ПРАВНО-ПОЛИТИЧКИ РАЗМИСЛУВАЊА ЗА ДОСТИГНУВАЊЕ НА ЦЕЛИТЕ ЗА ОДРЖЛИВ РАЗВОЈ НА ОРГАНИЗАЦИЈАТА НА ОБЕДИНЕТИТЕ НАЦИИ



Уредници

Ана Никодиновска Крстевска

Борка Тушевска Гавриловиќ

Штип 2026

ПРАВНО-ПОЛИТИЧКИ РАЗМИСЛУВАЊА ЗА ДОСТИГНУВАЊЕ НА ЦЕЛИТЕ ЗА ОДРЖЛИВ РАЗВОЈ НА ОРГАНИЗАЦИЈАТА НА ОБЕДИНЕТИТЕ НАЦИИ

Уредници

Ана Никодиновска Крстевска
Борка Тушевска Гавриловиќ

Штип 2026

ПРАВНО-ПОЛИТИЧКИ РАЗМИСЛУВАЊА ЗА ДОСТИГНУВАЊЕ НА ЦЕЛИТЕ ЗА ОДРЖЛИВ РАЗВОЈ НА ОРГАНИЗАЦИЈАТА НА ОБЕДИНЕТИТЕ НАЦИИ

Издавач
2 -ри Август, Штип

Уредници
проф. д-р Ана Никодиновска Крстевска
проф. д-р Борка Тушевска Гавриловиќ

Рецензенти
проф. д-р Дарко Спасевски
проф. д-р Дејан Мицковиќ
проф. д- р Кристина Мишева
проф. д-р Андон Мајхошев
проф. д-р Ана Никодиновска Крстевска

Лектура
Слаѓан Спасовски

Дизајн на корица
Ана Никодиновска Крстевска

Техничко уредување
Ана Никодиновска Крстевска
Елена Трајковска

СОДРЖИНА:

ПРЕДГОВОР 5

Борка Тушевска Гавриловиќ
Кристијан Панев
УЛОГАТА И ЗНАЧЕЊЕТО НА КОНКУРЕНТСКОТО ПРАВО ВО ПРАВНАТА РАМКА И ПОЛИТИКИТЕ НА КОНЦЕПТОТ НА „ОДРЖЛИВ РАЗВОЈ“ 9

Билјана Тодорова
ПРЕКУ ПРИСТОЈНА РАБОТА ЗА МЛАДИТЕ ЛИЦА ДО ОДРЖЛИВ РАЗВОЈ..... 27

Милица Шутова
ЗАШТИТА НА ПРАВАТА НА ДЕЦАТА И КОНЦЕПТОТ ЗА ОДРЖЛИВ РАЗВОЈ... 41

Јорданка Галева
ОДРЖЛИВОСТ НА ПРАВАТА НА МАЛЦИНСТВАТА ВО МАКЕДОНСКИОТ СЛУЧАЈ И НИВНИОТ ПРИДОНЕС КОН ОПШТЕСТВЕНИОТ РАЗВОЈ 57

Елена Трајковска
РЕФОРМА НА МАКЕДОНСКИОТ ЗДРАВСТВЕН СИСТЕМ ВО КОНТЕКСТ НА ЕВРОПСКАТА ИНТЕГРАЦИЈА: ПОЛИТИКИ, СТАНДАРДИ И ПРЕДИЗВИЦИ 73

Ана Никодиновска Крстевска
ОДРЖЛИВОСТ ВО ПОЛИТИКИТЕ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА ЗА МИГРАЦИЈА И АЗИЛ 85

ПРЕДГОВОР

Концептот на одржлив развој опфаќа серија на принципи врз основа на кои се стреми да се постигне развој на човештвото, почитувајќи ги истовремено иродните ресурси и различните екосистеми врз база на кои се засноваат разните економии и општества. Со други зборови, одржливиот развој претставува развој и задоволување на потребите на сегашните генерации, без притоа да се компромитираат можностите на идните генерации да ги задоволат нивните потреби. Вака поставен, концептот на одржлив развој се проектира во пресекот помеѓу три множества односно помеѓу животната средина, општествениот или социјалниот развој и опкружување и економскиот пораст. Во 2015 г., Организацијата на обединетите нации (ООН) утврди 17 главни цели за одржлив развој во т.н. Агенда 2030, врз основа на која ООН се стреми до 2030 г. да постигне подобри резултати во постигнување на одржлива иднина за сите.

Тргнувајќи од тоа, идејата да се утврди како се идентификува концептот на одржлив развој во различните полиња на општествено делување и сфери на интерес, кои се принципите што го сочинуваат, како се изразуваат низ правото и низ политиките, во која мерка концептот на одржлив развој е присутен во националното законодавство, како се имплементира и применува во пракса, дали постојат недостатоци во неговата примена, каква е улогата на институциите во обезбедување на негова имплементација, кои инструменти се користат за негова имплементација, каква е улогата на другите засегнати страни, дали и кои заштитни мерки се преземаат во случај на непочитување на некои од принципите на одржлив развој, во која насока се движи остварувањето на целите на одржлив развој предвидени со Агендата 2030 и слично, сето ова се сосредоточи во еден научно-истражувачки проект насловен „Концептот на одржлив развој низ призмата на правото и политиките“, кој го спроведе Правниот факултет при Универзитетот „Гоце Делчев“ – Штип (2021-2024), а во соработка со Универзитетот во Мишколц од Унгарија. Во рамките на овој проект, покрај другите активности, беа остварени серија на предавања од различни професори и асистенти, спроведени и на двата универзитети, кои опфатија најразлични теми поврзани токму со овие прашања, и впрочем, оттука се роди и публикацијата со наслов „Правно-политички размислувања за достигнување на целите на одржлив развој на Организацијата на обединетите нации“, која претставува токму плод на оваа повеќегодишна научно-истражувачка работа во рамките на овој проект.

Книгата опфаќа вкупно шест ракописи од автори кои беа вклучени во истражувачките активности на гореспоменатиот проект,

чиишто трудови анализираат јавно правни и приватно правни политики и правни рамки на концептот на „одржлив развој“.

Во првиот труд насловен *„Улогата и значењето на конкурентското право во правната рамка и политиките на концептот на „одржлив развој“* од авторите Борка Тушевска-Гавриловиќ и Кристијан Панев, авторите го истражуваат односот помеѓу конкурентското право и „одржливоста“ како концепт низ призмата на легислативата и праксата на Европската Унија во делот на конкурентското право, утврдувајќи ги притоа потребите за подобрување на македонската регулатива и состојбите во конкурентското право во насока на остварување на подобра ефективност на постигнување на целите на одржлив развој на ООН.

Во вториот труд *„Преку пристојна работа за младите лица до одржлив развој“* од Билјана Тодорова, се истражува концептот на пристојна работа утврден во Агендата за пристојна работа на Меѓународната организација на трудот, како една од целите за одржлив развој, при што се врши анализа на политиките и програмите за пристојна и достоинствена работа присутни во македонскиот правен систем, со цел да истражи и да се утврди нивниот ефект врз пружањето на социјалната сигурност на младите луѓе како значаен фактор за одржлив развој. Резултатите од истражувањето говорат дека токму поради нестабилноста на политичките процеси во државата, постои недостаток од стратегиски насоки за справување со вработувањето на младите во неформалниот сектор и нивната миграција во економски развиени земји, при што останува вистински предизвик за државата да обезбеди целосно, одржливо вработување и пристојна работа за младите лица.

Во трудот *„Заштита на правата на децата и концептот за одржлив развој“* од Милица Шутова, се истражуваат гаранциите за правото на детето на здрава животна средина, коишто македонскиот правен систем ги дава согласно постојната законска правна рамка. Тука, авторката не само што укажува на слабостите на постојните законски решенија за обезбедување на соодветна заштита на правата на животната средина, туку врши и компаративна анализа на институтот најдобриот интерес на детето во граѓански постапки, со што воедно дава препораки за соодветно имплементирање на истите во македонското законодавство de lege ferenda.

Во трудот *„Одржливост на правата на малцинствата во македонскиот случај и нивниот придонес кон општествениот развој“* од Јорданка Галева, се анализира правната регулатива за заштита на малцинствата во Република Северна Македонија со посебен осврт кон уставните амандмани внесени со Охридскиот рамковен договор, со цел да

се истражи дали и во која мера гаранциите дадени за заштита на правата на малцинствата се навистина одржливи во македонскиот политички систем и дали и на кој начин истите придонесуваат до постигнување на стандардите на одржлив развој во македонското општество.

Што се однесува пак до трудот *„Обезбедување на здрав живот преку профилирање на македонското здравство како посакуван исход низ призмата на Европската Унија“* од Елена Трајковска, овој ракопис има за цел да го истражи управувањето со здравствените фондови и буџетската контрола над јавните институции *vis-à-vis* здравствените стандарди на Европската Унија, со намера да се детерминира степенот на ефективност на целокупноста на здравствените политики во македонскиот систем, како ѝ да се идентификуваат недостатоците и слабостите на истиот. Сето ова во насока на остварување на целите на одржлив развој на Организацијата на обединетите нации.

Конечно, во трудот *„Одржливост во политиките за миграција и азил на Европската Унија“* од Ана Никодиновска-Крстевска, се истражуваат одржливоста на политиките за миграција и азил на Европската Унија, низ призмата на целите за одржлив развој на Организацијата на обединетите нации, односно идејата е да се утврди како и на кој начин Европската Унија и земјите членки придонесуваат за постигнување на развојните цели на ОН во делот на миграцијата и азилот во насока на заштита на основните човекови права, но и истовремено, и да се истражи дали, како и на кој начин нејзините политики и правни акти од сферата на заедничката политика за азил и миграција се внатрешно одржливи во однос на самиот систем на Европската Унија.

Како сублимат на сето ова, може да речеме дека крајната цел на сите активности поврзани со проектот „Концептот на одржлив развој во правото и политиките“, како и ракописите содржани во оваа публикација се стремат да ја подигнат свеста кај академскиот кадар, студентите, но и поширокатa читателска јавност, за важноста на концептот на одржлив развој и за неговата примена во правото и политиките во националниот поредок, на регионално/европско ниво и на меѓународно ниво. Сето ова во насока на придонесување за исполнување на целите на одржлив развој поставени во Агендата 2030 од Обединетите нации, како и за целите за постигнување на одржлив развој поставени од Европската Унија во процесот на проширување на Унијата, за кои Правниот факултет и Универзитетот „Гоце Делчев“ – Штип, се залагаат и ги промовираат во своите секојдневни активности. Се надеваме дека ќе успееме во нашите намери.

Пријатно читање!

Борка Тушевска Гавриловиќ
Кристијан Панев

УЛОГАТА И ЗНАЧЕЊЕТО НА КОНКУРЕНТСКОТО ПРАВО ВО ПРАВНАТА РАМКА И ПОЛИТИКИТЕ НА КОНЦЕПТОТ НА „ОДРЖЛИВ РАЗВОЈ“

Вовед

Во последната деценија на 21-от век, концептот на „*одржлив развој*“ претставува еден од најексплоатираните концепти во академските и стручните кругови. Речиси и да не постои област во којашто „*одржливоста*“ и ефектуирањето на нејзините вредности не се предмет на теоретска и стручна делиберација. Како аргумент во прилог на важноста на „*одржливоста*“ како посебен концепт, стои и ангажманот на земјите членки на ООН, нивните политики и стратегии со фокус на „*одржливоста*“ и усвојувањето на „*Агендата за одржлив развој 2030*“.[1]

Во фокус на агендата се 17 (седумнаесет) цели, поставени во функција на ефектуирањето на вредностите предвидени во агендата.[2] Во оваа смисла, ООН ги конципира целите за:

Нулта сиромаштија	Нулта глад	Здрава храна и благостостојба	Квалитетно образование	Родова еднаквост	Чиста вода и канализација
Дозволива и чиста енергија	Пристојна работа и економски раст	Индустрија, иновации и инфраструктура	Редуцирана нееквивалетност	Одржливи градови и заедници	Одговорна консумација и продукција
Климатски акции	Живот под вода	Живот на земја	Мир, правда и силни институции	Партнерства за целите	

Целите од агендата за одржлив развој на земјите членки на ООН, во суштина се базираат на трите основни постулати на самиот концепт на „одржливост“ и тоа: *економска благосостојба, социјална заштита и*

[1] Види повеќе податоци за оваа на: https://sdgs.un.org/goals, [пристапено на 23 Април 2023 година].
[2] Види повеќе за целите од Агендата за одржлив развој 2030 на ООН, : https://www.un.org/en/footballforthegoals?gclid=CjwKCAjwscGjBhAXEiwAswQqNPUdw9mXWCdk6XcykuXYQNi4ohRogsAnJ55A99RQIyewegm7T-5HCRoCh2UQAvD_BwE, [пристапено на 11 Април, 2023 година].

заштита на животната средина.[3] Доволна е само површна компаративна анализа на законодавствата и политиките на земјите членки на ООН, да се утврди дека повеќе или помалку, сите овие цели се инкорпорирани или државите се стремат да ги инкорпорираат во нивните правни и политички системи.

Анализите покажуваат дека токму државите коишто во своите владини политики го стават фокусот на овие цели од Агендата 2030 на ООН, имаат раст и во бруто домашниот производ.[4] Попрецизно, дека токму владините програми и стратегии во чиј фокус е фаворизацијата и ефектуализацијата на целите за „*одржлив развој*“, се соочуваат и со прогрес во економската состојба во целост.

Владите на земјите членки на ООН самостојно одлучуваат за начинот на ефектуализирањето на вредностите за одржлив развој, користејќи различни владини мерки, програми, законски, подзаконски акти и практики.[5] Во оваа насока, приоритет во внатрешните политики на одделните држави членки се: *јавните набавки и „одржливиот развој“, социјалното претприемништво и „одржливиот развој“, „зелени јавни набавки“, „дигитализација во јавните набавки*“, *конкурентското право и „одржлив развој“, социјалните политики во функција на „одржлив развој*“ итн. Компаративно, анализирајќи ја „*одржливоста*“ во корелација со политиките и правните режими како инструменти за постигнување на прогрес во оваа сфера, лесно се констатира дека истите во голема мерка може да придонесат кон остварување на резултатите од агендата на ООН за социјален развој.

Нашето истражување во контекст на овие цели е да се проучи нишката помеѓу конкурентското право, политики и практика и концептот на „*одржлив развој*“, како и да се видат можностите за примена на конкурентското право во функција на остварувањето на целите од агендата 2030 на ООН. Дополнително, истражувањето има за цел да се види условеноста на оваа политиката за заштита на конкурентското право и прогресот во практикувањето на „*одржливоста*“.

---

[3] United Nations, Promote inclusive and sustainable economic growth, employment and decent work for all, достапно на: https://www.un.org/sustainabledevelopment/ economic-growth/, [пристапено на 11.06.2023 година].

[4] Coscieme L., Mortensen L.F., Anderson S., Ward J., Donohue J., Sutton P.S., Going beyond Gross Domestic Product as an indicator to bring coherence to the Sustainable Development Goals, Journal of Cleaner production, Volume 248, 2020.

[5] Постојат држави кои економската егзистенција и раст ја базираат на природните ресурси коишто ги поседуваат. Владините политики во овие држави генерално се фокусирани на користењето на природните ресурси и другите достапни фактори на економско влијание. Компаративно, државите кои ги немаат привилегии, во своите владини програми се фокусираат на креирање на инструменти и техники за постигнување на наведените цели за одржлив развој.

Покрај тоа што ќе биде предмет на компаративна анализа, во ова истражување, во еден сегмент ќе се задржи и на состојбите во РСМ,[6] со фокус на правните режими и важечките политики во насока на постигнување на целите од Агендата на ООН 2030. Базирајќи се на податоците што ни беа на располагање, а земајќи ги предвид резултатите од истражувањата што се веќе направени,[7] ја поставивме и хипотезата на овој труд, со интенција да прерасне во теза на истражувањето.

Хипотетската рамка во која ќе се движиме во нашето истражување:

- *Конкурентското право и политиките за заштита и обезбедување на лојален пазар на стоки и услуги, може да се стави во функција на прогресирање на бенефициите од примената на концептот на „одржлив развој“;*
- *Примената на конкурентското право и политиките за заштита на конкуренцијата е условена од владините стратегии, планови и пристап спрема практикувањето на конкурентското право;*
- *Во Република Северна Македонија, постои простор и услови за развој*

на нишката конкурентско право и „одржлив развој“;

- *Владините политики и стратегии во Република Северна Македонија, мора да се адаптираат на потребите на модерните трендови, кои се нужност за одржување на пазарот на стоки и услуги;*
- *Законската и подзаконската рамка важечка во Република Северна*

Македонија нужно треба да се прилагоди на потребите на „одржливиот развој“;

- *Интервенциите во законските прописи и подзаконските акти е база за преземање на понатамошни мерки во практикувањето на конкурентското право и „одржливиот развој“;*
- *Компаративните практики, особено практиките на Европската комисија за заштита на правото на конкуренција треба да бидат водилка на Комисијата за заштита на конкуренцијата во Република Северна Македонија.*

[6] Како земја со мала економија, статус на кандидат за членство во ЕУ, Република Северна Македонија нужно мора да се фокусира на примена на европските политики во примената на концептот на „*одржлив развој*“.

[7] Во функција на поставување на хипотетската рамка, користени се резултатите достапни преку користената литература наведена на крај на трудот.

Во анализата на прашањата во трудот, ќе се обидеме наведената хипотетска рамка, да ја образложиме и истата да ја кренеме на ниво на теза, како фундамент за понатамошно истражување и препорака кон владите во одделните правни системи, вклучувајќи ја и РСМ.

1. Конкурентското право во функција на ефектуализација на концептот на „одржлив развој"

Конкурентското право преставува систем на правни правила кои се однесуваат на *забранетите облици на спречување, ограничување или нарушување на конкуренцијата, мерките и постапките во врска со ограничувањата на конкуренцијата.* [8] Главната улога на оваа правна дисциплина е да обезбеди економски здрав, лојален и фер пазар на натпреварување на учесниците на пазарот на стоки и услуги. Во услови на обезбедување „*фер пазар на натпреварување*", бенефициите се очигледни за повеќе стејхолдери во приватниот и јавниот сектор, а прогресот во економска смисла е неизбежен.

Во модерните услови на промет на стоки и услуги, под влијание на бројни и хетерогени фактори, [9] надлежните авторите за заштита на конкурентското право имаат се повеќе работа во врска со заштитата на конкуренцијата. Искуствата од практиката покажува дека во денешницата, како резултат на бројните средства за дигитална комуникација и висок степен на развој на техниката и технологијата, бизнис секторот лесно договара „*фиксни цени*", „*картелско организирање*", *злоупотреба на монополската позиција* и другите облици на повреда, спречување или ограничување на здравата конкуренција.[10] Оттука, работата на надлежните комисии и тела е сериозна и обемна.

Суштински анализирано, во рацете на владите на одделните држави и надлежните тела за заштита на конкуренцијата во нив, концентрирана е моќта за позиционирање на правилата на конкурентското право. Попрецизно, која ќе биде улогата на надлежните авторитети во заштитата на конкуренцијата, а дополнително и во ефектуирањето на програмите за „*одржлив развој*", во најголема мера зависи од концептот и структурата на

[8] Види повеќе и во самата законска формулација што го уредува предмет на Законот за заштита на конкуренцијата на Република Северна Македонија, (Службен Весник бр. бр.145/2010, бр.136/11, 41/14, 53/16 и 83/18). Според член 1, „Со овој закон се уредуваат забранетите облици на спречување, ограничување или нарушување на конкуренцијата, мерките и постапките во врска со ограничувањата на конкуренцијата".

[9] Во контекст на ова, авторите мислат на факторите: пандемијата КОВИД – 19, светската енергетска и нафтена криза, актуелните војни во одредени делови од светот, во кои учествуваат повеќе земји итн.

[10] Josua J, Jordan S., Combinations, Concerted Practices and Cartels: Adopting the Concept of Conspiracy in European Community Competition Law Symposium on European Competition Law, Northwestern Journal of International Law & Business, Volume 24, Issue 3, Spring, 2004.

владините политики, и капацитетите на надлежните авторитети во прогресирањето и ефектуирањето на „*одржливоста*“ во општеството.

Анализите покажуваат дека во европски и светски рамки, Европската комисија[11] има суштинска улога во развивањето на нишката помеѓу конкурентското право и „*одржливиот развој*“. Во последната деценија од 21 – от век, „*одржливиот развој*“ зазема исклучително битно место во агендата на Европската комисија, а по нејзин пример, на оваа прашање му даваат приоритет и надлежните авторитети во земјите членки.[12] Инкорпорирањето и фаворизирањето на ваквите практики според нас има исклучително значење за економскиот раст и развој на секоја национална економија, а дополнително, бенефициите од овие практики се далекусежни и во повеќе сегменти од општественото живеење.

Сепак, во правната и во економската литература се среќаваат и становишта кои укажуваат на опасноста од конкурентското право и неговото позиционирањето во функција на „*одржлив развој*“. Имено, постојат становишта според кои конкурентското право е „*меч или штит*“ за „*одржливиот развој*“.[13] Поинаку кажано, конкурентското право не треба и не смее да се сфати исклучиво како инструмент за поддршка на „*одржливоста*“. Напротив, како инструмент со којшто внимателно ќе се работи на ефектуализацијата на „*одржливоста*“, исклучувајќи ја секоја (минимална) опасност на злоупотреба од страна на бизнис секторот. Како надополнување на ова, не е мал и бројот на застапници на теоријата дека доколку фокусот на конкурентското право се стави на фаворизирањето на „*одржливоста*“ како концепт, тоа нужно ќе доведе до дестабилизација на пазарното натпреварување и намалување на моќта на надлежните авторите за заштита на пазарот од нелојална конкуренција.[14] Оттука, констатација за внимателна примена на конкурентското право како инструмент, наоѓа примена во повеќе сегменти.

Помеѓу овие две теоретски становишта, го креиравме и нашето становиште според коешто „*само и исклучиво креирањето на системски издржана владина политика и план за реализација на истата, нужно доведува до прогрес во сите сегменти кои ги опфаќа „одржливиот развој*“. Интервенциите во овој сегмент мора да бидат направени „*со пинцета*“, во

[11] Види повеќе за ова на предавањето на заменик претседател на департментот за конкуренција (DG competition) во Европската комисија, Margrethe Vestager, Competition Policy Contributing to the European Green Deal, https://www.youtube.com/watch?v=2vgM-mruXXe4&list=PLFm7hmI4mmeUWrijs33lVDdU03ktpd7Ex, Panel 1 - DG Comp EU Green Deal, [пристапено на 12 Април 2023 година].

[12] Piteli EN., Pitelis C., Platform Oligopolies, anti-trust policy and sustainable development, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2023.

[13] Malinauskaite J., Competition law and substainability, EU and national perspective, Journal of European Competition Law & Practice, Volume 13, Issue 5, July 2022, pp.336–348, достапно на: https://academic.oup.com/jeclap/article/13/5/336/6533512, [пристапено на 11.05.2023 година].

[14] Malina A., Modet S., Bercken J., Competition law: a bridge or a barrier to sustainability? Freshfields Bruckhaus Deringer, 2012, достапно на: https://sustainability.freshfields.com/post/102grn-8/competition-law-a-bridge-or-a-barrier-to-sustainability, [пристапено на 13 Април 2023 година].

никој случај агресивно и со брза динамика и голем обем. Интервенциите мора да бидат системски и со висок степен на внимание од страна на сите стејхолдери.

Компаниите *per se* имаат потреба од прогресирање на нивните концепти за „*корпоративна општествена одговорност*“, што помеѓу другото, нужно ја вклучува и *одржливоста*“ *per se.* Единствената опасност што постои е можноста за злоупотреба на парадигмата „*одржливост*“ од страна на бизнис секторот и нивно профитирање на нелојална основа, со привидна маркетинг промоција и неверодостојна/лажна репутација, базирана на нелојални политки, мерки и активности.[15] Во овој сегмент клучна е улогата на надлежните авторитети за заштита на конкуренцијата, што *in ultima linea* може да се толкува како *per se* работа за ефектуализација на „*одржливоста*“.

2. Перцепцијата, практиките и политиките на Европската комисија во поглед на „одржливоста“ како концепт за економски и социјален развој

Во своите фундаментални политики на дејствување, Европската комисија ја инкорпорира и политиката за „*одржлив развој*“, и тоа во сите сфери на заштита на конкурентското право. Покрај политиките, стратегиите и се што се квалификува како „*меко право*“ (*soft law*), Европската комисија ги ефектуира/спроведува членовите 101-106 од Договорот за функционирањето на ЕУ (ДФЕУ). Ова суштински подразбира дека Европската комисија е надлежна и за ефектуализација на концептот на „*одржливост*“ предвиден во секоја одредба што има и карактер на цврсто право (*hard law*). Во корелација со ова се и одредбите од ДФЕУ коишто се однесуваат на политиките за заштита и ефекутализација на концептот на „*одржлив развој*“.

Комисијата преку повеќе правни инструменти го дополнува нерегулираниот простор, односно ги опфаќа новите предизвици што ги наметнуваат модерните трендови во општествено-економското живеење. Во оваа насока, 14 Јули, 2021 година, Комисијата усвои сет на предлози за креирање на Европски политики за климата, енергетиката, почвата, транспортот и даноците како задача до 2023 година[16], Европски климатски закон од 2021 година.[17] Дополнително, „*одржливоста*“ наоѓа свое место и во

[15] Повеќе за ова во делот на анализа на практиката на Европската комисија и елаборирањето на повеќе случаи на злоупотреба.

[16] European Green Deal: Commission proposes transformation of EU economy and society to meet climate ambitious, достапно на: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_3541, [пристапено на 14.05.2023 година].

[17] Види: Regulation (EU) 2021/1119 of the European Parliament and of the Council of 30 June 2021 establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulations (EC) No 401/2009 and (EU) 2018/1999 ('European Climate Law'), [пристапено на 16.05.2023 година].

Договорот од Лисабон, каде во членовите 191 и 193 се воведува концептот на „*одржливост*“ и тоа преку „*животната средина*“

Во суштина повеќе инструменти чијашто примена е во надлежност на Европската комисија, ја земаат предвид и „*одржливоста*“ како една од приоритетите на Европската Унија. Во оваа насока свое место наоѓа и програмата за „*попустливост*“ или позната во страната литература како „*leniency*“. Како во реалноста „*leniency*“ придонесува за почитување на „*одржливоста*“?! Концептот на “*leniency*” познат како концепт на „*олеснување или намалување на глобата*“ на компаниите, претставува концепт на „*попустливост*“ спрема компаниите коишто соработува со надлежните авторитети[18] за откривање на картели и другите форми на повреда на конкурентското право. Овој концепт на „*попустливост*“, претставува исклучително битен сегмент на конкурентското право. Ако се земе предвид дека главната цел на конкурентското право е да обезбеди здрав и лојален пазар на стоките и услугите, што во голем сегмент е поврзано со откривањето и казнувањето на картелското однесување, примената на „leniency“ е исклучително битна, оттука и оправданоста на нејзиното место во конкурентското право.

Доволна е само површна компаративна анализа да се утврди дека оваа програма на „*попустливост*“ повеќе децении доживува експанзија во бројни и хетерогени правни системи, а дополнително на ова, нејзиното практикување од страна на повеќе европски и светски експерти е оценето како една од најсоодветните алатки кои придонесуваат за детекција и сузбивање на картелите.[19]

„Програма за попустливост“ или „*leniency programme“* подразбира програма што е поврзана со примената на членот 101 од Договорот за функционирање на ЕУ (скратеница: ДФЕУ)[20] или соодветна/компатибилна одредба од националното законодавство, врз основа на којашто учесник во таен картел, независно од другите субјекти вклучени во картелот, соработува во истрагата што ја спроведува надлежниот орган за заштита на конкуренцијата, со доброволно обезбедување на факти во врска со знаењето и улогата на друг учесник во картелот, во замена за којашто тој учесник добива, со одлука или со прекин на постапката, имунитет од, или намалување на глобите за неговата вмешаност во картелот.[21]

---

[18] Европската комисија во рамки на Европскиот пазар на стоки и услугу и националните тела (комисии, агенции итн), на националните пазари на стоки и услуги. Во најтесна соработка на двете нивоа на пазар, ефектуализација на концептот на “*leniency*”, се поклопува.

[19] Види повеќе за статистиката на апликации за *“leniency”* кај: Коевски, Г., Тушевска Гавриловиќ Б., Спасевски Д., The concept of leniency in North Macedonia, Competition Law (in Pandemic Times): Challenges and Reforms, 5. 2021, Special edition, pp. 60-84.

[20] Оригинален назив: The treaty of functioning of European Union, Official journal of EU, C326/49, 26.10.2012, достапно на: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CE-LE-X:12012E/TXT:en:PDF, [пристапено на 11 Април, 2023 година].

[21] Директива 2014/104/ЕУ на Европскиот парламент и Совет од 26 Ноември 2014 година, за одредени правила кои се однесуваат на тужбите за оштета според националното

Овој концепт на конкурентското право е познат во повеќе правни системи, генерално водени од европската концепција на програмата, а за земјите што не се членки на ЕУ, а со аспирација да бидат дел од европското семејство, оваа програма е дел од внатрешното законодавство, со идентична цел и во надлежност на националните тела за заштита на конкуренцијата.

2.1. Leniency во улога на инструмент за постигнување на целите на „одржливост

Почетоците на "*leniency programme*" се вразни за конкурентското право и практика во САД и тоа уште од 1978 година[22]. Поконкретно, во интерес на подобро ефектуирање на програмата за „*попустливост*" спрема компаниите коишто соработуваат во откривањето на картелите, антитрустовиот оддел во одделението за правда на САД ја ревидираат програмата во 1993 година, во согласност со новата корпоративна програма за „*попустливост"* спрема компаниите.

После неколку децении практикување на „*leniency*" во конкурентското право на САД, експертите од областа прават паралела за ефектите од нејзината примена, дефинирајќи ги резултатите со дефиницијата на Винстон Черчил за демократија: „демократијата е најлошата форма на владеење, со исклучок на сите други форми што се практикувани. Со оваа всушност сакаат да истакнат дека програмата на „*leniency*" има недостатоци, меѓутоа, во споредба со останатите модели на детекција на картелите, „*leniency*" ги покажува најдобрите резултати.

Ако примената на оваа програма ја доведеме во врска со ефектите од „*одржливоста*", повеќе од сигурно е дека примената на „*leniency*" на повеќе начини придонесува кон ефектуализацијата на „*одржливиот развој*". Првенствено, самиот факт што оваа програма придонесува кон откривањето, намалувањето и сузбивањето на картелското однесување на пазарот, позитивно влијае врз сите три столба што го сочинуваат концептот на „*одрлживост*". *In concreto,* намалувањето на картелите на пазарот на стоки и услуги, подразбира здрав и лојален економски пазар, што практично значи еднаква можност за натпреварување на пазарот на компаниите, раст на претприемничкиот дух кај истите, зголемување на бројот на вработени, подобра економска благосостојба, подобрување на квалитетот на производите помеѓу конкурентите и поголеми можности за почитување на еколошките стандарди на производство и давање на услуги.

законодавство за повреда на правилата за конкурентското право во земјите членки и ЕУ. Оригинален назив: Directive 2014/104/EU of the European Parliament and of the Council of 26 November 2014 on certain rules governing actions for damages under national law for infringements of the competition law provisions of the Member States and of the European Union Text with EEA relevance,https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/ALL/?uri=celex:32014L0104, [пристапено на 13 Април 2023 година].

[22] Buffier B.W., Kafele, H.L., Fishbien S., Shearman & Sterling LLP., Cartel leniency in United States: overview: Available from: [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/4-501-2185?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)], [пристапено на: 11 Април 2023 година].

Примената на програмата за „*попустливост*“ спрема компаниите кои соработувале со надлежните авторитети во откривањето на картелите, подразбира намалување на нивната казна, или целосно ослободување од истата. Ова практично значи дека компаниите добиле поддршка од владите и можност за помала пенализација како последица на нивното признавање и давање на информација за постоење на картелска организација. Илустративно, компаниите остануваат со поголем буџет, па како последица на соработката со надлежните тела (владите), ја чувствуваат и одговорноста за поголема инвестиција во „*здрава животна средина*“, односно повисока корпоративна одговорност спрема средината во која делуваат. Оттука, од аспект на „*одржливоста*“ како концепт, „*leniency*“ има мултифункционално значење. Дали, колку и како компаниите го практикуваат тоа, и дали воопшто се свесни за истото, е прашање на коешто може да даде одговор само практиката.

3. Улогата на Европската комисија во ефектуализацијата на концептот „одржлив развој“

Под влијание на најновите политики за „*одржлив развој*“ на ЕУ, коишто генерално се последица на Европскиот „*Green Deal*“ од 2019 година и обврската до 2025 година ЕУ да се трансформира во првиот климатски неутрален континент, на прашањето може ли Европската комисија да придонесе кон обезбедувањето и практикувањето на „одржливи политики“ на компаниите, одговорот е: Европската комисија има суштинска и неопходна улога во ефектуализацијата на политиките за „*одржлив развој*“, што подразбира ефектуализација на процесот на декарбонизација во сите сегменти на општественото живеење. Имено, преку својата казнена и прекршочна политика, Европската комисија врши притисок врз бизнис секторот да ги усогласат своите коропоративни политики со ЕУ политиките за „*одржлив развој*“. [23] Ваквата заложба на комисијата најдобро може да се види преку случаите што се во надлежност на комисијата. Во оваа насока и неколку случаи од практиката. Имено,

Case COMP/39.579 — Consumer detergents/прашок за перење.[24]

Во 2011 година, Европската комисија ги казни Procter & Gamble и Unilever вкупно ***315,2 милиони евра за работење на картел*** *заедно со Хенкел на пазарот за детергенти за перење во прав за домаќинство во осум земји од Европската Унија. Казната за двете компании вклучува*

[23] Како поддршка во оваа насока, стои и Парискиот договор за климатски промени од 2015 година. Види повеќе: https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement?gclid=Cj-wKCAjw-7OlBhB8EiwAnoOEk7AXWQsR8ifpn9Mw0_Bh_Eu0kFC9KEjKRfZ-RJVxa5a8rQIm5V-Y0pXxoCFrEQAvD_BwE, [пристапено на 11 Април 2023 година].

[24] Целиот текст на одлуката е достапен на: https://ec.europa.eu/competition/antitrust/-cases1/202330/AT_39579_1891621_2633_7.pdf, [пристапено на 11.04.2023 година].

намалување од 10% за признавање фактите и овозможување брзо завршување на истрагата преку примена на „leniency".

Хенкел доби имунитет за откривање на картелот на Комисијата. Трите компании се водечки производители на прашок за перење во Европа. Картелот траел околу три години и насочени кон стабилизирање на пазарните позиции и на координирање на цените во спротивност со антимонополските правила на ЕУ и ЕЕА (член 101 оддоговорот за ЕУ и чл. 53 од договорот за ЕЕА).

Договореното формирање на цената, што е забрането и го нарушува пазарот на лојалната конкуренција, било овозможено преку консултациите на компаниите за прифаќање и практикување на ***еколошките иницијативи за заштита на животната средина***. Компаниите се рекламирале истакнувајќи го почитувањето на еколошките стандарди како суштински дел на нивното производство, што во суштина не било точно, а било договорено помеѓу производителите. Ваквата практика укажува на злоупотреба на концептот на „*одржлив развој*" од страна на бизнис секторот, и креирање на нелојална конкуренција на пазарот на стоки и услуги, преку „*лажно промовирање*" и „*лажно поддржување*" на ЕУ политиките за „*одржливост*".

Еклатантен пример на злоупотреба на концептот на „*одржлив развој*" од страна на бизнис секторот е случајот Дајмлер, БМВ и групацијата Фолксваген (Фолксваген, Ауди и Порше). Комисијата откри дека овие автомобилски гиганти ги прекршиле антимонополските правила на ЕУ ***со договарање за технички развој во областа на чистење*** со азотни оксиди. Комисијата изрече парична казна од 875 189 000 евра. Дајмлер не беше казнет, бидејќи на Комисијата и го откри постоењето на картелот. Сите страни ја признаа нивната вмешаност во картелот и се согласија да го решат случајот.[25] И во овој компаниите го злоупотребија концептот на „*одржлив развој*", за остварување на профит, на штета на пазарот.

Во контекст на елаборација на оваа прашање, не смее да не се спомне и случајот „*The Tomorrow's Chicken (Kip van Morgen)*".[26] Во овој случај пилешките производители (вклучените производители покриваат 95% од релеватниот пазар) заеднички одлучиле кокошките да ги одгледуваат во органски услови, и да ги презентираат своите производи од предзнак „*органско потекло*", а со тоа да ја зголемат и цената на производите. Картелот бил откриен, а апликацијата за „*leniency*" одбиена. Во одлуката на комисијата е елаборирано дека преференциите на потрошувачите и нивната чувствителност на цената како и намалување на изборот на понудата на

[25] Целиот текст на одлуката е достапен на: https://ec.europa.eu/commission/presscorner-/detail/ro/ip_21_3581, [пристапено на 08.04.2023 година].

[26] Van der Veer J.P., Valuing Sustainability? The ACM's analysis of "Chicken for Tomorrow"under Art.101 (3). Wolters Kluwer, 2015.

пилешките производи, доведува до намалување на благосостојбата на потрошувачите. Ова се само неколку еклатантни примери на злоупотреба на „*одржливоста*“ од страна на бизнис секторот. Опасноста уште повеќе доаѓа до израз, кога компаниите практикуваат „*green washing*“, и со тоа го повредуваат концептот на „*одржливост*“ и воопшто конкуренцијата на пазарот.

4. Практика на одржлив развој во бизнис секторот или класичен greenwashing

Терминот „*Greenwashing*“ за прв пат бил употребен во 1986 година од страна на активистот Џеј Вестервелд. Терминот бил употребен кога хотелите почнале да бараат од своите гости повторно да ги користат истите крпи, тврдејќи дека тоа е стратегија за зачувување на водата на компанијата, и почитување на еколошките стандарди на однесување на компаниите.[27] Оваа барање на хотелиерскиот сектор било целосно неоправдано и неразумно од аспект на заштита на животната средина. И покрај бројните и хетерогени кампањи за нужноста од почитувањето на еколошките стандарди, демотивирачки се податоците за злоупотребата и лажното претставување на маркетингот на бизнис секторот. Според податоците од TerraChoice 2010, зелениот скептицизам енормно расте, а владите и потрошувачкиот сектор се повеќе стануваат свесни за злоупотребите од страна на бизнис секторот. Според извештајот на TerraChoice 2010, 95% од компаниите коишто се рекламираат дека произведуваат „*зелени производи*“ еднаш имаат направено „*грев на зеленоперење*“.

4.1. Поим на Greenwashing

„*Зеленоперење*“ познато во странската литература како „*greenwashing*“ е термин којшто се користи за опишување на лажна, погрешна или невистинита акција или збир на тврдења направени од организација за позитивното влијание што една компанија, производ или услуга го има врз животната средина.[28] Во услови кога маркетинг одделите на компаниите константно и интензивно прогресираат во пласирањето на производите, рекламите и маркетинг акциите, „*зеленотоперење*“ е тешко да се открие, односно потешко е да се докаже. Европската комисија во студија од 2020 година на 150 корпоративни еколошки тврдења откри дека 53% дале

[27] Vieira de Freitas Netto S., Falcão Sobral M.F., Bezerra Ribeiro A.R., Robert de Luz Soares Gleibson, Concepts and forms of greenwashing: A systematic review, Environmental Science Europe, 32, article 19, 2020, достапно на: https://enveurope.springeropen.com/articles/10.1186/s12302-020-0300-3, [пристапено на: 11.06.2023 година].

[28] Kerner S.M., Greenwashing, https://www.techtarget.com/whatis/definition/greenwashing, [пристапено на 13.06.2023 година].

нејасни, погрешни или неосновани информации, а 40% немале никакви докази -- податоци што ги наведе при предлагањето нов закон за зелени барања од компаниите во март 2023 година.[29] Бројни се случаите на злоупотреба на овој концепт. Во оваа смисла,

> *„Во средината на 1980-тите, нафтената компанија Шеврон нарача серија скапи телевизиски и печатени реклами за да ја убеди јавноста во своите еколошки бенефиции. Насловена како People Do, кампањата покажа дека вработените во Шеврон ги штитат мечките, пеперутките, морските желки и секакви слатки и мили животни. Рекламите беа многу ефективни - во 1990 година, тие ја освојија наградата за рекламирање Effie, а потоа станаа студија на случај на бизнис школата на Харвард. Тие, исто така, станаа озлогласени меѓу екологистите, кои ги прогласија за златен стандард на перење зеленило - корпоративна практика на пренасочување на тврдењата за одржливост за покривање на сомнителни еколошки рекорд.“*[30]

5. Состојбата во Република Северна Македонија

-Зелени инвестиции во Република Северна Македонија?

Состојбата во Република Македонија, во делот на „*одржливоста*“, особено изразена преку „*животната средина*“, најеклатантно е претставена преку извештајот на Европската комисија за 2022 година. Имено, во делот на „*животна средина и климатски промени*“, изречно е нагласено: *Во наредната година, Северна Македонија треба особено:*

- *да ги забрза заложбите за намалување на загадувањето на воздухот на локално и на национално ниво и за намалување на загадувањето од една точка и дифузно загадување на ресурсите на свежа вода;*
- *да примени мерки за воспоставување на регионален систем за управување со отпад, особено во источниот и североисточниот регион;*
- *да го спроведе договорот од Париз, вклучително и донесување Закон за клима, во согласност со рамката на ЕУ 2030.*

Идентични се забелешките и во делот на конкурентското право. Каде што според извештајот 2022 година е евидентирано дека ***не е постигнат***

[29] Kerner S.M., op.cit., p. 14.

[30] Случајот е преземен: https://www.theguardian.com/sustainable-business/2016/aug/20/-greenwashing-environmentalism-lies-companies, [пристапено на: 11.05.2023 година].

напредок *и дека РСМ мора да работи на повеќе аспекти на подобрување на условите за здрав и лојален пазар*[31]. Помеѓу другото, Северна Македонија треба да се фокусира на:

- *зајакнување на административниот и финансискиот капацитет на националниот орган за заштита на конкуренцијата;*
- *да ја зголеми транспарентноста на државната помош доделена од Владата;*
- *дополнително да го усогласи законодавството во областа на државната помош и антимонополски.*

Законот за заштита на конкуренцијата на Република Македонија („Службен весник“ бр.145/2010, бр.136/11, 41/14, 53/16 и 83/18), не предвидува изречни одредби што во себе ја вклучуваат и одржливоста како концепт и задача на законот. Имено, во членот 2 од ЗЗК, што се однесува на целта на законот, наведено е дека „обезбедување слободна конкуренција на домашниот пазар заради поттикнување на економска ефикасност и благосостојба на потрошувачите, е основната цел на законот“. И двете компоненти, „*благосостојба на потрошувачите*“ и „*економска ефикасност*“, влегуваат во концептот на „*одржливост*“, меѓутоа, ни се чини дека законодавецот не мислел на „*одржливоста*“ кога законски ја конципирал целта на ЗЗК. Независно од ова, постојат други законски прописи кои ја вклучуваат одзливоста во себе, особено преку почитување на „*еколошките стандарди*“ во работата.[32]

Независно од постојното законодавство и подзаконски прописи, во реална смисла, компаниите во Република Северна Македонија преземаат мерки за имплементација и ефектуализација на концептот на „*одржливост*“. Како земја со статус на кандидат за ЕУ, Република Северна Македонија нема избор во поглед вреднувањето на оваа концепција, од друга страна, притисокот и состојбите во светски рамки, јасно укажуваат дека независно од обврските што ги наметнува ЕУ, нужно е бизнис секторот и сите останати сектори да се вклучат во „*одржливо работење*“, како „*концепт за спас на општеството*“. Во оваа насока, помеѓу најпознатите проекти кои се базираат на „*одржливоста*“ се среќаваат *Проект ветерен парк „Богданци“*, *Проект „Бошков Мост“*,[33] *Проект „Ревитализација и модернизација на РЕК Битола, фаза III“*.

---

[31] Извештај за Северна Македонија за 2022 година во прилог на Комуникацијата на Комисијата до Европскиот парламент, Советот, Европскиот економско-социјален комитет и Комитетот на регионите Комуникација за Политиката за проширување на ЕУ за 2022 година.

[32] Види законот за јавните набавки на Република Македонија, Службен Весник број 24, 2019 година. Достапен на: https://www.bjn.gov.mk/wp-content/uploads/2019/05/ZJN_Sluzben-vesnik_24-2018-od-01.02.2019.pdf, пристапено на: [11.05.2023 година]. Понатаму, Национална стретегија за одржлив развој (2009-2030), преземена од: https://vlada.mk-/sites/default/files/dokumenti/strategii/MZHSPP/nacionalna-strategija-za-odrzliv-razvoj-vo-rsm.pdf, [пристапено на 12.05.2023 година].

[33] Види: https://www.esm.com.mk/?page_id=1964, [пристапено на 11.04.2023 година].

Според основните информации, сите овие проекти во себе ги вклучуваат основните столба на „*одржливоста*“ и тоа: економските, социјалните и аспектите на животна средина. Во оваа насока, проектите се насочени кон подобрување на условите за енергетска и патна инфраструктура, зголемување на бројот на вработените, заштита на животната средина итн. Попрецизно, според податоците за проектот „*ветерен парк Богданци*“,[34] „*Нашата развојна стратегија става акцент на проширувањето на производствените капацитети од обновлива енергија, особено на производството на електрична енергија од ветер и од вода. Секој производствен капацитет која се планира да се развие задолжително вклучува и спроведување на оценка на влијанието врз животна средина.*“ Дополнително, *Проект „Ревитализација и модернизација на РЕК Битола, фаза II***I“** што се фокусира на имплементацијата на економски аспекти – производство на гипс и негово можно пласирање на пазарот, можно намалување на екстерните трошоци (заради намалено отсуствување од работа и сл.). Најбитно, според извештаите од проектот *„Ревитализација и модернизација на РЕК Битола, фаза II***I,** стои имплементацијата на аспекти за заштита на животна средина и тоа: „*намалување на емисијата и мисијата на SOx и прашина во гранични вредности според европските директиви и македонското законодавство. Подобрување на амбиенталниот воздух во околината на РЕК Битола и во градот Битола. Намалување на бучавата на постројката.*“[35]

Од спроведените анализи на повеќе проекти коишто се однесуваат на имплементацијата и ефектуализацијата на „*одржливоста*“, јасно е дека Република Северна Македонија има тенденција и работи на развивање на стратегијата за „*одржлив развој*“. Ова како преку работата на приватниот сектор, така и преку стратегиите на јавниот сектор. Секоја влада, мора да биде свесна и да ја развива оваа тенденција со реални параметри и да добива издржливи состојби. Дополнително, како земја со статус на кандидат за ЕУ, Република Македонија треба да ги искористи сите фондови и финансии, и задолжително да работи на фаворизацијата на „*одржливоста* “ како концепт за спас.

Заклучок и неколку препораки во насока на подобрување на состојбите во сферата на конкурентското право и „одржливоста“

Тргнувајќи од анализата и елаборацијата на основните политики, правни извори, стратегии, планови и концепти за економски, социјален раст и развој, не постои друга алтернатива за владите освен следење на агендата

[34] Види: http://www.elem.com.mk/wp-content/uploads/2017/04/Windpark_15_MK.pdf, [пристапено на 11.04.2023 година].
[35] Податоците се преземени: https://www.esm.com.mk/?page_id=3214, [пристапено на: 11.-04.2023 година].

2030 на ООН, Европскиот *„green deal“*, *Парискиот договор* и останатите правни извори и политики на меко право коишто се однесуваат на декарбонизацијата на што повеќе сектори во индустријата. Ова секако се однесува и на Република Северна Македонија, како земја со аспирација за дел од ЕУ.

Владите во одделни правни и економски системи, нужно треба да го третираат концептот на *„одржлив развој“* како системско прашање, чиј не/успех нужно е условен од нивната намера и пристап, намерата и пристапот на невладиниот сектор, бизнис секторот и останати стејкхолдери во најширока смисла. Во денешницата, компетитивните пазари, *per se*, наметнуваат компаниите да произведуваат по пониски цени, да ги користат ресурсите ефикасно, да практикуваат што е можно поголема енергетска и технолошка ефикасност, технологија заснована на редуцирано испуштање на CO2, водејќи сметка за заштита на животната средина. Овие практики се дел од корпоративните политики на секоја компетитивна, лојална и општествено одговорна компанија. Во случаите кога компаниите ја немаат оваа перцепција и практика на работење, клучна е улогата на надлежните авторитети за заштита на конкуренцијата, особено во делот на симилурано, привидно практикување на *„одрлживи политики“*, на сметка на повреда на правилата за конкуренција. Со најголем степен на внимание, надлежните национални авторитети, и Европската комисија, треба да водат сметка за злоупотребата на *„одржливоста“* од страна на конкуренцијата, наместо *vice versa* процес, односно, наместо поддршка, одржливоста да ја злоупотреби конкуренцијата.

Во поддршката и ефектуализацијата на *„одржливоста“*, најголемата опасност доаѓа од практикувањето на *“green washing”* концептот. Најголемите грешки и суштинските проблеми произлегуваат токму од овој сегмент. „green washing“ не смее да биде практикуван од страна на компаниите, па превенцијата во овој сегмент мора да биде клучна.

РСМ нужно мора да ги следи Европските практики, работата на комисијата и СПЕУ, во поглед на ставањето на конкурентското право во функција на практикувањето на концептот на „одржлив развој“. Во оваа задача, клучна е улогата на КЗК во спроведувањето на обуки на компаниите, укажување на предностите на примената на концептот на „одржлив развој“, спроведувањето на соодветна казнена и прекршочна политика. Нискиот буџет не смее да биде аргумент за недоволната ангажираност на КЗК во делот на заштита на животната средина, односно ефектуализацијата на *„одржливоста“*. Точно е дека компаративно земјите како Австрија, Унгарија, Грција, Велика Британија, имаат далеку поголеми економски можности за реализирање на ЕУ политиките за *„одржливост“*, меѓутоа, во сегментите кои не бараат голем буџет, туку практичноста, правилна методологија и волја, Република Северна Македонија и земјите со приближно еднаков бруто домашен производ, може да постапуваат соодветно.

Користена литература

[1] Buffier B.W., Kafele, H.L., Fishbien S., Shearman & Sterling LLP., Cartel leniency in United States: overview: Available from: [**https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/4-501-2185?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)**], [пристапено на: 11 Април 2023 година];

[2] Coscieme L., Mortensen L.F., Anderson S., Ward J., Donohue J., Sutton P.S., Going beyond Gross Domestic Product as an indicator to bring coherence to the Sustainable Development Goals, Journal of Cleaner production, Volume 248, 2020;

[3] Directive 2014/104/EU of the European Parliament and of the Council of 26 November 2014 on certain rules governing actions for damages under national law for infringements of the competition law provisions of the Member States and of the European Union;

[4] European Green Deal: Commission proposes transformation of EU economy and society to meet climate ambitious, достапно на: **https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_3541**, [пристапено на 14.05.2023 година];

[5] Josua J, Jordan S., Combinations, Concerted Practices and Cartels: Adopting the Concept of Conspiracy in European Community Competition Law Symposium on European Competition Law, Northwestern Journal of International Law & Business, Volume 24, Issue 3, Spring, 2004;

[6] Kerner S.M., Greenwashing, **https://www.techtarget.com/whatis/definition/greenwashing**, [пристапено на 13.06.2023 година];

[7] Malina A., Modet S., Bercken J., Competition law: a bridge or a barrier to sustainability? Freshfields Bruckhaus Deringer, 2012, достапно на: **https://sustainability.freshfields.com/post/102grn8/competition-law-a-bridge-or-a-barrier-to-sustainability**, [пристапено на 13 Април 2023 година];

[8] Malinauskaite J., Competition law and substainability, EU and national perspective, *Journal of* European Competition Law & Practice, Volume 13, Issue 5, July 2022, pp.336–348, достапно на: **https://academic.oup.com/jeclap/article/13/5/336/6533512**, [пристапено на 11.. 05.2023 година];

[9] Piteli EN., Pitelis C., Platform Oligopolies, anti-trust policy and sustainable development, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2023;

[10] Regulation (EU) 2021/1119 of the European Parliament and of the Council of 30 June 2021 establishing the framework for achieving climate

neutrality and amending Regulations (EC) No 401/2009 and (EU) 2018/1999 ('European Climate Law'), [пристапено на 16.05.2023 година];

[11] United Nations, Promote inclusive and sustainable economic growth, employment and decent work for all, достапно на: **https://www.un.org/sustainabledevelopment/economic-growth/**, [пристапено на 11.06.2023 година];

[12] Van der Veer J.P., Valuing Sustainability? The ACM's analysis of "Chicken for Tomorrow"under Art.101 (3). Wolters Kluwer, 2015;

[13] Vieira de Freitas Netto S., Falcão Sobral M.F., Bezerra Ribeiro A.R., Robert de Luz Soares Gleibson, Concepts and forms of greenwashing: A systematic review, Environmental Science Europe, 32, article 19, 2020, достапно на: **https://enveurope.springeropen.com/articles/10.1186/s12302-020-0300-3**, [пристапено на: 11.06.2023 година].

[14] Агендата за одржлив развој 2030 на ООН, : **https://www.un.org/en/footballforthegoals?gclid=CjwKCAjwscGjBhAXEiwAswQqNPUdw9mXWCdk6XcykuXYQNi4ohRogsAnJ55A99RQIvewegm7T-5HCRoCh2UQAvD_BwE**, [пристапено на 11 Април, 2023 година];

[15] Закон за животната средина („Службен весник на Република Македонија" 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);

[16] Закон за заштита на конкуренцијата (Службен весник на рм" бр.145/2010, бр.136/11, 41/14, 53/16 и 83/18);

[17] Законот за јавните набавки на Република Македонија, Службен весник број 24, 2019 година. Достапен на: **https://www.bjn.gov.mk/wp-content/uploads/2019/05/ZJN_Sluzben-vesnik_24-2018-od-01.02.2019.pdf**, пристапено на: [11.05.2023 година];

[18] Извештај за Северна Македонија за 2022 година во прилог на Комуникацијата на Комисијата до Европскиот парламент, Советот, Европскиот економско-социјален комитет и Комитетот на регионите Комуникација за Политиката за проширување на ЕУ за 2022 година;

[19] Коевски, Г., Тушевска Гавриловиќ Б., Спасевски Д., The concept of leniency in North Macedonia, Competition Law (in Pandemic Times): Challenges and Reforms, 5. 2021;

[20] Национална стретегија за одржлив развој (2009-2030), преземена од: **https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/strategii/MZHSPP/nacionalna-strategija-za-odrzliv-razvoj-vo-rsm.pdf**, [пристапено на 12.05.2023 година];

[21] Парискиот договор за климатски промени од 2015 година. Види повеќе: **https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement?gclid=CjwKCAjw-7OlBhB8EiwAnoOEk7AXWQsR8ifpn9Mw0_Bh_-Eu0kFC9KEjKRfZRJVxa5a8rQIm5VY0pXxoCFrEQAvD_BwE**, [пристапено на 11 Април 2023 година].

Билјана Тодорова

ПРЕКУ ПРИСТОЈНА РАБОТА ЗА МЛАДИТЕ ЛИЦА ДО ОДРЖЛИВ РАЗВОЈ

1. Вовед

Целите за одржлив развој (Агендата 2030) на Обединетите нации (ОН) се претставени преку 17 взаемно поврзани цели донесени во 2015 година. Осмата од нив има за цел обезбедување „добри работни места и економија". Нејзиниот официјален текст гласи: „промовирање на инклузивен и одржлив економски раст, вработување и пристојна работа за сите". Осмата цел има 12 таргети (потцели) коишто треба да бидат постигнати до 2030 година, а напредокот кон нивното постигнување се мери со помош на 17 показатели. Една од потцелите (8.5) е „До 2030 година да се постигне целосно и продуктивно вработување и пристојна работа за сите жени и мажи, вклучително и за младите лицата и лицата со попреченост и еднаква плата за работа со еднаква вредност." [1] Како индикатори се земаат просечната часовна заработка на вработените од женски и машки пол, по занимање, возраст и лица со инвалидитет; и стапка на невработеност, по пол, возраст и лица со инвалидитет.[2] Од ова можеме да видиме дека пристојната работа за сите зазема високо место меѓу поставените приоритети на Агендата за одржлив развој до 2030 година.

Од друга страна, поимот пристојна работа за прв пат е формулиран од Меѓународната организација на труд (МОТ) во 1999 година во Агендата за пристојна работа и содржи четири основни елементи: примена на загарантираните права од работен однос, создавање услови и можности за вработување, соодветна социјална заштита и социјален дијалог.[3] Може да се каже дека, покрај во оваа за која зборуваме - посебна цел за одржлив развој под реден број 8, овие основни елементи на пристојната работа по концептот на МОТ, станаа дел од голем број други цели и потцели на Агендата, некаде директно некаде индиректно.

Од тогаш па до денес, од МОТ се промовира концептот за пристојна работа што претпоставува продуктивна работа во услови на слобода, еднаквост, сигурност и достоинство. Пристојната работа значи можност за постоење продуктивна работа што носи правични примања, сигурност на работното место и социјална заштита, подобри изгледи за личен развој и социјална интеграција, слобода на луѓето да ги искажат своите проблеми, да

[1] https://northmacedonia.un.org/mk/sdgs/8, посетено на 0.10.2022.
[2] ILO, ILO MANUAL, *Decent work indicators guidelines for producers and users of statistical and legal framework indicators*, September 2013, стр. 12.
[3] International Labour Review, *Decent work: Concept and indicators*, Vol. 142, No. 2, 2003, стр. 113.

се организираат и да учествуваат во носењето на одлуките што влијаат врз нивните животи, како и еднакви можности и третман за сите.[4]

Целите за целосно вработување и пристојна работа за сите се централни цели и на Обединетите нации и на МОТ, а повеќето земји се членки на двете организации. Покрај тоа, двете организации имаат развиено прецизни стандарди за целосно вработување и пристојна работа и во повеќето аспекти тие се усогласуваат едни со други. Понатаму, двете организации имаат воспоставено повеќе механизми за техничка помош, следење и одговорност за унапредување на пристојната работа за сите.[5]

Оттука, како што се наведува во Агендата 2030 – членките на ОН ќе работат на изградба на економија фокусирана на благосостојбата на луѓето, меѓу другото и „Со промовирање пристојна работа за сите“ ... тие (ОН) отидоа малку понатаму во однос на претходната стратегија за глобален развој, а тоа се Милениумските развојни цели, кои важеа до 2015 година, а во кои не беше вклучена пристојната работа како посебна цел.

Дополнително, и Милениумската декларација на ОН од 2000 година на само едно место ја споменува пристојната работа, и тоа само за младите, преку тоа што ги обврзува земјите членки на ООН да „развијат и усвојат стратегии кои ќе им дадат реална шанса на сите млади луѓе да се најде пристојна и продуктивна работа“.[6] Како што напоменавме, поставените Целите за одржлив развој до 2030 година не само што го препознаваат постигнувањето пристојна работа за сите (забележуваме дека има проширување на опфатот на лица, не само младите) како еден од глобалните развојни приоритети, туку тие веќе поставија јасни и мерливи показатели (индикатори) со цел за следење на нејзиното остварување. Тие се: можности за вработување, соодветна заработка и продуктивна работа, пристојно работно време, баланс на работата, семејството и личниот живот, работа која треба да се укине, стабилност и сигурност во работата, еднакви можности и третман при вработување, безбедна работна средина, опфат на социјалното осигурување, постоење на развиен социјален дијалог и претставници на работници и работодавачи.[7]

Со ваквото вградување на меѓународните трудови стандарди (утврдени со конвенциите и препораките на МОТ како два правни инструмени кои оваа организација ги донесува, а кои земјите треба да ги

[4] https://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang--en/index.htm, пристапено на 06.10.2022.
[5] Diane F. Frey Diane.Frey@cuny.edu and Gillian MacNaughton, *A Human Rights Lens on Full Employment and Decent Work in the 2030 Sustainable Development Agenda*, SAGE OpenVolume 6, Issue 2, April-June 2016.
[6] https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_55_2.pdf, пристапено на 06.10.2022.
[7] Sustainable Development Solutions Network, *Indicators and a monitoring framework for Sustainable Development Goals: Launching a data revolution for the SDGs*, 2015, http://unsdsn.org/resources/publications/indicators/, пристапено на 07.0.2022

ратификуваат) во Целите за одржлив развој на ОН, дополнително се олесни утврдувањето на состојбите во земјите членки на ОН и МОТ, како и нивна меѓусебна споредба.

2. Пристојната работа во националното законодавство

Република Северна Македонија е земја членка и на ОН (од 8 април 1993 година), и веднаш потоа и на МОТ (од 28 мај 1993 година) и ратификувала вкупно 80 Конвенции меѓу кои спаѓаат и сите осум фундаментални Конвенции на МОТ, во кои се среќаваат четирите основни елементи на пристојната работа, онака како што таа ја дефинира: отворање на нови работни места, социјална заштита, гаранција на правата на работниците и социјален дијалог.

Со кандидатски статус за земја членка на Европската Унија (ЕУ) од 17.12.2005 година, како држава имаме обврска да го усогласиме целокупното национално законодавство со регулативата на ЕУ, оттаму и она од областа на вработувањето и обезбедување пристојната работа за млади лица. Законот за работните односи од 2005 година[8] (ЗРО) е во голема мера веќе усогласен со тринаесетте ЕУ директиви од областа на пазарот на трудот и заштитата правата на работниците. Во врска со поглавјето 19 (социјална политика и вработување), забелешките се однесуваат пред сè на потребата на подобрување на пристапот на младите и граѓаните кои се долго време невработени и имаат потреба од нови работни вештини до пазарот на трудот.[9]

Република Северна Македонија како членка на Советот на Европа ја има ратификувано и делумно имплементирано во своето законодавство Ревидираната Европска социјална повелба на Советот на Европа бр. 163 од 1988 година. Оваа Повелба, која во својата првична верзија од 1950 година ги заштитувала основните човекови права, во последователните ревизии се надградува и станува еден од основните меѓународни документи за заштита на правата на работниците и условите за работа. Стандардите на оваа Повелба се применети во Законот за работните односи (ЗРО), Законот за социјална заштита (ЗСЗ) и неколку други закони кои ја регулираат социјалната заштита и заштитата на работното место. Делумната имплементација на Ревидираната Европска социјална повелба се однесува на областите на вработување, социјална заштита, еднакви можности, заштита при невработеност, право на колективна заштита и колективно преговарање, како и во областа на права на децата, млади и работничките на породилно отсуство.

[8] Закон за работни односи, „Службен весник на РМ" бр.33/2015.

[9] Европска Комисија, *Работен документ на службите на комисијата, Извештај за Северна Македонија за 2021 година, Комуникација за Политиката за проширување на ЕУ за 2021 година*, стр. 97.

Во периодот од 2007 година до 2016 година, поднесени се шест извештаи во кои се известува за степенот на усогласеност со Повелбата од 1961 година и три извештаи за усогласеност со ревидираната Повелба.[10] Врз основа на извештаите, Советот на Европа има формулирано заклучоци во кои наведува дека има потреба од подобрувања во имплементацијата на членовите 1, 2, 6, 7, 8, 16 и 19, со напомена за несоодветноста на мерките во борбата против невработеноста. Дополнително, заклучоците укажуваат и на отстранување на пречките за вработување на странци, зголемување на периодот на финансиска поддршка на невработените, намалување на периодот на медицински прегледи на работници помлади од 18 години и појаснување на заштитата на работниците под 18 години кои сè уште се во период на образование. Членот 7 од ревидираната Социјална повелба на Советот на Европа, кој ја регулира заштитата на младите и децата во работни односи, вели дека младите кои сè уште се во периодот на задолжително образование, не смеат да бидат подложни на вработувања кои ќе влијаат на континуитетот на нивното образование.

Овој член е во колизија со членот 172 од ЗРО кој вели дека работниците кои сè уште не наполниле 18 години подлежат под посебна заштита. Во Република Северна Македонија средното образование е задолжително, но предвидува остварување работна практика во стручните средни училишта. Членовите 173 до 175 од ЗРО ги регулираат условите на вработувања на работници под 18 години, посебно членот 174 кој наложува работникот под 18 години да не работи повеќе од 8 часа дневно и 40 часа неделно. Оваа временска рамка е предвидена за работници над 18 години и негативно влијае на образовниот процес на работникот кој сè уште не го завршил задолжителното средно образование. Понатаму, членот 9 од повелбата препорачува работниците помлади од 18 години да бидат предмет на редовни медицински проверки. Редовна медицинска проверка за оваа категорија на работници не е предвидена со ниту еден член од ЗРО или од Законот за безбедност и здравје при работа.[11] Освен што ставот 2 од членот 173 од ЗРО нејасно пропишува дека и покрај тоа што е забрането работниците под 18 години да бидат ангажирани на тешки работни места, регулирањето на оваа забрана од првиот став на член 173 е регулирана со одлуки од министрите за здравство и за труд и социјална политика. Треба да се посочи дека редовните лекарски прегледи за работниците под 18 години не се пропишани со ниту една одредба во ЗРО или Законот за безбедност и здравје при работа. Недостатокот на јасност во однос на забраната на младите работници да се занимаваат со опасна работа, заедно со отсуството на барања за медицински преглед, остава простор за нерегулирани практики за вработување кои можат да го загрозат нивното здравје и благосостојба.

[10] Овие извештаи се однесуваат на членовите 1, 3, 7, 8, 11, 12, 13, 15,16,17, 19, 20, 24, 27, 30 и 31 од Ревидираната Европска социјална повелба и степенот на усогласеност на македонското законодавство со нив.

[11] Закон за безбедност и здравје при работа, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 92/2007 и сите досегашни измени и дополнувања.

Северна Македонија го нема ратификувано Дополнителниот протокол на Ревидираната европска социјална повелба од 1995 година, со кој се формира Европски комитет за социјални права да одлучува по жалбите против земјите членки на Советот на Европа поднесени од домашни или меѓународни организации.

Може да се забележи дека државата прави напори да го усогласи домашното законодавство со меѓународните стандарди и ја воочува потребата за понатамошни подобрувања во спроведувањето и усогласувањето на трудовите закони и заштитата на работничките права, особено во однос на младите работници и нивниот пристап до пристојна работа.

2.1. Младите лица во одредбите од Законот за работни односи

Во македонското трудово законодавство како „млади работници“ се класифицираат групи лица што припаѓаат на различни возрасни граници. Конкретно, членот 42 од Уставот ја утврдува старосната граница за вработување, во која се вели дека не можат да се вработат лица помлади од 15 години. Малолетните лица имаат право на посебна заштита при работа и не смеат да бидат вработувани на работни места што се штетни за нивното здравје и моралот. ЗРО, вклучувајќи ги и неговите специфични одредби како што се член 18 и член 250, дополнително го регулира вработувањето на млади работници, малолетни лица, студенти и ученици. ЗРО во групата „млади лица“ ги опфаќа работниците што сè уште не навршиле 18-годишна возраст (т.е. групата лица од 15 до 18 години). Согласно прописите на националното трудово право, оваа категорија работници има право на „посебна заштита“ во работниот однос. Од друга страна, за потребите на анализите на пазарот на трудот и креирање на политики за вработување, вообичаено во групата „млади лица“ се вбројуваат лицата од 15 до 24 или до 29 години. ЗРО во член 18 ја уредува способноста за склучување на договор за вработување со младо лице под 18 години возраст. Способноста за склучување на договор за вработување се стекнува пред полнолетството, со 15 години возраст и ако има општа здравствена способност. Меѓутоа, на малолетното лице му е потребна и писмена согласност од родител, посвоител или старател. Доколку се склучи договор за вработување со лицето кое се уште не ја достигнало потребната возраст, тој се смета за непостоечки. Санкцијата во таков случај не е невалидност (неважност) на договорот, туку отсуство на правно дејство, што значи дека договорот е ништовен бидејќи е забранета работата на деца под 15 години.[12] Членот 250

[12] Тоа произлегува од директивата на ЕУ за заштита на младината, како и од Конвенцијата на МОТ бр. 138 за минималната возраст за склучување на работниот однос и при исполнување услови за работа. Беловски, В., Мајхошев, А., *Трудово право*, Универзитет "Гоце Делчев" Штип, Правен факултет, Штип, 2017, стр. 93.

се однесува и на „работата на деца под 15 години, студенти и ученици“, наведувајќи дека „работодавачот може учениците кои наполниле 14 години возраст и студентите да вршат практична работа во рамките на образовната програма.“

Погоре наведените одредби ги поставуваат критериумите и условите за склучување договор за вработување, обезбедувајќи посебна заштита за младите работници и воспоставување ограничувања на видовите на работа што можат да ја вршат малолетните лица. Дополнително, други релевантни правни акти и политики може да ја надополнат правната рамка за да се обезбедат правата, безбедноста и благосостојбата на младите работници на национално ниво.

3. Предизвици на младите на пазарот на труд и пристојната работа

Вработувањето на младите во Северна Македонија веќе подолго време е актуелен предизвик, а проблемите со кои тие се соочуваат за влез на пазарот на трудот се: ограничен број на достапни работни места, отсуство на пристојно платени работни места, образовни квалификации што не се во согласност со барањата на работодавачот, просечниот период за премин на младите лица од училиште на работа (2,5 години), непостојаност на работното место и вработени со договор за привремено вработување. Податоците од веќе направени истражувања говорат дека младите луѓе, во просек, имаат трипати поголема веројатност да бидат невработени од возрасните.[13] Тука е и проблемот со младите кои не се во евиденција на вработени, не се во образовен процес, ниту се во процес на обуки во државата.

Анализата на бројот и структурата на сегашните официјално невработени лица покажува дека во Северна Македонија поголем дел од невработените се млади лица до 29-30 години.[14] Нивната невработеност е особено голема во руралните подрачја и, оттука, потребно е преземање соодветни мерки за зголемување на вработеноста на специфични групи и во специфични географски области. Таквата состојба е предизвик надлежните институции да преземаат мерки за намалување на невработеноста кај младите затоа што со тие мерки постепено се решаваат сегашни, но и потенцијални идни економски, социјални и популациско-миграциски проблеми. Високата стапка на невработеност на младите лица значи загуба на инвестициите во образованието и обуката, намалена даночна основа и

[13] *Global Employment Trends for Youth 2022: Investing in transforming futures for young people*. Geneva: ILO, 2022, стр. 26.

[14] Преглед на на невработени лица според возрасна структура со состојба на 30.04.2022 година, https://av.gov.mk/content/Statisticki%20podatoci/%D0%90%D0%B2%D0%B3%D1%83-%D1%81%D1%82%202022/P2vozrast082022.xls.pdf, пристапено на 10.10.2022.

повисоки социјални трошоци, а истовремено долгите периоди на невработеност во раните фази на животот негативно влијаат врз изгледите за вработување во текот целиот работен век на младите луѓе.[15] Доколку го споредиме бројот на невработени од 2007 година кога за прв пат се воведе програмата Гаранција за млади (слика 1), со последните бројки на невработени од август 2022 година (слика 2) за возрасната категорија на млади од 15 до 29 години, се забележува дека бројот на невработени кај оваа категорија не се разликува многу. Тоа значи дека, и покрај големиот број на активни мерки и програми наменети за намалување на невработеноста, бројките покажуваат дека мерките не ја имаат потребната ефикасност за оваа возрасна категорија на граѓани.

Слика 1: Преглед на невработени лица според возрасна структура со состојба на 31.12.2017

АГЕНЦИЈА ЗА ВРАБОТУВАЊЕ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА П-2

ПРЕГЛЕД
невработени лица според возрасна структура
со состојба на 31.12.2017 година

	Центар за вработување	Вкупно		Од 15-19 год.		Од 20-24 год.		Од 25-29 год.		Од 30-34 год.		Од 35-39 год.		Од 40-44 год.		Од 45-49 год.		Од 50-54 год.		Од 55-59 год.		60 год. и пов.	
		Се	Жени	Се	Жени	Се	Жени	Се	Жени	Се	Жени	Се	Жени	Се	Жени	Се	Жени	Се	Жени	Се	Жени	Се	Жени
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24
1	Берово	1274	583	21	9	101	45	146	75	115	60	138	69	95	47	130	66	146	73	193	84	189	55
2	Битола	5708	2877	67	33	398	195	602	321	587	345	506	302	520	309	521	293	584	302	922	453	1001	324
3	Валандово	658	258	9	4	54	27	85	41	63	33	47	25	46	16	45	19	66	26	111	35	132	32
4	Велес	3939	1648	66	27	287	146	336	149	316	164	327	143	295	139	312	122	453	200	830	354	717	204
5	Виница	737	252	10	2	38	20	48	23	47	18	50	20	44	16	53	15	88	38	178	58	181	42
6	Гевгелија	948	398	21	5	48	22	78	44	65	35	68	39	89	35	75	30	83	39	181	76	240	73
7	Гостивар	5994	2037	92	35	521	240	730	314	606	242	617	225	599	166	666	203	734	232	849	274	580	106
8	Дебар	1583	465	23	11	169	59	197	65	166	60	196	64	177	66	173	60	163	39	166	27	153	14
9	Делчево	1440	689	15	5	87	53	111	60	142	71	100	58	124	62	119	58	187	97	322	137	233	88
10	Демир Хисар	921	470	10	7	73	35	129	68	106	61	97	60	90	50	109	65	106	53	131	55	70	16
11	Кавадарци	1995	960	44	16	161	79	174	104	185	102	200	109	160	77	209	124	237	123	298	133	327	93
12	Кичево	3214	1395	51	14	323	157	416	204	354	162	304	144	336	144	343	144	384	154	430	186	273	86
13	Кочани	2526	912	47	24	186	102	208	114	175	77	191	91	185	64	198	68	270	90	504	155	562	127
14	Кратово	737	366	13	7	39	18	72	44	64	38	54	31	51	32	70	39	121	66	143	58	110	33
15	Крива Паланка	2935	1620	45	21	206	108	277	163	264	173	276	186	306	188	336	192	389	231	521	259	315	99
16	Крушево	892	320	16	8	90	33	126	42	93	33	90	36	70	25	77	30	103	43	139	49	88	21
17	Куманово	9791	3779	180	77	789	398	1000	477	841	370	815	398	1028	390	1133	357	1254	436	1542	583	1209	293
18	Македонски Брод	1201	516	21	9	92	35	116	49	110	63	87	47	103	42	117	53	214	105	205	82	136	31
19	Неготино	1311	549	37	14	96	39	130	70	110	58	101	51	121	66	96	44	158	67	259	91	203	49
20	Охрид	3584	1689	30	13	223	122	359	205	315	151	323	179	315	157	299	146	412	209	713	336	595	171
21	Прилеп	7380	3366	125	53	741	354	919	444	752	386	755	394	738	356	647	276	809	387	1031	442	863	274
22	Пробиштип	1178	521	15	4	74	36	106	60	103	63	93	56	89	60	105	48	141	51	269	85	183	58
23	Радовиш	1508	699	53	26	131	58	147	73	125	63	117	52	140	66	111	52	161	83	293	155	230	71
24	Ресен	1443	614	11	3	146	67	215	108	173	78	130	62	124	45	110	49	156	69	206	87	172	46
25	Свети Николе	1320	523	29	14	101	51	121	64	111	51	88	34	79	36	78	36	160	69	312	116	241	52
26	на град Скопје	16932	7124	243	76	998	485	1525	744	1359	671	1350	679	1806	839	1900	780	2193	937	2904	1119	2654	794
27	Струга	3156	1371	60	25	367	185	412	220	282	135	284	126	326	134	305	109	380	159	432	187	308	91
28	Струмица	3342	1342	104	47	347	158	373	160	269	114	303	114	308	127	283	92	390	152	551	242	414	136
29	Тетово	12395	4084	147	49	968	452	1481	727	1425	618	1292	446	1331	390	1490	372	1600	432	1675	404	986	194
30	Штип	2352	1046	36	12	155	86	197	118	145	79	173	68	131	55	147	64	268	128	550	249	550	187
	Вкупно	**102394**	**42473**	**1641**	**650**	**8009**	**3865**	**10836**	**5350**	**9468**	**4574**	**9172**	**4308**	**9826**	**4199**	**10257**	**4006**	**12410**	**5090**	**16860**	**6571**	**13915**	**3860**

Извор: Податоците се преземени од веб-страната на Агенција за вработување на Република Северна Македонија

[15] Сојуз на синдикати на РСМ, Секција на млади, *Програма за работа на Секцијата на млади на Сојузот на синдикатите на Македонија 2018-2020*, достапна на https://www.ssm.org.mk/-mk/sekcija-na-mladi, посетено на 07.10.2022.

Слика 2: Преглед на невработени лица спорд возрасна структура со состојба на 30.04.2022

АГЕНЦИЈА ЗА ВРАБОТУВАЊЕ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА П - 2

ПРЕГЛЕД
на невработени лица според возрасна структура
со состојба на 30.04.2022 година

	Центар за вработување	Вкупно		од 15 до 19 години		од 20 до 24 години		од 25 до 29 години		од 30 до 34 години		од 35 до 39 години		од 40 до 44 години		од 45 до 49 години		од 50 до 54 години		од 55 до 59 години		од 60 години и повеќе	
		Се	Жени	Се	Жени	Се	Жени	Се	Жени	Се	Жени	Се	Жени	Се	Жени	Се	Жени	Се	Жени	Се	Жени	Се	Жени
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24
1	Берово	1224	626	16	9	84	43	102	52	127	70	101	60	144	85	122	61	138	79	191	96	199	71
2	Битола	5369	2783	83	40	411	217	533	281	517	292	610	360	523	285	556	308	545	294	799	399	792	307
3	Валандово	792	346	7	5	58	30	62	34	91	40	74	39	73	38	83	33	87	41	109	45	148	41
4	Велес	4272	2147	65	36	348	202	393	218	438	215	439	249	457	230	436	234	464	256	663	333	569	174
5	Виница	761	343	12	6	51	25	65	28	53	31	52	24	84	41	73	32	88	53	118	47	165	56
6	Гевгелија	1428	735	12	6	82	38	101	66	102	59	146	72	151	90	143	72	130	71	263	141	298	120
7	Гостивар	9491	4796	155	72	838	396	972	498	1028	561	1042	558	955	529	1083	587	1138	587	1246	615	1034	393
8	Дебар	2493	1304	46	25	282	159	272	134	290	163	253	139	299	165	312	184	282	157	281	132	176	46
9	Делчево	1302	686	16	7	80	38	93	61	103	68	108	65	105	58	127	64	167	87	256	139	247	99
10	Демир Хисар	714	364	8	5	48	26	65	31	81	44	68	42	68	44	86	48	84	43	104	56	102	25
11	Кавадарци	1647	835	38	17	151	83	166	86	149	80	132	73	152	79	158	95	186	106	227	125	288	91
12	Кичево	3583	1787	48	23	349	177	434	230	350	179	361	197	354	194	423	222	431	228	435	201	398	136
13	Кочани	2904	1374	81	40	252	128	247	138	245	127	223	112	256	133	278	112	330	175	423	197	569	212
14	Кратово	501	284	6	2	22	16	28	15	31	19	47	34	43	30	53	32	77	46	106	62	88	28
15	Крива Паланка	2381	1340	33	11	141	79	188	110	236	143	245	156	252	158	262	155	316	194	410	234	298	100
16	Крушево	958	445	10	4	86	43	117	65	121	54	99	44	97	50	93	50	85	40	125	58	125	37
17	Куманово	12855	6812	177	87	1258	679	1220	692	1104	597	1024	569	1193	654	1670	943	1859	1026	2023	1091	1327	474
18	Македонски Брод	1341	674	25	11	111	60	99	54	106	46	101	55	103	70	137	65	170	105	281	146	208	62
19	Неготино	994	486	18	9	78	40	85	50	79	51	87	52	79	47	87	51	94	50	175	84	212	52
20	Охрид	3455	1702	23	9	211	103	286	165	296	159	343	194	294	156	339	185	377	201	574	297	712	233
21	Прилеп	7708	3667	161	86	643	307	791	425	812	406	764	386	846	455	862	429	786	377	1033	470	1010	326
22	Пробиштип	974	517	15	9	55	33	90	57	88	51	76	49	72	44	77	50	96	52	218	87	187	85
23	Радовиш	2505	1335	62	40	214	119	243	126	263	139	266	156	246	134	299	159	248	130	286	157	378	175
24	Ресен	1342	626	17	7	117	61	146	73	171	90	144	73	132	67	132	59	135	63	190	86	158	47
25	Свети Николе	1222	600	13	7	79	45	120	67	109	62	87	46	72	42	87	56	129	70	239	114	287	91
26	на град Скопје	23162	11939	331	174	1978	1059	2180	1205	2190	1121	1946	1062	2422	1378	3167	1782	3142	1669	3189	1596	2617	893
27	Струга	3866	1859	79	30	382	171	424	205	421	231	360	191	407	203	405	205	423	192	547	282	418	149
28	Струмица	5216	2669	167	85	587	327	530	263	533	270	510	282	553	291	560	274	518	276	683	344	575	257
29	Тетово	15086	7571	210	95	1390	732	1567	859	1592	896	1556	891	1710	913	1759	958	1784	886	2068	907	1450	434
30	Штип	2908	1475	65	34	234	134	179	89	224	123	230	115	266	121	260	144	294	164	595	334	561	217
Вкупно		**122454**	**62127**	**1999**	**991**	**10620**	**5570**	**11798**	**6377**	**11950**	**6387**	**11494**	**6345**	**12408**	**6784**	**14129**	**7649**	**14603**	**7718**	**17857**	**8875**	**15596**	**5431**

Извор: Податоците се преземени од веб-страната на Агенција за вработување на Република Северна Македонија

Во таа насока, вреди да се споменат и истражувања кои даваат податоци дека на национално ниво повеќе од половина, односно 53 %, од младите размислуваат или се решени да заминат од државава.[16] Главно мотивите се економски, но, покрај желбата за подобрување на економскиот стандард, тоа би го сториле и со цел да се здобијат со поквалитетно образование.

Во споредба со возрасните категории, кај младите работници постои поголема веројатност за засновање работен однос со склучување договори за привремено вработување. Ваквите договори може да го попречат нивниот пристап до бенефиции што зависат од работниот стаж и плаќањето придонеси (како паричните надоместоци во случај на невработеност, здравствено, пензиско и инвалидско осигурување). Кога некое младо лице е

[16] Исто.

изложено на продолжени периоди на вработување врз основа на договор за привремено вработување, неговата положба во однос на плаќањето на придонесите и можностите за планирање на иднината се ограничени. Привременото вработување, исто така, го зголемува притисокот врз младите работници, „принудувајќи“ ги да ги докажуваат своите „натпросечни“ квалитети пред работодавачите со единствена цел, да го осигурат продолжувањето на нивните договори за вработување на определено време.[17]

Информациите за бројот на младите луѓе што работат во неформалната економија често се недоволни, недостапни или едноставно непостојни, најчесто се собираат од Агенцијата за вработување на Република Северна Македонија. Иако капацитетот на Агенцијата за вработување за обезбедување услуги и програми за вработување се подобри значително во изминатите години, сè уште постојат неколку структурни и организациски прашања што треба да се адресираат пред неа, за да може во целост да ја врши својата улога на главен спроведувач на услуги за активирање и мерки за интегрирање на пазарот на труд.[18]

4. Што се презема за промовирање на концептот пристојна работа?

Во последните децении, има значителни промени во возрасната структура на населението во Северна Македонија, а овој тренд се очекува да продолжи и во наредниот период. Уделот на младите луѓе (15-29) во вкупното население опадна од 27,9% во 1970 година на 20,3% во 2018 година, додека, пак, уделот на старото население (на возраст од 65 и повеќе години) се зголеми од 4,7% на 20,4% во истиот период. До 2030 година уделот на младите луѓе се очекува да опадне на 16,4%, додека, пак, работоспособното население (15 до 64) ќе се намали за повеќе од 100 000 лица.[19]

Имајќи ги предвид претходните податоци, а и фактот што нашата држава е една од земјите со највисока стапка на невработеност во светот и екстремно ниска стапка на вработеност на млади лица, неодамна се наметна потреба за проучување и разрешување на проблематиката за вработеноста на младите лица. Бидејќи е јасно дека основната одговорност за промовирање на вработувањето на младите ја има државата, оттука главните политики се разработуваат во Национална стратегија за

[17] Корбанезе, В., Росас, Ц., *Права на младите на работното место: упатство за инструкторите*, Меѓународна канцеларија на трудот – Женева: МОТ, 2015, стр. 28.
[18] Европска комисија: *Data collection for the monitoring of Youth Guarantee schemes: 2017,* Брисел, 2018.
[19] Оддел за население на Обединетите нации, Одделение за економски и социјални прашања: *World population prospects: The 2017 revision*, New York. Цитирано во: *План за спроведување на Гаранција за млади* 2020-2022, стр.3.

вработување 2021-2027 година,[20] и соодветен Акциски план за вработување 2021-2023 година, како и во Планот за спроведување на Гаранција за млади 2020-2022 година и Националната програма за достоинствена работа 2019-2022 година. Во овие политики акцентот се става на образованието и обуката, креирањето работни места и претприемништвото, вклучувањето на младите лица на пазарот на трудот и на институционалните реформи.

Во Националната стратегија за вработување 2021-2027 година и Акциски план за вработување 2021-2023 година, се наведуваат три стратегиски цели што треба да се постигнат за унапредување на целосно, продуктивно и слободно избрано вработување, поточно: подобрување на квалитетот на образовните исходи на сите нивоа; зајакнување на улогата на политиките за развој на економијата и претпријатијата во создавањето пристојни работни места; и зајакнување на инклузивноста на политиките на пазарот на трудот. Се очекува дека спроведувањето на овие цели ќе придонесе за намалување неусогласеност на вештините со потребите на пазарот на трудот, за зголемување на учеството на возрасните во обуката, намалување на невработеноста на младите и на возрасните, намалување на родовиот јаз во вработеноста, како и за намалување на уделот на лица во ризик од сиромаштија и од социјално исклучување. Останува да видиме дали и како ќе бидат исполнети зацртаните цели.

За да се справи со предизвиците за вработување со кои се соочуваат младите лица (на возраст од 15-29 години) и да ги намали трошоците што невработеноста и недоволната вработеност на младите луѓе ги носат за општеството, во 2017 година се воведе Програмата „Гаранција за млади“. Преку оваа Програма на младите луѓе од 15 до 29 години што не се вработени и не се вклучени во образование и обука им се обезбедува понуда за вработување, континуирано образование и обука, или практиканство во период од четири месеци откако ќе се пријават во Агенцијата за вработување на Република Северна Македонија како невработени лица - активни баратели на работа. Ефектите и долгорочните исходи на програмата се проценуваат преку План за спроведување на гаранција за млади 2020-2022 година, со цел гаранцијата да се имплементира на национално ниво за сите млади лица кои живеат во Северна Македонија во наведената возрасна група.

Како резултат на недоволните можности за вработување, неадекватната заработка и непродуктивната работа, недостигот на стабилност и безбедност на работа, нееднаквите можности и третман во вработувањето, небезбедната работна средина и недоволната застапеност, се донесе и Национална програма за достоинствена работа 2019-2022 година изработена со цел да се креираат работни места, да се прошири социјалната заштита, да се гарантираат правата на работа и да се промовира социјалниот дијалог, како клучни компоненти на економските и социјалните политики.

[20] https://www.mtsp.gov.mk/content/pdf/2021/trud/NSV%202021-2027%20i%20NPV2021-202-3.pdf, посетено на 06.10 2022.

Еден од двата приоритети кои се фокус на програмата е повеќе и подобри работни места за инклузивен раст и подобрени изгледи за вработување на младите лица. Оваа програма, исто така, дава придонес кон напорите за остварување на Целите на одржливиот развој што се утврдени во „Партнерство за одржлив развој – Стратегија на Обединетите нации за 2016–2020 година. Приоритетите на овој стратегиски документ се повеќе и подобри работни места, подобар живот за луѓето од ранливите категории, родова еднаквост, како и почиста и поотпорна животна средина.

5. Заклучок

Република Северна Македонија презема мерки и политики за промовирање на концептот на пристојна работа, особено во однос на вработувањето на младите лица. Некои од основните стратегии и акции вклучуваат подобрување на образованието, поддршка за развој на економијата и претпријатијата, инклузија на младите на пазарот на трудот и институционални реформи.

Програмата на Гаранција за млади обезбедува на младите лица понуда за вработување, образование, обука и практиканство, со цел намалување на невработеноста и недоволната вработеност на младите. Националната програма за достоинствена работа ги поставува работните места и социјалната заштита како приоритети, со фокус на подобрување на изгледите за вработување на младите лица.

Примарната одговорност за промовирање на вработувањето на младите ја има државата, која развива стратегии и акциски планови за вработување. Имплементацијата на овие политики има за цел намалување на неусогласеноста на вештините, зголемување на учеството на возрасните во обука, намалување на невработеноста и социјално исклучување, како и за подобрување на родовата еднаквост и застапеност.

Иако се преземаат значителни напори за подобрување на вработувањето на младите лица, останува да се види дали и како ќе бидат исполнети поставените стратегиски цели и дали ќе се постигне неопходното подобрување во работните можности и обезбедувањето достоинствена работа за младите во државава како *conditio sine qua non* за нејзин развој.

Користена литература

[1] Diane F. Frey Diane.Frey@cuny.edu and Gillian MacNaughton, *A Human Rights Lens on Full Employment and Decent Work in the 2030 Sustainable Development Agenda*, SAGE OpenVolume 6, Issue 2, April-June 2016.

[2] *Global Employment Trends for Youth 2022: Investing in transforming futures for young people*. Geneva: ILO, 2022.

[3] http://unsdsn.org/resources/publications/indicators/

[4] https://av.gov.mk/content/Statisticki%20podatoci/%D0%90%D0%B2%D0%B3%D1%83%D1%81%D1%82%202022/P2vozrast082022.xls.pdf

[5] https://northmacedonia.un.org/mk/sdgs/8

[6] https://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang--en/index.htm

[7] https://www.mtsp.gov.mk/content/pdf/2021/trud/NSV%202021-2027%20i%20NPV2021-2023.pdf

[8] https://www.ssm.org.mk/mk/sekcija-na-mladi

[9] https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_55_2.pdf.

[10] LO MANUAL, *Decent work indicators guidelines for producers and users of statistical and legal framework indicators*, September 2013.

[11] International Labour Review, No. 2, *Decent work: Concept and indicators,* Vol. 142 2003.

[12] Sustainable Development Solutions Network. *Indicators and a monitoring framework for Sustainable Development Goals: Launching a data revolution for the SDG*s, 2015.

[13] Беловски, В., Мајхошев, А., *Трудово право*, Универзитет "Гоце Делчев" Штип, Правен факултет, Штип, 2017.

[14] Европска Комисија, *Работен документ на службите на комисијата, Извештај за Северна Македонија за 2021 година, Комуникација за Политиката за проширување на ЕУ за 2021 година.*

[15] Европска комисија: *Data collection for the monitoring of Youth Guarantee schemes: 2017,* Брисел, 2018.

[16] Закон за безбедност и здравје при работа, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 92/2007 и сите досегашни измени и дополнувања.

[17] Закон за работни односи, „Службен весник на РМ" бр.33/2015 и сите досегашни измени и дополнувања.

[18] Корбанезе, В., Росас, Ц., *Права на младите на работното место: упатство за инструкторите*, Меѓународна канцеларија на трудот – Женева: МОТ, 2015.

[19] Оддел за население на Обединетите нации, Одделение за економски и социјални прашања: *World population prospects: The 2017 revision,* New York. Цитирано во: *План за спроведување на Гаранција за млади 2020-2022*.

[20] Сојуз на синдикати на РСМ, Секција на млади, *Програма за работа на Секцијата на млади на Сојузот на синдикатите на Македонија 2018-2020*.

Милица Шутова

ЗАШТИТА НА ПРАВАТА НА ДЕЦАТА И КОНЦЕПТОТ ЗА ОДРЖЛИВ РАЗВОЈ

1. Вовед

Загадувањето на животната средина е еден од најсериозните проблеми со кои се соочува денешното општество. Денес е тешко да се каже дека дишеме чист воздух, пиеме чиста вода, јадеме здрава храна. Развојот на индустријата, колку што му донесе на човештвото, толку ја наруши природната рамнотежа и баланс. Затоа е обврска на сите, и државни органи и поединци, да ги преземат сите мерки за минимизирање на негативните ефекти на индустријата врз животната средина. Еден од најважните начини за заштита на животната средина се секако правните аспекти на нејзината заштита.

Со децении, прашањето за заштита на животната средина е најдиректно поврзано со јавното право (административно и уставно). Сепак, околностите значително се променија во последниве години. Неодамнешните истражувања покажуваат дека приватното, а со тоа и граѓанското право, има сè поважна улога во оваа област.

Правото на животна средина е нова гранка на правото која сè уште не е доволно развиена и на тој начин претставува комбинација од различни правни области со кои има допирни точки, вклучително и граѓанското право. Имено, нормите на еколошкото право се од посебен карактер и имаат предност во однос на општите норми на другите гранки на правото (lex specialis, derogat legi generali).

Концепцијата за здрава животна средина започнува со Стокхолмската декларација од 1972 година[1] со која се нагласува еколошки развој, подобрување на квалитетот на животот и намалување на заканите и ризиците по живот. Подоцна, во 1992 година е донесена Базелската конвенција за контрола на прекугранични движења на опасен отпад и нејзино отстранување,[2] чија што цел е обезбедување контрола на прекуграничното движење на опасен отпад, како и одговорност за штета настаната од таков опасен отпад. Од суштинско значење се и Декларацијата од Рио за животната средина и развој[3], Конвенцијата од 1982 година за поморско право, Конвенцијата за проценка на влијанието врз животната

[1] Види повеќе: https://www.un.org/en/conferences/environment/stockholm1972.
[2] Види повеќе: https://www.state.gov/key-topics-office-of-environmental-quality-and-transboundary-issues/basel-convention-on-hazardous-wastes/
[3] Види повеќе: https://www.iau-hesd.net/sites/default/files/documents/rio_e.pdf.

средина во прекугранично контекст (ЕСПО Конвенција), Протоколот од Кјото за климатски промени, како и многубројни директиви донесени од страна на Европската Унија за заштита на животната средина.

Во рамки на Европската Унија е донесена Архуската Конвенција[4] чија главна цел е учество на јавноста во одлучувањето што ќе придонесе за заштита на здравјето и благосостојбата на поединците. Архуската конвенција го штити правото на секој човек да живее во здрава животна средина. Тој и гарантира на јавноста три клучни права за прашањата за животната средина и тоа: пристап до информации, учество на јавноста во одлучувањето и пристап до правда.

Меѓусебната поврзаност на граѓанското право и правото на животната средина во однос на заштитата на животната средина, се рефлектира преку одредбите од Законот за заштита на животната средина, Законот за општата управна постапка, Законот за облигационите односи и Законот за парничната постапка.

2. Положбата на детето во парничната постапка

Заштита на животната средина е основ за развој на квалитетот на живот – вклучувајќи ги правата на детето. Додека мултилатералните еколошки договори ја признаваат потребата за заштита и зачувување на животната средина за идните генерации, малкумина се однесуваат на сегашната генерација живи деца како различна од другите возрасни групи.

Правото на детето на здрава животна средина се гарантира со Конвенцијата за правата на детето (во понатамошниот текст ќе се користи скратеницата КПД)[5] и други меѓународни документи.

Во член 24 од КПД[6] во кое на детето се гарантира правото на здравје, се наведува дека загадувањето на животната средина претставува опасност за здравјето и доброто на децата и се обврзуваат државите да спречат опасност и ризик од загадување на животната средина.

Во член 29 во кое на детето му се гарантира право на образование, државата се обврзува образованието на детето да го насочи покрај другото и на развој на почитување на природната средина[7].

Конвенцијата за правата на детето (КПД) е донесена во 1989 година, истата година кога Комисијата за човекови права првпат формално се осврна на животната средина, прашања со решение за движење и фрлање на отровни и

[4] Види повеќе: https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/aarhus_en.
[5] Види повеќе: https://www.unicef.org/northmacedonia/mk/media/16036/file/CRC_MKD.pdf.pdf.
[6] Член 24 од Конвенцијата за правата на децата.
https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child
[7] Член 29 Ibid.

опасни производи и отпадоци. КПД ја споменува животната средина во контекст на ризиците кои загадувањето ги создава за здравјето на децата и во контекст на образованието.

Детето со самото раѓање стекнува правен субјективитет и како субјект на многу правни односи станува носител на права од различна природа.[8]

Покрај традиционалните права, детето ужива и посебни права од семејноправна природа признати со меѓународни и домашни правни акти во согласност со новиот семејноправен концепт кој го чини новиот корпус на правата на детето за остварување на сигурност и негов развој. Корпусот на права опфаќа групи на различни граѓански, семејни, економски културни и социјални права, кои треба да обезбедат потполн и складен развој на неговата личност и развој во семејната средина во согласност со Конвенцијата на правата на детето.

Конвенцијата за правата на детето изврши влијание во унапредување на процесната положба на детето во судските и административните постапки кои се однесуваат на неговите интереси. Со оваа Конвенција за прв пат се уредени фундаменталните права на детето. Членот 12 од Конвенцијата на ОН претставува еден од основните столбови на Конвенцијата. Со него се овозможува детето да биде вистински субјект на правото, а не само пасивен објект на заштита што треба да ја обезбедат родителите или надлежните државни органи. Правото на децата на учеството е, на пример, уставно имплементирано во Парагвај, Финска, Непал, Норвешка и Египет, меѓу другите држави, нагласувајќи ја клучната улога на децата во процесот на одлучување.

Во случаи кога државите не успеале да ја спречат и ублажат штетата по животната средина, пристапот до правдата е суштински аспект на правото на учество и е од клучно значење за заштита на правото на децата на здрава животна средина. Тоа е и инструмент во спречување на повторување на повредите на еколошките права и во заштитата на иднината на сите генерации. Признавањето и гарантирањето на ова основно право е во согласност со модерната идеја за правата на детето, чие спроведување се одвива преку два паралелни процеса: ***преку проширување на границите на деловниот и процесноправниот капацитет на детето и преку конституирање на посебни, наречени партиципативни права, кои му овозможуваат на детето да влијае на неговата положба во поголема мерка***.[9]

Според новиот концепт, правата на детето не се изведени од родителските права и должности како нивен корелатив, веќе се самостојни, лични права

[8] Hrabar, D, Evropska konvemcija o ostvarivanju djecjih prava-poseban zastupnik djeteta, Djete u pravosudnom postupku, Primjena Evropske konvencije o ostvarivanju djecjih prava, стр.105, Zagreb, 2012.
[9] Hrabar, D, op.cit, стр.119.

кои припаѓаат на детето како нивен носител. Детето повеќе не е објект на родителските власти, ниту е исклучиво предмет на заштита на своите родители и други лица, детето добива право да ги штити само своите права во согласност со возраста и душевната зрелост.

Детето може да се јави во различна процесна улога (улога на странка, учесник и сведок) во граѓанско-судска постапка. И покрај бројните правни, социјални, културни и економски препреки, тргнувајќи од неговиот пристап спрема судот, најбитна од сите е отсуството на деловната способност. Сепак, детето мора да биде вклучено во постапката пред да биде донесена било каква одлука која влијае на неговиот сегашен или иден статус. Комитетот на ОН за правата на детето ги повикува државите да постапат по заложбите за заштита на правата на децата и животната средина, со фокус на климатските промени. [10] Во секоја судска постапка треба да се прибави мислење на детето, освен ако стручен орган процени дека тоа не е најдобар интерес на детето (се мисли на Центарот за социјални работи). Во суштина, правото на детето претставува признавање и зачувување на неговиот правен субјективитет и овозможување на активната улога на детето како субјект, а не како пасивен објект во разни општествени односи. Изразување на мислењето е последица на сопствените гледишта. Поедини права кои му се признати на детето, de facto не може сам да ги штити во постапка, иако како носител на тие права му е призната активна процесна легитимација поради тоа што е малолетно нема парнична способност.[11]

Постапките во кои се одлучува за интересите на детето се итни. Освен тоа што овие постапки се сметаат за итни и постои отстапување од начелата на парничните постапки кои важат за општите парнични постапки,[12] нашиот законодавец не пропишува критериуми на основ кои се темели таа итност. Не се пропишани рокови за завршување на тие постапки. Постои потреба од допрецизирање на одредбите од законот за парничната постапка кои се однесуваат на итните постапки. Тука се поставува прашањето-дали поради тоа настапуваат последици во пракса?... Ако направиме анализа на судската пракса во однос на траењето на овие постапки ќе забележиме дека тие постапки не се итни односно приоритетни, од причина што голем дел од нив траат и по 3-4-5 години. Ако го анализираме законодавството на земјите во регионот ќе забележиме дека јасно прецизно се дефинирани овие прашања во согласност со потребите на правата на детето, односно усогласени согласно Конвенцијата на правата на детето. Според ЗС во Србија итноста на постапката се огледа и во законските рокови кои се предвидени кај овие постапки, бидејќи првото рочиште мора да се закаже и одржи во рок

[10] Генерален комитет. Бр26. https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/-crc/gcomments/gc26/2023/GC26-Child-Friendly-Version_English.pdf

[11] Шутова, М, Примена на член 12 од Конвенцијата за правата на детето во судските постапки во Република Северна Македонија, Меѓународна научна конференција Охридска правна школа, Јуридика Прима, 2109.

[12] Станковиќ, Г, Грађанско процесно право, Прва свеска, IX измењено и допуњено издање, Мегатренд Универзитет, Београд, стр.583, 2013 година.

од 15 дена од денот кога тужбата е примена во судот односно е отпочната парничната постапка.[13] Од таа причина бидејќи се работи за заштита на правата на детето, и второстепениот суд е должен да одлучи по жалба во рок од 30 дена од денот кога му е доставена жалбата. За да можеме да зборуваме за остварување на правото на детето пред се треба да се направи детална и системска промена на законодавството (на материјалното и процесното).

Децата и младите се клучни чинители на промените во справувањето со климатската и еколошката криза, која ризикува да го поништи деценискиот напредок во борбата за основните права на децата. Иако често не им се дава простор да учествуваат во донесувањето одлуки за нивната животна средина, децата и младите сè повеќе го креваат својот глас затоа што разбираат дека вонредните состојби во животната средина се прашања на меѓугенерациската правда. Потребите и приоритетите на децата и младите не може да се игнорираат во инклузивен пристап за справување со климатската и еколошката криза.

3. Учество на децата во креирањето политики и еко-активизмот

Децата, особено од најранливите и најмаргинализираните средини, се повеќе изложени и несразмерно погодени од сите видови на еколошка штета од која било друга група, и покрај тоа што се најмалку одговорни за тоа. Речиси секое дете на земјата е изложено на барем еден вид климатска и еколошка опасност, шок или стрес, што влијае на нивната способност да ги реализираат во потполност правата што му се загарантирани. Климатската криза и загубата на биодиверзитетот се закани кои ќе го трансформираат детството и ќе ја загрозат одржливата иднина за децата и идните генерации на глобално ниво. Од витално значење е децата да ги остварат своите права за безбедна, чиста, здрава и одржлива животна средина.

Еколошките ризици имаат влијание врз здравјето и развојот на децата, од зачнувањето до детството и адолесценцијата, а исто така и до зрелоста. Животната средина ја одредува иднината на детето. Неповолните услови на животната средина и загадувањето се главен придонесувач за детските смртни случаи, болести и инвалидитет, особено во земјите во развој.

Децата се особено ранливи на одредени еколошки ризици, вклучувајќи: загадување на воздухот; несоодветна вода, санитација и хигиена; опасни хемикалии и отпад, зрачење; климатска промена; како и заканите кои се појавуваат како е-отпад. Секое дете има право на здрава чиста животна средина. Правата на детето започнуваат со безбедно засолниште, исхрана, заштита од катастрофи и конфликти и го поминуваат

[13] Porodični zakon, Srbija, ("Sl. glasnik RS", br. 17/2023 i 27/2024).

животниот циклус: пренатална грижа за здраво раѓање, чиста вода, воздух и санитација, здравствена заштита и образование. Децата се најосетливата група, затоа што имаат организам во развој и побрзо дишење, а со тоа и побрзо внесување на загадените материи во телото. Тие се најпогодени, особено во грејната сезона, кога концентрацијата на цврстите честички е зголемена.

Еколошкото образование на децата од предучилишна возраст е важна фаза во развојот на детето. Во овој период, малите луѓе почнуваат вистински да се интересираат за светот околу нив. Наставниците, зборувајќи во најширока смисла на зборот, се клучен елемент од образовниот процес, почнувајќи уште од предучилишното воспитување на децата, кон основното и средното образование. Затоа, јасно е дека се потребни истражувања насочени кон нив бидејќи единствено со правилно разбирање на нивните ставови, барања и потреби, може да се очекува успешна реализација на програмата. Клучен предизвик на образовните процеси и програми е да бидат современи и да ги следат општествените текови, промените да бидат соодветно и навремено обработени за децата да можат да ги препознаат овие проблеми и да бидат подготвени и свесни за предизвиците кои се дел од општеството. Наставниците и воспитувачите се наоѓаат во центарот на овие предизвици, и иако процесот е комплексен, системски и зависен од многу фактори, тие се мостот преку кој децата интелектуално се развиваат и го добиваат своето образование и, општо, погледот кон светот.

Ниту една група не е поранлива на еколошка штета од децата. Загадувањето на воздухот, загадувањето на водата и изложеноста на токсични материи, заедно со другите видови на еколошка штета, предизвикуваат 3,5 милиони смртни случаи на деца под 5-годишна возраст[14] секоја година и придонесуваат болести, инвалидитет и рана смртност во текот на нивниот живот. Покрај тоа, климатските промени и губењето на биолошката разновидност се закануваат да предизвикаат долгорочни ефекти што ќе го нарушат животот на децата во наредните години. Децата често не се во можност да ги остварат своите права, вклучително и нивните права на информации, учество и пристап до ефективни правни лекови.

Што ги загрижува децата?

-чист воздух;

-неодговорност на луѓе кои фрлаат ѓубре во река или во природа;

- водата има боја и вкус, воздухот има боја и мирис, повеќе остатоци ќе најдеме до кантата за ѓубре отколку во него;

- нема доволно зеленило;

-загадени реки.

[14] Види повеќе: https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/household-air-pollution-and-health

Кратко истражување[15]

Како најголеми причинители за загадувањето на воздухот во местото каде што живеат, испитаниците го истакнаа проблемот со сообраќајот, согорувањето на отпадот, фабриките и индустријата. Исто така, резултатите од истражувањето покажуваат дека 1/3 од испитаниците како еден од основните проблеми на загадувањето на животната средина и загадувањето на воздухот го нагласува лошиот мониторинг од страна на државата.

Голем број од испитаниците сметаат дека загадувањето на животната средина влијае на здравјето на децата (81,5%) или до одреден степен (12,9%), додека само многу мал број од испитаниците мислат така дека загадувањето има минимално или никакво влијание врз здравјето на децата (2,2%).

Еден од препознаените предизвици во остварувањето на правото на детето на здрава животна средина е недостатокот на зелени површини во местата каде што живеат деца и млади и фактот дека младите не поминуваат доволно време во природа и надвор. Резултатите од истражувањето покажуваат дека само 1/5 од испитаниците веруваат дека има доволно паркови во нивниот град или општина, зеленило и дрвја, додека повеќе од 1/3 од испитаниците сметаат дека има доволно зелени површини или минимално. Резултатите од истражувањето покажуваат дека правото на информации од областа на заштитата животната средина не е постигната во доволна мера.[16]

Само кога станува збор за информирање за состојбата на животната средина во местото каде што живеат 14% од испитаниците сметаат дека се целосно информирани, додека речиси 1/5 од испитаниците (18,6%) сметаат дека воопшто или минимално не се информирани за состојбата со животната средина во местото каде што живеат. Резултатите од истражувањето покажуваат дека постои недоволен степен на информирање на децата и младите за начините како да го остварат своето право на здрав начин на животна средината.

Така, само 14% од испитаниците веруваат дека се целосно запознаени, можат да ги остварат своите права, додека околу 1/5 од испитаниците (23,6%) сметаат дека воопшто не можат или се минимално информирани за тоа. Испитаниците не се доволно запознаени ниту со тоа и што се подразбира под нивното право на здрава животна средина. Така, околу 1/5 од испитаниците (23,4%) сметаат дека се целосно запознаени со она што е под со ова право се подразбира, додека 1/5 од испитаниците не се воопшто или минимално информирани.[17]

---

[15] Prava deteta na zdravu životnu sredinu u Republici Srbiji, Juni, 2021. Види повеќе: https://c-pd.org.rs/wp-content/uploads/2021/08/Prava-deteta-na-zdravu-zivotnu-sredinu-u-Republici-Srbiji-i-1.pdf

[16] Ibid.

[17] Ibid.

Испитаниците исто така укажуваат дека не се задоволни од информациите што ги добиле на училиште за нивните права за здрава животна средина. Така, само 1/5 од испитаниците се целосно задоволни од информациите за своите права што ги добиле на училиште, додека 1/5 воопшто не е задоволна или минимално задоволни.

Учесниците на фокус групата дополнително посочиле дека едукацијата на децата и младите во областа на заштитата на животната средина многу ретко го вклучува аспектот на правото на децата на здрава животна средина и конкретни чекори за нивно остварување и дека е неопходно да се подобри начинот на едукација на младите за правата на здрава животна средина.

За состојбата со животната средина, нивните права и начините на заштита на правата за здрава животна средина, испитаниците досега се информирале во најголема мера на училиште (65,1%), преку медиумите (51%) и преку родителите/старателите (46,9). %). Сепак, околу 1/3 од испитаниците добиваат информации преку социјалните мрежи (35,6%) и независно истражување (34,6%). Најмалиот број на испитаници добиваат информации преку инфлуенсери.

Кога станува збор за доверба во точноста на информациите, резултатите од истражувањето покажуваат дека испитаниците најмногу им веруваат на информациите за состојбата на животната средина кои ги добивале од организации за заштита на животната средина или од научници, додека тие најмалку им веруваат на влијателните, компаниите и државните и државните органи.

Најголемиот број од испитаниците веруваат дека обезбедувањето информации на училиште е најдобриот начин за учење подигање на нивото на знаење на децата за нивните права за здрава животна средина и начини на нивна реализација и заштита. Како важни начини на информирање, децата препознаваат медиуми, онлајн платформи, постери, брошури, фестивали и социјални мрежи. Кога станува збор за различни социјални мрежи, децата најмногу се заинтересирани за информации кои ги добиваат преку TikTok и YouTube, а многу помалку ги користат Instagram и Facebook.

Покрај наведените начини на информирање, учесниците во истражувањето предложиле дополнителни начини на информирање преку воведување на посебен предмет на училиште, интерактивен работилници, разни еколошки акции, едукација и престој во природа, анимирани едукативни програми и кратки онлајн курсеви кои би биле дел од училишната програма наставна програма и други.

Што предлагаат децата?

- Доколку децата кои учествуваат во акции беа јавно пофалени, тоа би ги мотивирало.

-Да се направи еколошка секција.

- Проверени сајтови кои би не информирале за загадувањето на природата и начините на кои можеме да го намалиме.

- Добивање на онлајн сертификат за кратки онлајн курсеви што децата би ги направиле, присуство како дел од одреден училиштен предмет, како и оценки за тој предмет или барем можностите собирање на плус што би им ја зголеми конечната оценка.

- Кампови кои би биле организирани за едукација деца (како да се заштити животната средина и како животната средина влијае на нивното здравје).

- Задолжителен предмет Заштита на животната средина и правата на децата.

Еден од клучните предизвици е имплементацијата правата на децата на образование во областа на заштитата на животната средина. Државите, исто така, имаат зголемени обврски да ги заштитат децата од штети врз животната средина, вклучително и со обезбедување дека нивните најдобри интереси се примарен предвид во однос на секое одлучување што може да им нанесе штета на животната средина. Конкретно, државите треба да усвојат и имплементираат еколошки стандарди кои се во согласност со најдобрата достапна наука и релевантните меѓународни стандарди за здравје и безбедност. Државите никогаш не смеат да преземаат ретрогресивни мерки. Тие треба да преземат мерки на претпазливост за заштита од штети на животната средина, особено кога има закани за сериозна или неповратна штета.

Целта е да го поттикне признавањето и спроведувањето на правото на децата на здрава и одржлива животна средина преку:

-Зајакнување на децата и младите во однос на нивните права во однос на животната средина.

-Зголемување на свеста и градење капацитет кај националните, регионалните и глобалните носители на одлуки за односот на правата на децата и животната средина, вклучувајќи ги државните обврски во овој поглед.

-Свикување на клучните чинители и олеснување на дијалогот и посилната соработка во однос на исполнувањето на правото на децата на здрава животна средина.

- Обликување и обезбедување на меѓународно признавање на глобален сет на водечки принципи за правата на децата во животната средина и информирање за поставување стандарди и развој на политики на глобално, регионално и национално ниво.

Во однос на образовните и процедуралните права на децата, државите, меѓу другото, треба:

1. Да се обезбедат образовни програми, да го зголемат разбирањето на децата на еколошките прашања и да го зајакнат нивниот капацитет, да одговорат на еколошките предизвици.

2. Да се осигури дека ефектите од предложените мерки врз правата на децата се оценети пред мерките да бидат преземени или одобрени.

3. Собирање на информации за изворите на еколошка штета за децата и да ги направат информациите јавно достапни и достапни.

4. Олеснување на учеството на децата во процесите на донесување одлуки за животната средина и заштита од одмазда за нивното учество или на друг начин искажување на нивните ставови за прашања од областа на животната средина.

5. Отстранување на бариерите со кои се соочуваат децата за пристап до правдата за еколошка штета за целосно уживање на нивните човекови права.

4. Правна заштита при повреда на права од животна средина

Уставот на Република Северна Македонија како највисок правен акт го предвидел правото на здрава животна средина. Од вака поставената уставна одредба произлегува и одговорноста на Републиката, која треба да обезбеди услови за здрава животна средина на граѓаните.

Во постојната законодавна национална рамка (во Законот за животната средина) е предвиден институтот надомест за сторена еколошка штета, отстранување, наредби за враќање во првобитна состојба. Целта на одговорноста за штета предизвикана врз животната средина, заснована на принципот „загадувачот плаќа“, е превенција и ремедијација на целокупната штета предизвикана врз животната средина, реституција на животната средина и воведување на мерки и практики за минимизирање на ризикот од штета врз животната средина.

Пристапот до правда на заштита на животната средина во основа е уреден со Законот за животна средина, подзаконските акти и меѓународни документи кои ги има ратификувано нашата држава.

Се поставува прашањето што може да се направи за да се елиминираат или барем да се ублажат овие штетни последици? Пред да се побара судска заштита, мора да се преземат сите соодветни мерки за да се спречи штетата. Ова вклучува обраќање до инспекциските тела, разговор со загадувачите итн. Доколку ништо од тоа не резултира, тужбата во граѓанска постапка е достапна за граѓаните

Секое лице има право да поднесе тужба во парнична постапка поради повреда, загрозување или оспорување на правото. Надоместот за сторена еколошка штета се спроведува согласно општите прописи за надоместок на штета, доколку е невозможно враќање во почетната состојба (според одредбите на ЗОО).[18] Во овој случај се работи за осудувачка тужба со која тужителот бара од судот да го задолжи тужениот да стори нешто, да не стори, да трпи или пропушти. Со оваа тужба тужителот може да бара да се отстрани изворот на опасност, да се прекине дејствието од кое произлегува вознемирувањето или опасноста од штета, да се наложи тужениот да преземе соодветни мерки за спречување на оштетување или вознемирување и отстранување на изворот на опасност. Многу е важно во овие случаи да постои заканувачка опасност од значителна штета, односно штетата се уште не настанала, но можностите за нејзино настанување се реални и очигледни. За да може тужителот да успее во своето барање, тој мора да докаже постоење на причинско-последична врска помеѓу изворот на опасноста и заканувачката штета и дека заканата за штета или вознемирување не може да се спречи со други соодветни мерки, за што Законот за облигационите односи предвидува строга одговорност.

Во случај кога штетата веќе настанала, тужителот може да бара надомест на материјална и нематеријална штета. За да успее во тужбеното барање, тужителот треба да докаже пред надлежниот суд дека претрпел имотна или нематеријална штета. Исто така, важно е да се напомене дека условот за да може тужителот да успее во своето барање е да докаже дека штетните последици настанале надвор од нормалната граница. Тужителот е овластен да бара враќање во поранешна состојба во тужбата, ако тоа е можно, а ако тоа не е можно, има право да бара надомест на штета во пари.

Сè уште не е јасно/постои дилема што е предмет на правна заштита (што штитиме) и кој е предмет на правна заштита (во чиј интерес го правиме тоа). Новата гранка на правото првично се засноваше на т.н. антропоцентричен пристап (концепт) чиј столб е ставот дека секој поединец има право да живее во здрава животна средина. Овој концепт набрзо беше критикуван бидејќи се покажа дека заштитата на животната средина зависи од поединците. На човек му се нанесува штета и тој одлучува дали ќе преземе мерки или ќе бара изрекување на санкции. Современото право за животна средина се заснова на значително поинаков т.н. екоцентричен пристап. Забранети се постапки кои ја оштетуваат самата околина. Се смета дека државните органи во вакви случаи треба да постапуваат без разлика дали поединци или здруженија поднеле барање за заштита. Во овој контекст се поставува прашањето кој е субјект на правото? Некои теоретичари веруваат дека тоа е самата средина. Меѓутоа, на сегашното ниво на развој на правната мисла, правната свест, правната наука и (особено) правната регулатива, таквата

[18] Член 74 од Законот за облигациони односи. („Службен весник на Република Македонија“ бр. 18/01, 04/02, 05/03, 84/08, 81/09, 161/09 и 123/13 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.215/21 и 154/23).

позиција е тешко да се одбрани. Имено, субјект на правото може да биде само оној кој има правен субјективитет. Во современиот свет, тоа својство им се признава на човечките суштества.

Влијанието во животната средина е долг и бавен процес и круцијално е граѓаните да го препознаат интересот во процесот на заштита на животната средина. Секоја земја треба да изгради законодавство кое ќе овозможи колку што е можно повисоко ниво на заштита на животната средина. Земјите на најразлични начини правно ја регулираат оваа проблематика, а и секоја земја го надградува и дополнува постоечкото законодавство.

Препознавањето на празнините и недостатоците во правната рамка што ја уредува животната средина е појдовната претпоставка пред да се истакнат причините за конкретните ограничувања кои оневозможуваат ефикасна, ефективна и економична имплементација на целите и приоритетите во областите на животната средина.

Оттука, последиците од нездравата животна средина имаат широки импликации и ги загрозуваат човековите слободи, кои се во сржта на целите на основните права.

Преку изготвување на елаборати, вештачења, анализи за тековната загадување или предизвиканата штета, студии за идното влијание врз околината, граѓаните или другите фактори (врз животинскиот и растителниот свет) за потенцијалниот начин на најбрзо отстранување, може да се докаже дека настанала штетата. Од судската практика може да се нотира дека такви постапки постојат, меѓутоа не треба да се занемари фактот дека се деликатни во контекст на докажувањето, односно потребни се веродостојни докази кои ќе го поткрепат тврдењето. Оттука се поставува прашањето за товарот на докажување? Од кого ќе се бара одговорност, од загадувачот, од причинителот на штетата (субјективна одговорност) или мора да се бара објективна одговорност од страна на државата која поради пропуштање на одредени контролни механизми или не преземање на мерки била причинител за настанување на еколошката штета.

Според постојната национална законодавна рамка во Република Северна Македонија не постојат посебни институти за заштита на животната средина во граѓанското право. Секое лице кое смета дека неговото право е загрозено, повредено или оспорено може да поднесе тужба до граѓански суд согласно одредбите од Законот за парничната постапка. Начелото на пропорционалност и начелото на претпазливост (вклучувајќи ја и заштитната клаузула), пропишани во Законот за животната средина се базични начела преку кои се остварува правната заштита на животната средина. Судската пракса покажува дека тужбените барања за остварување на граѓанскоправната заштита речиси сите се отфрлени. Најчесто судот во решенијата се повикува на член 15 став 1 и 2 од ЗПП кога одлучува да ја отфрли тужбата.

Во предлог Законот за парничната постапка (2021) во член 509 е предвиден посебен институт за заштита на животната средина, тужбата Actio popularis и за подрачјето на заштита на животната средина. Преку овој нов инструмент сметаме дека ќе се подобри правната рамка за остварување на правната заштита во подрачјето на животната средина.

Од друга страна, во научната јавност и дебати се укажува и на потребата од проширување на надлежностите на Уставниот суд и за други слободи и права, како и за можноста за воведување на уставна тужба, со што би се вовело ефикасно домашно средство за утврдување на повреда на некое право и заштита на истото, на кој начин би се подобрила и позицијата на државата во однос на Европскиот суд за човекови права.

Од постојната судска практика можеме да забележиме дека во Северна Македонија, судската пракса е сиромашна во поглед на постапувањето по овие предмети. Бројот на предмети е значително мал, и може да се забележи дека судот во најголем дел од предметите го отфрла тужбеното барање. Судовите во образложението наведуваат дека со поднесените тужби не се бара утврдување на право или правен однос во врска со животната срдина, тука се бара утврдување на факти. Од тие причини, судовите наведуваат дека тужбата за утврдување на факти е недозволена и судот не може да се впушти во такво тужбено барање.

Судската пракса засега познава еден граѓански случај, во кој невладини организации и Општина Велес ја тужеа Република Македонија и бараа да се отстранат штетните последици по животната средина настанати од работата на Топилницата во Велес и да се отстрани згурата (јаловината) која е лоцирана близу градот и со секој ветер градот повторно се затрупува со оловна прашина. Во конкретниот случај судот ја одбил тужбата како неоснована. Во останатите предмети, станува збор за тужбени барања во кои физичките или правни лица барале надомест на штета предизвикана од нарушување на еко системот или загадување на околината кое довело до помор на риби во реки, езера или приватни рибници, ерозија на земјиште и штети од поплави предизвикани од неконтролирано сечење на шуми, загадување на воздух поради користење на несоодветни горива (гуми, разни масла, топење на метали).

Оттука може да се извлече констатација дека не е воспоставен адекватен систем за остварување на граѓанскоправна заштита. Правилата и условите под кои се остварува одредено право, детално треба да се разработат со соодветни процесни и материјални закони, и само во такво системско и сеопфатно сфаќање на правниот систем може да се оствари соодветна правна заштита на определено право.

5. Заклучок

Правото на животна средина е нова гранка на правото која сè уште не е доволно развиена и на тој начин претставува комбинација од различни правни области со кои има допирни точки, вклучително и граѓанското право. Правото на детето на здрава животна средина се гарантира со Конвенцијата за правата на детето и други меѓународни документи.

Конвенцијата за правата на детето изврши влијание во унапредување на процесната положба на детето во судските и административните постапки кои се однесуваат на неговите интереси. Со оваа Конвенција за прв пат се уредени фундаменталните права на детето. Членот 12 од Конвенцијата на ОН претставува еден од основните столбови на Конвенцијата. Со него се овозможува детето да биде вистински субјект на правото, а не само пасивен објект на заштита.

Иако често не им се дава простор да учествуваат во донесувањето одлуки за нивната животна средина, децата и младите сè повеќе го креваат својот глас затоа што разбираат дека вонредните состојби во животната средина се прашања на меѓугенерацискатa правда. Потребите и приоритетите на децата и младите не може да се игнорираат во инклузивен пристап за справување со климатската и еколошката криза.

Во Република Северна Македонија судската пракса е сиромашна во поглед на постапувањето по овие предмети. Бројот на предмети е значително мал, и може да се забележи дека судот во најголем дел од предметите го отфрла тужбеното барање. Судовите во образложението наведуваат дека со поднесените тужби не се бара утврдување на право или правен однос во врска со животната срдина, тука се бара утврдување на факти. Од таа причина судот ја отфрла тужбата како недозволена и не се впушта во тужбеното барање.

Само преку адекватен систем (системско решавање на законските прописи) на заштита, може да се обезбеди правна сигурност при остварување на правната заштита на правата од животна средина.

Користена литература

[1] Hrabar, D, Evropska konvemcija o ostvarivanju djecjih prava-poseban zastupnik djeteta, Djete u pravosudnom postupku, Primjena Evropske konvencije o ostvarivanju djecjih prava, стр.105, Zagreb, 2012.

[2] Hrabar, D. (2013). New procedural rights of the child, Yearbook of the Croatian Academy of Legal Sciences.

[3] https://cpd.org.rs/wp-content/uploads/2021/08/Prava-deteta-na-zdravu-zivotnu-sredinu-u-Republici-Srbiji-1.pdf .

[4] https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/aarhus_en.

[5] https://www.iau-hesd.net/sites/default/files/documents/rio_e.pdf.

[6] https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child.

[7] https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/crc/gcomments/gc26/2023/GC26-Child-Friendly-Version_English.pdf

[8] https://www.state.gov/key-topics-office-of-environmental-quality-and-transboundary-issues/basel-convention-on-hazardous-wastes/.

[9] https://www.un.org/en/conferences/environment/stockholm1972.

[10] https://www.unicef.org/northmacedonia/mk/media/16036/file/CRC_MKD.pdf.pdf.

[11] https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/household-air-pollution-and-health.

[12] Porodicni zakon, Srbije, , ("Sl. glasnik RS", br. 17/2023 i 27/2024).

[13] Влашкович, В, Начело најбољег интереса детета у породичном праву, докторска дисертација, Крагујевац, 2014, стр.243.

[14] Закон за животна срдина („Службен весник на Република Македонија“ бр.81/05, 24/07, 159/08, 83/09, 48/10, 124/10, 51/11, 123/2012, 93/2013, 44/2015).

[15] Закон за општата управна постапка („Службен весник на Република Македонија“ бр.124/2015, 65/2018).

[16] Закон за парничната постапка („Службен весник на Република Македонија“ бр. 79/05, 110/08, 83/09, 116/10 и 124/15).

[17] Зконот за облигациони односи. („Службен весник на Република Македонија“ бр. 18/01, 04/02, 05/03, 84/08, 81/09, 161/09 и 123/13 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.215/21 и 154/23).

[18] Петрушић, Н, Шаховић, В., Н, Права детета,Правнни факултет у Нишу, Ниш, 2015.

[19] Станковић, Г, Грађанско процесно право, Прва свеска, IX измењено и допуњено издање, Мегатренд Универзитет, Београд, стр.583, 2013 година.

[20] Шутова, М, Примена на член 12 од Конвенцијата за правата на детето во судските постапки во Република Северна Македонија, Меѓународна научна конференција Охридска правна школа, Јуридика Прима, 2109.

Јорданка Галева

ОДРЖЛИВОСТ НА ПРАВАТА НА МАЛЦИНСТВАТА ВО МАКЕДОНСКИОТ СЛУЧАЈ И НИВНИОТ ПРИДОНЕС КОН ОПШТЕСТВЕНИОТ РАЗВОЈ

Вовед

На 17 ноември 1991 година, после одржаниот референдум на 8 септември на кој граѓаните се изјаснија за независна Македонија, беше донесен новиот устав на државата кој тргнуваше од историското културно, духовно и државно наследство на македонскиот народ и од неговата вековна борба за национална и социјална слобода и за создавање своја држава, како и од уставно-правниот континуитет на македонската држава како суверена република во Федеративна Југославија. Една од целите на државата беше да се гарантираат човековите права, граѓанските слободи и националната рамноправност и да се обезбеди мир и сожителство на македонскиот народ со националностите кои живеат во Република Македонија. Согласно уставот, етничките малцинствата беа дефинирани како националности на кои им се обезбедуваше слободно изразување на сопствениот идентитет, негување и развивање на културата и националните особености, употреба на мајчиниот јазик, образование на свој јазик и слобода на вероисповед. Во 1992 година уставот доби позитивна оцена и од страна на Арбитражната комисија на ЕУ (чија задача беше да ги оцени барањата за признавање на независноста на југословенските републики), што меѓу другото значеше дека ги исполнува сите услови за меѓународно признавање и дека е во хармонија и со меѓународните стандарди за заштита на малцинствата[1]. Во 2001 година како резултат на имплементирање на ОРД[2], уставот беше дополнет и во некои делови изменет, а со цел достигнување на поголема инклузивност на сите заедници кои живеат во Република Македонија. Новитетите се однесуваа на: конститутивниот елемент, на именување на малцинствата од националности во делови од народи или заедници, употреба на јазикот и симболите, политичката партиципација и соодветна застапеност во државните и јавни органи и институции.

[1] Критериумите за признавање бараа заштитата на националностите да биде обезбедена во рамките на одредбите на Повелбата на Обединетите нации, Завршниот акт од Хелсинки и Парискатa повелба.

[2] Охридскиот рамковен договор беше потпишан на 13 август 2001 со цел да стави крај на воената криза и да понуди рамка за обезбедување на демократијата и да овозможи развој на поблиски интегрирани односи помеѓу Македонија и Евро-Атлантската заедница, а со цел да промовира мирен и хармоничен развој на граѓанското општество, почитувајќи го етничкиот идентитет и интересите на сите македонски граѓани.

Со цел да се види што конкретно се измени и во која насока, односно дали се донесоа соодветни и трајни решенија, во првиот дел на овој труд е направена кратка презентација на уставните одредби и дополнителните измени поврзани со малцинските прашања, додека во вториот дел, преку анализа на колку често се менуваат законите и дали истите ги задоволуваат потребите на малцинствата, се прави обид да се даде одговор на тоа колку истите допринесуваат до општиот развој на државата.

Напомена: Земајќи ги предвид сите уставни измени и користење на различни терминологии, во овој труд терминот *малцинства* ќе биде користен за сите етнички малцинства кои се уставно признаени и се различни од македонскиот народ, додека во делот каде се цитираат делови од уставот ќе се користат соодветните термини од текстот, односно заедници, припадници на заедници, припадници на заедници кои не се мнозинство (или не мнозински заедници). Во однос на имињата на државата *Македонија* и *Северна Македонија,* истите се користат согласно уставот, односно за анализата која го опфаќа периодот до 2019 се користи името Македонија, додека за периодот после усвојување на амандманот 34 се користи името Северна Македонија.

1. Уставни и законски одредби за правата на малцинствата во Република Македонија

Од конституирањето на македонската држава, етничките малцинства секогаш биле дел од македонските устави, со единствена разлика во терминологијата која се користи за нивно дефинирање. Во првиот устав од 1946 година на Народна Република Македонија (НРМ) етничките малцинства се дефинирани како национални малцинства[3]. Во Уставот од 1963 година на Социјалистичка Република Македонија (СРМ)[4], се воведува терминот *народности-национални малцинства* (на чии припадници им се гарантираат одредени права и се одредува дека истите се рамноправни во се, со Македонците), додека со Уставот од 1974 година[5] пак, се прави поделба

[3] „…*македонскиот народ се соедини врз основа на начелото на рамноправност со останатите народи на Југославија и нивните народни републики*„ … „*националните малцинства во НРМ го уживаат правото и заштитата на сопствениот културен развиток и на слободна употреба на својот јазик*„ Устав на Народна Република Македонија од 1946 година., Член 12, 20 и 24. Службен весник на Народна Република Македонија, бр.1, год. III, 01.01.1947 http://www.slvesnik.com.mk/Issues/571D5D9AF0DB42A3A37F220F77476EB5.pdf

[4] Устав на НРМ од 12.04.1963, точка 3, чл.72-75, Службен весник на СРМ, бр.15, год. XIX, од 12.04.1963 http://www.slvesnik.com.mk/Issues/37EB0C4961424D1286094520A974BBC9.pdf

[5] „*…македонскиот народ заедно со народностите на Македонија ја создаде Социјалистичка Република Македонија како национална држава на македонскиот народ и држава на албанската и турската народност во неа*„. Устав на СРМ од 25.02.1974, Службен весник на СРМ, бр.7, год.XXX, 25.02.1974 http://www.slvesnik.com.mk/Issues/0AF2E0456C964935B770-5FB5BF6F31F9.pdf

Со Деловникот на Собранието на СРМ од 1986 година употребата на јазикот на народностите се проширува и врз работата на Собранието и неговите работни тела, на соборите и заедничките седници на Собранието. Со овој акт секој делегат имал право да зборува и на

помеѓу *народности* (албанската и турската народност добиваат статус на конститутивни субјекти) и *припадници на етнички групи* (на кои им се гарантираат исти права и должности и рамноправност со македонскиот народ и народностите). Во 1989 година, со амандманот LVI се прави измена на Преамбулата од 1974 година, и наместо турска и албанска народност се воведува *припадници на други народи и на народностите*[6].

Согласно Преамбулата на Уставот од 1991 година на независна Македонија, етничките малцинства се дефинираа како националности, на кои им се обезбедуваше целосна граѓанска рамноправност и трајно сожителство со македонскиот народ. Имено во Преамбулата на Уставот се одредуваше дека Македонија е конституирана како национална држава на македонскиот народ, во која се обезбедува целосна рамноправност и трајно сожителство со Албанците, Турците, Власите и Ромите и другите националности кои живеат во Република Македонија. Последователно Преамбулата претрпе две измени, првата во 2001 година со донесување на амандманот 4, а втората во 2019 година со амандманот 34.

Со амандманот 4 се замени целиот текст во кој конкретно зборовите „национална држава на македонскиот народ„ беше заменет со „граѓани на Република Македонија, Македонскиот народ„, додека гаранцијата за рамноправно и трајно сожителство со набројаните и не набројаните националности во претходниот текст, беше заменет со „како и граѓаните кои живеат во нејзините граници кои се дел од албанскиот народ, турскиот народ, влашкиот народ, српскиот народ, ромскиот народ, бошњачкиот народ и другите„. Оттука со овој новитет се одредува дека конституенти на државата се граѓаните на Република Македонија, а тоа е Македонскиот народ, како и граѓаните кои живеат во нејзините граници, а се делови од горенаведените народи. Во останатиот дел од уставот се сретнуваат терминте, заедници, сите заедници, припадници на заедниците, заедници кои не се мнозинство во Република Македонија и верски заедници.

Покрај оваа измена, амандманот 34 го додаде Охридскиот рамковен договор во документите кои се набројани во Преамбулата, согласно кои граѓаните одлучија да ја конституираат државата. Да се напомене дека најголемите измени во однос на правата на малцинствата произлегоа токму од овој договор, со чие вметнување во преамбулата како темел врз кој се заснова државата, договорот добива уште поголема правна важност.

јазикот на народноста на која и припаѓал, а секој граѓанин или странец кој бил поканет да учествува на работата на седницата исто така можел да го користи својот јазик на работата на седницата на Собранието и на неговите работни тела.
Шкариќ, С., *Споредбено и македонско уставно право*, Матица македонска, Скопје, 2004, стр. 399

[6] *„СРМ е национална држава на македонскиот народ...и социјалистичка самоуправна демократска заедница, на македонскиот народ и на рамноправните со него припадници на други народи и на народностите кои живеат во неа„*. Покрај тоа се додадоа зборовите припадниците на други народи (во чл.3 и 4 од уставот) се замени став 1 на чл.1 и се избриша чл. 2 од уставот. Амандман на Уставот на СРМ, Службен Весник на СРМ ,бр.29 од 26.07.1989 http://www.slvesnik.com.mk/Issues/245BBB86D1354148B0725DC74D5D893A.pdf

Ако во претходниот текст на преамбулата се спомнуваше дека државата обезбедува рамноправност на македонскиот народ со набројаните националности, по нејзината измена, терминот рамноправност не е содржан во преамбулата, меѓутоа истата стана дел од темелните вредности на уставот. Имено, во членот 8 во кој се содржани темелните вредности меѓу кои: „основните слободи и права на човекот и Граѓанинот признати со меѓународното право и утврдени со Уставот„ и „слободното изразување на националната припадност„ со амандманот 6 се додава нова темелна вредност која гласи: „соодветна и правична застапеност на граѓаните кои припаѓаат на сите заедници во органите на државната власт и другите јавни институции на сите нивоа„. На овој начин одредбата специфицира рамноправност пред се во одредени институции од јавната сфера.

За имплементација на оваа темелна вредност, се направија и измени на членот 77 кој се однесува на Народниот Правобранител. Имено амандманот 11 со кој се измени членот 77 специфицира дека Народниот правобранител посветува особено внимание за заштита на начелата на недискриминација, соодветна и правична застапеност на припадниците на заедниците во органите на државната власт, органите на единиците на локалната самоуправа и во јавните установи и служби. Поврзано со прашањето за правична застапеност е и дополнувањето на членот 86 (со амандманот 13) во кој се одредува дека при именувањето на тројцата членови, Претседателот ќе обезбеди составот на Советот за безбедност, како целина, соодветно да го одразува составот на населението во Република Македонија.

Во однос на употреба на јазикот членот 7 одредуваше дека службен јазик во Република Македонија е македонскиот јазик и неговото кирилско писмо, додека во единиците на локалната самоуправа во кои мнозинство/значителен број живеат припадниците на националностите во службена употреба покрај македонскиот јазик и кирилското писмо, се и јазикот и писмото на националностите на начин утврдени со закон. Оваа одредба беше заменета со амандманот 5 со кој се одредува дека „на целата територија во Република Македонија и во нејзините меѓународни односи службен јазик е македонскиот јазик и неговото кирилско писмо, а дека друг јазик што го зборуваат најмалку 20% од граѓаните, исто така, е службен јазик и неговото писмо, како што е определено со овој член„. Согласно оваа одредба, во единиците на локалната самоуправа јазикот и писмото што го користат најмалку 20% од граѓаните е службен јазик, покрај македонскиот јазик и неговото кирилско писмо. Во самата одредба е објаснето во кои услови и за која примена се користи службениот јазик, кој е различен од македонскиот јазик (за издавање на лични документи, во комуникацијата со подрачните единици на министерствата и во комуникација со министерствата, додека во органите на државната власт во Република Македонија службен јазик различен од македонскиот јазик, може да се користи во согласност со закон). Покрај ова се одредува дека за употребата на јазиците и писмата на кои зборуваат помалку од 20% од граѓаните во

единиците на локалната самоуправа, одлучуваат органите на единиците на локалната самоуправа.

Согласно одредбите од Охридскиот рамковен договор и амандманот 5, во 2008 година беа донесени два закони: Законот за употреба на јазиците кои го зборуваат најмалку 20% од граѓаните во РМ и во единиците на локалната самоуправа и Закон за заштита и унапредување на правата на припадниците на заедниците кои се помалку од 20% во РМ[7], додека во 2011 година беше донесен Закон за изменување на Законот за употреба на јазикот што го зборуваат најмалку 20% од граѓаните во Република Македонија и во единиците на локалната самоуправа[8]. Овие закони ги уредуваа прашањата за употребата на малцинските јазици, но на барање на политичките претставници на албанското малцинство, во 2018 година беше донесен нов закон именуван како Закон за јазиците[9]. Овој закон не беше широко прифатен од сите граѓани, пред се не од припадниците на политичката опозиција во тоа време, а доби и забелешки од Венецијанската комисија„[10].

Најзначајниот новитет во овој закон се однесува на албанскиот јазик кој се споменува во заграда после зборовите „друг јазик што го зборуваат најмалку 20% од граѓаните исто така е службен јазик и неговото писмо„[11]. Конкретно членот 1 од новиот Закон за јазиците одредува дека покрај македонскиот јазик и неговото кирилско писмо кој е службен на целата територија и во меѓународните односи, во сите органи на државната власт во Република Македонија, централни институции, јавни претпријатија, агенции, дирекции, установи и организации, комисии, правни лица кои вршат јавни овластувања согласно закон и други институции, службен јазик покрај македонскиот јазик и неговото писмо е и јазикот што го зборуваат 20% од граѓаните на Република Македонија и неговото писмо, на начин определен со овој закон. Во однос службеноста на друг јазик освен

[7] Закон за употреба на јазиците кои го зборуваат најмалку 20% од граѓаните во РМ и во единиците на локалната самоуправа, (13 август 2008), *Службен Весник, бр. 101 год. LXIV,* Скопје; Закон за заштита и унапредување а правата на припадниците на заедниците кои се помалку од 20% во РМ, (22 јули 2008), *Службен Весник бр. 92 год. LXIV,* Скопје

[8] Закон за измена на Законот за употреба на јазиците кои го зборуваат најмалку 20% од граѓаните во РМ и во единиците на локалната самоуправа, (25 јули 20011), *Службен Весник, бр. 100 год. LXIVII,* Скопје

[9] *Указ за прогласување на Закон за употреба на јазиците*, (14.03.2018), Агенција за примена на јазикот, https://apj.gov.mk/wp-content/uploads/2019/06/Zakon-za-upotreba-jazitsite-14-01-20-19.pdf

[10] Jordanka Galeva, European *integration policy challenges for ethnic integration in the Republic of North Macedonia*, (35-52), DOI: 10.13140/RG.2.2.11592.19206, Yearbook on European Law, Policies, and Institutions, Vol 1, 2022, European Policy Institute – Skopje, Skopje, 2022, https://eprints.ugd.edu.mk/id/eprint/31109

[11] Покрај македонскиот јазик, јазикот што го зборуваат 20% од граѓаните на Република Македонија и неговото писмо, има службена употреба во сите органи на државната власт во Република Македонија, централни институции, јавни претпријатија, агенции, дирекции, установи и организации, комисии, правни лица кои вршат јавни овластувања согласно закон и други институции, службен јазик покрај македонскиот јазик и неговото писмо е на начин определен со овој закон.

македонскиот јазик и кирилското писмо, во единиците на локалната самоуправа, јазикот и писмото што го користат најмалку 20% од граѓаните е службен јазик. За употребата на јазиците и писмата на кои зборуваат помалку од 20% од граѓаните во единиците на локалната самоуправа, одлучуваат органите на единиците на локалната самоуправа.

Во однос на изразување и негување на идентитетот, членот 48 од уставот од 1991 година, одредуваше дека припадниците на националностите имаат право слободно да ги изразуваат, негуваат и развиваат својот идентитет и националните особености. Републиката им ја гарантира заштитата на етничкиот, културниот, јазичниот и верскиот идентитет на националностите. Припадниците на националностите имаат право да основаат културни и уметнички институции, научни и други здруженија заради изразување, негување и развивање на својот идентитет. Припадниците на националностите имаат право на настава на својот јазик во основното и средното образование на начин утврден со закон. Во училиштата во кои образованието се одвива на јазикот на националноста се изучува и македонскиот јазик. Оваа одредба е заменета со амандманот 8, а измените се однесуваат на следното: терминот националисти се заменува со заедници, а национални особености, со симболи на својата заедница.

Слична измена на ваквата терминологија е направена и во членот 56 чиј став 2 се замени со амандманот 9 согласно кој Републиката гарантира заштита, унапредување и збогатување на историското и уметничкото богатство на Македонија и на сите заедници во Македонија, (претходно стоеше македонскиот народ и националностите) како и на добрата кои го сочинуваат без оглед на нивниот правен режим.

Во однос на симболите согласно точка 7 од ОРД, насловена *изразување на идентитетот,* непосредно до симболот на Република Македонија, локалните власти имаат слобода на предната страна од локалните јавни објекти, да постават симболи со кои се обележува идентитетот на заедницата која што е во мнозинство во општината, со почитување на меѓународните правила и примени. Врз основа на оваа одредба во 2005 година беше донесен Закон за употреба на знамињата на заедниците во РМ, кој дополнително во 2011 година беше изменет со Закон за изменување и дополнување на Законот за употреба на знамињата на заедниците во РМ[12]. Најголемата измена е што во членовите 2, 3, 4 и 5 по зборот „заедница„ се додава „и се повеќе од 50% од населението во таа единица на локалната самоуправа“. Друг новитет е додавање на член 8а, после членот 8, кој гласи: „Знамето на Република Македонија се истакнува со

[12] Членот 5 одредува во кои околности се истакнува знамето на заедниците пред и во објектите на државните органи, јавните служби и правните лица основани од државата, јавните служби и правните лица основани од единицата на локалната самоуправа, на улиците, плоштадите и други инфраструктурни објекти.
Закон за употреба на знамињата на заедниците во РМ, (19.07.2005), *Службен весник на РМ, бр.58/05* и Закон за изменување и дополнување на закон за употреба на знамињата на заедниците во РМ, (25.07.2011), *Службен весник на РМ бр.100 од 2011*

други знамиња согласно со закон и е со поголема димензија од една третина од другите знамиња.“ Според член 4 од овој закон во единиците на локалната самоуправа во кои граѓани припадници на заедницата се повеќе од 50% од населението во таа единица на локалната самоуправа, пред и во објектите на органите на единицата на локалната самоуправа, постојано се истакнати знамето на Република Македонија и знамето на таа заедница. Секоја заедница сама го избира знамето кое го изразуваат нејзиниот идентитет и особености. Друг новитет во однос на употребата на симболите беше воведен со Законот за употреба на јазиците од 2018 во чиј член 8 се одредува книжните и кованите пари, како и поштенските марки ќе содржат симболи што го претставуваат културното наследство на граѓаните што го зборуваат македонскиот јазик и неговото кирилско писмо и јазикот што го зборуваат најмалку 20% од граѓаните и неговото писмо.

Во однос на политичката партиципација и донесување на одлуки кои се поврзани со прашања кои ги засегаат малцинствата, како и за одредени закони и функции беше воведено ново правило на гласање познато како Бадинтерово правило на гласање кое предвидува Собранието да одлучи со мнозинство гласови од присутните пратеници, при што мора да има мнозинство гласови од присутните пратеници кои припаѓаат на заедниците кои не се мнозинство во Република Македонија. Ваквото правило беше воведено за одредени прашања и притоа стана дел од членот 69 кој беше заменет со амандманот 10. Согласно оваа одредба за закони кои директно ги засегаат културата, употребата на јазиците, образованието, личните документи и употребата на симболите, Собранието одлучува со примена на Бадентерово правило[13].

Друга измена која го претрпе уставот се однесува на прашањето поврзано со Советот за меѓунационални односи кои според членот 78 од уставот беше составен од претседателот на Собранието и по двајца членови: Македонци, Албанци, Турци, Власи, Роми и двајца членови од другите националности во Македонија. Овој член беше заменет со амандманот 12 со кој се предвидува формирање на Комитет за односи меѓу заедниците (од страна на Собранието) кое ќе биде составено од 19 члена, од кои по седум члена од редот на пратениците во Собранието – Македонци и Албанци и по еден член од редот на пратениците – Турци, Власи, Роми, Срби и Бошњаци и

[13] Бадентеровото правило се употребува и при избор на тројца од членовите на републичкиот судски совет (воведено со амандманот 14 со кој се дополни членот 104), при избор на тројца судии на Уставниот суд од страна на Собранието (воведено со амандман 15 со кој се заменува став 2 на член 109), за Законот кој ја уредува локалната самоуправа и Законите за локално финансирање, локални избори, општинските граници и за градот Скопје (воведено со амандман 16 со кој се заменува ставот 5 на членот 114) и за одлука за измена на Преамбулата, членовите за локална самоуправа, членот 131, која било одредба што се однесува на правата на припадниците на заедниците, вклучувајќи ги особено членовите 7, 8, 9, 19, 48, 56, 69, 77, 78, 86, 104 и 109, како и одлука за додавање која било нова одредба која се однесува на предметот на тие одредби и тие членови (воведено со нов став 4 на членот 131).

ќе разгледува прашања од односите меѓу заедниците во Републиката и дава мислења и предлози за нивно решавање[14].

Земајќи ги предвид сите горенаведени измени, во продолжение ќе биде направен обид да се објасни колку овие права се одржливи, дали ги задоволуваат потребите на малцинствата и колку истите придонесуваат до општиот развој.

2. Одржливост на правата на малцинствата во македонскиот случај

Темата *развој* е предмет на бројни теоретски студии и анализи. Од механистички и кумулативен аспект, може да биде сфатен како еволуција на социјалниот систем на производството, додека во органската оптика, истиот концепт се перципира како комплекс на елементи кои произлегуваат од промоцијата на населението, односно како човеков развој, каде човекот претставува референтна точка во процесот на развојот[15]. Како предмет на истражување развојот најнапред се анализира во економски контекст, каде најчесто се поврзува, односно интерпретира како економски раст и материјален прогрес. Ваквата интерпретација почнува да ги интересира не само економистите, туку и социолозите и филозофите, кои интензивно по завршувањето на втората светска војна, почнуваат да се занимаваат со прашањето каква економија и политички режим да се примени, за да се обезбеди развој на земјите погодени од светскиот конфликт. Подоцна кога во 80-тите години на 20-тиот век мултикултурализмот стана една од главните теми на философско-политичките и економските дискусии, главната дебата се водеше околу прашањата за признавање на разликите и нивната правна заштита, како и за влијанието на културната хетерогеност врз економскиот развој во мултикултурните општества. Во врска со оваа тема, теоретичарите се поделени на оние кои ја подржуваат тезата дека етничката хетерогеност во мултикултурните општества е пречка за нивниот развој и оние кои тврдат дека културната различност може да биде битен фактор за промоција на развојот. Во овој контекст, за да различноста допринесува до развојот, основна појдовна точка е обезбедување и примена на правата за промоција, негување и развој на различноста. Тргнувајќи од фактот дека мултикултурните општества скоро секогаш се составени од една мнозинска етничка заедница и други помали етнички заедници, односно малцинства, целта на овој труд е да се види дали правата на етничките малцинства ги задоволуваат нивните припадници, колку се трајни, (не подлежат на измени и се одржливи), колку се почитува нивната примена и дали истата допринесува за развој на општеството.

[14] Покрај името на овој орган и бројот на членовите од секоја заедница исто така зборовите „прашањата од меѓунационалните односи„ се заменети со „прашања од односите меѓу заедниците во Републиката„. Со усвојување на овој амандман се избриша и Советот кој беше набројани во алинејата 7 на членот 84 од Уставот.

[15] Silvia Cortellazzi, Silvia Spreafico, Italo Piccoli e Lino Sartori, *Il lavoro sostenibile, Politiche di lavoro, territorio e sviluppo locale*, Franco Angeli, Milano, 2004, p., 17

Во продолжение е направен обид да се даде одговор на овие прашања земајќи ги предвид уставната и законска регулативи за заштита на малцинствата во Северна Македонија.

- *Конститутивен елемент на државата*

Почнувајќи од конститутивниот елемент на државата, Преамбулата на уставот претрпе две измени. Првата измена се случи со усвојување на амандманот 4 во 2001 година кога националностите станаа конституенти на државата, дефинирани како граѓани кои живеат во границите на Македонија, а се дел од други народи, додека со втората измена во 2019 година се отфрлија зборовите *како и граѓаните кои живеат во нејзините граници*. Имено, со отфрлање на зборовите „како и граѓаните„, си чини дека се отфрла поделбата на две категории на граѓани како што стоеше во содржината на амандманот 4 (граѓаните, Македонскиот народ, како и граѓаните кои живеат во нејзините граници, дел од...), ставајќи го македонскиот народ и деловите на народите на исто конститутивно ниво. Во продолжение на граѓани се објаснува дека тие се македонскиот народ и делови од народи: албанскиот, турскиот, српскиот, ромскиот, бошњачкиот и влашкиот. Етничката припадност го објаснува етничкото потекло на граѓаните на државата, додека поделбата на народи и делови на народи индицира на тоа дека деловите на народи, се дел од народ кои имаат матична држава (Албанија, Турција, Босна и Херцеговина и Србија) или пак дел од народ кои живеат во други држави (Ромите и Власите кои немаат матична држава).

За да се даде одговор на прашањето дали ова решение е одржливо, ќе биде направен обид да се одговори на трите основни прашања во оваа анализа: дали оваа одредба ќе подлежи на дополнителни измени, дали измените ги задоволуваат потребите на малцинствата и дали придонесуваат до развој во општеството. После две измени на преамбулата на уставот она што најлогично се очекува и посакува е истата да не подлежи на дополнителни измени, затоа што во спротивно се чини дека секоја нејзина измена е моментална и парцијално ги задоволува потребите на малцинствата. Меѓутоа, иако вака поставена преамбулата го зајакнува чувството, на сите негови граѓани, за припадност кон државата, во тек е повторна дискусија за нејзина измена, барање кое не доаѓа од граѓаните на државата, туку од друга држава, во случајот Бугарија, а со поддршка на меѓународната заедница. Во однос на последните измени од 2019 година, истите придонесуваат до зајакнување на унитарното општество кое е основа за здраво тло и придонес кон општиот развој, меѓутоа доколку државата постојано треба да го менува уставот за да ги задоволи потребите на другите, во случајов надворешните актери кои истовремено не би го направиле истото доколку Македонија тоа би го побарала од нив, се чини дека развојот ќе стагнира. Ова последното се однесува и на развојна стагнација која е поврзана со евроинтегративниот процес, земајќи го предвид фактот дека напредокот во овој процес зависеше од билатералните

односи на Македонија со Грција и сеуште зависи од билатералните односи на Македонија со Бугарија.

- *Правична и соодветна застапеност*

Новата темелна вредност која се однесува на почитување на правична и соодветна застапеност при вработувањето, имаше за цел да достигне балансирање на етничката застапеност во јавната сфера (државни и јавни институции), односно вработените да бидат припадници од сите етнички заедници, со процентуалност која ќе ја отсликува застапеноста во населението. Имплементацијата на ова начело отпочна да се спроведува уште од самиот почеток после потпишувањето на ОРД, но резултатите покажуваат дека во јавните и државни институции сеуште не е постигнат совршен баланс по етничка линија. Покрај ова постојат примери дека недискриминирањето на една етничка заедница се прави на сметка на дискриминирање на друга етничка заедница, дека помалите етнички заедници во одредени институции воопшто не се застапени и најважно од се, што *мерит системот* кој се промовира со Охридскиот рамковен договор и во законската регулатива, се занемарува, односно не се применува [16]. Таканареченото етничко вработување е насочено само кон достигнување на процентуалност, без да се води секогаш сметка за квалитетот на кадарот.

Вака поставена одредбата не би требало да подлежи на измени затоа што истата е вградена во темелните вредности на државата, но нејзината примена би требала да се спроведува „рака под рака“ со мерит принципот. Во однос на прашањето дали ги задоволува потребите на малцинствата, а воедно и на припадниците на мнозинската заедница, може да се каже дека истата преставува значајна гаранција за задоволување на правото на еднаков пристап при вработувањето, па во некои случаи дури и привилегиран пристап. Во однос на развојот на општеството, имплементирање на одредена политика не секогаш значи ефикасност и позитивни резултати. Ако од една страна со оваа одредба се достигнува етнички баланс, од друга страна се занемарува квалитетот, па дури и економскиот развој ако се земе предвид фактот дека јавната администрација е презаситена со вработени и дека со години се вршеа вработувања на хартија на лица кои без извршување на работните обврски беа платени од државниот буџет. За жал и после 22 години од имплементацијата на оваа одредба сеуште и ден денес, постојат вакви примери кои секако дека не придонесуваат до ефикасност и развој на државата[17]. За неефикасност

[16] Jordanka Galeva, European *integration…Op.cit,*

[17] Во јули 2023 година еден дел од вработените на Комуналното претпријатие ја блокираа работата на вработените, заради добиените откази, а за кои директорката Мазнава, образложи дека една голема група на вработени, веќе 15 години оделе на работа исклучиво во трета смена што е спротивно на сите законски норми и принципи на работење на претпријатието и земале повеќе од 35 проценти повеќе за плата на својата трансакциска сметка. Според нејзината изјава најголем дел од овие луѓе биле нередовни и не ги извршувале своите работни обврски, голем дел од нив не се појавувале на работа, но биле запишани и за прекувремени работни часови и за работа во време на неработни денови..

зборуваат и извештаите за проценка на напредокот на Република Македонија во исполнување на политичките критериуми неопходни за членство во ЕУ[18]. Покрај ова мора да се истакне дека не постои ниту еден друг пример во светот кој применува вработување по етничка линија, а македонскиот случај за жал не е пример кој покажал ефикасни резултати во развојна смисла.

- *Политичко одлучување – употреба на Бадентерово правило*

Во однос на употреба на Бадентерово правило, резултатите од неговата примена покажуваат дека ова правило се почитува на национално ниво при донесување на одредбите кои се условени со Бадентерово гласање во парламентот и неговите органи, но не секогаш истото се почитува при донесување на одлуки на локално ниво. Постојат примери на гласање кога не биле присутни сите претставници од заедниците во општината или негово не применување при гласањето[19]. Општо гледано ако од една страна ова правило преставува инструмент кој на малцинствата им овозможува да одлучуваат во донесувањето на одредени политики, од друга страна можноста за ставање на вето, истовремено го прави инструмент на условување.

Ваквата одредба до сега не е изменета и не би требало да се изменува, што значи е одржлива; ги задоволува потребите на малцинствата директно да влијаат во донесување на политики; и секако доколку се применува и почитува постојано, истата може да се употребува индикатор за придонес кон демократијата, а оттука и развојот.

- *Јазично прашање*

Прашањето за употребата на јазиците на малцинствата во Македонија се покажа едно од најделикатните за кое се донесоа неколку закони и измени, а истото беше вметнато и во други закони како на пример законот со кој се уредува локалната самоуправа и други. Постојаните измени дополнувања, барања и донесување на нов закон укажува на тоа дека се носат закони кои не се одржливи, односно закони кои постојано имаат тенденција да бидат сменети. Измените не се прават заради некои трендови или евентуални измени кои се случиле на национално ниво, па истите

"Мазнева: Добивам сериозни закани по живот од вработени кои 20 години земале плата, а не оделе на работа", *Skopje info mk*, 8 јули 2023, https://skopjeinfo.mk/mazneva-dobivam-seriozni-zakani-po-zhivot-od-vraboteni-koi-20-godini-zemale-plata-ne-odele-na-rabota

[18] Јорданка Галева, *Охридскиот рамковен договор и евро-атлантската интеграција, 20 години подоцна,* (pp. 371-392) https://doi.org/10.46763/SCGW212371g„ Зборник од 8-ма Меѓународна Научна Конференција „Општествени промени во глобалниот свет„ Универзитет „Гоце Делчев„ Штип, Штип, 2021

[19] Јорданка Галева, *Можни перспективи за интеграција во македонското мултикултурно општество,* (pp. 71-80), Политичка Мисла, Етнички конфликт: нови перспективи на старата реалност, Фондацијата „Конрад Аденауер" и Институтот за демократија „Societas Civilis", година 11, декември 2013, Скопје

предизвикале неопходна измена на законот, туку се прават заради дополнителни барања од страна на албанската заедница за проширување на областите за употреба на албанскиот јазик. Колку овие измени ги задоволуваат потребите на малцинствата? Ако се земе предвид дека употребата на јазикот е загарантирана во образованието и во секојдневната комуникација со институциите, како и за барања и издавање на одредени документи, би можело да се каже дека овие права ги задоволуваат потребите на малцинствата, меѓутоа не разбирливо е која е потребата за употреба на јазикот што го зборуваат најмалку 20% од граѓаните и неговото писмо на униформите на полицијата, пожарникарството, здравството, поштенски марки и бандеролите. Ова прашање се чини дека сеуште не е затворено, земајќи ја предвид резолуцијата на 8-от конгрес на ДПА од октомври 2022 година, која се однесува на промената на членот од Уставот каде формулацијата 20 проценти во однос на Албанците треба да се замени со формулација: албански народ, албански јазик[20].

Ако го земеме предвид фактот дека ова прашање е постојано актуелно, дека законите се менуваат и при тоа не само што не постои задоволство кај мнозинската заедница, не целосно е задоволена и албанската не мнозинска заедница, а помалите не мнозински заедници се чувствуваат запоставени, може да се каже дека неговата отвореност е основа за постојани кризи и нестабилност, заради која причина не може да се класифицира како одржливо.

- *Употреба на симболите*

Во однос на употреба на симболите како што беше кажано беше донесен закон во 2005 година кој беше изменет во 2011 година, а постои одредба за нивна употреба и во Законот за употреба на јазиците. Од гледна точка на тоа колку се одржливи овие закони може да се каже дека истите не би требале да подлежат на дополнителни измени. Она што повеќе загрижува е нивната примена, конкретно за употребата на знамињата. Искуството покажа злоупотреба и не почитување на овој закон, во смисла дека не секогаш се истакнува државното знаме во општините на локалната самоуправа каде мнозинство од населението се припадници на албанската заедница или пак дека употреба на знамето на албанската заедница е со димензии поголеми од препишаните.

Колку овие закони ги задоволуваат потребите на малцинствата? Може да се каже дека слободата на избор на свои симболи и нивно истакнување го храни чувството на припадност кон етничката заедница, но

[20] "Тачи се сретна со Ахмети: Разговарале за укинување на 20-те проценти од Уставот", *360 степени.мк*, 19.10.2022 https://360stepeni.mk/tachi-se-sretna-so-ahmeti-razgovarale-za-ukinuv-ane-na-20-te-protsenti-vo-ustavot/

се чини дека не го зајакнува чувството кон татковината. Токму примерите со непочитување на употребата на државното знаме го докажуваат тоа. Во однос на употреба на симболи на книжните и кованите пари, како и поштенските марки кои го преставуваат културното наследство на граѓаните што го зборуваат јазикот зборуван од најмалку 20% од граѓаните и неговото писмо, истиот конкретно ги привилегира припадниците на албанската заедница, но не и другите помали заедници. Имено и коментарот од Венецијанската комисија е дека со тоа се промовира билингвизам[21]. Во однос на прашањето колку овие права доведуваат до општ развој, може да се сумира дека не почитувањето на државните симболи од страна на малцинствата и употреба на симболи само на одредени заедници секако дека не може да биде позитивен индикатор за унитарна држава која треба да се стреми кон развој.

Заклучок

Едно од основните прашања во оваа анализа е колку правата на малцинствата во македонскиот случај се одржливи, односно колку подлежат на промени, дали ги задоволуваат малцинствата и дали придонесуваат до општиот развој на државата.

Како што веќе беше споменато, најголемите уставни измени беа направени во 2001 година како резултат на Охридскиот рамковен договор. Од тогаш до денес, во однос на прашањата поврзани со малцинствата, во 2019 година преамбулата на уставот претрпе уште една измена, и се очекува уште едно нејзино дополнување, кое би се должело на бугарските барања за вметнување на бугарското малцинство, односно делови од бугарскиот народ во нејзината содржина.

Поголеми измени претрпеа одредени закони кои беа донесени согласно ОРД, посебно законите кои ги уредуваат прашањата поврзани со јазикот и симболите. Во однос на другите права кои може да се дефинираат како трајни, односно кои не подлегнаа на чести законски измени, истите не секогаш се применуваат или почитуваат (употреба на бадентерово правило), а во одредени случаи не носат ефикасни резултати (правична и соодветна застапеност).

Во однос на прашањето дали малцинствата се задоволни од сопствените права? Доколку правата постојано се менуваат и дополнуваат значи дека не е донесено одржливо решение. Наместо постојано да се изменуваат потребно е правилно да се применуваат во насока не само на индивидуален развој туку и општ развој.

Која би била општата оценка за придонес кон развојот? За да се даде одговор на ова прашање, неопходно е да се потсетиме дека ОРД стави крај на

[21] Jordanka Galeva, European *integration...Op.cit.*

еден конфликт и донесе мир и стабилност. Меѓутоа после 22 години од неговото донесување и имплементирање се чини дека државата нема достигнато задоволително ниво, на развој доколку се земе предвид фактот дека за некои прашања сеуште пристигнуваат не задоволителни оценки од страна на ЕУ.

Може да се заклучи дека постојано менување на уставот кој преставува темел на едно општество, е индикатор за нестабилност; менувањето на законите се индикатор за носење на не соодветна регулатива; не почитување на законите и занемарување на мерит принципот во спроведување на одредени политики секако дека преставуваат кочница за стабилно и демократско општество кое се стреми кон развој. Сите овие примери покажуваат дека и после 32 години од донесувањето на Уставот и 22 години после неговите измени, сеуште постојат отворени прашања во однос на малцинските права. Граѓаните и политичките претставници сеуште се занимаваат со овие прашања, наместо заедничката енергија на сите да биде насочена кон подобар економски развој и прогрес на државата за доброто на сите граѓани.

Користена литература

[1] Амандман на Уставот на СРМ, Службен весник на СРМ ,бр.29 од 26.07.1989, http://www.slvesnik.com.mk/Issues/245BBB86D1354148B0725DC74D5D893A.pdf

[2] Закон за употреба на јазиците кои го зборуваат најмалку 20% од граѓаните во РМ и во единиците на локалната самоуправа, (13 август 2008), *Службен весник, бр. 101 год. LXIV,* Скопје;

[3] Закон за заштита и унапредување а правата на припадниците на заедниците кои се помалку од 20% во РМ, (22 јули 2008), *Службен весник бр. 92 год. LXIV, Скопје*

[4] Закон за измена на Законот за употреба на јазиците кои го зборуваат најмалку 20% од граѓаните во РМ и во единиците на локалната самоуправа, (25 јули 20011), *Службен весник, бр. 100 год. LXIVII,* Скопје;

[5] Закон за употреба на знамињата на заедниците во РМ, (19.07.2005), *Службен весник на РМ, бр.58/05* и Закон за изменување и дополнување на закон за употреба на знамињата на заедниците во РМ, (25.07.2011), *Службен весник на РМ бр.100 од 2011*

[6] Jordanka Galeva, European *integration policy challenges for ethnic integration in the Republic of North Macedonia*, (35-52), DOI: 10.13140/RG.2.2.11592.19206, Yearbook on European Law, Policies, and Institutions, Vol 1, 2022, European Policy Institute – Skopje, Skopje, 2022, https://eprints.ugd.edu.mk/id/eprint/31109

[7] Jordanka Galeva, European *integration policy challenges for ethnic integration in the Republic of North Macedonia*, (35-52), DOI: 10.13140/RG.2.2.11592.192-06, Yearbook on European Law, Policies, and Institutions

[8] Јорданка Галева, *Можни перспективи за интеграција во македонското мултикултурно општество,* Политичка Мисла, Етнички конфликт: нови перспективи на старата реалност, Фондацијата „Конрад Аденауер" и Институтот за демократија „Societas Civilis", година 11, декември 2013, Скопје

[9] Vol 1, 2022, European Policy Institute – Skopje, Skopje, 2022, https://eprints.ugd.edu.mk/id/eprint/31109

[10] Јорданка Галева, *Охридскиот рамковен договор и евро-атлантската интеграција, 20 години подоцна,* (pp. 371-392 https://doi.org/10.46763/SCGW212371g, Зборник од 8-ма Меѓународна Научна Конференција „Општествени промени во глобалниот свет„ Универзитет „Гоце Делчев„ Штип, Штип, 2021

[11] *Мазнева: Добивам сериозни закани по живот од вработени кои 20 години земале плата, а не оделе на работа*, Skopje info mk., 8 јули 2023, https://skopjeinfo.mk/mazneva-dobivam-seriozni-zakani-po-zhivot-od-vraboteni-koi-20-godini-zemale-plata-ne-odele-na-rabota

[12] Охридскиот рамковен договор, https://www.pravdiko.mk/wp-content/uploads/2013/11/ramkoven_dogovor-3.pdf

[13] Silvia Cortellazzi, Silvia Spreafico, Italo Piccoli e Lino Sartori, *Il lavoro sostenibile, Politiche di lavoro, territorio e sviluppo locale*, Franco Angeli, Milano, 2004

[14] *Тачи се сретна со Ахмети: Разговарале за укинување на 20-те проценти од Уставот*, 360 степени.мк, 19.10.2022,https://360stepeni.mk/tachi-se-sretna-so-ahmeti-razgovarale-za-ukinuvane-na-20-te-protsenti-vo-ustavot/

[15] *Указ за прогласување на Закон за употреба на јазиците*, (14.03.2018), Агенција за примена на јазикот, (02.05.2021) https://apj.gov.mk/wp-content/uploads/2019/06/Zakon-za-upotreba-jazitsite-14-01-2019.pdf

[16] Устав на Народна Република Македонија од 1946 година. Службен весник на Народна Репубика Македонија, бр.1, год. III, 01.01.1947 http://www.slvesnik.com.mk/Issues/571D5D9AF0DB42A3A37F220F77476EB5.pdf

[17] Устав на НРМ од 12.04.1963, Службен весник на СРМ, бр.15, год. XIX, од 12.04.1963 http://www.slvesnik.com.mk/Issues/37EB0C4961424D1286-094520A974BBC9.pdf

[18] Устав на СРМ од 25.02.1974, Службен весник на СРМ, бр.7, год.XXX, 25.02.1974 http://www.slvesnik.com.mk/Issues/0AF2E0456C964935-B7705FB5BF6F31F9.pdf

[19] Шкарић, С., *Споредбено и македонско уставно право*, Матица македонска, Скопје, 2004

Елена Трајковска

РЕФОРМА НА МАКЕДОНСКИОТ ЗДРАВСТВЕН СИСТЕМ ВО КОНТЕКСТ НА ЕВРОПСКАТА ИНТЕГРАЦИЈА: ПОЛИТИКИ, СТАНДАРДИ И ПРЕДИЗВИЦИ

1. Вовед

Зошто здравството беше доведено во прашање и во 21 век и пред нас ни се закануваше здравствен колапс иако веќе беше ноторна вистина дека живееме во извонреден технолошко напреден свет се до пред појавата на КОВИД-19? Се прашувам дали појавата на КОВИД-19 само ни направи рестарт на животот: да научиме дека здравјето, едноставно е *бесценето*. Контактите со нашите најблиски во еден момент на секој од нас станаа најважни и до некаде научивме сè да цениме за нијанса повеќе. Но, дали е возможно да постои функционално здравството за време на пандемија или е предизвик кој не секогаш е остварлив? Пандемијата КОВИД-19 го предизвика меѓународниот поредок во кој вклучително и Европската Унија (ЕУ) има за цел да ја редефинира својата улога во глобалното здравје.[1]

И како што германскиот филозоф Кант тврдел дека е овозможено остварување на траен светски мир во неговото ремек-дело *„Траен мир: философска скица“*, преку основање на т.н. „светска република“, сепак не бил далеку од реалноста затоа што неговото футуристико-космополитско размислување се оствари токму преку идејата за обединета Европа, тоа што денес ја знаеме креацијата на основоположниците на Европската Заедница – денешна Европска Унија. Но ништо помалку од Кант не е ниту Иго.[2] Францускиот поет Виктор Иго ја промовирал теоријата на „Соединетите држави на Европа“[3] во своите дела, кој истовремено станал синоним за вдахнувачка инспирација меѓу европските ‘интелектуалци’ во средината од 19-тиот век за создавање на наднационален сојуз – идеја што се материјализира повеќе од стотини години подоцна.

Европската Унија, некогашна голема идеја, а денес уште поголема реалност ја преточува нејзината примарна одговорност и одговорност на ЕУ земјите членки преку организирање, давање на здравствени услуги, како и

[1] Bergner, S.(2021). The role of the European Union in global health: The EU's self-perception(s) within the COVID-19 pandemic, Health Policy. ISSN 0168-8510, https://doi.org/10.1016/-j.healthpol.2021.10.006.

[2] Metzidakis, A. (1994). Victor Hugo and the Idea of the United States of Europe. Nineteenth-Century French Studies, 23(1/2), 72–84.

[3] Teerikoski S. (2019). 170 years since Victor Hugo's speech about The 'United States of Europe' https://www.thenewfederalist.eu/170-years-since-victor-hugo-s-speech-about-the-united-states-of-europe?lang=fr (пристапено на ден 18.10.2022).

овозможување на потребна медицинска нега во дадени случаи, додека европските здравствени политики функционираат како вид на механизам за дополнување на националните политики, но и обезбедување на сигурна здравствената заштита при водење и остварување на националните политики од аспект на европското право.

Имено, правилното функционирање при финансирање на здравствената заштита, во македонскиот здравствен систем, а и во земјите членки на Европската Унија, го одредува севкупниот здравствен квалитет на македонските и ЕУ граѓаните. Првенствено, ваквото функционирање има значајно влијание врз создавањето на предвидените придобивки за навремен пристап до здравствените услуги и за обезбедување еднаков третман на граѓаните во сите видови здравствени постапки. Финансирањето на здравствената заштита подразбира одржливо и трајно обезбедување на потребните средства од расположливите ресурси на сите нивоа, без разлика на нивната изложеност под различни влијанија на политички, социјални, економски, и технички фактори.

2. Функционалност на Европскиот здравствен систем

Здравствениот систем не само што е важен и одговорен, туку и неопходен за здравјето и здравствениот развој без оглед дали се работи за поединец, семејство или одредена заедница. Токму од тие причини не е сеедно каква е состојбата на здравствениот систем, односно како функционира и на кој начин е организиран, колку чини и колку е успешно неговото функционирање.[4]

Обезбедувањето и одржувањето на еднаков третман на граѓаните секогаш е цел, но како и да е, секоја ЕУ земја членка, во однос на здравствената заштита е, свесна дека само континуираните и одржливи финансиски ресурси се гаранција за непречено финансирање на здравствените програми и остварување на зацртаните здравствени цели. Во таа насока, се оди дотаму каде што секоја земја членка ја има сопствената слобода во однос на изборот, определбата, јасна формулација и методи на реализација на здравствените цели и програми или за пропишување и преземање конкретни мерки за нивно конечно остварување.[5]

За да се направи увид во успешноста на работата на еден здравствен систем, без оглед дали станува збор за развиен, делумно развиен или неразвиен систем, секогаш треба да се поставуваат неколку прашања(!):

- Што... (може да се направи за делотворна реализација...)?
- Кој...?

[4] Dragić, M. (2017). Menadžment y Zdravstvu. Visoka Medicinska Škola Prijedor. str.1.
[5] Vukmanović, L. Č. (1994). Menadžment u zdravstvu, politika i strategija zdravstvenog razvoja, Menadžment zdravstvenih programa i zdravstvenog sistema. Univerzitet za mir Ujedinjenih nacija. Beograd. Str.37.

- Како...?
- (До) кога...?

Земајќи предвид дека здравствениот систем е неопходен за зачувување и подобрување на здравјето на луѓето: физичко, психолошко и социјално[6], а истовремено не ја исклучува одговорноста за исполнување на барањата околу здравствената заштита на луѓето, како и можноста за овозможување на финансирање и задоволување на здравствените потреби на сите, без постоење на дискриминациски елементи.

Здравствените политики на Европската Унија, се насочени кон остварување на заштита и подобро здравје на граѓаните, овозможување на ефикасна здравствена инфраструктура во земјите членки преку нејзино модернизирање, формирање работни групи од страна на Европската комисија со започнување на дискусии во однос на стратешки здравствени прашања заедно со претставници на националните власти со цел одржливост на јавното здравје на високо ниво. Обврска на земјите членки, институциите, регионалните и локалните власти да придонесуваат за имплементација на здравствената стратегија на ЕУ за остварување на здравствената заштита на долгорочен план.

3. Политичка улога на Европската Унија како перспектива

Се чини дека ЕУ има најголема моќ во однос на својата самоперцепција кога ги комбинира и усогласува своите различни улоги што ги поседува. Европскиот одговор на почетокот од појавата на КОВИД-19 е доказ за тоа, затоа што ЕУ во случајот, ги искористи сите свои улоги во рамките на својата концепција; преку преземање на донаторска улога за АСТ-А што претставува модел на глобална соработка за да се забрза развојот, производството и правичниот пристап до тестовите, третманите и вакцините за КОВИД-19[7] и COVAX[8] системот; олеснување на координацијата помеѓу институциите на ЕУ и земјите членки преку The Team Europe approach[9]; водечки процеси на СЗО[10] во развојот на резолуции, партнерство со СЗО; и други надворешни актери и обезбедување хуманитарна помош.

[6] Dragić, M. (2017). Menadžment y Zdravstvu. Visoka Medicinska Škola Prijedor. str.3-4.
[7] Види повеќе на https://www.who.int/initiatives/act-accelerator (пристапено на ден 23.10.2022)
[8] Види повеќе на https://www.who.int/initiatives/act-accelerator/covax (пристапено на ден 23.10.2022)
[9] Се работи за алатка, односно тим којшто преку заедничко програмирање и заедничка нормативна имплементација [составен од Европската унија, земјите-членки на ЕУ, вклучувајќи ги нивните агенции за спроведување и јавните развојни банки - како и Европската инвестициска банка (ЕИБ) и Европската банка за обнова и развој (ЕБОР)] е инкорпориран во пристапот за подобро заедничко работење, со цел дополнително да се подобри кохерентноста и координацијата на напорите кои се прават од моментот на неговото лансирање (во април 2020 година) како дел од глобалниот одговор на ЕУ насочена кон пандемијата Ковид-19.
[10] СЗО е организација која работи ширум светот за да го промовира здравјето, да го одржува светот безбеден и да им служи на ранливите. Нејзината примарна цел е да обезбеди универзална здравствена покриеност, да заштити секој во случај на здравствени итни случаи, но и да обезбедат потребни услуги за подобро здравје и благосостојба.

Сепак, ефикасното користење на овие различни улоги зависи од внатрешните координативни капацитети и доволно ресурси во институциите на ЕУ и со земјите членки, од прифаќање и соработка со меѓународни партнери за остварување на поголема покриеност во заштитата, а и од одржливоста на напорите при работењето на самата ЕУ. Сепак, постои сценарио во коешто ЕУ нема да продолжи со постојаното присуство во рамките на нејзината основна улога на донатор/провајдер во глобалното здравје и само да го надополни со пожелно, т.е. повремено (во моменти кога е потребно) следење на прашањата за здравствената дипломатија во контекст на СЗО и преку техничка здравствена соработка со трети страни.

Во таков случај ќе се пропушти можноста за сеопфатна стратешка преориентација на ЕУ со вклучување на сите релевантни актери на ЕУ при одигурвање на својата улога како дипломат при остварување на здравствените цели. За да го искористи својот целосен потенцијал, ЕУ треба да ги усогласи европските актери, т.е. институции кои се директно вклучени во борбата и справувањето со КОВИД-19. (види слика бр.1), но и ресурсите со кои располага на стратешки начин во однос на глобалното здравје, да ги балансира европските интереси со интересите и вредностите на (новите) клучни партнери, како што е Светската здравствена организација[11] во глобалното здравје и да инсталира механизми за работа што обезбедуваат долгорочен ангажман преку исполнување на глобалните предизвици, како и модернизирање на здравствената индустрија.[12]

[11] WHO. Partners for global health. https://www.who.int/europe/about-us/partnerships/partners/the-eu-and-who-partners-for-global-health/partners-for-global-health (пристапено на ден 23.10.2022).

[12] За повеќе детали https://research-and-innovation.ec.europa.eu/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe/european-partnerships-horizon-europe-/health_en (пристапено на ден 23.10.2022).



Слика бр.1: *Институции на Европска Унија директно вклучени во борбата и справувањето со КОВИД-19*

Во реализација на оваа цел потребни се исполнување на одредени критериуми. Имено, ЕУ може да го подобри усогласувањето на ресурсите и стратегиите со кои располага ЕУ преку создавање на централна координативна единица за глобално здравје во Генералниот секретаријат на Европската комисија. Не само што оваа единица може да ги координира глобалните здравствени политики на ЕУ, туку и да создаде преглед на буџетот на ЕУ и инструментите за глобално здравје со цел да ги користи постратешки. Освен тоа, преовладува мислењето дека потребно е постоење од ревидирана глобална здравствена стратегија која би можела да и го обезбеди на Унијата потребниот прогресивен т.н. компас, преку креирање на акционен план со индикатори за спроведување на стратегијата.

Сепак, она што е важно да се истакне за Унијата во својата улога на политички прогресивен актер во создавањето на цврста здравствена рамка, надворешната димензија на планираната Европска здравствена унија би можела да се зајакне со поврзување на европските предизвици како што е поголема автономија во здравствениот сектор со глобалните предизвици за диверзификација на синџирите во производство на медицински

производи.[13] Имено, Европската здравствена унија се надоврзува во заедничките напори на Унијата[14] за усогласување на односот на европските институции со економската средина преку вклучување во различни и поодржливи модели на економски раст, преку спроведувањето на обврската за обезбедување високо ниво на заштита на човековото здравје на начин дефинирано во Повелбата за основните права на Европската Унија.

Освен тоа, Здравствената унија ја зајакнува улогата на ЕУ во меѓународната координација и соработка при спречување и контрола на прекугранични здравствени закани и подобрување на глобалната здравствена безбедност.[15] Summa summarum, Европска здравствена унија[16] има за цел да го заштити начинот на живеење, економиите и европските општества, затоа што ако јавното здравје е во опасност, економијата, во случајот на Унијата, неминовно ќе трпи, што не помина незабележително во последните речиси 3 години од појавата на пандемијата.

4. Иднината на македонско здравство

Од моментот кога започна македонската интеграција во ЕУ, се јави потреба од правна и институционална реконструкција на македонскиот здравствен систем, за истиот да биде конкурентен, ефективен и ефикасен. Ваквите новонастанати потреби од тој момент, придонесоа за видно менување на националната правна рамка во однос на здравството. Развојот на националниот здравствен систем е условен од повеќекратни општествени и внатрешни фактори кои се изразени во поголема или помала мера во зависност од дозата на аспирации со која располага Македонија да се приклучи кон ЕУ. Напорите кои се прават и денес, заедно со измените и дополнувањата во законските решенија се од огромно значење за создавање на одржлив здравствен систем, како за во сегашноста, така и за во иднина.

Имено, здравствената заштита во опсегот на македонската правна рамка најпрво е обезбедена со Уставот на Република С. Македонија со што се потенцира дека на секој граѓанин му се гарантира правото на здравствена заштита, но и, дополнително на ова, граѓанинот има право и должност да го

[13] Bergner, S.(2021). The role of the European Union in global health: The EU's self-perception(s) within the COVID-19 pandemic, Health Policy. ISSN 0168-8510, https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2021.10.006.
[14] Povilas Andriukaitis, V. (2020). The European Health Union is an initiative with potential to shape European politics for decades to come https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665-/338950/Eurohealth-26-3-29-30-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y(пристапено на 23.10.2022).
[15]Европска Комисија. (2020). COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Building a European Health Union: Reinforcing the EU's resilience for cross-border health threats. Документ 52020DC0724. https://eur-lex.europa.eu/legal-content-/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0724&qid=1605690513438 (пристапено на 23.10.2022).
[16]Ibid.

чува и унапредува сопственото здравје и здравјето на другите.[17] Кога се зборува за остварување на ваквото право, во Законот за здравствена заштита се потенцира дека секој граѓанин има право да ја остварува здравствената заштита преку почитување на највисоките можни стандарди на човековите права и вредности, и се оди чекор подалеку со тоа што секој граѓанин во Македонија има право на физички и психички интегритет и право на безбедност на неговата личност, како и на почитување на неговите морални, културни, религиозни и филозофски убедувања.[18]

Со појавата на пандемијата КОВИД-19, многу од македонските семејства се соочија со исклучителен тежок пристап до системот за здравствена заштита. Наведуваме два фактори за ваквите нарушувања: 1. Потенцијал граѓанинот да се зарази со лесно преносливиот корона вирус, *а.к.а.* КОВИД-19, а воедно и директна појава (заразување) со вирусот во организмот на самото лице; 2. Привремените владини мерки за спречување на ширење на истоимениот вирус, и превенција од појава на истиот. Иако навидум, ваквите мерки имаа за цел да го спречат вирусот, сепак само подлабоко нè турнаа во проблеми и отежнителни околности за пристап до здравствените услуги. Меѓутоа, со оглед на тоа што живееме во дигитална ера, како еден од начините со кој најлесно се остварува(ше) комуникација во релација лекар-пациент, е токму преку користење на дигиталните алатки. Дигиталната технологија и новите модели на здравствена грижа се покажаа ефикасни во обезбедувањето издржливост на здравствениот систем при евентуални идни нарушувања[19], како што е корона вирусот.

За да се овозможи подобро функционирање и размена на податоците во здравствениот систем, без да постои никаква препрека како што беше во изминатите неколку години поради пандемијата КОВИД-19, како на национално ниво, така и на европско ниво се јави потреба за да се создаде регулатива за European Health Data Space[20] - што ќе биде клучен столб на силна Европска здравствена унија, чија цел е зајакнување и зголемен дигитален пристап и контрола во момент на безбедно пренесување на лични здравствени податоци по електронски пат, ширум ЕУ, како и креирање на единствен пазар за електронски системи за здравствена евиденција. European Health Data Space значи обезбедување конзистентна, доверлива и ефикасна поставеност за користење на здравствени податоци за

[17] Устав на Република Македонија (1991). чл. 39. http://ustavensud.mk/wp-content/uploads/2017/09/Ustav-na-RM.pdf. (пристапено на ден 20.11.2022).

[18] Закон за здравствена заштита („Службен весник на Република Македонија“ бр. 43/12, 145/12, 87/13, 164/13, 39/14, 43/14, 132/14, 188/14, 10/15, 61/15, 154/15, 192/15, 17/16, 37/16, 20/19 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 101/19, 153/19, 180/19, 275/19, 77/21 и 122/21). чл. 4. ст. 1. (пристапено на ден 20.11.2022).

[19] УНИЦЕФ. Телемедицината помага да се изгради поиздржлив систем на здравствена заштита. https://www.unicef.org/northmacedonia/press-releases/family-doctors-advance-their-knowledge-telemedicine-help-build-more-resilient. (пристапено на ден 20.11.2022).

[20] EC. European Health Data Space. https://health.ec.europa.eu/ehealth-digital-health-and-care-/european-health-data-space_en.(пристапено на ден 20.11.2022).

истражување, иновации, креирање политики и регулаторни активности[21], земајќи предвид дека EHDS е прв акт, кој се уште е во процес на донесување[22], предложен воопшто од страна на Европската Комисија за заеднички правно уедначување на европските *дигитални* простори.[23]

Ваквиот европски простор за здравствени податоци поддржува изградба на ефикасен систем на управување со податоци и правила при размена на податоци меѓу поединци, квалитетна испорака на податоците, овозможување полесен на пристап до информации за остварување на истражувања, иновации и креирање политики, и овозможување на Европа за да се изгради стабилна инфраструктура, преку безбедна и сигурна размена и употреба здравствени податоци.[24] Следејќи ги чекорите на ЕУ, воедно користејќи ја можноста за подобро европско интегрирање, во последната една година се направија напори за доближување на телемедицината до македонското здравство.[25]

Со оглед на потребата од доближување на здравството до граѓаните, се обезбедија педесетина уреди за следење на здравствените состојби на пациентите кои се производ на остварениото партнерство меѓу Министерството за здравство, УНИЦЕФ и Македонското лекарско друштво, со цел овозможување на лекарите да вршат физички прегледи од далечина. Се работи за применување на телемедицина, односно алтернатива на традиционалниот метод за прегледување на пациентите: лице в лице, во случаи кога е невозможно изведување остварување на физички контакт, или е непотребно, а истовремено да се зголеми правичниот пристап до здравствените услуги.

На тој начин, им се овозможува на лекарите да вршат физички прегледи на пациентите од 'далечина' и да дијагностицираат акутни состојби кај пациентите како што се: ушни инфекции, воспалено грло, треска, настинка и грип, алергии, стомачни проблеми, инфекции на дишните патишта и осипи.[26]

Иако, македонските лекари веќе се служат со дигиталните алатки, како што е телефон или остваруваат контакт преку видео-повици со пациентите, за да обезбедат телемедицински услуги, но сепак тоа е половично, со оглед на тоа што ги спречува во целосно испитување и

[21] Ibid.
[22] Процедурата за донесување на регулативата може да биде проследена на следниот линк: https://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2022_140. (пристапено на ден 21.11.2022).
[23] Европска Комисија. (2022). Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the European Health Data Space. Документ 52022PC0197. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0197. (пристапено на ден 21.11.2022).
[24] Ibid.
[25] УНИЦЕФ. Започна пилот иницијатива за телемедицина со нови уреди за далечинско следење на здравјето. https://www.unicef.org/northmacedonia/press-releases/telemedicine-pilot-put-practice-new-remote-health-monitoring-devices (пристапено на ден 21.11.2022).
[26] Ibid.

дијагностицирање на пациентот. Новите уреди, за далечинско следење им овозможуваат на лекарите да направат преглед на срцето и белите дробови на пациентот со висококвалитетни дигитални звуци; на ушите, грлото и кожата со висококвалитетни дигитални слики и видео; и да го измерат отчукувањето на срцето и телесната температура[27], начин на работа што веќе се применува неколку години назад во ЕУ, а и во светот.

Дополнително на ова, во македонскиот здравствен систем, веќе постои Управа за електронско здравство. Се работи за државен управен орган што е дел од Министерството за здравство, а врши стручни работи од значење за развојот и унапредувањето на интегрираниот здравствен информатички систем, но и формирање на концептите за развој на здравствена политика врз основа на добиените анализи од податоците внесени во националниот систем.[28] Управата има за цел создавање и одржување на база на податоци од интегрираниот здравствен информатички систем[29], воедно за вршење на стручните работи кои се во надлежност нејзина надлежност, постои можност да се формираат стручни тимови со учество на надворешни стручни и научни експерти[30], се со цел ефективно и безбедно работење на здравствените институции, одржување на транспарентноста и полесното менаџирање со предизвиците во секојдневната работа на лекарите и здравствените работници, како и подобар пристап до здравството од страна на македонските граѓани.

Заклучок

Со оглед на тоа што КОВИД-19 почна да се шири со огромна брзина низ Европа од март, 2020 година, Македонија, а и земјите членки на ЕУ имаа за задача во краток рок да ја проценат отпорноста и подготвеноста на здравствените системи наспроти можниот здравствен шок кој ни претстоеше да се случи во секој момент. Истовремено, македонската влада се најде во ситуација да треба да размислува за мерки со цел да спречат преоптоварување на македонскиот здравствен систем. Како одговор на КОВИД-19, се презедоа драстични мерки за да го спречат ширењето на вирусот и да го заштитат здравјето на македонските граѓани. Ситуацијата не беше ништо поразлична ни во ЕУ. За да се ублажат негативните ефекти од

[27] УНИЦЕФ. Започна пилот иницијатива за телемедицина со нови уреди за далечинско следење на здравјето. https://www.unicef.org/northmacedonia/press-releases/telemedicine-pilot-put-practice-new-remote-health-monitoring-devices (пристапено на ден 21.11.2022).

[28] Член 249-а, Закон за здравствената заштита („Службен весник на Република Македонија“ бр.43/12) и Закон за изменување и дополнување на Законот за здравствената заштита („Службен весник на Република Македонија“ бр.145/12).

[29] Член 249-в, ст. 1 т. 18, Закон за здравствената заштита („Службен весник на Република Македонија“ бр.43/12) и Закон за изменување и дополнување на Законот за здравствената заштита („Службен весник на Република Македонија“ бр.145/12).

[30] Член 249-ж, ст. 1, Закон за здравствената заштита („Службен весник на Република Македонија“ бр.43/12) и Закон за изменување и дополнување на Законот за здравствената заштита („Службен весник на Република Македонија“ бр.145/12).

кризата, земјите членки континуирано ги засилуваат напорите за поддршка на нивните економии. Сите земји на ЕУ усвоија дискрециони фискални стимулативни пакети за да го зголемат капацитетот на нивните здравствени системи и да ги поддржат засегнатите работници, сектори и бизниси. Иако овие мерки беа привремени и насочени кон краткорочни цели, се изврши значителен притисок врз јавните финансии, што доведе до зголемување на јавна задолженост и рецесија која падна директно на товар на граѓаните две години подоцна од појавата на КОВИД-19.

Сепак, тековната здравствена и економска криза ги истакна границите на постојните политики за европска интеграција, ставајќи го акцентот за развој на внатрешниот европски пазар, истовремено маргинализирајќи го она што повеќето Европејци го сметаат за најважно: *„спасување животи и промовирање на здравјето и благосостојбата”*. Со создавање на Европската здравствена унија се зајакна компетентноста на ЕУ здравството, со што се отвори ново поглавје во рамките на здравствената иднина во Европа. Европската Унија не треба да се грижи исклучиво за „единствен пазар“ и „економска и монетарна унија“, затоа што после панедмијата КОВИД-19, се докажа дека здравјето мора да биде во сржта на обновената постковид *социјална* Европа. Особено олеснителна околност на денешницата е тоа што живееме во дигитална ера каде што лесно се применуваат дигиталните алатки и во здравствениот систем, уште попознат како телемедицина. Телемедицинските решенија ги поддржуваат системите за здравствена заштита на повеќе начини, преку комуникациски платформи, а почнаа да се применуваат и во македонското здравство со цел доближување на здравствените услуги до пациентите. И покрај падот кој беше почувствуван многу пати врз кожата на народот, како во Македонија, така и во Европа и повеќекратните кризи кои беа само резултат на недоволната подготвеност да се одговори на предизвикот наречен КОВИД-19, се прават напори за светот да се врати во нормала што е можно побрзо, и од ваквата лекција да се извлече поука како треба владите да ефективно дејствуваат во иднина, а се со една цел – непречена заштита на здравјето на луѓето.

Користена литература

[1] Bergner, S.(2021). The role of the European Union in global health: The EU’s self-perception(s) within the COVID-19 pandemic, Health Policy. ISSN 0168-8510, https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2021.10.006.

[2] Metzidakis, A. (1994). Victor Hugo and the Idea of the United States of Europe. Nineteenth-Century French Studies, 23(1/2), 72–84.

[3] Teerikoski S. (2019). 170 years since Victor Hugo’s speech about The ‘United States of Europe’ https://www.thenewfederalist.eu/170-years-since-victor-hugo-s-speech-about-the-united-states-of-europe?lang=fr

[4] Dragić, M. (2017). Menadžment y Zdravstvu. Visoka Medicinska Škola Prijedor. str.1.

[5] Vukmanović, L. Č. (1994). Menadžment u zdravstvu, politika i strategija zdravstvenog razvoja, Menadžment zdravstvenih programa i zdravstvenog sistema. Univerzitet za mir Ujedinjenih nacija. Beograd. Str.37.

[6] https://www.who.int/initiatives/act-accelerator

[7] https://www.who.int/initiatives/act-accelerator/covax

[8] WHO. Partners for global health. https://www.who.int/europe/about-us/-partnerships/partners/the-eu-and-who-partners-for-global-health-/partners-for-global-health

[9] https://research-and-innovation.ec.europa.eu/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe/european-partnerships-horizon-europe/health_en

[10] Povilas Andriukaitis, V. (2020). The European Health Union is an initiative with potential to shape European politics for decades to come https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/338950/Eurohealth-26-3-29-30-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y

[11] Европска Комисија. (2020). COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Building a European Health Union: Reinforcing the EU's resilience for cross-border health threats. Документ 52020DC0724. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A5202-0DC0724&qid=1605690513438 .

[12] Устав на Република Македонија (1991). чл. 39. http://ustavensud.mk/-wp-content/uploads/2017/09/Ustav-na-RM.pdf.

[13] Закон за здравствена заштита („Службен весник на Република Македонија" бр. 43/12, 145/12, 87/13, 164/13, 39/14, 43/14, 132/14, 188/14, 10/15, 61/15, 154/15, 192/15, 17/16, 37/16, 20/19 и „Службен весник на Република Северна Македонија" бр. 101/19, 153/19, 180/19, 275/19, 77/21 и 122/21). чл. 4. ст. 1. (пристапено на ден 20.11.2022).

[14] УНИЦЕФ. Телемедицината помага да се изгради поиздржлив систем на здравствена заштита. https://www.unicef.org/northmacedonia/press-releases/family-doctors-advance-their-knowledge-telemedicine-help-build-more-resilient.

[15] EC. European Health Data Space. https://health.ec.europa.eu/ehealth-digital-health-and-care/european-health-data-space_en.

[16] https://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2022_140.

[17] Европска Комисија. (2022). Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the European Health

Data Space. Документ 52022PC0197. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0197.

[18] УНИЦЕФ. Започна пилот иницијатива за телемедицина со нови уреди за далечинско следење на здравјето. https://www.unicef.org/northmacedonia/press-releases/telemedicine-pilot-put-practice-new-remote-health-monitoring-devices.

[19] Член 249-а, Закон за здравствената заштита („Службен весник на Република Македонија“ бр.43/12) и Закон за изменување и дополнување на Законот за здравствената заштита („Службен весник на Република Македонија“ бр.145/12).

[20] Член 249-в, ст. 1 т. 18, Закон за здравствената заштита („Службен весник на Република Македонија“ бр.43/12) и Закон за изменување и дополнување на Законот за здравствената заштита („Службен весник на Република Македонија“ бр.145/12).

[21] Член 249-ж, ст. 1, Закон за здравствената заштита („Службен весник на Република Македонија“ бр.43/12) и Закон за изменување и дополнување на Законот за здравствената заштита („Службен весник на Република Македонија“ бр.145/12).

Ана Никодиновска Крстевска

ОДРЖЛИВОСТ НА ПОЛИТИКИТЕ ЗА МИГРАЦИЈА И АЗИЛ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА

1. Вовед

Целта на овој ракопис е да се истражи одржливоста на политиките за миграција и азил на Европската Унија, низ призмата на целите за одржлив развој на Организацијата на Обединетите нации, односно идејата е да се утврди како и на кој начин Европската Унија и земјите членки придонесуваат за постигнување на развојните цели на ОН во делот на миграцијата и азилот во насока на заштита на основните човекови права, но и истовремено, идејата е да се истражи дали, како и на кој начин нејзините политики и правни акти од сферата на заедничката политика за азил и миграција се внатрешно одржливи во однос на самиот систем на Европската Унија.

Но, пред да ги истражуваме во детали овие прашања, ќе направиме една ретроспектива во однос на тоа каде се идентификуваат како цели за одржлив развој на Обединетите Нации токму овие цели на азилот и миграцијата.

2. Миграција и азил во рамките на Целите за одржлив развој на Обединетите Нации

Кога ќе ги погледнеме, Целите за одржлив развој на ОН се изградени врз посветеноста на сите земји да *„не остават никој зад себе“*. И всушност, денес, бегалците и раселените лица се меѓу оние кои се најдалеку од постигнувањето на овие цели и аспирации за одржлив развој.

Во врска со азилот и миграцијата, постигнувањето на одржливост може да се идентификува во пет главни цели:[1]

[1] Види повеќе во https://sdgs.un.org/goals

Цели на одржлив развој на Обединетите Нации	
Цел бр. 1	Нема сиромаштија (No poverty)
Цел бр. 4	Квалитетно образование (Quality education)
Цел бр. 8	Достоинствено вработување и економски раст (Decent work and economic growth)
Цел бр. 10	Намалена нееднаквост (Reduced inequalities)
Цел бр. 16	Мир, правда и силни институции (Peace,justice and strong institutions)

Табела 1. Цели на одржлив развој на Обединетите Нации поврзани со миграции и азил

Првата цел „Нема сиромаштија“ подразбира дека бегалците и раселените лица кои заостануваат економски кога ги губат своите работни места, средства за живот, имот и земјиште, поради подолгите периоди на раселување и ризикот од губење на вештините за самостојност, тие стануваат всушност ранливи на економска експлоатација и зависни од хуманитарна помош. Потребата да се работи со цел да се затвори јазот и да се понудат долгорочни решенија во основа е генерирање на приход и еднаков пристап до социјалните права. Ваква ситуација, обично се јавува во бегалските кампови, привремени или постојани, или пак истото се случува и во земјите каде бегалците се во процес на чекање на одлуката за нивното барање за азил.

Втората цел поврзана со „квалитетно образование“ значи дека бегалците и раселените лица ризикуваат да заостануваат зад образовната крива и дека децата под 18 години го губат пристапот до образованието и можат да бидат дискриминирани во новите училишни системи поради јазични бариери.

Третата цел „достоинствено вработување и економски раст“, се однесува на фактот дека бегалците и раселените лица се заостанати на пазарот на трудот, бидејќи ефектот на раселувањето ги остава во

неповолна позиција, а во одредени земји тие имаат тешкотии да пристапат на пазарот на трудот поради законодавните бариери. Затоа, намалувањето на овој јаз ќе овозможи изградба на подобра иднина за бегалците и раселените лица, обезбедувајќи им еднаков пристап до пазарот на трудот, создавајќи одржливи пристојни работни места, кои во исто време можат да станат ресурс за членовите на заедницата-домаќин.

Четвртата цел „намалување на нееднаквостите“ е трансверзална цел и се однесува на намалување на нееднаквостите и осигурување дека никој нема да биде заборавен. Кога станува збор за миграција и азил, ова предвидува олеснување на уредната, безбедна, регуларна и одговорна миграција и мобилност на луѓето, вклучувајќи ги и спроведувањето на планирани и добро управувани миграциски политики, во однос на внатрешната миграција и раселувањето и меѓународната миграција.

Конечно, последната цел кон постигнување на одржливост во однос на бегалците и раселените лица, е поврзана со решавање на основните причини за раселување, кршење на човековите права, ризик од прогон, конфликти, лошо управување, губење на средства за живот и многу други. За таа цел, обезбедувањето на владеење на правото, мир и силни институции е апсолутна потреба со цел да се промовира почитувањето на човековите права, да се зајакне капацитетот за управување на локалните и националните власти и да се изгради инклузивна, одржлива егзистенција, но пред сè да се работи со домашните и меѓународните партнери, со цел да се спречи идното раселување и да се стави крај на сегашното раселување.

3. Одржливоста на политиката за миграција и азил на Европската Унија низ призмата на нејзината надворешна димензија

Кога станува збор за Европската Унија и нејзиниот однос со постигнувањето на целите за одржлив развој на ООН во областа на азилот и миграцијата, главно фокусот е ставен на законодавството на Европската Унија за азил и миграција и нејзината политика во оваа област.

Така, зборувајќи за тоа, мора да се каже дека соработката за азил и миграција потекнува надвор од рамките на Европската Унија. Всушност, врз основа на Шенгенската конвенција (1985 година) и Даблинската конвенција (1990 година) склучени меѓу земјите членки на ЕУ, врз основа на кои беа укинати внатрешните граници меѓу земјите членки и беше воспоставена слободата на движење, оттука соработката во областа на

азилот и миграцијата се наметна како природна потреба со цел да се обезбеди целосно создавање и обезбедување на единствениот европски простор. Така, постепено, азилот и миграцијата станаа дел од супранационалните политики на Унијата, влегувајќи во третиот столб на надлежности на ЕУ, иако со меѓувладини елементи за донесување одлуки, но, следствено, со Договорот од Амстердам, овие политики беа целосно комунитаризирани со цел да се олесни слободното движење на луѓето и да се создаде т.н. „Област на слобода, безбедност и правда“. Денес, согласно Договорот од Лисабон, азилот, имиграцијата, граничната контрола, судската соработка во граѓанските и кривичните прашања и полициската соработка се целосно интегрирани во ДФЕУ (чл. 78, 81, 82 и 87 ДФЕУ).[2]

Општо е познато дека од 2011 година ЕУ беше засегната од неколку големи мигрантски кризи, како што е мигрантската криза во Либија во 2011 година, големата мигрантска криза од 2015 година и бегалската криза од војната во Украина. Сето ова остави длабоки последици врз функционирањето на системите за азил и миграција на Унијата, оставајќи голема поделба меѓу земјите членки на ЕУ, во однос на принципот на солидарност и одговорност на Унијата, и секако, кризите особено мигрантската криза од 2015 година откри некои структурни дисфункционалности и недостатоци на системот за азил и миграција во целина (Morgese, 2020).

Тргнувајќи од тоа, одржливоста во политиката за азил и миграција на ЕУ може да се разгледува од повеќе аспекти. Може да се дискутира за одржливост во постапките за прием, одржливост во интеграцијата и реинтеграцијата на мигрантите, одржливоста во постапките за азил и признавање на барањата за азил, одржливоста во легалната миграција, одржливоста во однос на управувањето со нерегуларни миграции и други. Сепак, фокусот во овој труд е на два аспекти кои се однесуваат на ЕУ, земјите членки и земјите од Западен Балкан, кои се поврзани со надворешната димензија на ЕУ за азил и миграција.

3.1. Одржливоста низ призмата на договорите за реадмисија на мигранти

Конкретно, првиот аспект е поврзан со соработката на ЕУ во политиката за враќање и реадмисија со земјите од Западен Балкан. Во

[2] Keukeleire and Delreux (2014), p. 232-233.

суштина, како дел од политиките предвидени од Новиот пакт за азил и миграција, ЕУ соработува многу активно со партнерските земји за враќање на нерегуларните мигранти, особено преку договорите за реадмисија. Овие договори утврдуваат јасни обврски и постапки за властите на земјите кои не се членки на ЕУ и на земјите членки на ЕУ, за тоа кога и како повторно да ги примат лицата кои нерегуларно престојуваат на територијата на Европската Унија. Всушност, секоја година, на повеќе од 300 000 странски државјани им е наредено да ја напуштат Унијата, бидејќи влегле или престојуваат нерегуларно на европска територија. Сепак, само околу 21% од овие нерегуларни мигранти се враќаат назад во својата земја или во земјата од која патувале во ЕУ.

Но кои се овие договори за реадмисија? Договорите за реадмисија се специфични инструменти кои се развиени во рамките на Европската политика за азил и имиграција, кои се изградени врз основа на Директивата за враќање 2008/115/ЕЦ1. Тие во основа обезбедуваат реадмисија на реципрочна основа на нерегуларни мигранти кои, како што споменавме, не ги исполнуваат или повеќе не ги исполнуваат условите за влез, присуство или престој на територииите на земјите членки на Европската Унија и во нивните партнерски земји, врз основа на кои тие ќе бидат вратени по барање на засегнатата земја во земјата на потекло или во безбедна трета транзитна земја (Nikodinovska Krstevska, 2020).

Овие договори, кои генерално се билатерални по природа (или мултилатерални, како во случајот на Договорот од Котону со земјите од АКП), во пракса се базираат на соработка со земјата-потписничка на договорот, каде што земјата ја прифаќа обврската да ги врати своите државјани и државјани на трети земји врз основа на одредбите на меѓународниот договор. Овие договори за реадмисија, како меѓународни договори, се базираат на заедничка одлука донесена од страна на бараната земја и земјата што бара и воспоставуваат збир на формални процедури помеѓу земјата на дестинација и земјата на потекло, со претходно дефинирани услови за враќање, рокови, одговорни органи и други технички аспекти за враќање на мигрантите.

Но каде лежи неодржливоста во овие договори за реадмисија?

Во случај кога Унијата прави барање за враќање на државјани на трети земји во Македонија, или Црна Гора, Србија или било која друга балканска земја, врз основа на член 3 од Договорот (во врска со враќањето на државјани на трети земји), ако овие барања за враќање се прифатени од страна на земјата, тогаш таа земја, откако нерегуларните

мигранти ќе бидат вратени, во случај тие да се државјани на трети земји, а не државјани, земјата што ги прима ќе биде одговорна за нивното враќање дома или во безбедна трета земја, која ќе ја прифати обврската да ги прими. Оттука, бидејќи Македонија, Црна Гора и други земји, не располагаат или подобро немаат потпишано односно склучено слични правни договори за реадмисија со овие земји на потекло или транзитни земји, затоа овие земји, во овој случај Македонија, нема да биде во можност да ги врати нерегуларните мигранти во нивната земја на потекло или во третата транзитна држава, поради недостаток на соодветни договори за реадмисија. Затоа, во отсуство на правна основа која е соодветна и оперативна, нема да биде можно да се искористи правото да се вратат во нивната земја на потекло или во третата земја на транзит. (Nikodinovska Krstevska, 2020)

На пример, доколку одреден нерегуларен мигрант од Авганистан, Ирак, Пакистан или од друга земја на потекло, е примен во Македонија по барање на Европската Унија, но, сепак, Македонија нема да може да продолжи кон враќање во неговата земја на потекло бидејќи нема потпишано таков договор за соработка, односно договор за реадмисија, кој би послужил како правна основа за спроведување на операцијата за враќање во Авганистан. Истото важи и за договорите за реадмисија со транзитните земји како Турција или Грција, со кои Македонија започнала преговори, но сè уште нема потпишано валидни договори. Следствено на тоа, нерегуларните мигранти кои се вратени од страна на Европската Унија во Македонија или во Црна Гора или друга балканска земја во случај на присилно враќање, ќе останат во транзитната земја, со неможност за враќање во земјата на потекло. Оваа ситуација, предизвикува дотолку повеќе компликации од причини што нерегуларните мигранти кои се заглавени на територијата на Репбулика Македонија, во обидот повторно да се вратат во Европската Унија, посегнуваат по нерегуларни канали на криумчарење, при што самите стануваат жртви на нелеалната миграција.

Ова беше забелешка од страна на Европската комисија во речиси сите извештаи за напредок со земјите од Западен Балкан за последната година - 2024 година, и во основа претставува еден од најголемите предизвици за политиката на ЕУ за враќање и политиката за миграција и азил на ЕУ (European Commission, 2024).

Освен ова, во врска со операциите за враќање, Европската Унија се соочува на пример со високи трошоци кои се генерирани од постапките за враќање на државјаните на трети земји, а ова е уште едно прашање кое

се однесува на одржливоста на политиките на ЕУ, но од гледна точка на одржливоста на нејзините внатрешни постапки и структура.

Бидејќи пристапот до податоци е многу ограничен во врска со ова, многу корисен извор на информации се извештаите доставени од страна на невладината организација Statewatch од август 2020 година, каде што покажува дека трошоците за враќање на нерегуларните мигранти од Европската Унија во трети земји, под раководство на Фронтекс, се непропорционални и дека операцијата за враќање може да биде спорна кога станува збор за ефикасност на трошоците (Jones, Kilpatrick, & Gkliati, 2020). Податоците од извештајот укажуваат на тоа дека трошоците за операциите за враќање, без разлика дали се заеднички со други земји членки, или дали се национални или колективни операции за враќање, варираат од земја до земја, во зависност од видот на операцијата за враќање која се спроведува. На пример, трошоците се разликуваат ако станува збор за доброволна акција или присилна акција, која исто така вклучува учество на придружба, лекари и лица за надгледување, што очигледно генерира повеќе трошоци и, конечно, операцијата за враќање може да варира во зависност од видот на транспортот кој се користи за извршување на репатријацијата, во смисла на тоа дали репатријацијата била спроведена преку специјален чартер лет или преку редовен комерцијален лет. Сите овие фактори влијаат на трошоците за работа.

На пример, дестинациските земји во Западен Балкан, како што се Босна и Херцеговина, Албанија, Косово, Македонија, Црна Гора и Србија се меѓу земјите со најниски трошоци за репатријација. Земјата со најниски трошоци за враќање на мигрантите е Босна и Херцеговина со само 940 евра по операција, по што следи Црна Гора со околу 1.000 евра по лице; Србија - 1.400 евра; Косово 1.600 евра; Македонија € 1.800 ; и Албанија - 2.000 евра. Од друга страна, највисоките трошоци што ЕУ ги има платено за враќање на нелегални мигранти беше случајот за репатријација од Данска во Сомалија, во 2016 година, на двајца сомалиски државјани, за чии операции FRONTEX и плати на Данска повеќе од 150.000 евра, односно 75.000 евра по лице. Други скапи операции за враќање биле координираните операции во Азербејџан во 2017 и 2018 година за 12 лица, коишто ја чинеле Унијата околу 14.500 евра по лице. Друг пример е враќањето на нерегуларните мигранти во Пакистан со летови организирани од FRONTEX. Ова ја чинело Унијата во просек околу 8.300 евра по лице, а од 2011 година па наваму, повеќе од 1.600 луѓе се вратени во Пакистан од Европската Унија.

Сето ова укажува на тоа дека политиката на враќање на нерегуларните мигранти од Европската Унија, претставува неодржлива

политика на Унијата во однос на доброто управување со политиките и фондовите на ЕУ.

3.2. Одржливоста низ призмата на принципот на невраќање и заштитата на човековите права

Сепак, најнеодржливото прашање во врска со политиката за азил и миграција на ЕУ, секако е поврзано со принципот на невраќање и заштита на човековите права кои им припаѓаат на мигрантите, барателите на азил и бегалците, врз основа не само на Женевската конвенција за бегалци, туку и генерално на меѓународното императивно право. [3]

Имено, од затворањето на границите во март 2016 година до сега, политичките пристапи на земјите долж балканската рута кон нелегална миграција и мешаните приливи на мигранти во основа остануваат исти, односно приливот на мигранти во Грција преку Егејското море е се' уште константен, што пак резултира со постојан нелегален транзит преку балканската рута. Според последниот извештај од Министерството за внатрешни работи на Македонија, само во 2024 година околу 30.000 мигранти биле спречени да влезат нелегално во Македонија, што ќе рече дека и покрај сите преземени мерки за спречување на нелегалната миграција, трендот на миграција постојано расте (Ministry of Internal Affairs, 2024).

Во врска со ова, многу прашања поврзани со кршење на човековите права на мигрантите и барателите на азил на границите беа осудени од страна на невладиниот сектор (Human Rights Watch, 2020). Всушност, Amnesty International пријави епизоди на гранично насилство што се случило на границата помеѓу Босна и Херцеговина и Хрватска, вклучувајќи хрватски гранични полицајци под водство на Фронтекс, за акти на насилство врз нелегалните мигранти (Amnesty International, 2020). Врз основа на овие обвинувања, Омбудсманот на Европската Унија отвори истрага за наводниот неуспех на Европската комисија да гарантира почитување на основните права на мигрантите и бегалците од хрватските власти ангажирани во контрола на границите под водство на Фронтекс (European Ombudsman, 12 November 2020). На ист начин, конзорциумот на невладини организации за следење на граничното

[3] Види чл. 33 од Convention relating to the Status of Refugees, United Nations, 28 July 1951.

насилство т.н. Border Violence Monitoring Network, регистрираа различни епизоди на протерување и акти на насилство врз мигрантите на грчко-македонската граница, со навод дека се извршени од страна на странски полицајци и службеници на Фронтекс (Barker and Zajovic, 2020a; 2020b). Според извештаите, само во 2020 година биле пријавени најмалку 3 случаи на одбивање и насилство од страна на жртвите на насилство или од мигрантите, во кои биле вклучени странски полицајци идентификувани како службеници на Фронтекс според сината лента што ја носеле на раката која го содржела амблемот на Европската агенција Фронтекс. Освен ова, Фронтекс, исто така, беше предмет на оцена од страна на Ревизорскиот суд на Европската Унија, за неговата улога во поддршката на управувањето со надворешните граници, спречувањето на нелегалната миграција и шверцувањето на мигранти и борбата против прекуграничниот криминал (European Court of Audit, 2021).

Во врска со невраќањето и правото да се бара азил, вториот аспект за дискусија е поврзан со неодамнешното воспоставување на италијански центри за обработка на азил во Албанија во Шењ́ин и Ѓадер, кои покренаа сериозни прашања за нивната законитост, придржување кон меѓународното право и почитување на човековите права.

Имено, во 2023 година, италијанската влада предводена од Џорџа Мелони објави дека има планови да постави, како алатка за управување со нерегуларната миграција преку Медитеранското Море, да постави центри за обработка на азил во Албанија, соодветно во Шењ́ин и Ѓадер. Овој договор всушност беше дел од пошироките напори на Италија да управува со миграциските текови, особено од Медитеранот, и да го намали притисокот врз својот систем за азил, на начин на кој со воспоставување на овие центри надвор од територијата на ЕУ, Италија ќе го забрза времето за обработка на барањата за азил и ќе ги обесхрабри опасните преминувања на нелегалните мигранти (Paleontologo, 2023)

По потпишувањето на протоколот за соработка, кој беше потпишан од страна на италијанската влада, притоа избегнувајќи ја постапката за верификација на парламентот, бидејќи беше потпишан како протокол во прилог на постоечкиот договор за соработка помеѓу Албанија и Италија потпишан во 1999 година, италијанската влада започна со изградба на овие два објекти во просториите на Шењ́инг и Ѓадер, трошејќи околу 650 милиони евра (за 5 години) со цел да се стави во функција овој центар.

Но, се поставува прашањето како сето тоа се става во пракса? Всушност мигрантите кои се спасени на море и се упатени на бродови на италијанските власти надвор од територијалните води на италијанскиот

брег или други брегови на други земји членки на ЕУ. Тие ќе бидат претходно проверени на бродот за да се одреди ранливоста на нивната категорија, пришто, оние кои спаѓаат во категоријата на малолетници и малолетници без придружба или во друга ранлива категорија, ќе бидат донесени во Италија за процесирање на нивните барања за азил, додека другите мигранти, кои не влегуваат во овие категории, ќе бидат однесени во овие два центри во Албанија. Откако ќе пристигнат во овие центри, мигрантите формално се идентификуваат ие им се земаат отпечатоци од прсти, при што истите би можеле да аплицираат за азил во Италија, додека, назад во Италија, италијанските власти ќе ги обработуваат и испитуваат нивните барања за азил врз основа на забрзана гранична постапка во рок од 28 дена. За споредба, сегашната општа постапка во Италија трае со месеци.

По разгледувањето на нивните барања за азил, сите оние чии барања за заштита ќе бидат прифатени од Италијанските власти ќе бидат префрлени во Италија, а сите мигранти на кои ќе им биде одбиено барањето за азил, ќе бидат задржани во Центарот и вратени назад во нивните земји, при што повторно постои ризик, заради недостаток на соработка помеѓу Албанија и земјите на потекло или трети транзитни земји, притворот да трае подолг временски период, односно повеќе месеци или подолго.

Оттука, првото пристигнување на мигранти на брод од Италија до Шенѓин се случи на 16 октомври 2024 г., носејќи 16 нерегуларни мигранти, додека второто пристигнување се случи во текот на ноември 2024 г.. По оваа акција, Трибуналот на Рим од Одделот за човекови права и имиграциски сектор, донесе одлука која е спротивна на меритумот на одлуката за носење на мигрантите во италијанскиот центар за репатријација во Албанија, потврдувајќи го сосема спротивното, односно донесе одлука мигранти да бидат донесени во Италија и таму да им се разгледува барањето за азил. Оваа негова одлука Судот ја засноваше на фактот што дека двете земји од коишто доаѓаа мигрантите беа државите Бангладеш и Египет, за кои Италија ги има наведено како земји кои не се безбедни за враќање на мигранти и бегалци, и оттука, токму заради нивната дефицитарност во однос на заштитата на човековите права, од тие причини Трибуналот ја поништи одлуката (Tribunale ordinario di Roma, 2024.

Набрзо потоа, италијанската влада донесе декрет за промена на листата на безбедни трети земји, ставајќи ги Египет и Бангладеш на листата на безбедни земји, ослободувајќи се на тој начин од правните препреки на Трибуналот и донесувајќи валидна правна основа за

продолжување на операциите. Оттука, оваа нова практика што ја започна Италија со Албанија, е критикувана од многу гледни точки, како во однос на заштитата на основните човекови права и повредата на Конвенцијата за статусот на бегалци, така и во делот на забраната за невраќање и сите други меѓународни документи поврзани со заштита на човечките права (Italia, 2024).

Заклучок

Какви заклучоци може да се извлечат од сето ова? Со цел да се пристапи кон ревизија на постојните практики и да се надминат недостатоците во политиката за миграција и азил на Европската Унија и на нејзините земји членки во насока на остварување на целите за одржлив развој на ООН, потребно е најнапред да се пристапи кон ревизија на европското законодавство за азил и миграција. Имено, иако пакетот на мерки содржан во *Новиот пакт за азил и миграција*, воведе новитети и промени во европското законодавство во делот на миграцијата и азилот, сепак го остави отворено прашањето за преземање на одговорноста за нелегални мигранти и барателите на азил од фронталните земји членки на Унијата, односно од оние земји во коишто нелегалните мигранти за прв пат стапнуваат на европско тло. Според ова, товарот за испитување на барањата за азил на нелегалните мигранти сепак останува на пограничните земји на ЕУ, што ќе рече клаузулите од Даблинскиот систем се уште оставаат негативни ефекти, кои патем беа главна причина за кризата на солидарност којашто се создаде во Унијата за време и по мигрантската криза од 2015/2016.

Освен тоа, општо земено целиот европски систем, изграден врз политиката на враќање и репатријација на државјаните на трети земји во транзитните земји, е погрешен, бидејќи системот не е ориентиран кон решавање на проблемите на мигрантите и бегалците, кои несомнено ги напуштаат своите земји од различни причини, туку претставува реактивен систем кој само ги префрла проблемите и одговорностите кон мигрантите во други земји. Оттука, враќањето на нерегуларните мигранти во земјите од кои побегнале или во земји кои не ги почитуваат човековите права, ја повредува основната одредба содржана во Конвенцијата за статусот на бегалците, а тоа е принципот на забрана за враќање.

Што се однесува до одржливста на политиките за миграција и азил поврзани со внатрешниот систем, Европската Унија потребно е да

изврши ревизија на процедурите за враќање во Европската Унија, како и да го ревидира начинот на репатријација на нерегуларните мигранти во трети земји, комбинирајќи повеќе пристапи за репатријација во соработка со Фронтекс и со трети земји. И секако, во однос на трошоците за враќање, обврската за враќање на мигрантите во земјите на потекло на мигрантите треба да биде одговорност на Унијата, бидејќи земјите на одредиште на мигрантите се самите земји на Европската Унија, а не Македонија или земјите од Балканот; затоа Унијата треба да ги сноси сите трошоци за враќање, или барем да ги подели трошоците помеѓу сите земји кои се вклучени долж транзитната рута на нерегуларните мигранти, со што ќе се обезбеди целосната ефективност на политиките за враќање, бидејќи целната земја на нерегуларните мигранти се токму земјите на Европската Унија, а не и земјите долж миграциските рути.

На крај, гледајќи кон националните легислативи и пракса на поединечни земји членки на Европската Унија, како што е тоа случајот со Италија, потребно е италијанските власти да се придружуваат до стандардите за почитување на човековите права пропишани со меѓународното право конкретно со Конвенцијата за статусот на бегалците, и притоа потребно е да се ревидира трендот на есктернализација на постапките за азил, којшто ја префрла одговорноста за управување со миграциските текови и со барањата за азил надвор од своите национални граници. Оттука, ревизијата на политиките за миграција и азил како и правилната примена на меѓународните документи во делот на заштитата на човековите права на бегалците и барателите на азил, несомнено ќе придонесат за постигнување на поголеми ефекти за достигнување на целите на одржлив развој од страна на сите чинители дел од миграцискиот феномен.

Користена литература

[1] Amnesty International. (2020, giugno 11). *Croatia: Fresh evidence of police abuse and torture of migrants and asylum-seekers*. https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/06/croatia-fresh-evidence-of-police-abuse-and-torture-of-migrants-and-asylumseekers/

[2] ANSA. (2024, ottobre 16). *Lo sbarco a Shengjin, ma quattro dei 16 portati in Italia*. https://www.ansa.it/sito/notizie/cronaca/2024/10/16/lo-sbarco-a-shengjin-ma-quattro-dei-16-portati-in-italia-il-reportage_fb9b9d73-801f-4d51-a249-fa71fe671bad.html

[3] ASGI. (2025, aprile 29). *È illegittimo trattenere i richiedenti asilo in Albania: la pronuncia della Corte di Appello di Roma*.

https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/albania-detenzione-illegittima/

[4] Barker, H., & Zajovic, M. (2020). *The Black book of pushbacks I*. Border Violence Monitoring Network. https://documentcloud.adobe.com/link/track?uri=urn:aaid:scds:US:3f809f15-bada-4d3f-adab-f14d9489275a

[5] Barker, H., & Zajovic, M. (2020). *The Black book of pushbacks II*. Border Violence Monitoring Network. https://documentcloud.adobe.com/link/track?uri=urn:aaid:scds:US:b10a04a4-25dd-45f1-8b2d-e9c25946cb44

[6] Basilien-Gainche, M. L. (2012). The EU immigration and asylum policy in the post-Lisbon institutional framework. In M. Trybus & L. Rubini (Eds.), *The Treaty of Lisbon and the future of European law and policy* (pp. 355–380). Edward Elgar.

[7] Convention relating to the status of refugees. (1951). Geneva.

[8] Drangovski, Z. (2019). *Analytical report: Lessons learned from the 2015–2016 migration situation in the Western Balkan region*. International Centre for Migration Policy Development.

[9] European Commission. (2024). *North Macedonia 2024 report* (SWD(2024) 693 final). https://enlargement.ec.europa.eu/north-macedonia-report-2024_en

[10] European Council. (2020, maggio 26). *Border management: EU concludes agreements with Montenegro and Serbia on Frontex cooperation*. https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/05/26/border-management-eu-concludes-agreements-with-montenegro-and-serbia-on-frontex-cooperation/

[11] European Court of Auditors. (2021). *Frontex's support to external border management: Not sufficiently effective to date* (Special Report No. 08/2021). https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_08/SR_Frontex_EN.pdf

[12] European Ombudsman. (2020, novembre 12). *Ombudsman opens inquiry to assess European Border and Coast Guard Agency (Frontex) complaint mechanism*. https://www.ombudsman.europa.eu/en/news-document/en/134739

[13] Garcés-Mascareñas, B. (2015). *Why Dublin "doesn't work"*. CIDOB.

[14] Gazi, T. (2021). The new pact on migration and asylum: Supporting or constraining rights of vulnerable groups? *European Papers*, 6(1), 167–175.

[15] Human Rights Watch. (2020, novembre 9). *EU: Probe Frontex complicity in border abuses*. https://www.hrw.org/news/2020/11/09/eu-probe-frontex-complicity-border-abuses

[16] Italia. (2024). *Decreto-legge 23 ottobre 2024, n. 158, disposizioni urgenti in materia di procedure per il riconoscimento della protezione internazionale* (GU Serie Generale n. 249 del 23-10-2024).

[17] Jones, C., Kilpatrick, J., & Gkliati, M. (2020). *Deportation union: Rights, accountability and the EU's push to increase forced removals*. Statewatch. https://www.statewatch.org/media/1321/deportation-union.pdf

[18] Keukeleire, S., & Delreux, T. (2014). *The foreign policy of the European Union* (2nd ed.). Palgrave Macmillan.

[19] Maiani, F. (2016). *The reform of the Dublin III regulation*. European Parliament.

[20] Metsola, R., & Kyenge, K. (2015). *Working document on Article 80 TFEU*. European Parliament.

[21] Ministry of Internal Affairs (North Macedonia). (2024). *Godisen izvestaj 2024*. https://portal.mdt.gov.mk/module-block-documents/217-document-mk.pdf

[22] Moreno-Lax, V. (2020). *EU external migration policy and the protection of human rights*. European Parliament.

[23] Morgese, G. (2020). La "nuova" solidarietà europea in materia di asilo e immigrazione: molto rumore per poco? *Federalismi.it*, (35).

[24] Nikodinovska Krstevska, A. (2020). Legislazione nazionale, integrazione europea e cooperazione in materia di asilo e migrazione nella Macedonia del Nord. *Illyrius International Scientific Review*, (14), 113–130.

[25] Nikodinovska Krstevska, A. (2020). Illegal migration, Republic of Macedonia and the European Union: Some observations on the readmission agreement. In *Proceedings of the Seventh International Scientific Conference "Social changes in the global world"* (pp. 605–618).

[26] Paleologo, F. V. (2023). *Accordo Italia-Albania: un altro patto illegale, un altro tassello della propaganda del governo*. Melting Pot Europa. https://www.meltingpot.org/2023/11/accordo-italia-albania-un-altro-patto-illegale-un-altro-tassello-della-propaganda-del-governo/

[27] Radjenovic, A. (2020). *Solidarity in EU asylum policy*. European Parliamentary Research Service.

[28] Regulation (EU) 2016/1624 of the European Parliament and of the Council. (2016). *Official Journal of the European Union*.

[29] Sky TG24. (2024, ottobre 18). *Migranti in Albania, tribunale Roma non convalida trattenimento: devono tornare in Italia*. https://tg24.sky.it/cronaca/2024/10/18/tribunale-trattenimento-migranti-albania

[30] Status agreement between the European Union and the Republic of Albania. (2019). *Official Journal of the European Union*.

[31] Tribunale ordinario di Roma, XVIII Sezione civile. (2024, ottobre 18). *N. 42251 R.G. 2024, Repubblica Italiana*. https://www.sistemapenale.it/pdf_contenuti/1729665604_trib-roma-181024-no-convalida-egitto.pdf

[32] UN News. (2016, febbraio 23). *Europe's restrictive measures place added hardships on refugees and asylum-seekers*. https://news.un.org/en/story/2016/02/522852-europes-restrictive-measures-place-added-hardships-refugees-and-asylum-seekers

CIP – Каталогизација во публикација

Национална и универзитетска библиотека “Св. Климент Охридски“, Скопје

378.4(497.731):34]:332.146.2)082)

332.146.2:341.123(082)

502.131.1:341.123(082)

ПРАВНО-ПОЛИТИЧКИ размислувања за достигнување на целите за

одржлив

развој на Организацијата на Обединетите Нации: збирка на трудови / уредници Ана Никодиновска Крстевска, Борка Тушевска Гавриловиќ. –

Штип :

2-ри Август, 2026. – 99 стр.; 25 см

Фусноти кон текстот. – Библиографија кон трудовите

ISBN 978-9989-947-06-3

а) Правен факултет (Штип) – Одржлив развој – Организација на Обединетите Нации – Зборници

COBISS.MK – ID 68737797

Оваа публикација претставува резултат на повеќегодишна научно-истражувачка работа реализирана во рамките на проектот „Концептот на одржлив развој низ призмата на правото и политиките“, спроведен од Правниот факултет при Универзитетот „Гоце Делчев“ – Штип, во соработка со Универзитетот во Мишколц, Унгарија. Книгата содржи шест научни трудови кои ги анализираат правните и политичките аспекти на концептот на одржлив развој, со посебен осврт на целите на одржлив развој утврдени во Агендата 2030 на Обединетите нации. Трудовите обработуваат прашања од областа на конкурентското право, трудовите политики, заштитата на правата на децата и малцинствата, здравствениот систем, како и политиките на Европската Унија за миграција и азил.

Публикацијата има за цел да придонесе кон унапредување на академската дебата и подигнување на јавната свест за значењето на одржливиот развој како клучен концепт во современите правни и политички системи.