Проф. д-р Александра Деаноска Трендафилова[1]

ЗЛОУПОТРЕБАТА НА СЛУЖБЕНАТА ПОЛОЖБА И ОВЛАСТУВАЊЕ – ЕДНА ГОДИНА ПО ИЗМЕНИТЕ НА КРИВИЧНИОТ ЗАКОНИК ОД СЕПТЕМВРИ 2023 ГОДИНА

1.01 Изворна научна статија
УДК 343.353(497.7)"2023/2024"
УДК 343.353:341.24

Апстракт

Во овој труд се прави анализа на импликациите од измените на Кривичниот законик од 2023 година на судската практика, со посебен фокус на кривичното дело – „Злоупотреба на службената положба и овластување“. Намалените казни и укинувањето на поранешниот став 5 доведоа до значителни промени во правната квалификација на голем број предмети, особено во сферата на јавните набавки, што резултираше со зачестено застарување на постапките. Иако членот долго време беше предмет на критики и иницијативи пред Уставниот суд, промените се реализираа преку законодавната постапка, со што одредбата од чл. 353 ст. 5 беше избришана, а казните за другите облици беа намалени.

Статистичките трендови укажуваат на пораст на пријави и обвиненија за службен криминал, но истовремено и на изразен пад во бројот на правосилни осуди, како и на зголемување на одбивателните пресуди и запрените постапки. Забележлив е и дополнителен пад на изречените казни затвор, при што доминираат полесни алтернативни санкции. Овие промени суштински влијаат врз функционирањето на кривичноправниот систем и ја ослабуваат ефективноста на државните политики насочени кон спречување на високата корупција.

Клучни зборови: *злоупотреба, јавни набавки, тренд, застареност, корупција.*

1. Вовед

Во скратена постапка, со „европско знаменце“ и со образложение дека се врши усогласување со Директивата 2014/42/ЕУ за замрзнување и конфискација на предмети и имотна корист остварени со казниви дела во Европската Унија со CELEX број

[1] Редовен професор на Институтот за казнено право, Правен факултет „Јустинијан Први“, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје.

32014L0042, Директивата 2008/99/ЕЗ на Европскиот парламент и на Советот од 19 ноември 2008 година за заштита на животната средина преку кривично право со CELEX број 32008L0099, Директивата на Европскиот парламент и на Советот 2005/35/ЕЗ од 7 септември 2005 година за загадување од бродови и за воведување казни за прекршувањата со CELEX број 32005L0035, Директивата 2009/123/ЕЗ на Европскиот парламент и Советот од 21 октомври 2009 година за измена на Директивата 2005/35/ЕЗ за загадување од бродови и за воведување казни за прекршувањата со CELEX број 32009L0123, Директивата 2012/18/ЕУ на Европскиот парламент и на Советот од 4 јули 2012 година за контрола на опасностите од големи несреќи што вклучуваат опасни супстанции, за измена и последователно укинување на Директивата 96/82/ЕЗ на Советот со CELEX број 32012L0018, Директивата (ЕУ) 2017/1371 на Европскиот парламент и на Советот од 5 јули 2017 година за сузбивање измами извршени против финансиските интереси на Унијата со казненоправни средства со CELEX број 32017L1371 и Регулативата (ЕУ) бр. 258/2012 на Европскиот парламент и на Советот од 14 март 2012 година за спроведување на членот 10 од Протоколот на Обединетите нации против незаконско производство и трговија со огнено оружје, негови делови и компоненти и муниција, со кој се надополнува Конвенцијата на Обединетите нации против транснационалниот организиран криминал („Протокол на ОН за огнено оружје“) и за утврдување дозвола за извоз и мерки за увоз и транзит на огнено оружје, негови делови и компоненти и муниција со CELEX број 32012R0258, донесен е Законот за изменување и дополнување на Кривичниот законик (во натамошниот текст: КЗ) од септември 2023 година.[2]

Со овој закон беше интервенирано во повеќе членови од постојниот КЗ[3] од посебниот дел и во повеќе казненоправни институти.

Изменет беше чл. 98-а од КЗ, кој ја уредува проширената конфискација со наведување на Директивата на ЕУ 2014/42 како основа за ваквата интервенција, а за тоа експертите оценија дека релевантните одредби со овие измени и дополнувања не се правилно транспонирани.[4]

Во поглед на кривичните дела против животната средина и природата, извршено е усогласување со правото на ЕУ и со компаративното право. Овие одредби се преземени од нацртот на новиот Кривичен законик.

Во главата Кривични дела против безбедноста на јавниот сообраќај е воведено новото кривично дело – „Безобѕирно управување со моторно возило“, што претставува

[2] „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 188/23.
[3] Кривичен законик („Службен весник на Република Македонија“ бр. 37/96, 80/99, 4/02,43/03, 19/04, 81/05, 60/06, 73/06, 7/08, 139/08, 114/09, 51/11, 135/11,185/11, 142/12, 166/12, 55/13, 82/13, 14/14, 27/14, 28/14, 41/14,115/14, 132/14, 160/14, 199/14, 196/15, 226/15, 97/17 и248/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 36/23 и 188/23).
[4] Деаноска Трендафилова, А., и Бубевски, Г., ИЗМЕНИТЕ НА МАКЕДОНСКИОТ КРИВИЧЕН ЗАКОНИК ОД СЕПТЕМВРИ 2023 ГОДИНА – АНАЛИЗА И КРИТИЧКИ ОСВРТ, Стручно списание „Правник“, бр. 378-380, октомври – декември 2023, стр. 74–80.

подигнување на степенот на неправо на одредени дејствија од прекршоци на ниво на кривично дело, кое е решение присутно и во компаративното право.[5]

Извршено беше ублажување на законската рамка во поглед на санкционирањето на делото – „Злосторничко здружување“, со што организирањето и членувањето во организирана криминална група стануваат лесни кривични дела според пропишаните казни, односно со тоа државата ја смени криминалната политика кон организираниот криминал.

Со цел усогласување со релевантната Регулатива на ЕУ и Протоколот на Конвенцијата од Палермо за огнено оружје, направени беа измени и на одредбите за кривичните дела поврзани со оружјето и други одредби.

Најпроблематичниот дел од овие измени се измените и дополнувањата на одредбите за службените кривични дела, поточно намалувањето на дел од пропишаните казни и бришењето на ставот 5 од чл. 353 од КЗ со кој се санкционираше специјалниот облик на делото – „Злоупотреба при јавни набавки“.

2. Цели на истражувањето, рамка, метод и хипотеза

Импликациите од измените на КЗ од септември 2023 година се сериозни. Во практиката тие резултираа со вистинско „цунами“ на застарување судски предмети, меѓу кои се и низа предмети на висока корупција и десетици предмети на СЈО,[6] што граѓаните дополнително ги стави во улога на жртви и оштетени со исплати од Буџетот за трошоци, наместо слевање конфискувани средства во Буџетот.[7]

Иако за застареноста што настапи како резултат на спомenatите измени, јавните обвинители и судиите главно немаат одговорност и придонес, туку беа должни да го применат законот, а предлагачот на измените и нивниот доносител се директно одговорни за крахот на борбата против корупцијата во Р.С. Македонија, граѓаните уште повеќе изгубија доверба во правосудството.

Во предметите со перење пари, кои се темелат врз злоупотребата на службената положба преку искористување на овластувањата како претходно дело (предикативно дело) што генерирало нелегални приходи, исто така се забележуваат негативните ефекти, што се гледа во неодамнешни пресуди на Апелациониот суд во Скопје.[8] Поради фактот што искористувањето како облик на злоупотреба е избришано од основното дело

[5] Kazneni zakon Republike Hrvatske, достапно на: https://www.zakon.hr/z/98/Kazneni-zakon.
[6] Медиумски написи: Измени на КЗ: Обвинителите во небрано за десетици предмети, https://www.dw.com/mk/krivicniot-zakonik-na-test-obvinitelite-vo-nebrano-za-desetici-predmeti/a-66873865; Околу 200 обвинети се надеваат на спас со измените на КЗ, https://www.dw.com/mk/so-izmenite-na-krivicniot-zakonik-se-zasegnati-197-obvineti-vo-36-sudski-procesi/a-67153343.
[7] За ова подетално в. Деаноска Трендафилова, Конфискација на имот и имотна корист – како до поголема и поефикасна примена на овој институт?, НКЕУ Мк, Втора Книга на препораки, Скопје, 2023, стр. 49–59.
[8] Подетално в. Паѓа и перењето пари поради измените во Кривичниот законик (Васко Маглешов), https://prizma.mk/paga-i-pereneto-pari-poradi-izmenite-vo-krivichniot-zakonik/.

во чл. 353 од КЗ, дојде до „пропаѓање“ и на предмети на перење пари и други приноси од казниво дело.[9]

Поради горенаведеното, целта на ова истражување е да се утврди дали има зголемување на бројот на одбивателни пресуди за случаите на злоупотреба на службената положба и овластување, што е показател за зголемување на случаите на застареност на кривичното гонење за овие дела.

За анализата беше земен предвид вкупен период од 7 години со цел да се направи анализа на статистички податоци, и тоа, за пет години пред 2023 година кога се усвоени измените на Кривичниот законик со кои беше изменета одредбата од чл. 353 од КЗ (односно 2018–2022 г.), како и податоците за 2023 и 2024 година, при што особено последната година и делумно податоците за 2023 се земени како релевантни во поглед на бројот на случаи кога постапката е запрена или е донесена пресуда со која се одбива обвинението.

Податоците се земени од базата МАКСТАТ, а релевантни параметри се бројките за запрена постапка (иако не е јасно дефинирано од страна на Државниот завод за статистика дали станува збор за запрена истражна постапка или за кривична постапка запрена со решение), што е релевантно од аспект на тоа што запирањето на постапката ги опфаќа и случаите на застареност (околност, правна пречка за кривичен прогон), а кога застареноста ќе настапи во текот на постапката, таквите случаи се опфатени со одбивателните пресуди. Во поглед на ова, бројот на одбивателни пресуди е *a fortiori* порелевантен параметар.

Оттука, иако не е целосно егзактен показател, бројот на случаи кога постапката е запрена или е донесена одбивателна пресуда е важен показател за ефектите на измената на чл. 353 од КЗ. Следењето на состојбата и бројките во следните години за ова кривично дело ќе биде дефинитивна потврда за тоа какви се навистина импликациите од намалувањето на казните и бришењето на ст. 5 од чл. 353 од КЗ во септември 2023 година.

Во истражувањето ќе се насочиме кон потврда или отфрлање на следната хипотеза: Бројот на запрени постапки, но особено на донесени одбивателни пресуди е зголемен и отстапува од трендот што може да се забележи во петгодишен период пред донесувањето на законските измени, што се должи на бројот на предмети кај кои поради самите законски измени во насока на намалување на казните настапила апсолутна застареност на кривичното гонење, а казнената политика е уште поблага.

3. Службени кривични дела – општи напомени и осврт врз новелата од септември 2023 година

[9] Деаноска Трендафилова, Конфискација на имот и имотна корист – како до поголема и поефикасна примена на овој институт?, НКЕУ Мк, Втора Книга на препораки, Скопје, 2023, стр. 49–59.

Службениот криминал, односно групата кривични дела против службената должност претставуваат феноменолошки област во која спаѓаат и делата на корупција во потесна смисла на зборот (*stricto sensu*). Ова е еден од најинтригантните облици на криминал. Општиот, заеднички објект на заштита кај овие кривични дела се однесува, од една страна, на правилно и законско реализирање на сите службени, јавни и други овластувања и, од друга страна, на почитување на слободите и правата на граѓаните и нивната заштита од разни облици на злоупотреба на позициите.[10] Како сторител, односно извршител на овие кривични дела се појавува службеното лице, односно лице со посебно својство, лице што врши работи од јавен интерес и сл.

Класификацијата на службените дела познава прави и неправи службени казнени дела. Правите службени казнени дела се насочени исклучиво против службената должност како објект на заштита и тие се вршат од страна на службени лица. Овие влегуваат во редот на т.н. специјални дела – *delicta propria*. Неправите службени дела, пак, се општи дела што добиваат потежок, квалифициран вид ако се извршени од страна на службено лице, значи квалифицирани видови на некои општи казнени дела.[11]

Корпусот на одделните дела против службената должност ги сочинуваат претежно коруптивните кривични дела, како што се делата на поткупување (активно и пасивно), злоупотребата на службената должност, несовесното работење во службата, давањето и примањето награда за противзаконито влијание и сл. Во оваа група кривични дела спаѓаат и: повреда на чување на државната граница, неизвршување наредба, проневера во службата, измама во службата, послужување во службата, противправно прикривање и стекнување имот, фалсификување службена исправа и др.[12]

Службените кривични дела беа исто така предмет на ревизија со измените и дополнувањата на Кривичниот законик од септември 2023 година, поточно, предмет на интервенција беа чл. 353 и чл. 353-в од КЗ.

Член 353 од КЗ – злоупотреба на службената положба и овластување – беше изменет и пропишаните санкции беа значително намалени. Новиот член 353 во ставот 1 предвидува два наместо три облици на основното дело, односно го санкционира службеното лице што ќе преземе службено дејство со кое ќе ги пречекори границите на своите службени овластувања или нема да ја извршува својата службена должност со намера да прибави за себе или за друг некаква имотна корист или на друг да му нанесе штета, или потешко да ги повреди правата на друг. Предвидената казна е од шест месеци до три години. Разликата со претходното решение кај овој облик е бришењето едно од алтернативните дејства на извршување – искористувањето на службената положба или овластување, а додадена е и посебната намера за прибавување на имотната корист или за нанесување штета, што е конститутивен субјективен елемент на објективното битие на делото.

Квалифицираните облици на делото предвидуваат прибавување поголема имотна корист или нанесување поголема имотна штета, што се казнува со затвор од една до

[10] Камбовски, В., и Тупанчески, Н. (2011) Казнено право – посебен дел, Скопје, стр. 469–471.
[11] Ibid.
[12] Кривичен законик, чл. 353–362-б.

четири години, додека, пак, пред измените беше предвидена казна од шест месеци до пет години. Со ваквото решение, обидот за ова дело станува неказнив затоа што не е предвидена експлицитно неговата казнивост, а според пропишаната казна не може да се примени одредбата од чл. 19 од КЗ, според која обидот е казнив за делата за кои може да се изрече казната затвор од 5 години или потешка казна.

Прибавувањето, пак, значителна имотна корист или нанесувањето значителна имотна штета, според позитивно-правното решение се казнува со затвор од една до пет години, а претходно беше предвидена рамка за затвор од три до дваесет години, што е значително ублажување на казнената политика.

Посебен облик на делото претставува влијанието на злоупотребата на службената положба и овластување врз незаконското зголемување на имотот на службено лице, што е казниво со затвор од една до пет години.

Согласно новиот ст. 5, извршителскиот круг се проширува и на одговорно лице, одговорно лице на странско правно лице што има претставништво или врши дејност во Република Северна Македонија или лице што врши работи од јавен интерес ако делото е сторено во вршење на неговото посебно овластување или должност. Предвидено е и задолжително одземање на прибавената имотна корист.

Претходниот став 5, кој ја инкриминираше злоупотребата при јавните набавки, беше избришан, иако тоа беше најсериозниот облик на делото што се казнуваше со затвор од најмалку 5, односно од 5 до 20 години. Со бришењето на овој специјален облик на злоупотреба дојде до супсумирање на дејствата под општите одредби за злоупотреба, но самото правно преквалифицирање во полесен облик значеше и примена на пократки рокови за застареност. Ова, како што веќе споменавме, доведе до настапување апсолутна застареност во многу случаи, вклучително и предмети на висока корупција, што особено беше актуелно во јавноста.[13]

Измени се направени и во членот 353-в од КЗ – Несовесно работење во службата. Во основниот облик на делото беа избришани зборовите „...и со тоа ќе прибави за себе или за друг некаква корист“, па согласно позитивно-правното решение, казниво ќе биде дејството само ако на друг му се нанесе штета, но не и ако сторителот прибави имотна корист помала од значителната, што е предвидено како елемент на обликот на делото од ст. 2. Со други зборови, несовесното работење во службата што не е проследено со штета на друг, но со прибавување корист на сторителот што не го достигнува прагот на значителна вредност нема да претставува кривично дело. Би требало да се толкува дека во тој случај дејството треба да се квалификува како злоупотреба ако постои можност да се докаже намерата за стекнување имотна корист.

Сторувањето на делото проследено со прибавување значителна имотна корист или нанесување значителна штета се казнува со затвор од шест месеци до пет години,

---

[13] Измените на Кривичниот законик влегуваат во сила, застаруваат предмети на СЈО, достапно на: https://novamakedonija.com.mk/makedonija/izmenite-na-krivichniot-zakonik-stapuvaat-vo-sila-zastaruvaat-predmeti-na-sjo/, в. и Деаноска Трендафилова, А., и Бубевски, Г., ИЗМЕНИТЕ НА МАКЕДОНСКИОТ КРИВИЧЕН ЗАКОНИК ОД СЕПТЕМВРИ 2023 ГОДИНА – АНАЛИЗА И КРИТИЧКИ ОСВРТ, Стручно списание „Правник“, бр. 378-380, октомври – декември 2023, стр. 74–80.

што е поблаго споредено со казнената рамка за ова дело пред измените на КЗ, која изнесуваше од 3 до 20 години.

Во измените на наведените службени дела постојат и сериозни („технички“) недостатоци, имено, кај двете дела (чл. 353 и чл. 353-в од КЗ), ставовите 2 упатуваат на непостојни дејства или околности од ставот 1, кај чл. 353, тоа е искористувањето како дејство што го нема кај основниот облик, а кај чл. 353-в, тоа е прибавувањето значителна имотна корист или нанесувањето значителна штета, во случај кога во ставот 1 се споменува само штетата, но не и можната корист како елемент на делото.

4. Чл. 353 ст. 5 – шеснаесет години на отстрел – од „неуспешен обид до довршено дело“, дискусија

Ставот 5 од чл. 353 од КЗ долго време беше предмет на „напади“ и обиди за негово укинување по основ на неуставност. Одредбата согласно која злоупотребите при јавните набавки не може да бидат санкционирани со алтернативни мерки, туку само со ефективна казна затвор, се чини дека на многумина им пречеше.

Уставноста на оваа одредба беше предмет на барање за оцена во 2007 година, кога Уставниот суд (со Решение У. бр. 138/2007) не поведе постапка за оцена на уставноста на овој став од чл. 353 од КЗ.[14] Целиот чл. 353 од КЗ беше оспорен пред Уставниот суд и во 2009 година, најмногу во поглед на дејството на „искористување“, но Судот и овој пат (со Решение У. бр.40/2009) одлучи да не постапи по барањето.[15] И во 2018 година беше поднесено барање до Уставниот суд за оцена на уставноста на чл. 353 ст. 5, за што Уставниот суд повторно донесе Решение (У. бр. 106/2018) за неповедување на постапката.[16]

Пет години подоцна, во 2023 година, се чини дека беше најдено „ново оружје“ против ставот 5 од чл. 353 – измени на Кривичниот законик.

Предлагачот на законските измени во јавните настапи ги аргументираше измените со престрогото казнување на службените дела, непостоењето на делото злоупотреба на службената положба и овластување во компаративното право и долгото времетраење на постапките.[17]

Фактите, сепак, говорат поинаку: казнената политика кон овие кривични дела низ годините се покажа како исклучително блага. Имено, во 2017 година, во 88 % од случаите се изречени алтернативни мерки (условна осуда) наместо казна, во 2018 година се изречени алтернативни мерки во 67 % од случаите, во 2019 година во 64 %, во 2020 година – 72 %, а во 2021 година – 77,5 % од изречените санкции за службените дела се

[14] https://ustavensud.mk/archives/9428.
[15] https://ustavensud.mk/archives/9869.
[16] https://ustavensud.mk/archives/20631 види и: Маглешов, В., https://prizma.mk/zakonski-izmeni-za-atentat-na-sluchaite-za-zloupotrebi-na-sjo/.
[17] Деаноска Трендафилова, А., и Бубевски, Г., Измените на македонскиот Кривичен законик од септември 2023 година – анализа и критички осврт, Стручно списание „Правник“, бр. 378-380, октомври – декември 2023, стр. 74–80.

алтернативни мерки.[18] Ова практично значи дека две третини од осудените лица добиле условна осуда, па не е ни зачудувачки што не се постигнува специјална и генерална превенција, а делата на злоупотреби и корупција се претпоставува дека бележат висока темна бројка.

Друго прашање се случаите за делото од ставот 5, каде што во ретки случаи се среќаваат затворски казни и во релативно повисоко времетраење, иако истражувањата покажуваат дека казна во горната половина од рамката и не се изрекува во практиката, односно највисоките се изречени во рамката од 5 до 10 години (види во табелите подолу).

Дали „нападите“ врз ставот 5 од членот 353 преку уставни иницијативи и законски измени беа вршени со цел да се помогне на специјален „круг“ извршители?

Одредбата од чл. 353 од КЗ – злоупотреба на службената положба и овластување е супсидијарна одредба чија примена треба да биде по исклучок резервна норма тогаш кога нема да биде најдена поконкретна правна квалификација (примарна одредба).[19] Во практиката, сепак, најголемиот број дела на службен криминал отпаѓаат токму на ова дело. Но, отстранувањето на ваквиот проблем претпоставува коригирање на постапувањето во практиката, а не на законските одредби.

Од компаративен аспект и од аспект на европските стандарди, треба да се има предвид следново: ваква инкриминација се среќава и во други законодавства. Така, во новиот хрватски Казнен закон во чл. 291 е инкриминирано делото „Злоупотреба на положбата и овластувањата“ и, во моментов, хрватското законодавство предвидува построги казни за овие дела од оние предвидени кај нас по измените, иако генерално хрватскиот Казнен закон е поблаг од нашиот.[20] Словенечкиот Кривичен законик исто така го инкриминира ова дело, и во членот 261 е опфатено делото „Злоупотреба на службената положба и службените права“.[21] Германскиот Кривичен законик предвидува кривично дело „Пристрасност“, кое е исто така општо кривично дело за кое одговараат судии и службени лица за повреда на законот при работењето.[22]

Предлог-директивата на Европскиот парламент и на Советот за борба против корупцијата 2023/234 од 2023 година[23] утврдува минимални правила за дефинирање, односно инкриминирање на кривичните дела на корупција, санкциите за нив, како и превентивните и репресивните мерки, а репертоарот на дејства што државите членки на ЕУ ќе имаат обврска да ги инкриминираат се: поткуп во јавниот сектор, поткуп во

---

[18] Повеќе податоци се достапни на: www.sta.gov.mk, база МАКСТАТ.
[19] Камбовски, В., и Тупанчески, Н. (2011) Казнено право – посебен дел, Скопје, стр. 472–473.
[20] Така, на пример, за основниот облик во моментов кај нас е предвидена казна од 6 месеци до 3 години, а во Хрватска од 6 месеци од 5 години. За дело со квалификаторна околност – значителна имотна корист или штета, кај нас се казнува со затвор од 1 до 5 години, а во Хрватска од 1 до 12 години.
[21] Kazenski zakonik, достапно на: http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO905#.
[22] Кривичен законик на Сојузна Република Германија, чл. 339, Макавеј, 2019.
[23] Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on combating corruption, replacing Council Framework Decision 2003/568/JHA and the Convention on the fight against corruption involving officials of the European Communities or officials of Member States of the European Union and amending Directive (EU) 2017/1371 of the European Parliament and of the Council COM/2023/234 final, достапно на: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2023%3A234%3AFIN.

приватниот сектор, проневера, трговија со влијание, злоупотреба на службената положба, попречување на правдата, збогатување преку дела на корупција.[24]

Од наведеното може да се заклучи дека делото „Злоупотреба на службената положба и овластување“ треба и натаму да фигурира во нашиот правен систем со цел да бидеме усогласени со европското право.

Роковите за застареност на ова дело се, исто така, пропишани во Директивата и, генерално, не треба да изнесуваат помалку од десет години,[25] а пропишаните казнени рамки треба да имаат посебен законски максимум, односно горна граница од најмалку 5 години.[26]

5. Институтот застареност и кривичното дело „Злоупотреба на службената положба и овластување“

Застареноста на кривичното гонење претставува општ институт на казненото право што претставува правна пречка за кривичен прогон по истекот на определен временски период. Имено, по истекот на подолго време, казненото гонење ја губи својата функција на рационална казненоправна активност. Застареноста (застарувањето) е материјално-правен институт што се состои во гаснење на државното право на казнување поради истекот на определено време по моментот на извршувањето на казненото дело[27] или правосилноста на осудата, доколку станува збор за застареност на извршување на казната.

Согласно членот 107:

(1) ...кривичното гонење не може да се преземе кога ќе поминат:

1) 30 години од извршувањето кривично дело за кое според законот може да се изрече казна доживотен затвор,

2) 20 години од извршувањето кривично дело за кое според законот може да се изрече затвор над десет години,

3) десет години од извршувањето кривично дело за кое според законот може да се изрече затвор над пет години,

4) пет години од извршувањето кривично дело за кое според законот може да се изрече затвор над три години,

5) три години од извршувањето кривично дело за кое според законот може да се изрече затвор над една година и

6) две години од извршувањето кривично дело за кое според законот може да се изрече затвор до една година или парична казна.

[24] Види Директива 2023/234, чл. 7–13.
[25] Подетално види Директива 2023/234, чл. 21, ст. 1 и 2.
[26] Директива 2023/234, чл. 15, ст. 2.
[27] Камбовски, В. Казнено право – општ дел, Скопје, 2011 г.

(2) Ако за кривичното дело се пропишани повеќе казни, рокот на застареноста се определува според најтешката пропишана казна.

Согласно овој член, застареноста за делата квалифицирани според чл. 353 ст. 5 од КЗ, со оглед на горната граница (општиот законски максимум од 20 години), ќе изнесуваше 20 години, согласно чл. 107 ст. 1, алинеја 2, односно 40 години рок на апсолутна застареност согласно чл. 108 ст. 6, доколку сè уште постоеше старата одредба од КЗ. Но, согласно измените на КЗ од септември 2023 година, злоупотребите при јавни набавки се преквалифицираат во некој од постојните ставови за кои роковите за застареност се многу пократки, односно за чл. 353, ст. 1 од КЗ, рокот е три години, односно 6 години апсолутна застареност, а за ставовите 2, 3 и 4 изнесува пет, односно 10 години апсолутна застареност.

Оттука е и фактичката ситуација на запирање на постапката, односно носење одбивателни пресуди по основ на настапување апсолутна застареност за кривичното гонење на делата на злоупотреба.

6. Трендовите на службениот криминал пред и по 2023 година

И додека за голем дел од делата на злоупотреба на службената положба и овластување последнава година настапи застареност, иако службениот криминал бележи флуктуирачки тренд, последниве три години расте во поглед на бројот на пријавени и обвинети лица. Но, иако генерално расте бројот на осудени лица во истиот период, драстично опаѓа од 2023 во 2024 година. Ова е првиот показател за импликациите од измените на одредбите за одделни службени дела од септември 2023 година (види Табела 1).

Табела 1. Пријавени, обвинети и осудени лица за кривични дела против службената должност

Година	Пријавени	Обвинети	Осудени
2018	640	123	92
2019	740	87	53
2020	516	105	75
2021	487	129	80
2022	495	147	98
2023	565	171	126
2024	750	181	60

Извор: База на податоци МАКСТАТ, www.stag.gov.mk.

Следното прашање што се поставува е што се случува со гонењето на сторителите на злоупотреба на службената положба и овластување? Од Табела 2 треба да утврдиме нов показател за ефектот на измените на чл. 353 од КЗ.

Табела 2. Број на обвинети лица за чл. 353 и видови пресуди

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Вкупно обвинети лица	81 (100 %)	58 (100 %)	63 (100 %)	62 (100 %)	95 (100 %)	114 (100 %)	126 (100 %)
Осудителна пресуда	40 (49,3 %)	30 (51,7%)	23 (36,5 %)	-	-	77 (67,5 %)	19 (15,1 %)
Пресуда врз основа на предлог-спогодба	2 (2,5 %)	-	2 (3,2 %)	1 (1,6 %)	3 (3,2 %)	2 (1,8 %)	-
Пресуда врз основа на признание на вина	7 (8,6 %)	6 (10,3 %)	7 (11,1 %)	8 (12,9 %)	12 (12,6 %)	19 (16,7 %)	11 (8,7 %)
Запрена постапка	2 (2,5 %)	15 (25,8 %)	12 (19 %)	6 (9,7 %)	2 (2,1 %)	20 (17,5 %)	25 (19,8 %)
Ослободител на пресуда	15 (18,5 %)	11 (18,9 %)	9 (14,3 %)	14 (22,6 %)	12 (12,6 %)	6 (5,3 %)	50 (39,7 %)
Одбивателна пресуда	6 (7,4 %)	6 (10,3 %)	2 (3,2 %)	4 (6,5 %)	13 (13,7 %)	11 (9,6 %)	32 (25,4 %)

Извор: База на податоци МАКСТАТ, www.stag.gov.mk.

Од податоците може да забележиме дека запрените постапки и одбивателните пресуди (вкупно) наспроти бројот на обвинети изнесува: 9,9 % во 2018 година, 36,1 %

во 2019 година, 22,2 % во 2020 година, 16,2 % во 2021 година, 15,8 % во 2022 година, 27,1 % во 2023 година и рекордни 45,2 % во 2024 година.

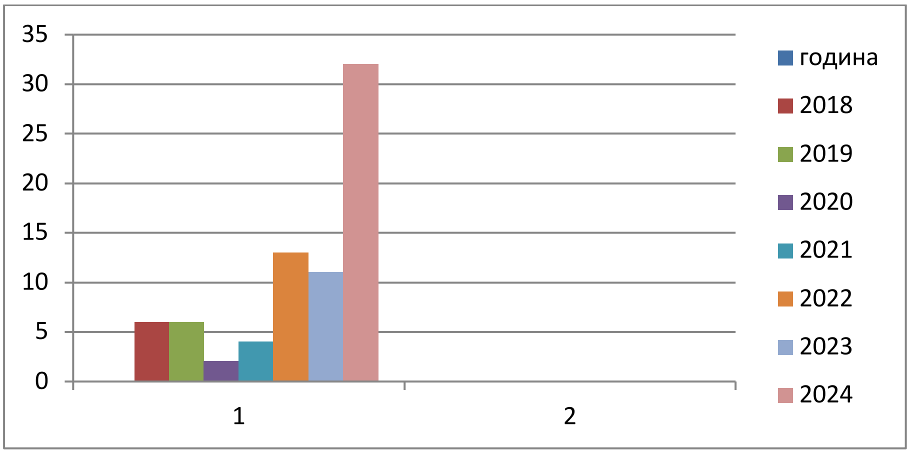
Ова е значаен показател, но уште појасен показател е фактот што самото учество на одбивателни пресуди е најголемо во 2024 година во целиот седумгодишен период; тој процент е речиси двојно поголем од највисокиот процент во останатите години, поточно во 2022 година, а повеќе од осумпати повисок споредено со најнискиот процент на одбивателни пресуди во наведениот период, односно во 2020 година.

Табела 3. Број на лица според одбивателни пресуди за чл. 353 од КЗ

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Одбивателна пресуда	6 (7,4 %)	6 (10,3 %)	2 (3,2 %)	4 (6,5 %)	13 (13,7 %)	11 (9,6 %)	32 (25,4 %)

Извор: База на податоци МАКСТАТ, www.stag.gov.mk.

Графички приказ на споредбата:



За споредба, кај другите коруптивни кривични дела (*stricto sensu*, давање и примање поткуп) не се забележани случаи на запрена постапка или на одбивателна пресуда, но треба да се напомене и дека овие дела не беа предмет на измените на КЗ од септември 2023 година.

Табела 4. Податоци за обвинети лица за кривичното дело „Примање поткуп“

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Вкупно обвинети лица	2	6	6	21	4	6	9
Осудителна пресуда	2	4	5	-	-	6	9
Пресуда врз основа на предлог-спогодба	-	-	-	-	-	-	2
Пресуда врз основа на признание на вина	-	1	1	4	-	-	4
Запрена постапка	-	-	-	-	-	-	-
Ослободителна пресуда	-	1	-	15	-	-	-
Одбивателна пресуда	-	-	-	-	-	-	-

Извор: База на податоци МАКСТАТ, www.stag.gov.mk.

Табела 5. Податоци за обвинети лица за кривичното дело „Давање поткуп“

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Вкупно обвинети лица	1	-	1	1	4	7	4
Осудителна пресуда	1	-	-	-	-	7	4
Пресуда врз основа на предлог-спогодба	-	-	-	-	-	1	-
Пресуда врз основа на признание на вина	-	-	1	-	1	1	-
Запрена постапка	-	-	-	-	-	-	-
Ослободителна пресуда	-	-	-	-	-	-	-
Одбивателна пресуда	-	-	-	-	-	-	-

Извор: База на податоци МАКСТАТ, www.stag.gov.mk.

Што се однесува до движењето на криминалот и казнената политика, бројот на осудени лица според чл. 353, како што гледаме, е драстично помал во 2024 година за разлика од претходните години. Притоа, казна добиле само 4 лица или 21 % од осудените, додека, пак, 79 % добиле алтернативна мерка. И овие показатели (пад на бројот на осудени и зголемен процент на изречени алтернативни мерки) сведочи за ефектите од измените на чл. 353 од септември 2023 година (види Табела 6).

Табела 6. Вкупно осудени лица за кривичното дело „Злоупотреба на службената положба и овластување“ и вкупно изречени казни и алтернативни мерки

	Вкупно осудени лица	Вкупно казни	Вкупно алтернативни мерки
	...	...Злоупотреба на службената положба и овластување	...Злоупотреба на службената положба и овластување
2018	58	22	36
2019	36	13	23
2020	40	9	31
2021	38	10	28
2022	68	13	55
2023	77	28	49
2024	19	4	15

Извор: База на податоци МАКСТАТ, www.stag.gov.mk.

Што се однесува до изречените казни, може да се забележи дека тие се малку на број, со оглед на горната констатација дека доминира изрекувањето алтернативни мерки (поточно условна осуда), при што се изрекува и парична казна (веројатно според општата одредба), а затворските казни се главно кратки, при што доминираат казните до 6 месеци, односно до 1 година. Сепак, претходните години се забележуваа по 1-2 случаи и на изречени казни затвор во рамката од 5 до 10 години, што не е случај во 2024 година, затоа што законските рамки во моментов не предвидуваат можност за изрекување казна над 5 години затвор (види Табела 7).

Табела 7. Казнена политика за сторителите на кривичното дело „Злоупотреба на службената положба и овластување“ во поглед на изречените казни

Осудени полнолетни лица според видот на кривичното дело и изречените главни казни – затвор и парична казна, по години					
	2020	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
Вкупно затвор	5	7	3	15	2

Затвор од 20 години	-	-	-	-	-
Затвор 10-15 години	-	-	-	-	-
Затвор 5-10 години	-	1	1	2	-
Затвор 3-5 години	1	-	-	-	-
Затвор 2-3 години	-	2	-	1	1
Затвор 1-2 години	-	-	1	1	-
Затвор од 6 месеци до 1 година	-	4	1	5	1
Затвор до 6 месеци	4	-	-	6	-
Вкупно парични казни	4	1	9	12	1

Извор: База на податоци МАКСТАТ, www.stag.gov.mk.

Од анализата и од сите горенаведени параметри може да се заклучи дека **хипотезата е потврдена**.[28]

7. Заклучок

Во фокусот на оваа анализа се импликациите од измените на Кривичниот законик од септември 2023 година, конкретно од измените на одредбата за кривичното дело „Злоупотреба на службената положба и овластување" (чл. 353 од КЗ) врз судската практика. Очекувано, намалувањето на казните за делото од членот 353 од КЗ, како и бришењето на ставот 5 доведе до низа сериозни последици. Промената на казнените рамки резултираше со преквалификација во голем број случаи, особено во сферата на злоупотреба при јавните набавки, кои добија правна квалификација согласно новите ставови на членот 353 од КЗ, за кои се предвидени значително пониски казни. Непосреден исход на ова беше масовното застарување на предметите од овој тип.

Во анализата, исто така, е истакнато дека членот 353 од КЗ, особено неговиот поранешен став 5, долги години бил предмет на критики и оспорувања првенствено од страна на адвокати. Во три наврати беше поведена иницијатива пред Уставниот суд за утврдување на неговата неуставност. Во сите три случаи, Уставниот суд донесе решенија со кои не беше поведена постапка. Сепак, се чини дека на крајот целта беше постигната преку друг механизам: преку извршната власт како предлагач и законодавецот како донесувач на измените, со што по повеќе од 16 години континуирани

[28] Хипотеза: Бројот на запрени постапки, но особено на донесени одбивателни пресуди е зголемен и отстапува од трендот што може да се забележи во петгодишен период пред донесувањето на законските измени, што се должи на бројот на предмети кај кои поради самите законски измени во насока на намалување на казните настапила апсолутна застареност на кривичното гонење, а казнената политика е уште поблага.

напади (од 2007 до 2023 година), непопуларниот став 5 од членот 353 од КЗ беше избришан.

Анализата на достапните статистички податоци упатува на јасни трендови. Бројот на пријавени лица за службен криминал во последните пет години постојано расте, а расте и бројот на обвинети. Но, истовремено, бројот на осудени лица за службени кривични дела драстично опаѓа последнава година – од 126 лица во 2023 година на само 60 лица во 2024 година. Дополнително, процентот на одбивателни пресуди за делата од членот 353 од КЗ во период од седум години се движел од околу 3,2 % до 13 %, додека, пак, во 2024 година, по влегувањето во сила на измените, тој процент нагло скокнал на 25,4 %. Ако се земат предвид и запрените постапки, ова достигнува рекордни 45 %.

Во однос на осудените лица за злоупотреба на службената положба и овластување, забележливо е зголемување на нивниот број од 2021 до 2023 година – од 38 на 77 лица. По измените во 2023 година следува драстичен пад на 19 осудени лица во 2024 година, при што околу 80 % од нив биле санкционирани со алтернативни мерки.

Овие показатели сугерираат дека измените на чл. 353 од КЗ суштински ја трансформирале судската практика, довеле до значителни разлики во исходите на постапките и поставиле нови предизвици во функционирањето на системот на кривична правда. Бројот на застарени предмети (но не по вина на правосудните органи, туку поради донесените измени) значително го ублажи тонот на политиката на државата за борба против високата корупцијата.

Користена литература

Трудови и учебници

Деаноска Трендафилова, А., и Бубевски, Г. (2023). *Измените на македонскиот Кривичен законик од септември 2023 година – анализа и критички осврт*. Стручно списание „Правник“, бр. 378-380, стр. 74–80.

Деаноска Трендафилова, А. (2023). *Конфискација на имот и имотна корист – како до поголема и поефикасна примена на овој институт?* НКЕУ ММ, Втора книга на препораки, стр. 49–59.

Камбовски, В., и Тупанчески, Н. (2011). *Казнено право – посебен дел*, Скопје.

Камбовски, В. (2011). *Казнено право – општ дел*. Скопје.

Казнени законици и правни акти

Kazneni zakon Republike Hrvatske. Достапно на: https://www.zakon.hr/z/98/Kazneni-zakon.

Kazenski zakonik (Словенија). Достапно на: http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO905#.

Кривичен законик на Сојузна Република Германија, чл. 339 (Макавеј, 2019).

Кривичен законик („Службен весник на Република Македонија“ бр. 37/96, 80/99, 4/02,43/03, 19/04, 81/05, 60/06, 73/06, 7/08, 139/08, 114/09, 51/11, 135/11,185/11, 142/12, 166/12, 55/13, 82/13, 14/14, 27/14, 28/14, 41/14,115/14, 132/14, 160/14, 199/14, 196/15, 226/15, 97/17 и248/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 36/23 и 188/23).

Медиумски написи

Измени на КЗ: Обвинителите во небрано за десетици предмети. Достапно на: https://www.dw.com/mk/krivicniot-zakonik-na-test-obvinitelite-vo-nebrano-za-desetici-predmeti/a-66873865.

Околу 200 обвинети се надеваат на спас со измените на КЗ. Достапно на: https://www.dw.com/mk/so-izmenite-na-krivicniot-zakonik-se-zasegnati-197-obvineti-vo-36-sudski-procesi/a-67153343.

Маглешов, В., *Паѓа и перењето пари поради измените во Кривичниот законик.* Достапно на: https://prizma.mk/paga-i-pereneto-pari-poradi-izmenite-vo-krivichniot-zakonik/.

Маглешов, В., *Законски измени за атентат на случаите за злоупотреби на СЈО.* Достапно на: https://prizma.mk/zakonski-izmeni-za-atentat-na-sluchaite-za-zloupotrebi-na-sjo/.

Измените на Кривичниот законик стапуваат во сила, застаруваат предмети на СЈО. Достапно на: https://novamakedonija.com.mk/makedonija/izmenite-na-krivichniot-zakonik-stapuvaat-vo-sila-zastaruvaat-predmeti-na-sjo/.

Одлуки на Уставниот суд

https://ustavensud.mk/archives/9428
https://ustavensud.mk/archives/9869
https://ustavensud.mk/archives/20631

Статистика

Државен завод за статистика. *База МАКСТАТ*. Достапно на: https://www.stat.gov.mk.

ЕУ документи

Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on combating corruption (COM/2023/234 final) Достапно на: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2023%3A234%3AFIN

Directive (EU) 2023/234, Articles 7–15, 21.

Prof. Dr. Aleksandra Deanoska Trendafilova[29]

THE ABUSE OF OFFICIAL POSITION AND DUTY – ONE YEAR AFTER THE AMENDMENTS TO THE CRIMINAL CODE OF SEPTEMBER 2023

Abstract

This paper analyzes the implications of the 2023 amendments to the Criminal Code on judicial practice, with particular focus on the criminal offence of abuse of office. The reduction of penalties and the deletion of the former paragraph 5 led to significant changes in the legal qualification of numerous cases, especially in the field of public procurement, resulting in more frequent statute-barred proceedings. Although this provision had long been the subject of criticism and initiatives before the Constitutional Court, the changes were ultimately enacted through the legislative process, whereby Article 353 paragraph 5 was removed and the penalties for the remaining forms were reduced.

Statistical trends indicate an increase in reports and indictments for office-related crime, while at the same time showing a marked decline in the number of final convictions, accompanied by a rise in acquittals and discontinued proceedings. A further decrease in imposed prison sentences is also evident, with lighter, alternative sanctions becoming predominant. These developments have a substantial impact on the functioning of the criminal justice system and weaken the effectiveness of state policies aimed at combating high-level corruption.

Keywords: *abuse, public procurement, trend, statute of limitations, corruption.*

[29] Professor, Ss. Cyril and Methodius University, Iustinianus Primus Law Faculty in Skopje, Institute of Criminal Law, Department of Crminal Law. E-mail: a.deanoskatrendafilova@pf.ukim.edu.mk (https://pf.ukim.edu.mk/deanoska-trendafilova-dr-aleksandra/)