

Проф. д-р Гордана Лажетик¹

Проф. д-р Никола Тупанчески²

Проф. д-р Александра Груевска Дракулевски³

Доц. д-р Елена Мујоска Трпевска⁴

УНАПРЕДУВАЊЕ НА ПРАВНАТА РАМКА ЗА ИЗВРШУВАЊЕ НА САНКЦИИТЕ

1.01 Изворна научна статија

УДК 343.8:340.133(497.7)

Воведни напомени

Постојниот Закон за извршување на санкциите беше донесен во 2019 година (ЗИС 2019)⁵ и во него се вградија измените на затворските правила познати како Правилата на Мандела од 2015 година.⁶ Динамичноста на домашниот правен систем и промените во дел од релевантните закони што имаат свој импакт врз системот на извршување на санкциите беше основната причина за пристапување кон изготвување на Предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за извршување на санкциите (Предлог-ЗИД на ЗИС) во ноември 2024 година.⁷ Особено е важно да се истакне дека паралелно со Предлог-ЗИД на ЗИС се работеше и на измени на Законот за пробацијата,⁸ со цел во него да се вгради десетгодишното искуство со примената на постојниот закон, што секако имаше свое влијание и врз дел од измените во Предлог-ЗИД на ЗИС. Истовремено, од донесувањето на

¹ Редовен професор, Правен факултет „Јустинијан Први“, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје“, gordana2206@gmail.com.

² Редовен професор, Правен факултет „Јустинијан Први“, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје“, tupanceski@yahoo.com.

³ Редовен професор, Правен факултет „Јустинијан Први“, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје“, a.gruevskadrakulevski@pf.ukim.edu.mk.

⁴ Виш научен соработник во Центарот за стратешки истражувања, Македонска академија на науките и уметностите во Скопје, и доцент на Правниот факултет, Универзитет „Гоце Делчев“ – Штип, emujoska@manu.edu.mk.

⁵ Закон за извршување на санкциите, „Службен весник на РСМ“ бр. 99/19, 220/19, 236/22 и 74/24.

⁶ The United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (the Nelson Mandela Rules), UNODC, https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson_Mandela_Rules-E-ebook.pdf.

⁷ Решение на министерот за правда, бр. 21-2883/1 од 14.11.2024 година.

⁸ Решение на министерот за правда, бр. 21-2882/1 од 14.11.2024 година.

ЗИС во 2019 година беше донесен нов Закон за правда за децата во 2024 година,⁹ беа усвоени измени на Законот за основното образование,¹⁰ во тек на јавна расправа се измените содржани во Предлог-законот за средното образование,¹¹ а паралелно со работата на Предлог-ЗИД на ЗИС се работеше и на измена на пакет закони поврзани со проектот „Безбеден град“ во рамките на кој работеше меѓуресурска група составена од претставници на Министерството за внатрешни работи, Министерството за правда, како и претставници на академската заедница и неопходно беше усогласување на измените што се предлагаат во Законот за изменување и дополнување на Законот за прекршоците.¹² Дел од предложените измени се должат и на неусвојувањето на новиот Кривичен законик, особено во однос на терминологијата што Светската здравствена организација ја предлага во однос на мерките на безбедност поврзани со болестите на зависност од алкохол, дрога и други психотропни супстанции.¹³ Внесените измени во одредбите во однос на алтернативните мерки и санкции се во координација со Канцеларијата на УНИЦЕФ во Скопје, во рамките на активностите за промовирање и почеста примена на алтернативните мерки, наспроти класичните казни – паричната казна и казната затвор.

На Предлог-ЗИД на ЗИС, работната група работеше приближно осум месеци пред да биде објавен текстот на Електронскиот национален регистар на прописи на Република Северна Македонија кон крајот на јули 2025 година.¹⁴ По добиените мислења на ЕНЕР, мислења од повеќе институции во државата, од релевантните министерства што се во допир со системот за извршување одделни санкции, како и заклучоците по одржаната јавна расправа во форма на стручно-научна средба,¹⁵ во текстот на Предлог-ЗИД на ЗИС се вградија соодветни измени со цел адресирање на укажувањата од претставниците на

⁹ Закон за правда за децата, „Службен весник на РСМ“ бр. 66/24.

¹⁰ Закон за основното образование, „Службен весник на РСМ“ бр. 161/19, 229/20, 3/25 и 74/25.

¹¹ Закон за средното образование, „Службен весник на РСМ“ бр. 44/95, 24/96, 34/96, 35/97, 82/99, 29/02, 40/03, 42/03, 67/04, 55/05, 113/05, 35/06, 30/07, 49/07, 81/08, 92/08, 33/10, 116/10, 156/10, 18/11, 51/11, 06/12, 100/12, 24/13, 41/14, 116/14, 135/14, 10/15, 98/15, 145/15, 30/16, 127/16, 67/17 и 64/18, 229/20, 78/25 и 132/25.

¹² Безбеден град, <https://www.pravda.gov.mk/vest/6825>.

¹³ https://ener.gov.mk/Default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_reg_detail&itemid=107906.

¹⁴ <https://ener.gov.mk>.

¹⁵ Јавна расправа за Предлог-законот за извршување на санкциите, Здружение за кривично право и криминологија на Македонија, Управа за извршување санкции при Министерството за правда и Македонското пенолошко друштво, 26.9.2025, МАНУ, Скопје.

затворскиот систем и судиите, со што законскиот текст значително се подобрува, се надминуваат дилеми при толкувањето на дел од одредите и се олеснува неговата примена.

1. Релевантни меѓународни и европски документи и регулатива

Правилата на Мандела со кои се ревидираа Стандардните минимални правила на Обединетите нации за третман на затвореници се основата врз која се заснова пенитенцијарниот систем во нашата држава. Ова поради тоа што тие служат како глобално признаен пристап за хумано управување со затворите, дефинирајќи минимални стандарди за третманот, образованието и здравствената заштита на затворениците, при што клучните аспекти вклучуваат забрана на тортура, ограничување на користење самица како дисциплинска мерка и обезбедување основни потреби за лицата што се наоѓаат на издржување на казната затвор.¹⁶ Несомнено е важно влијанието на Правилата на Мандела што ја зајакнаа положбата на затворениците¹⁷ и овозможија промена на улогата на затвореникот од „прекршител на права“ во „носител на права“,¹⁸ а има и автори што сметаат дека Правилата на Мандела добиваат статус на т.н. меко право, имајќи ги предвид социоправните аспекти за унапредување на пенитенцијарниот систем.¹⁹ Акцентот на овие правила е и врз зајакната здравствена заштита и еднаквост во пристапот, како и кон лицата – аспект што е клучен за намалување на смртноста и за подобрување на психосоцијалната состојба во затворите. Поаѓајќи од фактот дека е важно зајакнување на капацитетите на затворскиот персонал, Правилата на Мандела бараат систематска обука на затворскиот персонал во областа на етиката, човековите права и управувањето со кризи. Во целина, унапредувањето на пенитенцијарниот систем во голема мера се остварува и преку препораките на Советот на Европа во рамките на активностите на Советот за пенолошка

¹⁶ Dan Sicorsky, Mandela Rules: Honoring a Prisoner Turned World Leader, Human Rights and Democracy, Bureau Of Democracy, Human Rights, And Labor, 2017, <https://2017-2021.state.gov/the-nelson-mandela-rules-honoring-a-prisoner-turned-world-leader/>; The Nelson Mandela Rules, 5 years on: Prohibition of torture is more relevant than ever, Association for the Prevention of Torture, 2020, <https://www.ap.t.ch/news/nelson-mandela-rules-5-years-prohibition-torture-more-relevant-ever>.

¹⁷ Aleksandra Gruevska Drakulevski, “The Nelson Mandela Rules: The Revised United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners – Short Review”, Iustinianus Primus Law Review, 2018

¹⁸ Andrew Gilmour, The Nelson Mandela Rules: Protecting the Rights of Persons Deprived of Liberty, 2019, <https://www.un.org/en/un-chronicle/nelson-mandela-rules-protecting-rights-persons-deprived-liberty>

¹⁹ Jennifer Peirce, Making the Mandela Rules: Evidence, Expertise, and Politics in the Development of Soft Law International Prison Standards, Queen's Law Journal, Vol. 43, No. 2, 2018, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3172197.

соработка (Council for Penological Co-operation – PC-CP),²⁰ како експертски комитет одговорен за преглед и ревидирање на стандардите и принципите во областа на извршувањето на затворските и незатворските казнени санкции и мерки. Токму заслуга на овој експертски комитет се активностите со кои се ревидираат и се дополнуваат препораките со цел следење на современите текови во однос на положбата на затворениците, функционирањето на затворските установи и персоналот што е задолжен за спроведување на третманот и програмите за ресоцијализација на лицата што издржуваат казна затвор.²¹

Во последните три декади, Советот на Европа интензивно придонесува и за афирмација на алтернативите за затворот (вонзатворските санкции и мерки), укажувајќи на нивните предности во долгорочна смисла, на потребата од легислативно регулирање, но и обезбедување услови за нивна успешна имплементација.²² Притоа, особено се укажува и на потребата од соодветно подигнување на свеста кај стручната јавност, но и кај општата јавност, во однос на тоа кои се придобивките и како алтернативните мерки овозможуваат одбегнување стигматизација, криминална зараза, последици од затворските депривации и сл. Во 2017 година се ревидираа Европските правила за мерки и санкции во заедницата²³ со цел да се нагласи дека тие може да обезбедат праведен и ефикасен надзор, водство и помош на осомничените или сторителите без прибегнување кон нивно лишување од слобода. Европските правила имаат цел да обезбедат заедничка рамка што ќе им помогне на државите членки не само во пропишувањето, туку и во успешната примена на алтернативните санкции и мерки. Паралелно со афирмацијата на алтернативните мерки, Советот на Европа го свртува вниманието и кон условниот отпуст како облик на предвременно отпуштање осудено лице од казнено-поправна установа,²⁴ укажувајќи дека условниот отпуст е едно од најефикасните и најконструктивни средства за спречување

²⁰ Council for Penological Co-operation – PC-CP, <https://www.coe.int/en/web/prison/council-for-penological-co-operation>.

²¹ Recommendation Rec(2006)2-rev on the European Prison Rules, 1 July 2020, <https://www.coe.int/en/web/prison/conventions-recommendations>.

²² Recommendation No. R (92)16 on the European Rules on community sanctions and measures; Recommendation Rec(2000)22 on improving the implementation of the European rules on community sanctions and measures.

²³ Recommendation CM/Rec (2017) 3 on the European Rules on community sanctions and measures, <https://rm.coe.int/168070c09b>.

²⁴ Recommendation Rec(2003)22 of the Committee of Ministers to member states on conditional release (parole), <https://rm.coe.int/16800ccb5d>.

рецидивизам и за промовирање ресоцијализација, обезбедувајќи му на затвореникот планирана, асистирана и надгледувана реинтеграција во заедницата. Во иста смисла е и поттикот за примена на пробацијата и развивањето на пробациските правила,²⁵ како и препораката со која се афирмира значењето на електронскиот мониторинг и се промовираат принципи за негова етичка и професионална употреба во системот на кривична правда.²⁶

Во овој контекст, особено е важно тоа што Советот на Европа го свртува вниманието кон третманот на осудените за сексуални кривични дела, но и значењето на менталното здравје на осудените лица во установите, што е предизвик со кој се соочува целиот пенитенцијарен систем. Препораката во однос на осудените за сексуални кривични дела го става акцентот врз ресоцијализацијата на лица што се обвинети или осудени за сексуални кривични дела, со цел да се намали ризикот од повторно извршување на делото со нагласување на потребата од систематска процена на ризикот и потребите на сторителите. Согласно препораката, неопходно е да се развие интегриран пристап што ќе подразбира координација меѓу институциите во кои мора да бидат вклучени и пробациските служби. Истовремено, особено е важно да се изгради систем за успешна реинтеграција на овие лица повторно во заедницата.²⁷ Најважни аспекти во однос на Препораката CM/Rec(2025)2 е тоа што таа поставува заедничка рамка за земјите членки на Советот на Европа за унапредување на менталното здравје на затворениците и лицата под пробација, како и за управување со нивните ментални нарушувања.²⁸ Според Светската здравствена организација, нарушувањата на менталното здравје се: депресија, биполарно афективно растројство, шизофренија и други психози, деменција и развојни нарушувања, вклучувајќи го и аутизмот. Важни се и облиците на менталните нарушувања, психосоцијалните попречености и други ментални состојби поврзани со значителен стрес, оштетување на функционирањето или ризик од самоповредување.²⁹ Анализите покажале дека затворите се

²⁵ Recommendation CM/Rec(2010)1 on the Probation Rules, [https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:\[%2209000016805cfbc7%22\],%22sort%22:\[%22CoEValidationDate%20Descending%22}\]](https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:[%2209000016805cfbc7%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22}]).

²⁶ Recommendation CM/Rec(2014)4 of the Committee of Ministers to member States on electronic monitoring, <https://pip-eu.coe.int/documents/41781569/42171329/CMRec+%282014%29+4+on+electronic+monitoring.pdf/c9756d5b-be0e-4c72-b085-745c9199bef4>.

²⁷ Recommendation CM/Rec(2021)6 regarding the assessment, management and reintegration of persons accused or convicted of a sexual offence, <https://www.coe.int/en/web/prison/conventions-recommendations>.

²⁸ Recommendation CM/Rec(2025)2 regarding the promotion of the mental health of prisoners and probationers and the management of their mental disorders, <https://www.coe.int/en/web/prison/conventions-recommendations>.

²⁹ World Health Organization, Mental disorders, <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/mental-disorders>.

лоши за менталното здравје поради постоење многубројни фактори што придонесуваат за појава на проблеми со менталното здравје: пренатрупаноста, разните форми на насилство, присилната осаменост или обратно, недостигот на приватност, недостигот на значителна активност, изолацијата од социјалните мрежи, несигурноста во врска со идните перспективи и несоодветните здравствени услуги, особено услугите за ментално здравје. Лицата со ментални нарушувања се изложени на стигма и дискриминација во затворите, при што ефективниот третман е можен, но, или премногу често недостигаат ресурси или тие се користат несоодветно.³⁰

2. Домашна стратешка рамка релевантна за пенитенцијарниот систем

Во однос на стратешките документи што се важни за пенитенцијарниот систем, треба да се наведе дека постојниот ЗИС од 2019 година беше работен врз основа на стратешките цели за унапредување на пенитенцијарниот систем поставени со Националната стратегија за развој на пенитенцијарниот систем (2015–2019),³¹ како и Стратегијата за реформа на правосудниот сектор за периодот 2017–2022 година со Акциски план.³²

По донесувањето на ЗИС од 2019 година, донесена и усвоена беше нова Национална стратегија за развој на пенитенцијарниот систем во Република Северна Македонија (2021–2025),³³ како и нова Развојна секторска стратегија за правосудство (2024–2028).³⁴

³⁰ CM(2023)3-add - [1456/10.2b] European Committee on Crime Problems (CDPC) - b. Council of Europe White Paper regarding the management of persons with mental health disorders by the prisons and probation services), 2023, https://search.coe.int/cm/eng#_ftn4.

³¹ Национална стратегија за развој на пенитенцијарниот систем (2015–2019), https://www.pravda.gov.mk/upload/Documents/Nacionalna_strategijaMK_12_2014.pdf.

³² Стратегијата за реформа на правосудниот сектор за периодот 2017–2022 година со Акциски план, https://www.pravda.gov.mk/upload/Documents/Strategija%20i%20akciski%20plan_MK-web.pdf; Сеопфатна оцена на спроведувањето на Стратегијата за реформа на правосудниот сектор (2017–2022), Институт за европска политика (ЕПИ) https://www.ihr.org.mk/storage/app/media/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%B8/2022%20-%20%D0%91%D0%BB%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BD%D1%82/Analiza_mk.pdf.

³³ Национална стратегија за развој на пенитенцијарниот систем во Република Северна Македонија (2021–2025), <https://uis.gov.mk/wp-content/uploads/2021/11/%D0%9D%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%B0-%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%98%D0%B0-%D0%B7%D0%B0-%D1%80%D0%B0%D0%B7%D0%B2%D0%BE%D1%98-portain-10092021-MKD.pdf>.

³⁴ Развојна секторска стратегија за правосудство (2024–2028), <https://www.pravda.gov.mk/Upload/Documents/%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%BB%D0%BE%D0%B3%20%D0%A0%D0%B0%D0%B>

Стратешките цели содржани во овие документи на соодветен начин се адресирани во Предлог-ЗИД на ЗИС, и тоа особено во однос на подигнувањето на капацитетите на вработените во затворите, безбедноста на установите во контекст на аспектите поврзани со разубувањето и единиците за интервенции, како и зајакнувањето на правната рамка во однос на опфатот на затвореници од висок ризик, аспекти на радикализација и сл. Доколку се направи осврт врз стратешките цели содржани во Националната стратегија за развој на пенитенцијарниот систем во Република Северна Македонија (2021–2025), според природата на материјата на која се однесуваат, тие би можеле да се групираат во три групи: I – Стратешки цели поврзани со установите и кадарот во нив – подобрување на материјалните услови во пенитенцијарните установи, зајакнување на капацитетите на раководството и надзор над пенитенцијарниот систем, зајакнување на професионалноста на затворската управа преку структурирана и напредна обука, како и обезбедување безбедна средина за осудените лица и персоналот во КПУ и во ВПУ, и особено важната стратешка цел насочена кон подобрување на корпоративниот интегритет и јакнење на механизмите за справување со случаите на корупција; II – стратешки цели насочени кон положбата на осудените лица, а, имено, во однос на зајакнување на процесот на ресоцијализација и реинтеграција на осудените лица, вклучително и на постпеналната грижа, зајакнување на обезбедувањето на здравствената заштита на осудените лица, вклучително и заштита на менталното здравје, како и зајакнување на образовните структури и структурите за обука врз основа на индивидуалните потреби, како и воведување ефикасни внатрешни и надворешни структури за комуникација насочени кон поддршка на ресоцијализацијата; и III – неколку специфични стратешки цели што се предмет на посебни стратегии: подобрување на третманот и грижата за деца што издржуваат мерка упатување во ВПД, унапредување на системот на пробацијата, како и адресирање на радикализацијата што води кон насилан екстремизам во затворите.

Во однос на децата, стратешките цели подетално се разработени во Националната стратегија за превенција и правда за деца во Република Северна Македонија (2022–2027),³⁵

[7%D0%B2%D0%BE%D1%98%D0%BD%D0%B0%20%D0%A1%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%BE%D1%80%D1%81%D0%BA%D0%B0%20%D0%A1%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%98%D0%B0%20%D0%B7%D0%B0%20%D0%9F%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%83%D0%B4%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE%202024%20-%202027.pdf](https://dspdp.com.mk/wp-content/uploads/2022/09/Nacionalna-strategija.pdf)

³⁵ Националната стратегија за превенција и правда за деца во Република Северна Македонија (2022–2027), <https://dspdp.com.mk/wp-content/uploads/2022/09/Nacionalna-strategija.pdf>.

за пробацијата е релевантна Стратегијата за развој на пробациската служба во Република Северна Македонија (2021–2025),³⁶ а во однос на радикализацијата особено се важни и стратешките цели содржани во Националната стратегија за спречување насилени екстремизам 2023–2027.³⁷

3. Поважни предложени измени во Предлог-ЗИД на ЗИС

Предложените измени во Предлог-ЗИД на ЗИС опфаќаат унапредување на правната рамка во однос на повеќе аспекти.

3.1. Мрежа на установите

Мрежата на КПУ и ВПУ остана законска материја и покрај определени дилеми во однос на тоа дали би требало да се регулира со подзаконски акти. Притоа, предвид беше земена и Анализата изработена од експерт на Советот на Европа.³⁸

Согласно анализата на податоците поврзани со вработени лица и осудени лица, се согледува дека нема потреба да продолжи да постои отвореното одделение во Крива Паланка што досега беше под Затворот Куманово, па како посебно отворено одделение останува само отвореното одделение во Велес под КПД Идризово.

Положбата на жените во затворите е еден од приоритетите. Анализите покажуваат дека домашното законодавство е усогласено со некои релевантни меѓународни документи,³⁹ но сепак забелешките и укажувањата за постоење т.н. системска дискриминација на затвореничките, кои немаат услови за прогресирање и се наоѓаат во ист објект стар повеќе од шест децении, беа причина да се пристапи кон измени со цел надминување на ваквите состојби. Во 2025 година е донесен нов Правилник за

³⁶ Стратегијата за развој на пробациската служба во Република Северна Македонија (2021–2025), <https://uis.gov.mk/>.

³⁷ Национална стратегија за спречување насилени екстремизам 2023–2027, <https://portal.mdt.gov.mk/post-body-files/nacionalni-strategii-file-Yj8j.pdf>.

³⁸ Виктор Захарија, Меѓународен консултант на Советот на Европа, Правна анализа на избрани предложени амандмани на Законот за извршување санкции, Јакнење на капацитетите на пенитенцијарниот систем во Северна Македонија, Хоризонтален инструмент за Западен Балкан и Турција, Скопје, јули 2025 г.

³⁹ Е. Мујоска Трпевска, Г. Лажетиќ, Анализа и усогласеност на постоечкото национално законодавство со Правилата на ОН за постапување со затвореничките и алтернативни мерки за жените сторители на кривични дела – „Правилата на Бангкок“, Национален превентивен механизам, Народен правобранител, декември 2020 г.

распоредувањето, класификацијата и разместувањето на осудените лица во казнено-поправните установи,⁴⁰ при што осудено лице од женски пол се класификува во затворено, полуотворено или отворено одделение. Во оваа смисла, согласно предложените измени, досегашниот казнено-поправен дом од отворен вид во Струга треба да се трансформира во казнено-поправна установа од полуотворен вид за осудени полнолетни лица од женски пол.

Во однос на децата од женски пол, на кои судот им определил воспитна мерка – Упатување во воспитно-поправен дом, иако измените на ЗИС од 2019 година што беа донесени во 2024 година и влегоа во сила на 2.4.2024 година предвидуваа дека ВПД „Тетово“ е воспитно-поправен дом за машки и женски лица и дека оваа одредба е со одложено дејство, односно требаше да се примени најдоцна во рок од три години од влегувањето во сила на законот, одредбата започна со ефективна примена по 18 месеци, односно од 8.10.2025 година, кога девојчето на возраст помеѓу 14 и 15 години, кое со изречена мерка Упатување во воспитно-поправен дом, беше сместено во женското одделение на КПД Идризово, по девет месеци поминати во Идризово, беше префрлено во ВПД „Тетово“ во Волковија.

Со новите предложени измени, согледувајќи ја несоодветноста на Затворот Охрид за издржување казна затвор за деца, беше предложено решението според кое е потребно преместување на децата осудени на казна затвор за деца од Охрид во посебен дел од објектот во Волковија – Тетово. Со ваквите предложени измени, установата во Волковија едновременно ќе биде КПУ и ВПУ за деца, и за деца од машки и за деца од женски пол. Притоа, неопходни се соодветни градежни интервенции во делот од установата каде што ќе биде сместена КПУ за деца, со цел нејзино издвојување од ВПД. Имајќи ја предвид потребата од приспособување на оваа установа согласно новото законско решение, се предвидува одложена примена, односно децата од Затворот Охрид да бидат пренесени во Волковија – Тетово најдоцна во рок од три години од влегувањето во сила на ЗИД на ЗИС. Секако дека сместувањето на децата со различна мерка и казна во објект составен од повеќе физички одвоени градежни единици – згради, нема негативно да влијае бидејќи ќе се применуваат различни програми и пристапи за третман, едни за децата во ВПД, а сосема

⁴⁰ Правилник за распоредувањето, класификацијата и разместувањето на осудените лица во казнено-поправните установи, „Службен весник на РСМ“ бр. 34/2025.

други и поразлични за децата што издржуваат казна затвор за деца. Потребно е да се нагласи дека третманот, а не архитектонските решенија се круцијални за постигнување резултати во однос на ресоцијализацијата, социјалната адаптација, воспитувањето и превоспитувањето на децата на кои им се изречени различни институционални мерки и казни. Како што изречените мерки односно казни се индивидуализираат при самото одмерување од страна на судијата/советот за деца, така и третманот мора да се индивидуализира согласно изречената мерка односно казна, мора да бидат соодветно обучени стручните лица што ќе го спроведуваат третманот, а, секако, мора да се води сметка и за соодветна екипираност како на стручните лица, така и на претставниците на затворската полиција.

3.2. Прецизирање на надлежностите на судот

Со предложените измени се настојуваше да се прецизираат надлежностите на судот во однос на повеќе аспекти, и тоа во однос на разграничување на надлежностите на судијата за извршување санкции наспроти надлежностите на кривичниот совет на судот, прецизирање на тоа кој суд е надлежен за доставување примероци од правосилна и извршна пресуда, надлежностите на судијата за извршување санкции во однос на прекилот на издржување на казната затвор и сл.

Во рамките на надлежностите на судијата за извршување на санкциите, пропишано е дека тој презема активности и одлучува за повеќе аспекти поврзани со извршувањето на санкциите. Притоа, во практиката постои дилема во однос на тоа кој е надлежен да одлучува во случај на замена на казната затвор со куќен затвор, односно со општокорисна работа. Со цел да се надминат дилемите во однос на измените се предлага прецизирање од кое јасно произлегува дека судијата за извршување на санкциите не донесува одлука за замена на казната затвор со куќен затвор или општокорисна работа, туку дека презема активности за извршување судска одлука со која казната затвор е заменета со куќен затвор. Притоа, упатувањето е на одредбите од Кривичниот законик,⁴¹ каде што е пропишано како се

⁴¹ Кривичен законик, „Службен весник на РСМ“ 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, 248/18, 36/23 и 188/23.

постапува за замена на казната затвор со куќен затвор. Истовремено, со оглед на одредбата за составот на судот пропишана во Законот за кривичната постапка,⁴² првостепените судови, во совет составен од тројца судии, меѓу другото, донесуваат одлуки во прв степен надвор од главната расправа. Оттука, јасно се разграничува дека судската одлука за замена ќе ја донесе кривичниот совет на судот, а судијата за извршување санкции е должен да ја изврши.

Одлуките на судијата за извршување на санкциите во дел од одредбите содржани во овој закон зависат од здравствената состојба на осуденото лице, за што осуденото лице поднесува соодветна медицинска документација. Во рамките на основните надлежности на судијата за извршување на санкциите се предлага додавање нов став што ќе овозможи, со цел во случај на сомнеж, во приложената медицинска документација, судијата за извршување на санкциите да може да побара стручно мислење од Лекарската комора. Притоа, имајќи ги предвид роковите во кои треба да се донесат одлуките, се предлага обврска за Лекарската комисија да го достави бараното мислење во рок не подолг од 8 дена од приемот на барањето од судијата за извршување на санкциите.

Во практиката, во неколку одредби се појавиле дилеми за правилно толкување и нивна примена, па со цел надминување на дилемите се предлага прецизирање на тоа дека одредбата се однесува на судот што ја изрекол пресудата, а не на судот што треба да ја изврши пресудата. Овие измени се однесуваат на обврската правосилната пресуда со која е изречена казната протерување странец од земјата, надлежниот суд што ја донел пресудата да му ја достави на извршување на Министерството за внатрешни работи, како и на одредбата во однос на пресудата со која е изречена казната забрана за посетување спортски натпревари, каде што се прецизира дека надлежниот суд што ја изрекол пресудата треба по службена должност да ѝ ја достави на извршување на подрачната единица на Министерството за внатрешни работи според местото на живеалиштето, односно престојувалиштето на осуденото лице на кое му е изречена казната.

Со цел усогласување со одредбите на Законот за правда за децата, во рамките на одредбите што се однесуваат на постапката за извршување на алтернативните мерки спрема

⁴² Закон за кривичната постапка, „Службен весник на РСМ“ бр. 150/10, 100/12, 142/16 и 198/18.

деца, во одредбата на членот 371 се предлага „судијата за извршување на санкциите“ да се замени со „судијата за деца“, кој според ЗПД е надлежен и за извршување на санкциите.

3.3. Измени поврзани со издавање, доставување на упатниот акт и трошоци за спроведување осудено лице во установа

Практичарите укажаа на проблеми со предолгото времетраење на рокот за издавање на упатниот акт, па се пристапи кон враќање на претходното решение согласно кое рокот за издавање упатен акт се предлага да не биде пократок од осум, ниту подолг од 15 дена. Истовремено, со цел надминување на различното толкување на одредбата во однос на личното доставување на упатниот акт на осуденото лице, се прецизира дека Министерството за внатрешни работи треба да го извести судот за новата адреса на живеење и во однос на проверката дали лицето е достапно, а имајќи го предвид процесот на обезбедување информации во форма на електронски услуги, се предлага можност ваквата информација да се обезбеди по електронски пат преку платформата за интероперабилност. Исто така, се прецизира дека во случај кога осуденото лице им е недостапно на органите на прогонот, новиот упатен акт се објавува на огласна табла на надлежниот суд и со тоа се смета дека упатниот акт е уредно доставен.

Истовремено, наспроти обврската на судијата за извршување на санкциите со доставувањето на упатниот акт на осуденото лице да ја извести и установата за денот во кој треба да се јави осуденото лице, се воведува и обврска за установата веднаш да го извести судијата за извршување на санкциите за приемот на осуденото лице во установата со цел судијата да знае кога се јавило осуденото лице во установата.

Субјектите што може да се жалат на решението што го донесува судијата за извршување на санкциите се прошируваат во однос на трошоците што треба да се наплатат од осуденото лице, а се направени за неговото пронаоѓање и спроведување во установата, со тоа што покрај осуденото лице, право на жалба се предвидува и за Министерството за внатрешни работи.

3.4. Утврдување на идентитетот на осудените лица при прием во установата

Еден од сериозните проблеми со кои се соочува затворскиот персонал е утврдување на идентитетот на осуденото лице при негов прием во установата. Имено, останува одредбата според која при приемот на осуденото лице во установата, неговиот идентитет се утврдува врз основа на податоците во личната карта или друга исправа, која содржи биометриски податоци. Но, проблеми се јавуваат кога лицето нема документи од кои може да се утврди неговиот идентитет, па со цел да се надмине ваквата состојба, се предлага дополнување на одредбата и при недостиг на податоци за идентитетот, по укажување на установата, а по барање на судијата за извршување на санкциите, Министерството за внатрешни работи да има обврска веднаш да изврши идентификација и дактилоскопирање на осуденото лице со цел утврдување/потврдување на неговиот идентитет.

Исто така, се воведува можност по приемот на осуденото лице, установата да пристапи кон прибавување потребни податоци и документи од надлежен центар за социјални работи, од Министерството за внатрешни работи, како и од Агенцијата за национална безбедност и други државни органи и институции. Притоа, овие институции се должни најдоцна во рок од осум работни дена по приемот на барањето, бараните податоци да ги достават до установата.

3.5. Положба на осудените лица

Предложените измени во однос на положбата на осудените лица се однесуваат на аспектите што се дел од активностите за третман. Имено, согласно ЗИС, осудените лица во процесот на ресоцијализација имаат право на третман со учество во редовни (општи) и/или специфични програми, мерки и активности, како што се: работа на осудените лица, образование, слободни активности, спорт и рекреација на осудените лица, како и медицинско-психолошки третман.

Во однос на работата, при определувањето на работното ангажирање на осудените лица се предлага да се земаат предвид можностите на установата, при што осуденото лице има можност да избира меѓу понудените работни места, односно работни позиции. На овој начин, осуденото лице ќе биде работно ангажирано и нема да може да избегнува работен ангажман бидејќи тој е дел од третманот. Секако дека останува проблемот со обезбедување доволен број работни позиции во установите, но важно е работниот ангажман да не зависи од волјата или желбата на осуденото лице, туку да сфати дека станува збор за дел од

третманот што мора да се почитува и да се спроведува и затоа не е потребно да постои писмена согласност од осуденото лице. Од друга страна, надоместокот за работа се ограничува на осудените лица што работат надвор од установата.

Особено е важно работата на осудените лица да има иста социјална и етичка вредност како и работењето на слободен човек, и работата во затворите треба да биде во согласност со способностите и можностите, карактеристиките, потребите и интересите на осуденото лице, а во рамките на можностите на казнено-поправната установа.⁴³

Исто така, важно е да се наведе дека, според ставот на Европскиот суд за човекови права, работата во затворите не се смета за принудна работа и не влегува во опфатот на членот 4 од Европската конвенција за основните човекови права и слободи.⁴⁴

Во однос на образованието на осудените лица и на децата, се прецизира дека во КПУ и во ВПУ се организира основно и средно образование на тој начин што образованието на осудените лица и на децата се организира и се реализира согласно закон во самата казнено-поправна или воспитно-поправна установа или во местото на седиштето на казнено-поправната или воспитно-поправната установа. Со оваа одредба се упатува на посебните закони што ја регулираат материјата на основното, односно средното образование. Ова се должи на фактот што Министерството за образование е должно, на барање на Управата за извршување на санкциите (УИС), да ја реализира и да ја финансира наставата на осудените лица и на децата. Во однос на пристапот на осудените лица до високото образование, се предлагаат измени според кои на осуденото лице може да му се одобри школување со статус вонреден студент на негов трошок во високообразовни установи во државата, ако со тоа не се нарушува куќниот ред и работата во установата.

Имајќи ги предвид различните форми на образование достапни за граѓаните на слобода, а во контекст на меѓународните документи што бараат системот на образование на

⁴³ Александра Груевска Дракулевски, Работата како облик на третман во насока на остварување успешна ресоцијализација и реинтеграција на осудените лица, (Е. Мујоска Трпевска, уредник), Македонско пенолошко друштво, <https://myla.org.mk/wp-content/uploads/2025/10/Rabotata-kako-oblik-na-tretman-vo-nasoka-na-ostvaruvanje-upesna-resocijalizacija-i-reintegracija-na-sudenite-lica.pdf>.

⁴⁴ Според ЕСЧП, потребната работа не отишла подалеку од она што е „вообичаено“, бидејќи имала цел да му помогне на осудениот да се реинтегрира во општеството, Cases of De Wilde, Ooms and Versyp ("Vagrancy") V. Belgium (Merits), (Application no. 2832/66; 2835/66; 2899/66), Judgment, 18.06.1971, подетално види: Guide on Article 4 of the European Convention on Human Rights Prohibition of slavery and forced labour Updated on 31 December 2018, <https://rm.coe.int/hf26-guide-article4-eng/1680a4c23d>.

осудените лица да не се разликува од оној на лицата на слобода, се предлагаат измени според кои установите може да реализираат и програми за неформално образование на осудените лица во вид на курсеви, семинари и други видови оспособување со практична работа согласно општите прописи за стручно оспособување.

Третиот многу важен сегмент во рамките на положбата на осудените лица е здравствената заштита. Во однос на овој вид заштита, се предлагаат измени според кои правата од здравствена заштита на осудените лица им ги укажуваат здравствени работници што вршат примарна и специјалистичко-консултативна здравствена заштита во мрежата на примарно и секундарно ниво за здравствена заштита во чие подрачје се наоѓа седиштето на установата. Осудените лица имаат право на секундарно и терцијарно ниво на здравствена заштита во мрежата на здравствени установи според прописите од областа на здравствената заштита и здравственото осигурување.

3.6. Одложување на почетокот на извршувањето на казната затвор

Со предложените измени се проширува можноста за одложување на почетокот на извршувањето на казната затвор ако заедно со осуденото лице, освен веќе наведените лица, е осуден и неговиот вонбрачен другар. Исто така, кога осуденото лице се наоѓа на болничко лекување од потешка акутна болест или од зависности, барање за одложување на почетокот на извршувањето на казната затвор може да поднесе и вонбрачниот другар.

Осуденото лице на кое му е одложен почетокот на извршување на казната затвор има обврска на секои 30 дена да доставува веродостоен доказ за неговата здравствена состојба. Со предложените измени се надополнува одредбата во смисла дека ако во наведениот рок не биде доставен веродостоен доказ, судијата за извршување на санкциите со решение го става вон сила решението за одложување на почетокот на извршување на казната затвор, за што без одложување се известуваат КПУ и УИС поради евиденција.

Исто така, се предлага изречно да биде наведено дека барањето за одложување на почетокот на извршувањето на казната затвор се отфрла во случај кога причината за одложување настапила по рокот за поднесување вакво барање по приемот на упатниот акт доколку не се приложени веродостојни докази за причините поради кои се бара

одложување, како и кога барањето е ненавремено, нецелосно или поднесено од неовластено лице.

Во вакви случаи, судијата за извршување на санкциите може да ја искористи новата предложена можност да се обрати до Лекарската комора на РСМ за мислење во однос на поднесената медицинска документација. Целта на сето ова е да се превенира издавање медицинска документација што не е во корелација со здравствената состојба на осуденото лице.

Проширувањето на субјектите што може да поднесат барање по овој основ влијае и врз проширувањето на субјектите што може да поднесат жалба против решението со кое судијата за извршување на санкциите не дозволил одложување. Се предлага и проширување на околностите поради кои жалбата не го одложува извршувањето на казната и врз случаи кога лицето започнало со издржување на казната затвор пред правосилноста на пресудата. Со цел забрзување на жалбената постапка, се предлага воведување рок во кој кривичниот совет на судот е должен мериторно да одлучи по жалбата, а тоа е рокот од три дена по приемот на жалбата, кој кореспондира со рокот што го добива осуденото лице за да поднесе барање за одложување по приемот на упатниот акт.

Истиот рок од три дена се предлага како рок во кој центрите за социјална работа и органот за внатрешни работи се должни да го известат судијата за извршување на санкциите за причините за отповикување на решението за одложување на казната затвор.

3.7. Прекин на издржувањето на казната на осудените лица

Во однос на прекилот на издржувањето на казната затвор, се предлага проширување на субјектите што може да поднесат барање, при што се предлага тоа да бидат членовите од потесното семејство на осуденото лице согласно одредбата од член 197 став (2) од ЗИС. Се предлага да се избрише делот од одредбата што предвидува дека решението ќе се достави до КПУ и до УИС поради евиденција, дури откако ќе стане правосилно. Имено, овој дел од одредбата е во колизија со одредбата дека жалбата на решението со кое не се дозволува прекин на казната не го одложува извршувањето на решението, па оттука, тоа треба да биде

доставено до КПУ и до УИС, без оглед на тоа дали жалбената постапка сè уште е во тек. Притоа, измените нагласуваат дека за доставување на решението до КПУ и до УИС поради евиденција, мора претходно да постои уредно доставување, односно прием на решението од страна на осуденото лице. Имено, приемот на решението од страна на осуденото лице, а не правосилноста на решението, е релевантната околност за негово доставување до КПУ и до УИС.

Осуденото лице на кое му е дозволен прекин, должно е секој месец да доставува медицинска документација за својата здравствена состојба со која се оправдува продолжувањето на прекилот. Се предлага дополнување и допрецизирање на одредбата во смисла на тоа дека ако во наведениот рок не биде доставена медицинска документација, односно судијата утврди дека престанале причините поради кои е одобрен прекилот на казната, судијата за извршување на санкциите ќе го стави вон сила решението за прекин на казната, за што без одложување ги известува КПУ и УИС поради евиденција.

Жалбената постапка против решението со кое не се дозволува прекин се дополнува со кратки рокови со цел да се избегне одолжување, а, имено, против решението може да се поднесе жалба во рок од три дена по приемот на решението и во рок со исто времетраење – три дена – кривичниот совет на судот е должен да одлучи по жалбата.

Поаѓајќи од повеќето случаи на погрешно толкување на одредбата во практиката, се предлага прецизирање во смисла на тоа дека ако во времето на прекилот на казна поради лекување сè уште има потреба од лекување, 15 дена пред истекот на прекилот утврден со донесеното решение од страна на судијата за извршување на санкциите, осуденото лице да може да побара продолжување на прекилот, а доколку барањето е поднесено по истекот на овој рок, да се отфрли барањето.

Во одредбата согласно која прекилот го дава директорот на УИС се прецизира дека рокот од 30 дена започнува да тече од денот на поднесувањето на барањето. Со оглед на фактот што досега не беше регулирано повторно барање за прекин што се поднесува до директорот на УИС, па во практиката имаше различни толкувања, се предлага посебно регулирање на ваквата можност, а, имено, ако постојат потребните причини, осуденото лице може повторно да поднесе ново барање најрано по истекот на една година, откако претходното решение станало конечно, а ако тоа го стори порано, барањето се отфрла.

3.8. Посебна постапка за замена на казната затвор со куќен затвор на лице што се наоѓа на издржување казна затвор

Пропишувањето посебна постапка за замена на казната затвор со куќен затвор на лице што се наоѓа на издржување казна затвор се наметна како потреба со оглед на фактот што во Кривичниот законик е пропишана замената при изрекувањето казна затвор, а во практиката има случаи кога основите за замена на казната затвор со куќен затвор може да се јават во текот на издржувањето на казната затвор, што создава дилеми во однос на тоа како да се постапи во таквите случаи. Неспорно е дека куќниот затвор се извршува согласно одредбите на Законот за пробација, но неопходно е во овој закон да има пропишана постапка како ќе се изврши замената кога лицето се наоѓа во КПУ. Се предлага со оваа постапка да се дополни главата XIII што ги опфаќа прогресирањето, регресирањето, преместувањето и прекилот, а сега би ја опфатила и замената на казната затвор на осудените лица.

Имено, на лице што се наоѓа на издржување казна затвор може да му се замени казната со куќен затвор. Барањето за замена може да го поднесе осуденото лице, лица што се овластени да предложат негово предвременно отпуштање од установата согласно одредбите на ЗИС или по предлог на директорот на установата, а во случај кога настапила некоја основа за определување куќен затвор согласно одредбите на Кривичниот законик. Во прилог на барањето, односно предлогот до судот се доставува соодветна медицинска документација. По приемот на барањето, односно предлогот судот може од установата каде што осуденото лице ја издржува казната затвор да побара писмен извештај од матичниот воспитувач или други потребни податоци. Пред донесувањето на одлуката за замена, судот се обраќа до одделението за електронски надзор во УИС со цел да се проверат предусловите за примена на електронски или телекомуникациски средства за контрола на куќниот затвор. Куќниот затвор се спроведува согласно одредбите на Законот за пробација. Барање, односно предлог за замена на казната затвор со куќен затвор може повторно да се поднесе доколку настапиле нови околности, за што се приложува нова медицинска документација.

3.9. Подготовка за отпуштање осудено лице

Една од областите што бара повеќе ресурси и подолг временски период за подготовка е токму фазата на подготвување на осуденото лице за отпуштање од установата. Согласно постојната одредба, иако се нагласува дека активностите на подготвување се интензивираат, пред отпуштањето не е определен рокот во кој се спроведуваат подготвителните активности. Со предложените измени се предлага активностите за подготвување да се интензивираат во период од шест до дванаесет месеци пред отпуштањето на лицето од установата. Периодот треба да се приспособи на потребите на секое одделно осудено лице. Притоа, треба да се има предвид дека периодот на подготовки е пропорционален со периодот што осуденото лице го поминало во установата, од една страна, поради приспособување на условите во затворот, а, од друга страна, поради подолг временски период на изолација и наталожените проблеми со кои ќе се соочи лицето по напуштањето на установата.

3.10. Предвременно отпуштање осудено лице

Во однос на условниот отпуст, се предлагаат неколку измени со цел да се интензивира неговото почесто определување.⁴⁵

Новина е предлогот за отпуштање осудено лице со значително намалена пресметливост по основ на условен отпуст да може да го поднесе и здравствена установа согласно одредбите на ЗИС. Притоа, ваквиот предлог го поднесува здравствената установа што е специјализирана за третман на ментални болести во која лицето се наоѓа на лекување. Предлогот го поднесува директорот на установата врз основа на претходно задолжително донесено писмено и образложено конзилијарно мислење. Конзилиумот е составен од најмалку тројца лекари специјалисти, од кои еден е лекар специјалист по психијатрија, а другите двајца се лекари специјалисти од релевантни области за процена на состојбата на лицето. Конзилијарното мислење е составен дел на предлогот.

⁴⁵ Г. Лажетиќ, Е. Мујоска Трпевска, Л. Нанев, Условен отпуст – легислативна рамка и (не)ефективност во примената, Македонско пенолошко друштво, 2024, <https://myla.org.mk/wp-content/uploads/2025/10/ Usloven-otпуст-Legislativna-ramka-i-neeefektivnost-vo-primenata.pdf>.

Со оглед на фактот што во практиката се има случено исто лице да добие и условен отпуст и помилување, се предлага обврската, пред одржување на рочиштето, судот да прибави информација дали за осуденото лице е поднесено барање за помилување.

Останува можноста рочиштето на кое ќе се одлучува за условен отпуст судот да го одржи и преку посебна платформа за едновремена двонасочна комуникација во реално време.

Како резултат на процесот на консултации и прибавување мислења, кај практичарите се појави дилемата во однос на тоа дали одредбата од постојниот ЗИС, каде што судот во решението за условен отпуст може да определи дали над условно отпуштеното лице ќе се примени мерка – електронски надзор, значи воведување нова обврска како што се обврските кај заштитниот надзор или, пак, станува збор само за начин на спроведување надзор кога судот ќе определи некоја од обврските за заштитен надзор. Со цел да се надмине дилемата во практиката, се предлага прецизирање на наведената одредба. Имено, ЗИС не е закон со кој може да се пропишуваат обврски кон заштитен надзор, бидејќи тоа е материја што ја уредува Кривичниот законик. Оттука, прецизирањето оди во насока на тоа дека во решението со кое се определува условен отпуст, судот може да определи некоја од обврските од заштитниот надзор да се контролираат по пат на електронски надзор. Истовремено, одредбата се дополнува со обврска решението да се достави до надлежната пробациска канцеларија и до одделението за електронски надзор во УИС, кои се надлежни за неговото спроведување.

Во однос на можноста осуденото лице да биде отпуштено по одлука на директорот на установата, во практиката се појавија случаи на кумулација на основи за предвременно отпуштање, што секако не е во духот на одредбите на ЗИС. Со цел да се избегнат вакви состојби во иднина, се пристапи кон повторно прифаќање поранешна одредба што го условува предвременото отпуштање на осуденото лице по одлука на директорот само доколку осуденото лице не добило условен отпуст.

3.11 Постпенална помош на осудени лица

Постпеналната помош на осудените лица по отпуштањето од установата, исто како и подготвувањето осудено лице за напуштање на установата, е прашање што заслужува поголемо внимание, бидејќи нема доволно средства и ресурси за вистинска постпенална помош на лицето по напуштањето на установата. Неефективната постпенална помош е ризик осуденото лице да западне во повтор.⁴⁶ Поради ваквите согледувања, се предлага во период од шест до дванаесет месеци пред отпуштањето од установата, установата да го извести Центарот за социјални работи според местото на живеалиштето, односно престојувалиштето на осуденото лице за денот кога треба да биде отпуштено и да го наведе видот на помошта, која особено му е потребна со цел успешно вклучување на осуденото лице во живот на слобода.

Облик на постпенална помош може да се сретне и во одредбите на Законот за социјална заштита.⁴⁷ Во рамките на услугите во заедницата како облик на социјални услуги, регулирани се услуги на привремен престој во чии рамки спаѓа куќата на половина пат. Куќата на половина пат обезбедува помош, поддршка и подготовка за самостојно живеење на лица со цел нивна реинтеграција во општеството. Предвидено е повеќе категории лица да бидат корисници на услугата куќа на половина пат, а меѓу нив се предвидени и дете по напуштање воспитна установа за ресоцијализација и возрасни лица по издржување казна затвор, зависници од алкохол и дроги по спроведен третман за лекување. Пропишано е дека оваа услуга се обезбедува веднаш по престанокот на сместувањето, при што Центарот за социјални работи, кој дава привремени услуги, се организира како куќа на половина пат. Предвидено е оваа услуга да се обезбеди во времетраење до три месеци, со можност за продолжување за уште три месеци, а во исклучителни случаи, кога состојбата не е надмината, до една година. Сепак, иако ова решение постои од мај 2019 година, во практиката воопшто не заживеало и не се спроведува.

3.12. Извршување парична казна и глоба

⁴⁶ Александра Груевска Дракулевски, Состојбата со постпеналната помош и ресоцијализацијата во Република Северна Македонија (Е. Мујоска Трпевска, уредник), Македонско пенолошко друштво, 2023, https://myla.org.mk/wp-content/uploads/2023/05/MK_Resocijalizacija-i-Reintegracija_09-07-04-2023.pdf

⁴⁷ Закон за социјална заштита, „Службен весник на РСМ“ бр. 104/19, 146/19, 275/19, 302/20, 311/20, 163/21, 294/21, 99/22, 236/22, 65/23 и 192/25.

Во однос на извршувањето парична казна, се предлагаат неколку измени со цел ефектуирање на извршувањето и наплата на паричните казни. Со цел усогласување со одредбата од Кривичниот законик, се напушта постојната одредба за начинот на наплата. Ова поради тоа што измените на Кривичниот законик се динамични, па постои ризик одредбата во ЗИС да не кореспондира со начинот на извршување на паричната казна што е пропишана во Кривичниот законик. Затоа се предлага упатувачка одредба кон одредбите на Кривичниот законик, како единствено решение да се избегне неусогласеност што во практиката секако ќе предизвика дилеми и проблеми.

Во практиката постојат посебни проблеми во однос на наплатата на парична казна од лица што се странски државјани и кои немаат средства за наплата на паричната казна, па се појавува дилема во однос на тоа како да се постапи. Компаративните искуства познаваат две ситуации: странецот да се спречи да ја напушти државата додека не ја плати паричната казна или да му се оневозможи следен влез во државата ако не покаже доказ дека ја платил паричната казна. Со оглед на ризикот задржувањето на странецот на граничен премин да се протолкува како противправно ограничување на слободата на движење, се прифати втората можност. Имено, се предлага сосема нова одредба што би ја регулирала оваа состојба. Имено, правосилната одлука со известување дека паричната казна и трошоците на постапката не се наплатени од осуденото лице што е странски државјанин, судот ја доставува до граничната полиција со цел евидентирање. При влез во државата, гранична полиција ќе побара од странецот доказ за платена парична казна и трошоци на постапката, во спротивен случај, ќе му биде оневозможен влез во државата.

Во однос на извршувањето на глобата кај прекршоците, се предлага прецизирање на одредбата во таа смисла што ако осуденото лице не може веднаш да ја плати глобата, може да ја отплаќа на еднакви месечни рати, почнувајќи 60 дена од правосилноста на пресудата. Притоа, рокот на исплата не може да биде подолг од две години, со можност за продолжување на рокот за уште три месеци. Ако осуденото лице не постапува согласно овие рокови, судот започнува постапка за присилна наплата на глобата.

3.13. Концепт Безбеден град

Легислативните измени на неколку закони со цел имплементација на концептот Безбеден град опфати и неколку одредби од ЗИС што се однесуваат на забраната за управување моторно возило како споредна казна и како прекршочна санкција и престанок на важење на возачката дозвола како прекршочна санкција.

Сите овие одредби ќе имаат одложено дејство и ќе започнат да се применуваат од 1.1.2026 година, истовремено со измените во Законот за прекршоците, Законот за безбедност во сообраќајот на патиштата и Кривичниот законик, кои се однесуваат на концептот Безбеден град.

Во однос на извршувањето на судската одлука со која е изречена споредната казна – забрана за управување со моторно возило, се предлага правосилната одлука со која е изречена казната надлежниот суд што ја донел одлуката во рок од 15 дена да ја достави до Министерството за внатрешни работи. Извршувањето на санкцијата се спроведува со евидентирање во досието на возачот најдоцна во рок од 15 дена од приемот на правосилната одлука. Известување на осудениот за денот на започнување на забраната се врши на начин и под услови утврдени согласно Законот за прекршоците, а изречената казна – забрана за управување со моторно возило, се запишува во казнената евиденција.

Кога станува збор за прекршочна санкција, правосилната одлука со која е изречена санкцијата – забрана за управување со моторно возило, надлежниот суд што ја донел одлуката во рок од 15 дена од денот на донесување на правосилната одлука ја доставува на извршување до Министерството за внатрешни работи. Извршувањето на санкцијата се спроведува со впишување во евиденција најдоцна во рок од 15 дена од приемот на правосилната одлука. Известување на осудениот за денот на започнување на забраната се врши на начин и под услови утврдени согласно Законот за прекршоците, а изречената санкција – забрана за управување со моторно возило, се запишува во прекршочната евиденција.

Кога станува збор за забрана што му е изречена на лице што има странска дозвола за управување со моторно возило, оваа санкција опфаќа забрана за управување со моторно возило на територијата на Република Северна Македонија, за што се известува граничната полиција со цел извршување на забраната.

Целосно е изменета одредбата и во однос на престанокот на важење на возачката дозвола. Имено, правосилната одлука со која е изречена санкцијата – престанок на важење на возачка дозвола, надлежниот суд што ја донел пресудата во рок од 15 дена од правосилноста на одлуката ја доставува до Министерството за внатрешни работи. Извршувањето на санкцијата во рок од 15 дена од приемот на правосилната одлука се спроведува со запишување во евиденција за престанокот на важењето на возачката дозвола од определен вид или категорија, при што осудениот не може да започне со постапка за полагање возачки испит од истата категорија согласно одредбите на Законот за прекршоците. Известувањето на осудениот за денот кога започнува престанокот се врши на начин и под услови утврдени согласно Законот за прекршоците, а изречената санкција – престанок на важење на возачка дозвола, се запишува во прекршочната евиденција.

3.14 Алтернативни мерки за деца

Со оглед на фактот што алтернативните мерки за возрасни се спроведуваат согласно Законот за пробација, во ЗИС останаа одредбите за алтернативни мерки за деца.

Предложените измени во одредбите за алтернативните мерки се должат на промените во организацијата на работата на центрите за социјална работа, каде што повеќе не постојат одделенија за извршување алтернативни мерки, туку согласно Законот за социјална заштита, прифатен е терминот „водител на случај“. Водител на случај, според законската дефиниција, е стручен работник задолжен за конкретен случај, кој во соработка со корисникот ги утврдува неговите потенцијали и потреби и користи професионални и други ресурси од Центарот за социјални работи и други установи и организации на подрачјето на единицата на локалната самоуправа, а кои се неопходни за задоволување на потребите и за надминување на проблемите, односно за обезбедување соодветни услуги за корисникот.

Поради ваквата поставеност во центрите за социјални работи, нужно беше да се предложат измени во однос на алтернативните мерки, а, имено, нив ги извршуваат стручни работници за извршување алтернативни мерки во надлежниот центар за социјални работи според живеалиштето, односно престојувалиштето на детето. Стручните работници поседуваат дозвола за извршување алтернативни мерки што ја издава УИС.

Поаѓајќи од фактот дека центрите за социјални работи се вклучуваат во извршувањето санкции спрема деца, се предлага измена на подзаконскиот акт што треба да се донесе во смисла на тоа дека со него мора да се определат критериумите што треба да ги исполнуваат стручните работници за извршување алтернативни мерки и услови за добивање на дозволата, како и програма за обука, а ваквиот акт ќе го донесе директорот на УИС.

Во однос на општокорисната работа, со цел афирмирање и почесто определување од страна на судиите, се предлагаат измени според кои листата на склучените договори за спроведување на општокорисната работа ја објавува УИС на својата веб-страница, која редовно ја ажурира и праќа известувања до судовите што постапуваат во кривична постапка спрема деца. Со ваквото постапување, судовите навреме ќе бидат известени за склучените договори и ќе знаат да определат каде ќе се извршува оваа алтернативна мерка.

3.15. Упатување во воспитно-поправен дом

Целта на предложените измени во однос на упатувањето во ВПД е да се нагласат аспектите што се важни за правилно извршување на оваа воспитна мерка. Имено, се предлага бришење на одредбата според која се ограничува изрекувањето на оваа мерка само еднаш. Оваа одредба мора да биде напуштена бидејќи согласно Законот за правда за децата, воспитната мерка – упатување во воспитно-поправен дом, се изрекува со определено времетраење, а не како претходно, кога таа речиси без исклучок имаше времетраење колку што изнесува законски максималниот рок на мерката – пет години.

Поаѓајќи од фактот дека ВПД е најстрога институционална воспитна мерка во консултации со претставници од Министерството за здравство, се предлага во ВПД да се организира континуирана примарна заштита и специјализирани услуги од областа на детската и адолесцентна психијатрија и психологија. Притоа, начинот на организирање и вршење на овие услуги и потребниот стручен кадар се уредуваат со подзаконски акт што го донесува министерот за здравство.

Во однос на некои важни аспекти за правилното функционирање на ВПД, на предлог на вработените во ВПД Волковија – Тетово, се предложија дополнувања во смисла на

донесување подзаконски акти што на предлог на директорот на УИС ќе ги донесе министерот за правда, и тоа: за начинот на постапување со детето во приемно одделение; за начинот на распоредување во воспитни групи; за начинот на доделување погодности; и за дисциплинска одговорност и начинот на издвојување.

4. Формирање нови одделенија во УИС

Имплементирајќи ја четвртата стратешка цел од Националната стратегија за развој на пенитенцијарниот систем во РСМ (2021–2025), насловена како Обезбедување безбедна средина за осудените лица и персоналот во КПУ и ВПУ, со предложените измени се предлага формирање две нови одделенија во УИС: Одделение за интервенции во КПУ и ВПУ и Одделение за затворско разузнавање во КПУ и ВПУ.

4.1. Одделение за интервенции во КПУ и ВПУ

Се предлага ова Одделение да биде составено од лица, кои поради видот, природата, сложеноста, тежината и ризикот во работата, како и условите и начинот на нејзиното вршење, имаат посебни овластувања и должности што се утврдуваат со овој закон. Овластените службени лица во Одделението за интервенции во КПУ и ВПУ го добиваат овој статус со преземање лица вработени во затворската полиција. Платата и надоместоците од плата на припадниците на Одделението за интервенции во КПУ и ВПУ се пресметуваат согласно одредбите од овој закон што се однесуваат на припадниците на затворската полиција. Со оглед на ризикот во работата, овластените службени лица во Одделението за интервенции во КПУ и ВПУ имаат право на додаток на плата за посебни услови за работа и за работа изложена на ризик во висина од 45 % од износот на основната плата за затворската полиција согласно одредбите на овој закон и се применуваат одредбите од Законот за пензиското и инвалидското осигурување согласно кои стажот на осигурување се смета со зголемено времетраење, и тоа секои 12 месеци ефективно поминати на тие должности се сметаат како 16 месеци стаж на осигурување.

Освен овластувањата на затворската полиција, овластените службени лица за интервенции во КПУ и ВПУ ги имаат и следниве овластувања: планирање и спроведување

осудени лица со висок и многу висок безбедносен ризик надвор од установата до здравствена установа, КПУ и други надлежни институции кога се бара повисок степен на безбедност; обезбедување осудени лица со висок и многу висок ризик во установата; зајакнување на затворската полиција во делот на спровод; вршење вонредни и редовни претреси; вршење масовни операции на претрес во установите каде што целта се осудените лица со висок и многу висок ризик; спречување и реагирање кон сериозни инциденти, масовен бунт, кризни состојби, природни катастрофи, како и масовно и големо нарушување на редот и дисциплината во КПУ и ВПУ; дополнително внатрешно и надворешно обезбедување на КПУ и ВПУ; изработка на посебни безбедносни планови и планови за поголема безбедност во КПУ и ВПУ и нивно спроведување; како и соработка со мултидисциплинарни тимови за спречување радикализација во КПУ. Вработените во Одделението за интервенции поседуваат службена легитимација во која се наведуваат нивните овластувања.

Начинот на работата на Одделението за интервенции во КПУ и ВПУ со акт ги уредува директорот на УИС. Поради природата на надлежностите на припадниците на ова одделение, со одлука на директорот на Управата, за овластувањата од ставот 1 на овој член, наредба може да даде и директорот на установата.

Во зависност од потребите на интервенцијата, овластените службени лица во ова одделение, освен средствата за присилба што ги користи затворската полиција, може да ги применуваат и следниве средства за присилба: лисици; акустични средства и бенг-средства за психолошки ефект. Поблиските услови и начинот на употреба на средствата за присилба, по предлог на директорот на УИС, ги пропишува министерот за правда.

За престанок на статусот на овластено службено лице за интервенции соодветно се применуваат одредбите за престанок на работен однос на затворската полиција согласно одредбите на ЗИС. По престанокот на статусот на овластено службено лице за интервенции, со одлука на директорот на УИС, лицето се враќа во установата каде што работел како припадник на затворската полиција пред да биде преземен во Одделението за интервенции во КПУ и ВПУ.

4.2. Одделение за затворско разузнавање во КПУ и ВПУ

Ова Одделение се формира со цел зголемување на општата безбедносна состојба, за детектирање и спречување корупција, за детектирање и управување со потенцијалните ризици, како и превенција од нив во КПУ и во ВПУ. Одделението е составено од лица, кои поради видот, природата, сложеноста, тежината и ризикот во работата, како и условите и начинот на нејзиното вршење, имаат посебни овластувања и должности утврдени со овој закон. Овластените службени лица во ова Одделение се избираат на јавен оглас или со преземање лице со статус на овластено службено лице.

Начинот на работата на Одделението за затворско разузнавање во КПУ и ВПУ, како и лицата за затворско разузнавање и припадниците на единиците за затворско разузнавање во установите со акт ги уредува директорот на УИС. Платата и надоместоците од плата на припадниците на ова Одделение се пресметуваат согласно одредбите на ЗИС што се однесуваат на припадниците на затворската полиција. Овластените службени лица во Одделението за затворско разузнавање во КПУ и ВПУ и во единиците за затворско разузнавање во установите имаат право на додаток на плата за посебни услови за работа и за работа изложена на ризик во висина од 40 % од износот на основната плата и за нив се применуваат одредбите од Законот за пензиското и инвалидското осигурување согласно кои стажот на осигурување се смета со зголемено времетраење, и тоа секои 12 месеци ефективно поминати на тие должности се сметаат како 16 месеци стаж на осигурување.

Овластените службени лица за затворско разузнавање во КПУ и ВПУ се должни: да собираат информации од лицата, односно единиците за затворско разузнавање; да ги анализираат добиените информации; да имаат непречен пристап до сите службени документи во установата; да имаат пристап до видеонадзор во установите; да имаат непречен пристап до сите простории на КПУ и на ВПУ; да им се овозможи разговор со службени и осудени лица без надзор; да разменуваат криминалистички разузнавачки информации што имаат одреден степен на класификација; како и да поднесуваат извештај до директорот на УИС.

Лице за затворско разузнавање се назначува со одлука на директорот на УИС во секоја установа. По потреба, со одлука на директорот на УИС, во установите се воспоставуваат единици за затворско разузнавање што се дел од внатрешната организација на установата и се сметаат како дополнителна мерка за обезбедување. Овластените службени лица за затворско разузнавање во УИС, лицата, односно припадниците на

единиците за затворско разузнавање во установите ќе вршат работни задачи доколку поседуваат безбедносен сертификат за пристап до класифицирани информации. Вработените во ова Одделение, лицата и вработените во единиците за затворско разузнавање во установите поседуваат службена легитимација во која се наведуваат нивните овластувања.

Лицата, односно единиците за затворско разузнавање поднесуваат извештај до директорот на УИС, а за прашања што се поврзани со безбедноста на установата го известуваат и директорот на установата. Лицата за затворско разузнавање и припадниците на единиците во установите одговараат пред директорот на УИС.

Просторно-техничките услови за работа и непреченото остварување на надлежностите на лицата и единиците за затворско разузнавање е должна да ги обезбеди установата.

Особено е значајно соработката на службените лица во ова Одделение, лицата, односно единиците за затворско разузнавање во установите и размената на разузнавачки информации и податоци со други државни органи или безбедносни служби, да се одвива врз основа на претходно потпишани меморандуми за соработка и протоколи за размена на податоци со директорот на УИС. Размената ќе се одвива по претходно поднесено и одобрено барање што ќе биде образложено и само доколку целта на размената е кривична одговорност или заштита на безбедноста и државните интереси. Личните податоци за осудените лица ќе се обработуваат во согласност со прописите од областа на заштитата на лични податоци. Информациите и податоците ќе се пополнуваат на разузнавачки извештаи, кои понатаму ќе се анализираат од страна на аналитичарите во Одделението за затворско разузнавање во КПУ и ВПУ.

5. Измени во други одредби од ЗИС

5.1. Дисциплинска одговорност на затворската полиција и на осудените лица

Предложени се измени во однос на составот на дисциплинска комисија спрема затворската полиција, па, според предложеното, претседателот на дисциплинската комисија е раководен припадник на затворската полиција, двајца членови се припадници на

затворската полиција, кои се на исто или повисоко ниво од лицето кон кое се води постапката, од кои еден е претставник на синдикалната организација, а еден член е претставник од редот на вработените во установата и еден вработен во Управата.

Во однос на основите за дисциплинска одговорност на припадниците на затворската полиција, се додава нова точка што се однесува на одбивање на припадникот на затворската полиција да биде подложен на тестирање ако постои сомнение дека користел алкохол, наркотични дроги, психотропни супстанции и прекурсори.

Проширени се надлежностите на припадниците на затворската полиција во однос на преземањето активности за тестирање осудено лице или дете ако постои сомнение дека користело алкохол, наркотични дроги, психотропни супстанции и прекурсори, при што се прошируваат и основите за дисциплинска одговорност на осудените лица во случај на одбивање на осуденото лице да биде подложено на тестирање ако постои сомнение дека користело алкохол, дроги, психотропни супстанции и прекурсори.

Измени се предлагаат и во однос на дисциплинските казни за осудените лица. Прво, за сторена потешка дисциплинска повреда се предлага можност за кумулативно изрекување на дисциплинските казни: ограничување на доделувањето погодности до три месеци; и упатување во самица од три до 14 дена со или без право на работа, бидејќи во практиката се оценува дека осудените лица полесно ја поднесуваат казната – упатување во самица, и таа нема доволно одвраќачки ефект ако не е проследена со ограничување на доделувањето погодности. Оттука, со цел дисциплинските казни да го постигнат саканиот ефект и да се почитуваат редот и дисциплината и куќниот ред во установата, важно е да постои можност за комбинирање и кумулативно изрекување на двете потешки дисциплински казни. Исто така, со цел засилување на ефектот на дисциплинската казна за ограничување на погодностите, се предлага нивно ограничување во период од три до шест месеци, бидејќи ограничувањето на времетраењето на оваа забрана до три месеци се оценува како краток временски период.

5.2. Повторништвото не е критериум за распоредување

Во однос на статусот на повторништво како критериум за распоредување на осуденото лице, во моментот е критериум што автоматски влијае врз распоредувањето на осуденото лице во установа од затворен вид, односно установа од полуотворен тип. Предложените измени се во контекст и на ставовите на практичарите дека повторништвото како отежителна околност се цени при одмерување на видот и висината на кривичната санкција. Исто така, треба да се води сметка дека за тоа претходно дело, лицето е веќе осудено и, во најголем дел од случаите, ја издржало казната, па не е правично истата околност повеќепати да се зема предвид и да го следи осуденото лице и во текот на извршување на санкцијата за ново сторено кривично дело. Како што санкцијата се индивидуализира согласно карактеристиките на стореното дело, својствата на сторителот и околностите под кои е сторено делото, така и третманот во казнено-поправната установа треба да се индивидуализира со цел да ги адресира проблемите што ги има осуденото лице, без притоа да се дава приоритет на претходната осудуваност. Секако, повторништвото не е околност што треба да се занемари, но треба да се цени во севкупноста на релевантните околности што влијаат врз распоредувањето на осудените лица во однос на видот на установата каде што ќе ја издржува казната и содржината на третманот што ќе биде применет кон тоа осудено лице.

5.3. Проширен опфат на лица со статус лица со висок ризик

Во ЗИС е пропишано дека во установите може да се основаат одделенија за осудени лица со висок или многу висок безбедносен ризик. Со предложените измени во однос на Одделението за интервенции, тие ќе имаат и надлежност за постапување со овие лица. Сепак, се оцени дека е потребно проширување на опфатот на лицата што треба да се сметаат како лица со висок или многу висок безбедносен ризик, и врз осудени лица за кривични дела од областа на тероризам и насилен екстремизам, од областа на сексуална злоупотреба на деца, трговија на деца и педофилија, како и лица кај кои постојат знаци на радикализација сместени во други одделенија. На овој начин се овозможува проширување на надлежностите на припадниците на Одделението за интервенции и врз лица што не се примарно распоредени во одделенија со висок или многу висок безбедносен ризик.

5.4. Дозвола осуденото лице да присуствува на погреб

Во однос на ова прашање, во повеќе наврати се развиваше дискусија во смисла на тоа дали е хумано да не му се дозволи на осуденото лице да присуствува на погреб на член од потесното семејство. Сепак, припадниците на затворската полиција и на единицата за интервенции укажуваа на ризикот и на степенот на обезбедување што мора да биде исполнет особено за осудени лица во установи од затворен вид. Исто така, треба да се нагласи дека и самата одредба не беше доволно јасна и предизвикуваше дилеми во нејзината примена. Согласно предложеното, осудено лице би можело да присуствува на погреб на член од потесното семејство согласно одредбата од ЗИС, затоа што се смета за потесно семејство, по одобрение на директорот на установата, во времетраење до 12 часа, со или без присуство на службено лице од установата, но само во зависност од процената на степенот на безбедносниот ризик. Оттука, присуството на погреб останува можност, а не право на осуденото лице и подлежи на претходни проверки и процени, пред добивање дозвола од директорот на УИС.

5.5. Изјави за имотната состојба на вработените во затворскиот систем и во УИС

Со цел усогласување со актуелните измени на Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси,⁴⁸ се предлага вработените во КПУ и ВПУ и во УИС да имаат обврска за поднесување изјави за имотната состојба. Имено, посебниот закон предвидува поднесување изјави за имотната состојба од страна на лица што извршуваат јавни овластувања или се вработени во институции со зголемен ризик од корупција, во кои спаѓа и системот за извршување санкции. Поднесувањето на овие листи претставува превентивна мерка за спречување коруптивни појави и зајакнување на довербата во институциите.

Изјавата за имотната состојба и интереси и пријавувањето промена на имотната состојба и интереси се поднесува до УИС, согласно содржината на изјавата пропишана во Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси. Начинот и формата на поднесување на изјавата, евиденцијата на изјавите, како и начинот на постапување со

⁴⁸ Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси, „Службен весник на РСМ“ бр. 12/2019.

изјавите со акт ги уредува директорот на УИС.

6. Заклучни напомени и идни чекори

Со предложените измени се адресираат исклучително важни прашања во однос на пенитенцијарниот систем и со нив се опфатени речиси сите укажувања на професионалците од затворскиот систем и на судиите за извршување на санкциите.

Особено е важно тоа што кривичното извршно законодавство се усогласува со донесените измени во некои релевантни закони каде што се регулираат кривични санкции, како и со паралелниот процес на менување на правната рамка за функционирање на пробациската служба, со што сите ризици од дилеми и несоодветни толкувања или нерегулирани аспекти важни за пробациската служба во голема мера се намалени.

Со оглед на фактот што ќе треба да се пристапи кон изработка на нова стратегија за унапредување на пенитенцијарниот систем, потребно ќе биде сето она што останало недоволно имплементирано од тековната стратегија да најде свое место и во новиот стратешки документ.

Во иднина треба да се размислува за зајакнување на улогата на Управата за извршување на санкциите кога станува збор за назначување и разрешување директори на установите, со што би се нагласила хиерархиската поставеност на затворскиот систем.

Развивањето на затворските економии, од една страна, ќе овозможи затворскиот систем во еден дел да стане самоодржувачки, но, од друга страна, ќе даде можност за поголем број работни позиции. Во однос на образованието и стручното оспособување, важно е да се преземаат чекори кон опремување работилници во установите каде што сертифицирани инструктори ќе ги подучуваат осудените лица на определени вештини и за стекнување стручни знаења што би можеле да ги користат како работен ангажман по излегувањето од установата.

Исто така, потребно е да се анализираат добри практики и да се воведат повеќе можности за мотивираност на осуденото лице со цел активно да се вклучи во спроведувањето на третманот, како што е, на пример, можноста за редуцирање на казната затвор во зависност од работниот ангажман и сл.

Потребно е преиспитување на условниот отпуст во системот на извршување на санкциите, особено поради доминацијата на кратките казни затвор. Предмет на анализа треба да бидат законодавства каде што условниот отпуст е задолжителна последна фаза од извршувањето на казната затвор, при што во услови на ефективна и активна пробациска служба треба да се размислува за задолжителен условен отпуст и со подолго времетраење, но со задолжителен период на надзор по напуштањето на установата.

Користени извори според редоследот на цитирање:

The United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (the Nelson Mandela Rules), UNODC, https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson_Mandela_Rules-E-ebook.pdf.

Dan Sicorsky, Mandela Rules: Honoring a Prisoner Turned World Leader, Human Rights and Democracy, Bureau Of Democracy, Human Rights, And Labor, 2017, <https://2017-2021.state.gov/the-nelson-mandela-rules-honoring-a-prisoner-turned-world-leader/>.

The Nelson Mandela Rules, 5 years on: Prohibition of torture is more relevant than ever, Association for the Prevention of Torture, 2020, <https://www.ap.t.ch/news/nelson-mandela-rules-5-years-prohibition-torture-more-relevant-ever>.

Aleksandra Gruevska Drakulevski, “The Nelson Mandela Rules: The Revised United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners – Short Review”, Iustinianus Primus Law Review, 2018.

Andrew Gilmour, The Nelson Mandela Rules: Protecting the Rights of Persons Deprived of Liberty, 2019, <https://www.un.org/en/un-chronicle/nelson-mandela-rules-protecting-rights-persons-deprived-liberty>.

Jennifer Peirce, Making the Mandela Rules: Evidence, Expertise, and Politics in the Development of Soft Law International Prison Standards, Queen's Law Journal, Vol. 43, No. 2, 2018, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3172197.

World Health Organization, Mental disorders, <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/mental-disorders>.

Виктор Захариа, Меѓународен консултант на Советот на Европа, Правна анализа на избрани предложени амандмани на законот за извршување санкции, Јакнење на капацитетите на пенитенцијарниот систем во Северна Македонија, Хоризонтален инструмент за Западен Балкан и Турција, Скопје, јули 2025 г.

Е. Мујоска Трпевска, Г. Лажетиќ, Анализа и усогласеност на постоечкото национално законодавство со Правилата на ОН за постапување со затвореничките и алтернативни мерки за жените сторители на кривични дела – „Правилата на Бангкок“, Национален превентивен механизам, Народен правобранител, декември 2020 г.

Александра Груевска Дракулевски, Работата како облик на третман во насока на остварување успешна ресоцијализација и реинтеграција на осудените лица, (Е. Мујоска Трпевска, уредник), Македонско пенолошко друштво, <https://myla.org.mk/wp-content/uploads/2025/10/Rabotata-kako-oblik-na-tretman-vo-nasoka-na-ostvaruvanje-upesna-resocijalizacija-i-reintegracija-na-sudenite-lica.pdf>.

Guide on Article 4 of the European Convention on Human Rights Prohibition of slavery and forced labour Updated on 31 December 2018, <https://rm.coe.int/hf26-guide-article4-eng/1680a4c23d>.

Г. Лажетиќ, Е. Мујоска Трпевска, Л. Нанев, Условен отпуст – легислативна рамка и (не)ефективност во примената, Македонско пенолошко друштво, 2024, <https://myla.org.mk/wp-content/uploads/2025/10/Usloven-otpust-Legislativna-ramka-i-neefektivnost-vo-primenata.pdf>.

Александра Груевска Дракулевски, Состојбата со постпеналната помош и ресоцијализацијата во Република Северна Македонија (Е. Мујоска Трпевска, уредник), Македонско пенолошко друштво, 2023, https://myla.org.mk/wp-content/uploads/2023/05/MK_Resocijalizacija-i-Reintegracija_09-07-04-2023.pdf.

Документи на Советот на Европа:

Council for Penological Co-operation – PC-CP, <https://www.coe.int/en/web/prison/council-for-penological-co-operation>.

Recommendation Rec(2006)2-rev on the European Prison Rules, 1 July 2020, <https://www.coe.int/en/web/prison/conventions-recommendations>.

Recommendation No. R (92)16 on the European Rules on community sanctions and measures.

Recommendation Rec(2000)22 on improving the implementation of the European rules on community sanctions and measures.

Recommendation CM/Rec (2017) 3 on the European Rules on community sanctions and measures, <https://rm.coe.int/168070c09b>.

Recommendation Rec(2003)22 of the Committee of Ministers to member states on conditional release (parole), <https://rm.coe.int/16800ccb5d>.

Recommendation CM/Rec(2010)1 on the Probation Rules, [https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:\[%2209000016805cfbc7%22\],%22sort%22:\[%22CoEValidationDate%20Descending%22\]}.](https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:[%2209000016805cfbc7%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]})

Recommendation CM/Rec(2014)4 of the Committee of Ministers to member States on electronic monitoring, <https://pjp-eu.coe.int/documents/41781569/42171329/CMRec+%282014%29+4+on+electronic+monitoring.pdf/c9756d5b-be0e-4c72-b085-745c9199bef4>.

Recommendation CM/Rec(2021)6 regarding the assessment, management and reintegration of persons accused or convicted of a sexual offence, <https://www.coe.int/en/web/prison/conventions-recommendations>.

Recommendation CM/Rec(2025)2 regarding the promotion of the mental health of prisoners and probationers and the management of their mental disorders, <https://www.coe.int/en/web/prison/conventions-recommendations>.

CM(2023)3-add – [1456/10.2b] European Committee on Crime Problems (CDPC) – b. Council of Europe White Paper regarding the management of persons with mental health disorders by the prisons and probation services), 2023, https://search.coe.int/cm/eng#_ftn4.

Национални стратегии и цитирани закони:

Национална стратегија за развој на пенитенцијарниот систем (2015–2019), https://www.pravda.gov.mk/upload/Documents/Nacionalna_strategijaMK_12_2014.pdf.

Стратегијата за реформа на правосудниот сектор за периодот 2017–2022 година со Акциски план,

https://www.pravda.gov.mk/upload/Documents/Strategija%20i%20akciski%20plan_MK-web.pdf.

Сеопфатна оценка на спроведувањето на стратегијата за реформана правосудниот сектор (2017–2022), Институт за европска политика (ЕПИ),

https://www.ihr.org.mk/storage/app/media/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%B8/2022%20-%20%D0%91%D0%BB%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BD%D1%82/Analiza_mk.pdf.

Национална стратегија за развој на пенитенцијарниот систем во Република Северна Македонија (2021–2025), [https://uis.gov.mk/wp-](https://uis.gov.mk/wp-content/uploads/2021/11/%D0%9D%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%B0-%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%98%D0%B0-%D0%B7%D0%B0-%D1%80%D0%B0%D0%B7%D0%B2%D0%BE%D1%98-portain-10092021-MKD.pdf)

[content/uploads/2021/11/%D0%9D%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%B0-%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%98%D0%B0-%D0%B7%D0%B0-%D1%80%D0%B0%D0%B7%D0%B2%D0%BE%D1%98-portain-10092021-MKD.pdf](https://uis.gov.mk/wp-content/uploads/2021/11/%D0%9D%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%B0-%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%98%D0%B0-%D0%B7%D0%B0-%D1%80%D0%B0%D0%B7%D0%B2%D0%BE%D1%98-portain-10092021-MKD.pdf).

Развојна секторска стратегија за правосудство (2024–2028),

<https://www.pravda.gov.mk/Upload/Documents/%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%BB%D0%BE%D0%B3%20%D0%A0%D0%B0%D0%B7%D0%B2%D0%BE%D1%98%D0%BD%D0%B0%20%D0%A1%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%BE%D1%80%D1%81%D0%BA%D0%B0%20%D0%A1%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%98%D0%B0%20%D0%B7%D0%B0%20%D0%9F%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%83%D0%B4%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE%202024%20-%202027.pdf>.

Националната стратегија за превенција и правда за деца во Република Северна Македонија (2022–2027), <https://dspdp.com.mk/wp-content/uploads/2022/09/Nacionalna-strategija.pdf>.

Стратегијата за развој на пробациската служба во Република Северна Македонија (2021–2025), <https://uis.gov.mk/>.

Национална стратегија за спречување насилан екстремизам 2023–2027,
<https://portal.mdt.gov.mk/post-body-files/nacionalni-strategii-file-Yj8j.pdf>.

Закон за извршување на санкциите, „Службен весник на РСМ“ бр. 99/19, 220/19, 236/22 и 74/24.

Закон за правда за децата, „Службен весник на РСМ“ бр. 66/24.

Закон за основното образование, „Службен весник на РСМ“ бр. 161/19, 229/20, 3/25 и 74/25.

Закон за средното образование, „Службен весник на РСМ“ бр. 44/95, 24/96, 34/96, 35/97, 82/99, 29/02, 40/03, 42/03, 67/04, 55/05, 113/05, 35/06, 30/07, 49/07, 81/08, 92/08, 33/10, 116/10, 156/10, 18/11, 51/11, 06/12, 100/12, 24/13, 41/14, 116/14, 135/14, 10/15, 98/15, 145/15, 30/16, 127/16, 67/17 и 64/18, 229/20, 78/25 и 132/25.

Правилник за распоредувањето, класификацијата и разместувањето на осудените лица во казнено-поправните установи, „Службен весник на РСМ“ бр. 34/2025.

Кривичен законик, „Службен весник на РСМ“ 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, 248/18, 36/23 и 188/23.

Закон за кривичната постапка, „Службен весник на РСМ“ бр. 150/10, 100/12, 142/16 и 198/18.

Закон за социјална заштита, „Службен весник на РСМ“ бр. 104/19, 146/19, 275/19, 302/20, 311/20, 163/21, 294/21, 99/22, 236/22, 65/23 и 192/25.

Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси, „Службен весник на РСМ“ бр. 12/2019.

Prof. Gordana Lažetić, Ph.D

Prof. Nikola Tupanceski, Ph.D

Prof. Aleksandra Gruevska Drakulevski, Ph.D

Prof. Elena Mijoska Trpevska, Ph.D

IMPROVING THE LEGAL FRAMEWORK FOR THE ENFORCEMENT OF SANCTIONS

Abstract

The paper provides a brief analysis of relevant international and European documents and regulations, an analysis of the domestic strategic framework relevant to the penitentiary system. The more important proposed changes in the Draft Law for Amending Law on Execution of Sanctions includes amendments of the network of institutions, specifying the competences of the court and the judge for execution of sanctions, changes related to the issuance, delivery of the referral act and costs for the implementation of a convicted person in an institution, establishing the identity of convicted persons upon admission to the institution. Within the framework of the position of convicted persons, the subject of a brief analysis are the postponement of the start of the execution of the prison sentence, the interruption of the serving of the sentence of convicted persons, a special procedure for replacing the prison sentence with house arrest of a person serving a prison sentence, preparation for the release of the convicted person, early release of a convicted person, post-penal assistance to convicted persons, the execution of a fine and a monetary penalty. Within the framework of the Safe City concept, the relevant provisions that are planned to enter into force on 01.01.2026 have been analyzed. The proposed changes also include alternative measures for children and referral to a correctional facility. The establishment of new departments in the Prison Service is also briefly mentioned - the Department for Interventions in Prisons and Correctional Institutions and the Department for Prison Intelligence in Prisons and Correctional Institutions. Within the framework of other changes in other provisions of the Prison Service, disciplinary liability of prison police and convicted persons is covered, recidivism is no longer a criterion for the placement of convicted persons, and the expanded scope of persons with the status of high-risk persons.

Key words: *Mandela Rules, penitentiary institutions, children, sanctions, education, health protection, prison intelligence, Prison Police Intervention Teams.*