тајните служби уште од 2008 година. Првостепената пресуда во случајот „Таргет-тврдина" кој беше покренат од Специјалното јавно обвинителство кое беше основано токму за да ги гони кривичните дела во врска со и кои произлегуваат од процесот на незаконитото прислушување, воспостави дека тогашната Управа за безбедност и контраразузнавање (УБК) го спроведувало незаконското прислушување на повеќе од 20 000 граѓани, новинари, активисти на невладиниот сектор, членови на опозицијата и владини функционери. Целиот процес обелодени информации за можни коруптивни случаи, злоупотреба на власта, кривични дела од изборен криминал и организиран криминал.

Судските постапки кои се спроведоа и се спроведуваат во однос на делата кои се поврзуваат со незаконски прислушуваните разговори отворија дебата во врска со употребата на незаконски прибавените докази во судската постапка. Во тоа време, првостепениот кривичен суд ги отврли прислушуваните разговори како докази и одлучи дека истите може да се користат само како индиции. Апелациониот суд одлучи дека сепак тие разговори може да се користат како докази. Врховниот суд имаше намера да дискутира на ова прашање во општа седница, која подоцна беше одложена.

Овој труд ќе се осврне на домашната и меѓународна судска практика во однос на употребата на незаконско стекнатите докази во казнената постапка.

Клучни зборови: Незаконско прибавени докази, кривична постапка,

човекови права

Вовед

Воспоставувањето на рамнотежа меѓу гаранцијата на правата на обвинетиот и јавниот интерес на осудување на одговорните за кривични дела е чуствителна работа во секоја казнена постапка. Во сите демократски законодавства постојат јасно воспоставени правила според кои незаконско стекнатите докази не може да се употребат во кривична постапка. Така, веќе одамна постои воспоставено правило дека доказите прибрани со прекршување на основните човекови права, како забраната на тортура, нечовечко и понижувачко постапување нема да се употребат во кривична постапка и ќе бидат издвоени од неа (Damaska, 2013).

Од друга страна, со развојот на технологијата, односот кон правото на приватност и на семеен живот значително се променил. Ова право е исто-така основно човеково право гарантирано во сите меѓународни документи како и во Европската конвенција за заштита на човековите права и слободи (ЕКЧП). Од овој аспект, се воспоставува дилемата дали доказите кои се прибавени со прекршување на правото на приватност и семеен живот а кои откриваат извршени кривични дела, може да се користат како докази во судските постапки. Ова дилема се покренува како во однос на националното законодавство така и во однос на националната и меѓународната судска пракса. Во Република Северна Македонија (РСМ) ова дилема беше покрената кога незаконско прислушуваните разговори (популарно наречени „бомби“) беа предложени како докази во обвиненијата покренати од тогашното Специјално јавно обвинителстбо (СЈО). Во судовите во РСМ веќе постоеше одредена пракса во однос на употребата на незаконско стекнатите докази во кривична постапка, но кога такви докази беа предложени од СЈО, ова прашање беше повторно покренато, често наштетување на постапките на СЈО кои дополнително се одложуваа чекајќи судска разрешница за ова дилема. Овој труд накратко ќе ја анализира судската практика на Европскиот суд за човекови права (ЕСЧП) во однос на ова прашање и ќе се осврне на законското регулирање на законитоста на докзаите како и на домашната судска пракса во врска со ова прашање.

1. Судската пракса на Европскиот суд за човекови права

Како што се истакнува во Мислењето за статусот на незаконски стекнатите докази во кривичната постапка во земјите членки на Европската Унија:

> 'Европскиот суд за човекови права зазел позиција дека употребата на незаконски стекнатите докази, особено доказите стекнати со прекршување на членот 8 на Европската конвенција за човековите права кој го гарантира правото на почитување на приватниот живот, не мора да значи прекршување на правото на правично судење'. (EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights, 2003, стр. 6)

Ова пракса е воспоставена во *Schenk v. Switserland* и *Khan v. UK*, и истата била понатаму развиена во неколку случаи кои ќе бидат цитирани подоле. Дотолку повеќе, во исклучителниот случај *Gagfen v. Germany,* ЕСЧП воспоставил дека доказите кои се стекнати преку одредени прекршувања на членот 3 на ЕКЧП (Забрана на тортура, нечовечко и понижувањеко постапување и казнување) во исклучителни околности може да бидат употребени во кривичната постапка и тоа не мора да значи дека ќе води кон неправична судска постапка. Во сите случаи кои се однесуваат на прашањето на употребата на незаконско стекнатите докази, ЕСЧП прави разлика помеѓу правото на правично судење (член 6 на ЕКЧП) и другите основни човекови права регулирани во членовите 3, 9 или 10 на ЕКЧП. Така, ЕСЧП воспоставил дека во одредени случаи може да нема прекршување на членот 6 кој се осрвнува на правичното судење, додека пак може да има прекршување на другите членови на Конвенцијата за кои осудениот во правична постапка може да бара надомест. Целта на овој труд е да се анализира како незаконски стекнатите докази влијаат на правичноста на судската постапка, оттука, позицијата на ЕСЧП во однос на ова прашање е исклучително важна работа.

1.1. Докази стекнати со прекршување на правото на заштита од тортура, нечовечко и понижувачко постапување

ЕСЧП е категорично против употребата на докази кои се стекнати преку тортура. Во случајот *Harutynaian v. Armenia* (2007) судот заклучува дека:

> "Употребата на докази стекнати со прекршување на членот 3 во кривичната постапка покренува сериозни прашања во однос на правичноста на таа постапка", и дека: "без разлика на влијанието што изјавите изведени со тортура ја имаат врз целосната кривична постапка против обвинетиот, употребата на таквите докази ја прават кривичната постапка неправична во целина".

Слично, во *Levinta v. Moldova* (2008) ЕСЧП воспостави дека фактот што националните судови се потпирале во докази стекнати како резултат на тортура, го прави целата кривична постапка неправична (параграф 105). Во *Jalloh v. Germany* (2006), *Haci Ozen v. Turkey* (2007) како и во *Gladyshev v. Russia* (2009), ЕСЧП наоѓа дека дури и кога прекршувањето со кое доказот бил стекнат не бил карактеризиран како тортура туку како понижувачко постапување, тоа сепак во овие случаи претставувало прекршување на правото на правично судење на жалителот (Калајџиев и др., 2018, стр. 20). Случајот *Hajrullahu v. FYROM* (2015) исто така претставува важен случај од овој аспект бидејќи тука ЕСЧП наоѓа дека неправичната кривична постапка како последица на фактот што жалителот бил осуден за тероризам, *inter ailia* врз основа на неговото признание на вина стекнато преку тортура во рамки на неговото тајно *incommunicado* задржување во полиција, претставува прекршување на членот 6 на ЕСЧП, т.е. прекршување на правото на правично судење.

Случајот *Gagfen v. Germany* (2011) е исклучителен случај во кој ЕСЧП наоѓа дека прекршувањето на членот 3 на ЕКЧП во истражна постапка не резултира автоматкси со прекршување и на членот 6 на ЕКЧП или правото на правично судење. Според ЕСЧП, за разлика од членот 3 на ЕКЧП, членот 6 не се оденсува на апсолутно право, и правичноста на една кривична постапка е во прашање единствено кога е воспоставено дека прекршувањето на членот 3 имал директно влијание во конечниот исход на постапката. Во овој случај, осудителната пресуда била основана ексклузивно во ново, целосно признание на вината од страна на апликантот во главната расправа на постапката. Така, ЕСЧП воспостави дека каузалната врска меѓу заканата за тортура во истражната ваза и признанието на обвинетиот во главната расправа после кое следувала осудителната пресуда, била целосно раскината (параграф 64). Сепак, треба да се земе предвид дека овој случај е редок исклучок и не треба да води кон општи заклучоци по однос на правичноста и дозволеноста на докази (Калајџиев и други, 2018, стр. 24).

1.2. Докази стекнати со прекршување на правото на приватност и семеен живот

За разлика од забраната на тортура, нечовечко и понижувачко постапување, правото на приватност и семеен живот не претставува апсолутно право. Овој факт претствува извесно олеснување во работата на ЕСЧП да воспостави равнотежа меѓу правичноста на постапката и јавниот интерес на гонење на криминалот.

Така, во водечкиот случај *Schenk v. Switzerland* (1988) жалителот кој склучил договор со едно лице за да ја убие неговата сопруга, доставил жалба пред ЕСЧП изјавувајќи дека доказот врз основа на кој тој бил прогласен за виновен за обид за убиство бил незаконски стекнат (договорениот убиец приватно го снимил разговорот и потоа го предложил како доказ во полиција и во судската постапка која следувала), и врз основа на ова, жалителот тврдел дека целата постапка против него била неправична. ЕСЧП го решил случајот преку фокусирање на фактот што жалителот имал можност да ја оспори автентичноста на доказот и дека снимениот разговор не бил единствениот доказ врз кој се основала осудителната пресуда.

Друг водечки случај во ова област е *Khan v. UK* (2000) во кој еден незаконски снимен разговор (направен од полицијата во време кога во Велика Британија таква посебна истражна мерка не била регулирана со закон) бил фактички единствениот доказ врз основа на кој жалителот бил осуден за инволвираност во кривични дела на трговија со опојни дроги. Во овој случај ЕСЧП се фокусирал во прашањето дали судската постапка била од општ аспект правична, и особено, дали жалителот имал можност да ја оспори автентичноста и употребата на таквиот доказ пред националните судови, така, ЕСЧП не нашол прекршување на членот 6 на ЕКЧП во овој случај.

P.G and J.H. v. UK (2001) е друг случај во кој ЕСЧП нашол дека незаконско прислушуваните разговори кои биле употребени како докази во кривична постапка не претстуваат прекрушање на правото на правично судење. Судот во овој случај воспоставил дека членот 8 на ЕКЧП бил прекшен, додека пак членот 6 на ЕКЧП не бил прекршен. Исто така, ЕСЧП нашол дека постои прекршување на членот 8 но не и прекршување на членот 6 на ЕКЧП и во случаите *Allan v. UK* (2002) и *Bykov v. Russia* (2009). Во двата случаи, информатори на полицијата кои подоцна биле познати како агенти провокатори служеле за стекнување на докази за кривични дела сторени од страна на жалителите.

Во друг понов случај, *Roman Zakharov v. Russia* (2015), ЕСЧП дозволил употреба на незаконски стекнати докази согласно јавниот интерес за гонење на криминалот. Понатаму, во случајот *Bedat v. Sitzerland* (2016) ЕСЧП покренал друга важна дилема во однос на употребата на доверлив материјал како доказ во кривична постапка и побарувањето на новинарот да известува за таков доказ имајќи го предвид јавниот интерес наспроти доверливоста на материјалот.

Заклучно за овој дел кој се однесува на судската пракса на ЕСЧП во однос на употребата на незаконско стекнати докази во кривичната постапка, треба да се истакне дека при одлучувањето во врска со рамнотежата меѓу правичноста на постапката и општиот јавен интерес за гонење на криминалот, ЕСЧП воспоставува дека прекршувањето на апсолутните права, како што е на пример забраната на тортура, нечовечко и понижувачко постапување, речиси секогаш ја прави целата таква кривична постапка неправична. Од друга страна, Судот воспоставил дека прекршувањето на другите човекови права кои не се сметаат за апсолутни, како на пример правото на приватност и семеен живот од членот 8 на ЕКЧП не значи автоматкси дека целата таква кривична постапка е неправична. За да се донесе правилна одлука во однос на правичноста на кривичната постапка во која против обвинетиот биле употребени незаконски стекнати докази, следните стандарди треба да бидат воспоставени:

- На обвинетиот да му се даде можност да го оспори доказот во рамки на кривичната постапка;
- Незаконски стекнатиот доказ да не биде единствениот доказ врз кој се основа осудителната пресуда;
- Да се воспостави дали незаконско стекнатиот доказ вклучува поттикнување на обвинетиот да даде одредени изјави или да изврши кривични дека кои не би биле извршени без активната улога на јавните власти – ова треба да се смета за прекршување на правото на молчење (EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights, 2003, стр. 6).

2. Употребата на незаконски стекнати докази во кривичната постапка во РСМ

Законитоста на доказите е регулирана во основните начела на Законот за кривичната постапка (ЗКП) од 2010 година (Службен весник на РМ бр. 150/2010). Така, членот 12 ставот 1 на ЗКП забранува „изнудување од обвинетиот или од друго лице кое учествува во постапката признание или некаква друга изјава". Ова одредба е директен одговор на законодавството кон обврските кои произлегуваат од Европската конвенција за превенција на тортура, нечовечко и понижувачко постапување или казнување според која државите членки на Конвенцијата се задолжени да гарантираат заштита против таквото постапување или казнување. Еден од начините на обезбедување таква заштита е прогласувањето на доказите произведени и стекнати со такво постапување како незаконски, неупотребливи и забранети во кривична постапка (Kalajdziev, 2017, p. 47). Членот 12 ставот 2 на ЗКП одредува дека „доказите прибавени на незаконит начин или со кршење на слободите и правата утврдени со Уставот на Република Македонија, законот и меѓународните договори, како и доказите произлезени од нив, не можат да се користат и врз нив не може да се заснова судска одлука".

Во судската пракса на РСМ воспоставена е разликата меѓу создавањето на доказот од една страна и прибавувањето на доказот од друга страна. Судската пракса на ЕСЧП го познава единствено поимот „незаконски стекнат доказ". Во РСМ судиите (Одлука на Апелационит суд во Скопје во случајот „Шпион" КОКZ-35/15), обвинителите (Бубевски и др., 2017) како и адвокатите (Гоџо, 2017) прават разлика меѓу незаконски создаден и незаконски стекнат доказ. Тие аргументираат дека доколку доказот бил незаконски создаден (на пример, едно лице извршило убиство со украдено оружје) ова не значи дека таквиот доказ е недозволен доколку истиот е прибавен во законска постапка според ЗКП (украденото оружје е прибавено како доказ за делото во редовна постапка (Гоџо, 2017)). Практичарите истакнуваат дека ЗКП не се осрвнува на самото создавање на доказот (Бубевски и др. 2017) (освен ако истиот е создаден преку употреба на тортура, во кој случај се применува членот 12, став 1 од ЗКП правејќи го таквиот доказ автоматски забранет); туку бара доказот да биде прибавен според законските одредби на прибавување и обезбедување на доказите.

Во врска со ова прашање веќе од поодамна постои воспоставена судска пракса, видлива преку Пресудата на Апелациониот суд во Скопје

26.9.2016 во предметот КОКЖ-35/15 популарно познат како случајот „Шпион". Во овој случај првостепената осудителна пресуда се основа меѓу другото во неовластено снимање на инкриминирачки разговор кој бил сниман од еден од обвинетите кој подоцна сведочел против другите обвинети а кои беа осудени врз основа на незаконски снимениот разговор и сведочењето на обвинетиот после што осудените се желеле пред Апелациониот суд дека изведениот доказ според кој тие биле осдуени бил недозволен бидејќи бил прибавен со прекршување на правото на приватност и бил создаден со извршување на кривично дело (Незаконското снимање претставува кривично дело според Кривичниот законик на РСМ). Апелациониот суд одлучил да не го прифати жалбата на обвинетите давајќи притоа вакво образложение:

> "Во согласност со членот 15 став 2 од ЗКП[345], доказите прибавени на незаконит начин или со кршење на слободите и правата утврдени со Уставот, законот и меѓународните договори, како и доказите произлезени од нив, не може да се користат и врз нив не може да се заснова судска одлука. Видно од текстот на одбраната, законодавецот акцентот го ставил на прибавување на доказите а не и на начинот на кој се создадени тие докази. Обврската на законито прибавување на доказите се однесува исклучиво на органите кои учествуваат во постапката и во таа смисла, доколку некој од тие органи прибави доказ на незаконит начин, неспорно е дека истиот не може да се користи во постапката. Во конкретниот случај, спорните аудио снимки од разговорите помеѓу обвинетиот Ефремов и дел од другите обвинети се прибавени со примена на посебни истражни мерки – Увид и пребарување во компјутерски систем, одземање на компјутерски систем или дел од него или базата за складирање на компјутерски податоци од членот 146 став 1 точка 2 од ЗКП кои се издадени во согласност со одредбите од ЗКП што наведените докази ги прави прибавени на законит начин. Нивната употреба во текот на постапката воопшто не е во спротивност со членот 15 ставот 2 од ЗКП, бидејќи по оцена на овој Суд, а како основано се наведува во писменио-от предлог на Обвинителството, треба да се прави разлика помеѓу начинот на создавањето на доказите и начинот на

345 Пресудата беше донесена според стариот ЗКП (1997) според кој се водеше случајот „Шпион" во кој членот 15 е идентичен со членот 12 на ЗКП (2010).

> нивното прибавување. Законитоста во поглед на начинот на кој обвинетиот Ефремов ги создал доказите со неовластено снимање на разговорите со неговите соговорници, воопшто не ја доведува во прашање законитоста на истите, бидејќи тие се прибавени на законит начин, во согласност со одредбите од ЗКП за прибавување на докази." (Пресуда КОКЖ-35/15 на Апелациониот суд во Скопје од 26.9.2016 година.

Употребата на незаконски создадени докази е видлива и во други судски случаи во РСМ. Така, во пресудата на Кривичниот суд Скопје 1 по предметот К-3574/15 од 26 јануари 2016 година потврден со пресудата на Апелациониот суд во Скопје бр. КЖ 397/1.2016 бебиситерка беше прогласена за виновна за насилство врз дете врз основа на неовластено видео-снимање со скриена камера поставена од страна на таткото на детето. Во најмалки четири други судски одлуки од тој временски период може да се забележи употребата на докази создадени на незаконски начин а прибавени на законски начин од властите (Калајџиев и др., 2018).

Поимното разликување меѓу создавањето и прибавувањето на доказите беше доста практично употребено во образложувањето на пресудите во горенаведените случаи. Сепак, треба да се истакне дека ваквата интерпретација на законските одредби кои се однесуваат на законитоста на доказите се ограничува во голема мера на граматичкото толкување на овие одредби од ЗКП. Таквото исклучиво граматичко толкување е проблематично од аспект на тоа дека истото може да претставува закана за основните права на човекот бидејќи тоа толкување во ниту еден момент не се осврнува на равнотежата меѓу правичноста на постапката и јавниот интерес на гонење на криминалот, туку единствено се осврнува на јазичните разлики помеѓу поимите „создадени" и „прибавени". Оттука, не е случајност што компаративното законодавство во регионот не прави такви јазични разлики туку се осврнува поконкретно на правата кои се прекршуваат. Така, Хрватскиот ЗКП јасно дефинира што е незаконски прибавен доказ и прецизно предвидува исклучок кога незаконски прибавен доказ може да се употребаи во кривична постапка кога е во прашање јавниот интерес (Калајџиев, 2017, стр. 50). Понатаму, како што беше објаснето погоре, ЕСЧП не прави разлика помеѓу „создавање" и „прибавување" на докази. Наместо тоа, ЕСЧП воспоставува јасно определени стандарди кои дозволуваат незаконски прибавен доказ да се употреби во кривична постапка под

условите обвинетиот да има можност да се спротивставува на таквиот доказ, пресудата да не се основа единствено на таквиот доказ како и со таквиот доказ да не се прекршуваат правото на обвинетиот да не биде принуден да признае вина и правото на молчење.

Што се однесува на работата на поранешното СЈО која покрена бројни истраги и обвиненија во врска со нелегално прислушуваните разговори, првичните одлуки на Кривичниот суд Скопје 1 во однос на употребата на незаконски снимените разговори како доказ во постапката претставуваа одалечување од веќе воспоставената пракса на употреба на таквите докази во претходните постапки споменати погоре. Така, во однос на случаите на поранешното СЈО, Кривичниот суд Скопје 1 првично воспостави дека незаконски прислушуваните разговори нема да се сметаат за докази туку само за индиции во покренетите обвинија и истраги, и тие разговори беа издвоени од другиот доказен материјал. Дополнително, Врховниот суд дискутираше во повеќе наврати по ова прашање со цел да донесе начелено правно мислење во однос на тоа дали незаконско прибавените докази може да се употребуваат во кривична постапка (Обраќање на поранешниот Претседател на Врховниот суд, Јован Вангеловски (2017)).

Кога горенаведената одлука на Кривичниот суд Скопје 1 беше обжалена пред Апелациониот суд во Скопје, стручната јавност со љубопитност чекаше да види дали овој суд ќе стои на истата претходно воспостевена линија или ќе донесе различна одлука, спротивна на својата пресуда во случајот „Шпион“. Со одлуката КЖ бр. 729/17, Апелациониот суд во Скопје уште еднаш ја потврди својата одлука во „Шпион“ и ја укина одлуката на Кривичниот суд Скопје 1. Апелациониот суд ја образложи својата одлука на ист начин како и во случајот „Шпион“, концентрирајќи се единствено во терминолошката разлика меѓу незаконското создавање наспроти незаконското прибавување на доказите. Апелациониот суд образложи дека иако незаконски снимените разговори се докази создадени на незаконски начин, сепак тие се прибавени на законски начин од тогашното СЈО во постапка утврдена во ЗКП.

Особено важна одлука во ова област е Решението на Апелациониот суд во Скопје бр. КСЖ-519/17. Ова одлука исто така се осврнува на прашањето на употребата на незаконски снимените разговори како доказ во случаите на поранешното СЈО. Ова е првата судска одлука од ова област во РСМ која се осврнува на рамнотежата помеѓу правичноста на кривичната постапка во врска со прашањето на законитоста на до-

казите и од друга страна, јавниот интерес на граѓаните за ефективно гонење на криминалот. Во своето образложение Апелациониот суд во ова одлука го наведува следното:

> "Првостепениот суд и странките во својата аргументација за истакнатите ставови се повикуваат на Европската конвенција за заштита на човековите права и основни слободи и судската практика на Европскиот суд за човекови права, по прашањето дали предметните докази може да се користат во заведената кривична постапка.
>
> Советот на овој Суд смета дека кога се штити јавниот интерес не може одредено право на поединецот да има предност пред тој интерес, па за сериозно кривично дело, за кое во конкретниот случај се обвинети обвинетите, може да се користат предметните докази во заведената кривична постапка, поради што не може да се прифати тврдењето на одбраната дека на таков начин се повредуваат слободите и правата на граѓаните утврдени со Уставот, како и од членот 8 од наведената Конвенција, туку напротив, со афирмирањето на јавниот интерес, со зајакнување на демократскиот дух на државата, како гарант на функционирање на владеењето на правото, тој принцип претставува темелна вредност на уставниот поредок на државата." (Решение број КСЖ-590/17 на Апелациониот суд Скопје)

Низ овие важни судски одлуки може да се види еволуцијата на судската практика во однос на прашањето на употребата на незаконски прибавените докази во казнена постапка која од претходното граматичко толкување полека но сигурно преминала во телеолошко толкување кое во суштина се однесува на заштитата на јавниот интерес и воспоставувањето на рамнотежата помеѓу тој интерес и гарантираните права на обвинетиот.

Заклучок

Во однос на употребата на незаконски прибавените докази во кривичната постапка, судската пракса во РСМ еволуирала од претежно граматичкото толкување на законските одредби во нивно телеолошко толкување, со што јасно се определува дека кога се работи за јавниот интерес на ефективно гонење на криминалот, индивидуалното право на заштита на приватноста е субординирано во однос на јавниот интерес. Ова еволуција на ставовите и на толкувањето на законските одредби во согласност со пркатиката на ЕСЧП е видливо во одлуките на Апелациониот суд во Скопје со кои се воспоставуваше дека незаконски снимените разговори може да се употребат како докази во кривичната постапка. И покрај обидите во однос на ова прашање да се интервенира преку начелно правно мислење на Врховниот суд на РСМ, практиката која се воспостави преку горенаведените одлуки на Апелациониот суд е во согласност со стандардите воспоставени од ЕСЧП во однос на употребата на незаконски прибавените докази во кривичната постапка.

Библиографија

European Union Agency for Fundamental Rights and Council of Europe, 2016. *Handbook on European law relating to access to justice.* Luxembourg: EUAFR and CoE.

A and other v. United Kingdom (2009) European Court of Human RIghts.

A and others v Secretary of State for the Home Department (2004) United Kingdom House of Lords.

Abu Zubaydah v. Poland (2014) European Court of Human Rights.

Al Nashiri v. Romania (2014) European Court of Human RIghts.

Allan v. The United Kingdom (2002) The European Court of Human Rights.

Arifi, B., 2017. The use of illegally created evidence in criminal proceedings - the importance of the general interest as an assesment criteria for evidence. *Macedonian Journal of Criminal Law and Criminology,* 24(2), pp. 61-81.

Bedat v. Switzerland (2016) The European Court of Human Rights.

Bubevski, G., Jakimovska, I. & Jakimovski, Z., 2017. Theoretical and

practical observation of the illegal evidence seen through the prism of the illegally intercepted communication. *Macedonian Journal of Criminal Law and Criminology,* 24(2), pp. 227-238.

Bykov v. Russia (2009) The European Court of Human Rights.

Chahal v. The United Kingdom (1996) The European Court of Human Rights.

Couderc and Hachette Filipacchi Associés v France (2014) European Court of Human Rights.

Damaska, M., 2018. *Evaluation of evidence: pre-modern and modern approaches.* Cambridge: Cambridge University Press.

Decision No. KSZ-519/17 (2017) The Court of Appeals SKopje.

Decision No. KZ 729/17 (2017) The Court of Appeals Skopje.

Doorson v. The Netherlands (1996) The European Court of Human Rights.

EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights, 2003. *Opinion on the status of illegally obtained evidence in criminal,* Brussels: European Union.

European Court of Human Rights, 2018. *Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights - Right to a fair trial - Criminal Limb.* Strasbourg: ECtHR.

Gafgen v. Germany (2010) The European Court of Human Rights.

Galvinche, N., 2017. Perspectives of evidence and proof (aspects of the defense). *Macedonian Journal of Criminal Law and Criminology,* 24(2), pp. 239-251.

Gladyshev v. Russia (2009) The European Court of Human Rights.

Godzo, D., 2017. Evidence, admisability, audio records. *Macedonian Journal of Criminal Law and Criminology,* 24(2), pp. 251-260.

Haci Ozen v. Turkey (2007) The European Court of Human Rights.

Hajrullahu v. The Former Yugoslav Republic of Macedonia (2015) The European Court of Human Rights.

Harutynaian v. Armenia (2007) The European Court of Human Rights.

Jalloh v. Germany (2006) The European Court of Human Rights.

Jovchevski, J., 2017. The paradigm of the unlawful evidence and the fruits of the poisonous tree - the aplication of special investigative measures and forbiden evidence. *Macedonian Journal of Criminal Law and Criminology,* 24(2), pp. 99-122.

Judgement No. K 3574/15 of 26 January 2016 (2016) The Criminal Court of First Instance Skopje.

Judgement No. KOK Z-35/15 of 26 September 2016 (2016) The Court of Appeals Skopje.

Judgement No. KZ 397/1.2016 (2016) The Court of Appeales Skopje.

Kalajdziev, G., 2017. Unlawful evidence in the criminal procedure. *Macedonian Journal of Criminal Law and Criminology,* 24(2), pp. 39-50.

Kalajdziev, G., Arifi, B., Marsavelski, A. & Bozinovski, A., 2018. *Illegal Evidence in Criminal Procedures - Legal Analysis.* 1 ed. Skopje: OSCE Mission to Skopje.

Khan v. UK (1997) The European Court of Human Rights.

Lazetic, G., 2017. The legal regime of the classified information and unlawful evidence - domestic and comparative aspects. *Macedonian Journal for Criminal Law and Criminology,* 24(2), pp. 11-38.

Levinta v. Moldova (2012) The European Court of Human Rights.

Magyar Helsinki Bizottság v Hungary (2016) European Court of Human Rights.

Manev, P., 2017. "Bombs" an example of illegal acts. *Macedonian Journal of Criminal Law and Criminology,* 24(2), pp. 123-152.

Miryana Petrova v. Bulgaria (2016) The European Court of Human Rights.

Nedelkova, L., 2017. The role of the judge in the evaluation of the permissability of the evidence. *Macedonian Journal of Criminal Law and Criminology,* 24(2), pp. 167-``188.

Novosel, D., 2017. Une of classified data in the criminal procedure - experiences and method of work in the Republic of Croatia. *Macedonian Journal of Criminal Law and Criminology,* Volume 24, pp. 51-60.

Official Gazzette of Republic of Macedonia nr. 150/2010, 2010. *Law on Criminal Procedure (Закон за кривичната постапка) Ammended in OG of RM nr. 51/11, 100/12, 142/16.* Skopje: Official Gazzette of Republic of Macedonia.

Official Gazzette of Republic of Macedonia nr. 159/15, 2015. *Law on the Public Prosecution for prosecuting crimes related to and deriving from the content of unauthorized surveillellance of communications (ЈО за гонење на КД поврзани и кои произлегуваат од содржината на неовластено следење на комуникациите).* Skopje: Official Gazzette of Republic of Macedonia.

Official Gazzette of Republic of Macedonia nr. 37/96, 1996. *Criminal Code (Кривичен законик), Ammeded in OG of RM nr. 80/99, 4/02, 43/03, 19/04, 81/05, 60/06, 73/06, 7/08, 139/08, 114/09, 51/11, 135/11, 185/11, 142/12, 166/12, 55/13, 82/13, 14/14, 27/14, 28/14, 115/14, 132/14, 160/14, 199/14, 196/15, 226/15, 97/17.* Skopje: Official Gazzette of RM.

Official Gazzette of Republic of Macedonia nr. 38/05, 2005. *Law on protection of witnesses amended in OG of RM nr. 58/05.* Skopje: Official Gazzette of Republic of Macedonia.

Paci v. Belgium (2018) The European Court of Human Rights.

Pajcic, M. & Valkovic, L., 2012. Judgements of the European Court of Human RIghts against the Republic of Croatia for violation of the right to a fair trial (Article 6 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. *Croatian Annual of Criminal Law and Practice,* 19(2), pp. 751-794.

Regner v. The Czech Republic (2017) The European Court of Human Rights.

Roman Zakharov v. Russia (2015) The European Court of Human Rights.

Saltyrova, M., 2017. Evidence as a means of defense or as a means of accusation. *Macedonian Journal of Criminal Law and Criminology,* 24(2), pp. 261-274.

Schenk v. Switzerland (1988) The European Court of Human Rights.

Trpenoski, L., 2017. Can the Special Prosecutor win the battle against court decisions on exclusion of illegally obtained evidence?. *Macedonian Journal of Criminal Law and Criminology,* 24(2), pp. 199-227.

SOCIETAS ET SCIENTIA

ЗБОРНИК НА ОХРИДСКАТА ШКОЛА НА ПРИРОДНОТО ПРАВО

2019–2021 ГОДИНА

Издавач
Македонска академија на науките и уметностите

Печат
Polyesterday – Скопје

Тираж
100 примероци