

Кофинансиран од
Европската Унија



Кофинансиран и
имплементиран од
Советот на Европа

Анализа на пристапот до паричен надоместок за жртви на кривични дела со насилство во Северна Македонија со фокус на жртви на трговија со луѓе

**Ирена Здравкова
Бојана Божиновска Силјановска**

Скопје, октомври 2026

Истражувањето е дел од проектот: „Зајакнување на активностите против трговија со луѓе во Северна Македонија” кој се имплементира во рамки на заедничката програма на Европската Унија и Советот на Европа „Хоризонтален Инструмент за Западен Балкан и Турција“ со времетраење од јануари 2023 до декември 2026 година.

Ова истражување е изработено со финансиска поддршка на Европската унија и на Советот на Европа. Неговата содржина е единствена одговорност на авторите. Изразените ставови во никој случај не може да се сметаат дека го одразуваат официјалното мислење на Европската унија или на Советот на Европа.

Дозволена е репродукција на извадоци (до 500 збора), освен за комерцијални цели сè додека интегритетот на текстот е сочуван, извадокот не се користи вон контекст, не се даваат нецелосни информации или генерално не се наведува читателот во погрешен правец во однос на природата, опсегот или содржината на текстот. Секогаш мора да се наведе изворниот текст на следниов начин, „© Совет на Европа, година на издавање“. Сите други барања во врска со репродукцијата/преводот на целиот или делови од документот, треба да се достават до Директоратот за комуникација, Совет на Европа (F-67075 Strasbourg Cedex или publishing@coe.int).

Целата друга кореспонденција во врска со оваа анализа треба да се упати на Директоратот II, Avenue de l'Europe F-67075 Strasbourg Cedex, France, тел. +33 (0)3 88 41 20 00, е-маил: Horizontal.Facility@coe.int

© Совет на Европа, октомври 2026 година. Сите права се задржани. Правата на користење ги има Европската Унија под одредени услови.

СОДРЖИНА

Листа на кратенки.....	3
I. РЕЗИМЕ	4
II. МЕТОДОЛОГИЈА И ЦЕЛ НА АНАЛИЗАТА	6
III. ПРАВОТО НА ПАРИЧЕН НАДОМЕСТОК И РАЗВОЈОТ НА ДРЖАВНИОТ МЕХАНИЗАМ ЗА НАДОМЕСТ НА ШТЕТА	7
1. Меѓународни документи и стандарди.....	8
2. Национална правна рамка	8
3. Комисијата за паричен надоместок и други релевантни институции и тела	10
а) Комисија за паричен надоместок на жртви од кривични дела со насилство	10
б) Оперативен тим за идентификација на жртви на трговија со луѓе	11
в) Министерство за правда.....	11
г) Управен и Виш Управен суд.....	12
IV. УСЛОВИ ЗА ОСТВАРУВАЊЕ НА ПРАВОТО НА ПАРИЧЕН НАДОМЕСТОК.....	12
1. Кривично дело со насилство (член 9).....	12
2. Опфат на кривичните дела со насилство	13
3. Непосредна жртва (Член 11).....	15
4. Заклучок во однос на условите за остварување на правото на паричен надоместок	17
V. ВИДОВИ И ОПРЕДЕЛУВАЊЕ НА ВИСИНАТА НА ПАРИЧНИОТ НАДОМЕСТОК	19
1. Видови на паричен надоместок	19
2. Компаративни модели за проценка на здравствените последици.....	20
3. Ограничен опфат на надоместот за изгубена заработувачка	20
VI. ПОСТАПКА ЗА ОСТВАРУВАЊЕ НА ПАРИЧЕН НАДОМЕСТОК.....	22
1. Поведување на постапката.....	22
2. Прибирање на докази.....	22
3. Капацитети на Комисијата.....	24
4. Доказен стандард и специфичност на доказната постапка	25
5. Финансиски трошоци поврзани со постапката.....	26
6. Рокови за одлучување на Комисијата и односот со кривичната постапка	26
VII. ПРИСТАП ДО ПОСТАПКАТА ЗА НАДОМЕСТ НА ШТЕТА	27
1. Пристап до правна помош и поддршка	27
а) Улогата на адвокатите и потребата од правна поддршка	27
б) Бесплатна правна помош	28

2.	Информираност за правото на компензација	28
VIII.	ПРАВО НА РЕГРЕС.....	29
IX.	ПРЕПОРАКИ	30
БИБЛИОГРАФИЈА		32
I.	Национални правни извори.....	32
II.	Меѓународни и европски правни извори	32
III.	Извештаи и материјали на Советот на Европа.....	32
IV.	Национални извештаи и институционални извори	32
V.	Истражувања и анализи	33
VI.	Компаративни извори	33

Листа на кратенки

БПП - Бесплатна правна помош

ГРЕТА - Група експерти за акција против трговијата со луѓе (*Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings*)

ЕУ - Европска Унија

Законот- Закон за исплата на паричен надоместок на жртвите од кривични дела со насилство

ЗОУП - Закон за општата управна постапка

ЗКП - Закон за кривичната постапка

КЗ - Кривичен законик

Комисијата – Комисија за паричен надоместок на жртви од кривично дело со насилство

I. РЕЗИМЕ

Законот за исплата на паричен надоместок на жртвите од кривични дела со насилство претставува значаен исчекор во системот на заштита на жртвите во Република Северна Македонија, бидејќи воспоставува посебен механизам за државна компензација заснован врз принципот на општествена солидарност. Неговото значење е особено изразено во тоа што правото на надоместок не го условува нужно со претходно правосилно завршување на кривичната постапка, со што се создава можност жртвата да добие финансиска поддршка и пред нејзиното завршување.

Анализата има за цел да ја оцени нормативната поставеност, пристапноста и првичната практична примена на системот, со посебен фокус на жртвите на трговија со луѓе и постапките пред Комисијата за паричен надоместок. Таа се заснова на анализа на законската рамка, достапните решенија на Комисијата, статистички податоци, меѓународни и европски стандарди, одговори на прашалници од адвокати, граѓански организации, правни клиници и подрачни одделенија на Министерството за правда, како и консултации со претставници на **Комисијата за паричен надоместок на жртви од кривично дело со насилство**. Во анализата се зема предвид дека законот е во почетна фаза на примена и дека достапната практика е ограничена¹. Анализата не претендира да даде конечна оценка на воспоставена практика, туку да ги идентификува почетните прашања и практичните предизвици и да понуди основа за нивно надминување.

Еден од клучните наоди е дека одредени законски решенија оставаат значителен простор за различно толкување. Особено значајна е поврзаноста на членот 9, кој го определува опфатот на кривичните дела со насилство и членот 11, кој го определува статусот на непосредна жртва преку условот за „тешко нарушување на физичкото или психичкото здравје“. Законот опфаќа различни категории кривични дела, од тешки насилни дела и трговија со луѓе и деца, до родово базирано и семејно насилство и кривични дела против половата слобода, но не прави доволно јасна разлика во однос на условите и доказите потребни за остварување на правото.

Ова особено се одразува врз прашањето **како се докажува „тешкото нарушување на психичкото здравје“**. Законот не утврдува јасни критериуми или градација на физичките и психичките последици, ниту определува кога е неопходно медицинско или психијатриско вештачење. Анализата покажува дека вештачењето не треба да биде автоматски или единствен доказ, туку Комисијата треба да ја оценува целокупната доказна состојба, земајќи ја предвид и природата на кривичното дело и доказите од кривичната постапка. Ова е особено важно кај трговијата со луѓе и трговијата со деца, каде сериозните последици можат да бидат долготрајни и се вообичаени кај жртвите, но не се секогаш медицински документирани.

Во оваа насока, **потребно е да се развијат појасни и стандардизирани критериуми за проценка на физичките и психичките последици**. Компаративните искуства, вклучително холандскиот модел на Schadefonds и неговата јавно достапна „Injury List“ (категоризирани повреди и износ на отштета), покажуваат дека ваквата методологија може да придонесе за поголема предвидливост и конзистентност, без непотребно префрлање на доказниот товар врз жртвата.

¹ Од 17 добиени решенија, 9 се однесуваат на барања отфрлени поради тоа што делото било сторено пред почетокот на примената на Законот, додека шест се одбиени, а две уважени.

Анализата исто така укажува дека **доказната постапка пред Комисијата треба да ја задржи својата управна природа**. Комисијата не одлучува за кривична одговорност и не треба да применува доказен праг како во кривичната постапка или пак ниво на докази како во граѓанска постапка за штета. Истовремено, флексибилниот доказен пристап не значи отсуство на проверка на основаноста на барањето. Потребно е да се воспостави рамнотежа меѓу олеснувањето на пристапот на жртвите до надоместок и спречувањето на злоупотреба на системот.

Практичната примена покажува и потреба од поактивно прибавување на доказите по службена должност. Иако Законот предвидува Комисијата да прибавува информации и исправи од надлежните институции, во анализираниите решенија се забележани случаи во кои од жртвите се барало да доставуваат податоци што се водат во службени евиденции. Прашалниците дополнително покажуваат дека постапката се перципира како сложена и дека жртвите тешко би можеле самостојно да ја водат без правна или административна поддршка.

Посебен проблем претставува ограничениот опфат на надоместот за изгубена заработувачка. Условувањето со неспособност за работа согласно прописите од пензиското и инвалидското осигурување може да ги исклучи невработените жртви и лицата кои биле економски експлоатирани без формален работен однос. Ова е особено значајно кај трговијата со луѓе, каде економската штета може да произлегува од принудна работа, питачење или сексуална експлоатација, без постоење формален работен однос.

Во однос на **ефикасноста на постапката**, иако Законот предвидува рок од 60 дена за одлучување, просечното време на носење решение е подолго. Анализата покажува потреба овој рок да се применува како правило, а поврзувањето со исходот на кривичната постапка само како исклучок кога тоа е неопходно за утврдување на релевантните факти².

Анализата покажува и дека **формалното постоење на правото не е доволно за негово ефективно остварување**. Иако бесплатната правна помош е формално достапна, постои ограничено практично искуство со нејзиното користење за постапката за надоместок, иако речиси сите испитаници сметаат дека жртвите имаат потреба од определена форма на правна или административна поддршка. Жртвите не се секогаш навремено и систематски информирани за постоењето на правото, условите и постапката.

Конечно, **членот 52 од Законот отвора прашање на правната сигурност на жртвата**. Можноста за враќање на исплатениот надоместок ако подоцна судот утврди дека нема елементи на кривично дело може да создаде поттик Комисијата да биде порестриктивна или да го одложува одлучувањето до правосилното завршување на кривичната постапка, иако Законот не го поставува тоа како општ услов. Потребно е да се разгледа соодветен баланс меѓу заштитата на јавните средства и заштитната функција на државниот механизам, особено кога жртвата постапувала совесно и Комисијата разумно одлучила врз основа на достапните докази.

²Во едно од уважените решенија барањето било поднесено на 18.07.2025 година, а решението било донесено на 30.04.2026 година, односно по повеќе од девет месеци.

Имајќи ја предвид почетната фаза на примена на Законот и ограничениот број на достапни решенија на Комисијата, дел од согледувањата во оваа анализа во однос на толкувањето и примената на одредбите од Законот имаат прелиминарен карактер. Со развивањето на практиката и зголемувањето на бројот на решенија, овие согледувања може да бидат дополнително преиспитани и надградени.

Врз основа на овие наоди, анализата предлага унапредување на системот во неколку клучни насоки: појаснување на нејасните законски одредби преку коментар, насоки за примена или изменување на Законот; воспоставување јасни критериуми и водич/листа за категоризација на физичките и психичките последици; развивање тарифник со надоместоци; доследно прибавување на достапните докази по службена должност; обезбедување навремено и систематско информирање и правна поддршка на жртвите; почитување на законските рокови; преиспитување на ограничувањата за изгубена заработувачка; и воспоставување појасен механизам за регрес и враќање на исплатениот надоместок. Целта е системот да биде достапен за жртвата и да ја има во центарот на постапувањето, но истовремено предвидлив, проверлив и отпорен на злоупотреби.

II. МЕТОДОЛОГИЈА И ЦЕЛ НА АНАЛИЗАТА

Оваа анализа има за цел да ја оцени нормативната поставеност, пристапноста и првичната практична примена на системот за државен надоместок на жртви на кривични дела со насилство во Северна Македонија, со посебен фокус на Законот за исплата на паричен надоместок на жртви од кривични дела со насилство. Централно место во анализата има практичната примена на Законот и предизвиците со кои се соочува Комисијата за паричен надоместок од нејзиното започнување со работа. Посебно внимание е посветено на жртвите на трговија со луѓе, имајќи ја предвид нивната зголемена ранливост, специфичните форми на експлоатација и практичните пречки при остварувањето на правото на компензација.

Анализата се базира на квалитативен методолошки пристап и опфаќа анализа на нормативната рамка, нејзината првична примена и достапната практика на одлучување на Комисијата. Разгледани се Законот за исплата на паричен надоместок на жртви од кривични дела со насилство како и достапните одлуки на Комисијата. Дополнително, анализирани се достапни статистички податоци добиени преку барања за слободен пристап до информации од јавен карактер и релевантните меѓународни и европски стандарди.

При анализата на практиката на Комисијата се зема предвид дека таа е **во почетна фаза на примена и дека бројот на достапни решенија е ограничен** меѓу другото, и поради потребното време за нивна навремена анонимизација. Дополнително, најголемиот број од анализираниите решенија се однесуваат на барања кои се отфрлени поради тоа што кривичното дело било сторено пред започнувањето на примената на Законот³. Поради тоа, достапната практика во значителен дел не овозможува подетална анализа на начинот на кој Комисијата ги применува материјалните услови за остварување на правото на надоместок⁴. Сепак, достапните решенија и информациите добиени

³Од добиени 17 решенија, 9 се отфрлени поради тоа што кривичното дело било сторено пред започнувањето на примената на Законот

⁴Од анализирани 17 решенија, 6 се одбиени, 2 уважени

од Комисијата овозможуваат да се идентификуваат начинот на постапување, почетните прашања на толкување и предизвиците со кои Комисијата се соочува при примената на Законот.

Посебен дел од анализата се однесува на **пристапот до правда за жртвите**, особено пристапот до информации, поднесувањето барање за надоместок и потребата од правна помош и поддршка. За таа цел беа спроведени прашалници до адвокати, граѓански организации и правни клиници, како и до подрачните одделенија на Министерството за правда, како субјекти кои имаат улога во информирањето, советувањето и поддршката на жртвите при остварувањето на нивните права⁵. Прашалниците беа насочени кон: практичната примена на системот, пристапот до информации и правна помош, сложеноста на постапката и доказните и практичните предизвици со кои се соочуваат жртвите.

Дополнително, беа спроведени консултации со претставници на Комисијата за паричен надоместок со цел да се добијат информации за нејзиното досегашно искуство во примената на Законот и предизвиците во одлучувањето и прибирањето на докази⁶. Деловникот за работа на Комисијата не беше предмет на анализа, бидејќи не беше ставен на располагање поради неговиот доверлив карактер. Практиката на Комисијата е анализирана врз основа на достапните решенија и информациите добиени во рамките на консултациите.

Анализата не вклучува директни интервјуа со жртви, со цел да се заштити нивната приватност и да се избегне ризикот од ретрауматизација и ревиктимизација. Искуствата и можните пречки со кои се соочуваат жртвите се разгледуваат преку искуствата на адвокатите, граѓанските организации, правните клиници и институциите кои ги информираат, советуваат или им обезбедуваат правна и друга поддршка.

Имајќи ја предвид почетната фаза на примена на Законот и ограниченото практично искуство на Комисијата, анализата има и функција на документ за дискусија и основа за формулирање препораки за унапредување на нормативната и практичната рамка, подобрување на пристапот на жртвите до правото на надоместок и зајакнување на улогата и капацитетот на Комисијата во системот за државна компензација.

III. ПРАВОТО НА ПАРИЧЕН НАДОМЕСТОК И РАЗВОЈОТ НА ДРЖАВНИОТ МЕХАНИЗАМ ЗА НАДОМЕСТ НА ШТЕТА

Суштинската разлика меѓу државниот паричен надоместок и граѓанско-правниот надоместок на штета се состои во нивниот различен правен основ и цел. Додека граѓанско-правниот надоместок се темели на одговорноста на сторителот и има за цел целосна репарација на причинетата материјална и нематеријална штета, државниот надоместок претставува јавноправен, ограничен механизам за обезштетување заснован врз принципот на општествена солидарност. Неговата цел и е да ги ублажи последиците од тешките насилни кривични дела и да обезбеди финансиска заштита на жртвата, особено во ситуации кога надоместот од сторителот е неизвесен или невозможен. Оттука, државниот надоместок не претставува замена за граѓанско-правното право на надомест на

⁵Од прашалникот наменет за адвокати, граѓански организации и правни клиници беа добиени вкупно 23 одговори, а од прашалникот доставен до подрачните одделенија на Министерството за правда 25 одговори

⁶Состанок со дел од претставниците на Комисијата одржан на ден 03.09.2026 и состанок со сите претставници на Комисијата одржан на ден 17.09.2026 година

штета, ниту има за цел целосна репарација, туку воспоставува секундарен, ограничен и достапен механизам за финансиска поддршка на жртвата.

1. Меѓународни документи и стандарди

Развојот на меѓународната правна рамка постепено го поставува правото обештетување на жртвите на насилен криминал како значен дел од системот на заштита на жртвите и пристапот до правда, а не само како можност за жртвата за остварување на побарување од сторителот. Во таа насока, во меѓународното право се повеќе се развива концептот на државна одговорност и проактивна улога на државата во обезбедувањето ефективен пристап до обештетување за жртвите.

Клучен документ во оваа насока е **Европската конвенција за обештетување на жртвите на кривични дела со насилство од 1983 година**, која во членот 2 го воспоставува принципот на државен придонес во обештетувањето кога надоместокот не може целосно да се обезбеди од други извори, за лицата кои претрпеле сериозна телесна повреда или нарушување на здравјето како директна последица на намерно кривично дело со насилство, како и за издржуваните лица на жртва која починала како последица на такво дело. Особено значајно е што Конвенцијата предвидува обештетување и кога сторителот не може да биде гонет или казнет, со што се потврдува дека државниот механизам за обештетување не треба да биде условен од можноста за успешно завршување на кривичната постапка.

Овој пристап дополнително се развива во **Конвенцијата на Советот на Европа за акција против трговијата со луѓе од 2005 година (CETS No. 197)**, особено преку член 15, кој го признава правото на жртвите на ефективен пристап до надомест на штета. Согласно член 15(3), државите се должни да обезбедат можност жртвите да бараат надомест од сторителите, додека член 15(4) предвидува обврска државите да преземат законодавни или други мерки со цел да обезбедат компензација за жртвите, вклучително и преку воспоставување фондови или други механизми за државна компензација. На овој начин, Конвенцијата ја надминува рамката на традиционалниот граѓанско-правен надомест од сторителот и ја нагласува обврската на државата да создаде функционален систем преку кој жртвите ќе можат ефективно да го остварат правото на компензација, независно од можноста реално да го наплатат надоместот од сторителот.

Дополнително, со **Директивата 2011/36/ЕУ и Директивата (ЕУ) 2024/1712** се зајакнува пристапот до надомест за жртвите на трговија со луѓе. Додека првичната формулација на член 17 предвидуваше државите членки да обезбедат пристап до постојните шеми за обештетување на жртвите на насилен криминал, новата Директива предвидува можност за воспоставување национални фондови или слични механизми за исплата на обештетување на жртвите. Со тоа дополнително се нагласува потребата од достапен и функционален државен механизам за надомест.

2. Национална правна рамка

Во Република Северна Македонија, жртвата може да се обештети преку пријавување на имотно-правното побарување во кривичната постапка, а доколку судот не одлучи за него, може да биде упатена да го оствари во парнична постапка. Сепак, анализите на судската практика укажуваат на

ограничена ефективност на овие механизми⁷. Во анализираните предмети жртвите често биле упатувани на парница, а и кога бил досуден надомест во кривичната постапка, неговата наплата била отежната поради немање имот и средства кај сторителите.⁸

Овие наоди се потврдени и од извештаите на Групата експерти за акција против трговијата со луѓе (ГРЕТА), која укажува на ограничениот број случаи во Република Северна Македонија во кои на жртви на трговија со луѓе им била досудена нематеријална штета, како и на сериозните тешкотии при извршувањето на досудениот надомест поради недостаток на имот кај сторителите⁹.

Иако граѓанско-правниот механизам останува основниот пат за целосна репарација на причинетата штета, неговата реализација во случаите на насилен криминал е тешко достапна во пракса. Овие ограничувања го наметнуваат значењето на посебен државен механизам за обештетување на жртвите, кој во Северна Македонија е уреден со **Законот за исплата на паричен надоместок на жртвите од кривични дела со насилство**¹⁰.

И пред донесувањето на посебниот закон постоеше основ за остварување на државен надомест преку членот 53 став 3 од Законот за кривичната постапка¹¹, кој предвидува право на надоместок од државен фонд за жртви на кривични дела за кои е предвидена казна затвор од најмалку четири години, кога надоместокот не може да се обезбеди од сторителот. Во практика, овој механизам беше ограничен на деца жртви на насилен криминал и се спроведуваше преку програма на Министерството за правда. Пристапот до надомест беше условен со претходно досудување на надомест од судот и утврдување, во постапка за извршување, дека тој не може да се наплати од сторителот, што значително ја ограничуваше неговата ефикасност¹². И покрај постоењето на Програма за обештетување на дете кое е жртва или е оштетено со дејствие кое со закон е предвидено како кривично дело на насилство и на други акти на индивидуално или групно насилство, поголем дел од исплатените средства се наменети за покривање на направените трошоци во постапките, како на пример: судски трошоци, адвокатски трошоци или вештачење.

Државниот механизам за компензација целосно се воспостави со донесување на **Законот за исплата на паричен надоместок на жртвите од кривични дела со насилство**. Законот стапи на сила

⁷ Отворена порта/Ла Страда, ПОЛОЖБА И ПРАВА НА ЖРТВИТЕ ВО КРИВИЧНАТА ПОСТАПКА, 2025, види повеќе на [ANALIZA-MK.pdf](#)

Анализа на пресудите во периодот 2022-2023 година. Од 13 пресуди, во речиси половина кривичниот суд ја упатил жртвата да го оствари побарувањето во парница. Во четири случаи кривичниот суд го одобрил целиот баран износ за обештетување, а во две пресуди судот доделил половина од бараниот износ. И покрај тоа само во еден предмет е извршена одлуката. Во само еден случај досудениот надоместок од Кривичниот суд бил реално исплатен на жртвата, и тоа во 2021 година, кога на дете жртва на трговија со луѓе му биле исплатени 300.000 денари преку средства одземени и конфискувани од сторителот

⁸ Лажетиќ, Здравкова, Права на жртвите на трговија со луѓе во судските постапки, јули 2020, види повеќе на: [HF29_research_THB_MKD.pdf.pdf](#)

Анализа на пресудите во периодот 2009-2019 година. Од вкупниот број на пресуди во кривичните предмети само на 3 од оштетените им е досудена нематеријална штета. Износот на надомест на штета кај сите е ист и изнесува 400.000 денари

⁹ Извештај на Грета за Трет круг на евалуација, пасус 78-80, види повеќе на [1680ac0368](#)

¹⁰ Законот за исплата на паричен надоместок на жртвите од кривични дела со насилство, Службен весник на Република Северна Македонија, бр. 247 од 17.11.2022 година

¹¹ Закон за кривичната постапка, Службен весник на Република Северна Македонија, бр. 150/2010, 198/2018

¹² Согласно извештаите на Министерството за правда за реализација на Програмата за обештетување на дете кое е жртва или е оштетено со дејствие кое со закон е предвидено како кривично дело на насилство и на други акти на индивидуално или групно насилство: во 2020 година донесено е 1 решение за обештетување на дете во износ од 800.000,00 денари, додека во 2021 година донесени се 4 решенија за обештетување на дете жртва во вкупен износ од 1.500.000,00 денари

на 25 ноември 2022 година, а започна да се применува на 25 мај 2023 година¹³. Со законот се уредуваат правото на паричен надоместок на жртви од кривични дела со насилство, условите за остварување на правото, видовите надоместок, постапката пред Комисијата, правните лекови, како и прашањата поврзани со информирањето на жртвите, прекуграничните предмети и правото на регрес.

Членот 2 ги утврдува **основните начела** врз кои се темели остварувањето на правото на државен паричен надоместок, меѓу кои законитоста, еднаквоста, правичноста, општествената солидарност, забраната на дискриминација, спречувањето на секундарната виктимизација, итноста, најдобриот интерес на детето, постапувањето во разумен рок и економичноста. Овие начела не се само декларативни, туку претставуваат мерила за начинот на кој Комисијата треба да постапува и да одлучува. Особено, начелото на општествена солидарност го изразува духот на државниот механизам за компензација, додека начелата на итност, постапување во разумен рок и економичност налагаат постапката да не создава дополнителен товар за жртвата. Оттука, член 2 претставува важно мерило за оценување на практичното постапување на Комисијата и на степенот до кој системот обезбедува ефикасно, навремено и остварување на правото на надоместок кое во центарот ја поставува жртвата.

3. Комисијата за паричен надоместок и други релевантни институции и тела

а) Комисија за паричен надоместок на жртви од кривични дела со насилство

Комисијата за паричен надоместок на жртви од кривични дела со насилство е **независно тело со својство на правно лице**, надлежно за одлучување за правото на паричен надоместок, неговиот вид и висина¹⁴. Комисијата има пет члена со мандат од четири години, со мултидисциплинарен состав кој вклучува судија, јавен обвинител, стручно лице од областа на заштитата на правата на жртвите, лекар-специјалист по психијатрија или трауматологија и претставник на невладиниот сектор¹⁵. За начинот на работа и одлучување има донесено деловник¹⁶. Комисијата има и своја веб-страница на која се објавуваат релевантни информации за нејзината работа, постапката за остварување на правото на надоместок, како и други информации од значење за жртвите и јавноста¹⁷. За воспоставувањето на Комисијата и отпочнување со работа бил потребен подолг период за регистрација како правно лице, избор и именување на членовите, како и обезбедување на канцеларија и воспоставување на административните и другите услови за нејзино функционално работење.

Комисијата одлучува во управна постапка за конкретно право на конкретна странка и донесува индивидуален акт-решение. Согласно Законот за општата управна постапка, управен акт е поединечен акт на јавен орган со кој се решава за права, обврски или правни интереси на

¹³ Законот за исплата на паричен надоместок на жртвите од кривични дела со насилство, Службен весник на Република Северна Македонија, бр. 247 од 17.11.2022 година

¹⁴ Воспоставена за посебен правен субјект со решение на Централен регистер од 07.08.2024

¹⁵ Членовите се избрани од Влада со Решение број 41-1542/3 од 13 февруари 2024

¹⁶ Се смета за доверлив документ и не беше доставен за потребите на оваа анализа согласно Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер

¹⁷ [За Нас - Комисија за паричен надоместок на жртви од кривично дело со насилство](#)

странките¹⁸. Оттука, постапката пред Комисијата има карактер на управна постапка за остварување на право на државен паричен надоместок, уредена со посебен закон, со супсидијарна примена на Законот за општата управна постапка.

Во однос на мандатот на членовите, член 26 предвидува дека тие се избираат со мандат од четири години, **без право на повторен последователен избор**. Имајќи предвид дека станува збор за нов механизам и дека Комисијата постепено воспоставува практика на одлучување, ограничувањето на можноста за повторен избор може да влијае врз континуитетот и задржувањето на стекнатото институционално искуство. Оттука, би можело да се разгледа бришење на ограничувањето за повторен последователен избор, со цел да се обезбедат поголем континуитет и конзистентност во работата на Комисијата.

Дополнителна нејаснотија постои во однос на изборот на членот од редот на невладините организации. Законот предвидува избор од регистар на здруженија од областа на социјалната заштита што го води Министерството за труд и социјална политика. Меѓутоа, Министерството не води регистар на здруженија на граѓани со ваква намена, туку регистар на лиценцирани даватели на услуги, поради што е потребно оваа одредба да се усогласи со постојната институционална поставеност и јасно да се утврдат регистарот и критериумите врз основа на кои се избира членот од невладиниот сектор.

б) Оперативен тим за идентификација на жртви на трговија со луѓе

Оперативниот тим за координација, следење и управување со случаи на трговија со луѓе, формална идентификација на жртвите и нивен статус е формиран во 2022 година со одлука на Националната комисија за борба против трговијата со луѓе и илегалната миграција. Тимот е составен од претставници на Министерството за труд и социјална политика, Министерството за внатрешни работи, Јавното обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција и невладиниот сектор. Неговата задача е да врши формална идентификација на жртвите на трговија со луѓе и трговија со деца, како и координација и следење на случаите. За неговото работење е донесен деловник.

За потребите на анализата, значајно е прашањето за видот на одлуката на Оперативниот тим и доказната вредност при постапувањето на Комисијата, кое дополнително се разгледува во делот за условите за остварување на правото на надоместок.

в) Министерство за правда

Министерството за правда е надлежно за креирање и спроведување на политики и мерки во областа на правдата и пристапот до правда, како и за обезбедување на правна рамка и институционални механизми релевантни за остварувањето на правата на жртвите. Во рамките на системот за државен надоместок, Министерството е особено значајно и во однос на обезбедувањето бесплатна правна помош.

¹⁸ Закон за општата управна постапка, број на Службен весник: 124/2015 од 23.07.2015 и Службен весник 65/2018 од 12.04.2018

Министерството е надлежно за одлучување по барањата за бесплатна правна помош (БПП) кога на жртвата ѝ е потребно доделување адвокат во постапката за остварување на правото на паричен надоместок. Постапувањето по овие барања се врши преку подрачните одделенија на Министерството за правда, кои се надлежни за прием и постапување по барањата за бесплатна правна помош.

Во однос на Комисијата за паричен надоместок, Министерството има поширока институционална улога во креирањето на политиките и обезбедувањето услови за функционирање на системот на државна компензација, додека Комисијата е независно тело надлежно за одлучување по конкретните барања за надоместок

г) Управен и Виш Управен суд

Судската заштита против решенијата на Комисијата е обезбедена преку Управниот суд, пред кој може да се поведе управен спор со кој се врши независна судска контрола на законитоста на одлуката на Комисијата. Против одлуката на Управниот суд е обезбедена второстепена судска заштита пред Вишиот управен суд, кој одлучува по жалбите во постапките поврзани со решенијата на Комисијата.

IV. УСЛОВИ ЗА ОСТВАРУВАЊЕ НА ПРАВОТО НА ПАРИЧЕН НАДОМЕСТОК

Во однос на условите за остварување на правото на паричен надоместок, клучни се членот 9 од Законот, кој го определува опфатот на кривичните дела со насилство, како и членот 11, кој го определува поимот на непосредна жртва. Во овој дел се анализира нивната нормативна поставеност, при што се разгледуваат нејасностите и дилемите што произлегуваат од законската формулација и нивната меѓусебна поврзаност, во однос на условите што треба да бидат исполнети за остварување на правото на надоместок. Овие прашања се разгледуваат и низ достапната практика на Комисијата и расположливите решенија, со цел да се согледа како законските нејаснотии се одразуваат врз нејзиното постапување и одлучување.

1. Кривично дело со насилство (член 9)

Едно од првите прашања што се поставува при одлучувањето за правото на паричен надоместок е: **Во која мера Комисијата треба да биде строго врзана со правната квалификација на кривичното дело дадена во кривичната постапка?** Ова прашање е особено значајно имајќи предвид дека постапката за државен надоместок не е постапка за утврдување на кривичната одговорност на сторителот, а законот дава можност правото на надоместок да не биде условено со постоење правосилна осудителна пресуда. Оттука се поставува прашањето дали за целите на оваа постапка Комисијата треба да утврди дека се работи за конкретно кривично дело со определена правна квалификација или е доволно, врз основа на расположливите докази, да утврди постоење на **кривично-правен настан со елементи на насилство** кој спаѓа во опфатот на Законот.

Строгото врзување на Комисијата за правната квалификација дадена од полицијата, јавното обвинителство или судот може да биде проблематично и од практичен аспект. Правната

квалификација на истиот настан може да се менува во различни фази на кривичната постапка, а барањето за паричен надоместок може да биде поднесено и пред таа квалификација конечно да биде утврдена или сторителот осуден. Оттука се поставува и прашањето *како влијание врз одлуката на Комисијата би имала подоцнежна промена на правната квалификација*, особено ако правото на надоместок претходно било признаено или одбиено врз основа на првичната квалификација. Доколку Комисијата е обврзана да се води исклучиво од правната квалификација на делото, тоа ќе значи во пракса и одобрување на обештетување во доцна фаза на кривичната постапка поради претпазливост од нејзина страна и покрај тоа што законот дава поширок опсег и можност да се одобри компензацијата во порана фаза, дури со пријавување на делото во полиција.

Од друга страна, **правната квалификација на делото е особено важна за некои потешки дела**. Видот на кривичното дело, неговите законски обележја и пропишаната казна претставуваат показатели за тежината со која законодавецот го вреднува конкретното противправно однесување. **Оттука, кај некои потешки кривични дела, самата природа и законските обележја на делото се неразделно поврзани со положбата и претрпената повреда на жртвата**. Кај ваквите кривични дела повредата на правата и достоинството на жртвата не е само можна последица, туку суштински елемент на самото противправно однесување.

Ова е особено значајно кај **трговијата со луѓе**, каде жртвите често се идентификуваат дури по подолг период на експлоатација, а психолошката и психијатриската поддршка започнува по нивната идентификација. Поради тоа, иако природата и времетраењето на експлоатацијата можат да укажуваат на сериозни последици врз психичкото здравје, не секогаш постои претходна медицинска или психолошка документација со која тие последици би можеле да се докажат. **Токму затоа, кај ваквите предмети правната квалификација и природата на кривичното дело треба да имаат особено значење при оценувањето на условите за надоместок**.

Ова не значи дека Комисијата треба без проверка да ја прифати квалификацијата или автоматски да го утврди исполнувањето на сите законски услови. Комисијата сепак треба да располага со основни докази за постоењето на кривично-правниот настан и да има можност, во соодветна фаза од постапката, да има соодветни информации или да изврши увид во списите на кривичниот предмет. Кога кривичната постапка е во фаза на обвинение, квалификацијата содржана во обвинението може да биде релевантна за одлучувањето на Комисијата, доколку е поткрепена со доволен доказен материјал. Во пораната фаза, кога постои само кривична пријава и сè уште нема доволен докази за утврдување на кривично-правниот настан, Комисијата не може само врз основа на наведената квалификација да заклучи дека се исполнети условите за надоместок.

2. Опфат на кривичните дела со насилство

Членот 9 дефинира што се смета за дело со насилство. Покрај кривичните дела сторени со умисла со примена на физичка сила или дејствија што доведуваат до тешко нарушување на здравјето, како посебни категории се наведени и родово базираното насилство врз жените, семејното насилство, кривичните дела поврзани со ропски однос, трговијата со луѓе, трговијата со деца и кривичните дела против половата слобода и половиот морал.

Според тоа, во опфатот на кривичните дела со насилство се вклучени различни категории кривични дела, со различна природа, законски обележја и степен на тежина. Сепак, и покрај различната природа и тежина на опфатените кривични дела, Законот не прави јасна разлика во однос на

доказите и степенот на докажување што се потребни за утврдување на исполнетоста на условите за надоместок.

Трговија со луѓе и трговија со деца

Кај **трговијата со луѓе и трговијата со деца**, нивното таксативно наведување во член 9 упатува на намерата на законодавецот овие дела да ги опфати како особено тешки форми на насилен криминал. Тоа се потврдува и со висината на пропишаните казни: за основниот облик на трговијата со луѓе е предвидена казна затвор од најмалку четири години, а за трговијата со деца најмалку осум години¹⁹.

Кај овие дела, дополнително е важно што нивната природа подразбира сериозна повреда на достоинството, слободата и интегритетот на жртвата, а во многу случаи недостига медицинска документација како доказ за последиците кои се манифестираат преку тешка физичка повреда или нарушување на психичкото здравје.

Оттука, се поставува прашањето **дали кај овие кривични дела самото утврдување на статусот на жртва треба да биде доволно за остварување на правото на надоместок**, без дополнително докажување на тешко нарушување на физичкото или психичкото здравје“.

Кај трговијата со луѓе дополнително се поставува прашањето за **доказната вредност на одлуката на Оперативниот тим за формална идентификација на жртвата**. Имајќи предвид дека тимот го утврдува статусот на жртвата врз основа на фактите и спецификите на конкретниот кривично-правен настан, се поставува прашањето дали Комисијата треба оваа одлука да ја прифати како релевантен доказ за статусот на жртвата или повторно да ги утврдува истите факти и статусот на лицето.

Родово базираното и семејното насилство

За разлика од конкретно наведените кривични дела, како што се трговијата со луѓе и трговијата со деца, родово базираното и семејното насилство **не претставуваат едно конкретно кривично дело, туку категории на насилство кои се појавуваат како квалификаторни облици или елементи кај различни кривични дела**. Оттука, нивното наведување во член 9 не може да се толкува како таксативно наведување на конкретни кривични дела. Дополнителна нејаснотија произлегува од тоа што кривичните дела во кои се појавуваат овие елементи се разликуваат по својата природа и тежина и предвидуваат различни казни, при што кај дел од нив минималната казна е значително под четири години.

Иако законодавецот со нивното изречно наведување очигледно им дава посебно место во системот на заштита на жртвите, **не е јасно дали самото постоење на родово базирано или семејно насилство е доволно за остварување на правото на надоместок или и кај овие случаи мора дополнително да се докажува „тешко нарушување на физичкото или психичкото здравје“**. Ова е особено значајно имајќи предвид дека последиците од ваквото насилство можат да бидат сериозни

¹⁹ За делото **трговија со луѓе** (член 418-а) основниот облик на делото предвидува казна затвор од најмалку четири години, а за делото **трговија со дете** (член 418-г) основниот облик предвидува минимална казна затвор од најмалку осум години

и долготрајни, иако не секогаш се манифестираат како физички повреди или се медицински документираните²⁰.

Кривичните дела со кои се повредува половиот интегритет

Слични дилеми се појавуваат и кај кривичните дела со кои се повредува половиот интегритет, кои се опфатени во член 9 како кривични дела со насилство. И овде станува збор за **различни кривични дела со различна природа и тежина и со различни пропишани казни**. Дел од нив, како половата злоупотреба на немоќно лице²¹, силувањето на дете кое не наполнило 15 години²², обљубата со злоупотреба на положбата²³ и посредувањето во вршење проституција²⁴, и задоволување на полови страсти пред друг²⁵, предвидуваат минимална казна затвор од најмалку четири години. Меѓутоа, кај други дела, како полов напад и силување, е предвидена казна затвор од една до осум години, што се полесни кривични дела за разлика од другите во однос на пропишаната казна затвор за сторителите.

Оттука, не е јасно дали законодавецот имал намера сите кривични дела со кои се повредува половиот интегритет, само поради нивното наведување во член 9, да бидат основ за остварување на правото на надоместок, или и кај овие дела правото треба да зависи од дополнителното исполнување на условот за „тешко нарушување на физичкото или психичкото здравје“.

3. Непосредна жртва (Член 11)

Член 11 од Законот ја дефинира непосредната жртва **преку последицата што таа ја претрпела**, односно преку постоењето на „тешко нарушување на физичкото или психичкото здравје“ како директна последица од кривичното дело со насилство. Оттука, прашањето за постоењето и степенот на ова нарушување претставува едно од клучните прашања при одлучувањето за правото на надоместок.

Меѓутоа, Законот не дава доволно јасна насока **на кој начин Комисијата треба да го утврди исполнувањето на овој услов**. Особено не е јасно дали „тешкото нарушување“ секогаш треба да се докажува со медицинско, психолошко или психијатриско вештачење, или при оценувањето треба да се земат предвид и природата и тежината на кривичното дело, околностите под кои е сторено и доказниот материјал прибавен во кривичната постапка.

²⁰ **Убиство**(член 123 од КЗ) тој што друг ќе лиши од живот жена или девојче до 18 години, при вршење на родово-базирано насилство ќе се казни со минимална казна затвор од најмалку пет години. Во кривичното дело **убиство на миг**(член 125 од КЗ) доколку има елемент на родово-базирано насилство врз жените од страна на убиецот, ќе се казни со казна затвор од една до осум години. За елементи на родово базирано насилство врз жените и семејно насилство кај кривичното дело **телесна повреда**(член 130 став 2 од КЗ) е предвидена казна затвор од најмалку 6 месеци до 5 години, за **тешка телесна повреда**(член 131 од КЗ) е предвидена казна затвор од 1 година до 5 години. За кривичното дело **противправно лишување од слобода** (член 140 став 2 од КЗ) доколку е сторено при вршење родово-базирано насилство, насилство врз жена или семејно насилство е предвидена казна затвор од 6 месеци до 3 години, за делото **загрозување на сигурноста**, член 144 став 3, е предвидена казна од 3 месеци до 3 години

²¹ Казна затвор од најмалку четири години

²² Казна затвор од најмалку осум години

²³ Казна затвор од најмалку пет години

²⁴ Казна затвор од пет до десет години

²⁵ Тој што пред дете кое не наполнило 14 години врши полово дејствие или го наведува пред него или пред друг да врши такво дејствие, ќе се казни со затвор од најмалку четири години

Ова прашање е особено значајно поради карактерот на постапката пред Комисијата. Доколку за секое барање за надоместок задолжително се бара медицинско или психијатриско вештачење, постапката би можела да се претвори во обемна доказна постапка насочена кон повторно утврдување на последиците од кривичното дело и причинувањето на штетата. На тој начин постои ризик Комисијата, наместо да ја оценува исполнетоста на законските услови за државен надоместок, да преземе дел од функцијата на судската постапка и повторно да утврдува факти кои веќе се предмет на постапување пред надлежните органи.

Оттука, **медицинското или психијатриското вештачење не би требало да биде автоматски или единствен доказ за исполнувањето на условот од член 11.** Комисијата треба да ја оценува целокупната доказна состојба, вклучително медицинската документација, специјалистичките наоди и извештаи, но и доказниот материјал прибавен во кривичната постапка или граѓанската постапка, кога истиот е достапен и релевантен за оценувањето на последиците врз жртвата.

При тоа, **тежината и природата на кривичното дело треба да имаат соодветна доказна и оценувачка тежина**, особено кај кривичните дела кај кои сериозното задирање во физичкиот или психичкиот интегритет на жртвата е суштински поврзано со самата природа на делото. Ова е особено важно кај дела како трговијата со луѓе, каде последиците од експлоатацијата можат да бидат сериозни и долготрајни, а истовремено да не постои претходна медицинска документација или психолошки наод.

Докажување на „тешко нарушување на физичкото или психичкото здравје“

За утврдување на условот за „тешко нарушување на физичкото или психичкото здравје“ потребно е Комисијата да располага со соодветни докази за видот и степенот на нарушувањето, како медицинска документација, специјалистички наоди, извештаи, вештачења итн. Притоа, дополнителен стручен наод или вештачење би требало да се обезбедува само доколку врз основа на расположливата документација и другите докази не може доволно да се утврди постоењето или степенот на физичкото или психичкото нарушување. Во практиката, докажувањето на тешкото нарушување на **физичкото здравје** вообичаено може полесно да се утврди преку постојната медицинска документација, особено кога станува збор за видливи повреди, болничко лекување или други медицински документираните последици.

Посложено е докажувањето на **тешкото нарушување на психичкото здравје**. Жртвата не секогаш располага со медицинска документација која го потврдува ваквото нарушување, особено кога не побарала психијатриска или психолошка помош или кога последиците се развиваат постепено. Сепак, и самото утврдување дека постои психичко нарушување не е доволно, бидејќи Законот поставува услов тоа нарушување да биде „тешко“, а психичките последици можат да се разликуваат според својот вид и степен. На тој начин, примената на премногу тесен доказен пристап и формално толкување на законот би можела да доведе до тоа одредени форми на психичко насилство и нивните последици да останат непрепознаени во постапката за надоместок.

Особено **жртвите на трговија со луѓе и трговија со деца не би требало да бидат исклучени од правото на обештетување само поради отсуство на медицинско или психијатриско вештачење.** Доколку лицето е утврдено како жртва на овие кривични дела, отсуството на видливи физички повреди или формално дијагностицирано психичко нарушување не треба само по себе да води до заклучок дека лицето не е непосредна жртва во смисла на Законот.

Оттука, потребата од **стандардизирани критериуми** не се однесува само на прашањето дали постои физичко или психичко нарушување, туку и **како се определува неговата тежина**. Законот не утврдува јасни критериуми или градација на физичките и психичките повреди врз основа на кои Комисијата би можела доследно да оцени кога одредено нарушување го достигнува прагот на „тешко“ нарушување. Во таа смисла, би било корисно да се воспостават појасни критериуми, односно листа или категории на релевантни физички и психички повреди и нарушувања, со определени показатели за нивната тежина, кои би ѝ помогнале на Комисијата во еднаквото и предвидливо одлучување. Тие би можеле да се утврдат преку подзаконски акт или соодветни насоки за работа на Комисијата и би овозможиле полесно утврдување на тоа кои последици го исполнуваат законскиот праг за „тешко нарушување“.

Дополнително, имајќи предвид дека во составот на Комисијата учествува и **психијатар**, во случаи кога доставените докази не се доволни за утврдување на психичкото нарушување, Комисијата може да оцени дали е неопходно да се обезбеди дополнителен стручен наод или, само во исклучителни случаи кога тоа е неопходно за донесување на одлуката, да се повика жртвата на дополнителен преглед или разговор. Ваквото постапување треба да биде крајна мерка и да се применува со особено внимание, имајќи ја предвид можноста за секундарна виктимизација и повторно изложување на жртвата на трауматичното искуство. Повторното испитување на жртвата не треба да биде автоматски дел од постапката, туку само кога Комисијата ќе утврди дека таквиот доказ е неопходен за одлучување и дека истиот не може да се обезбеди на друг, помалку оптоварувачки начин.

На овој начин, воспоставувањето на појасни и стандардизирани критериуми за проценка на физичките и психичките последици би можело да придонесе кон поголема правна сигурност, еднаква примена на Законот.

4. Заклучок во однос на условите за остварување на правото на паричен надоместок

Сегашната законска поставеност во однос на условите за стекнување на обештетување упатува на **кумулятивен пристап**: најнапред треба да се утврди дека кривично-правниот настан спаѓа во опфатот на кривичните дела со насилство од член 9, а потоа дека лицето ги исполнува условите за непосредна жртва од член 11, вклучително и постоењето на „тешко нарушување на физичкото или психичкото здравје“. На тој начин, овој услов се применува на сите кривични дела опфатени со член 9, иако тие значително се разликуваат според природата, начинот на извршување и тежината.

Досегашната практика на Комисијата го потврдува ваквиот пристап. Во **Решение бр. 08-4/9 од 08.05.2025 година**, со кое е уважено барањето за надоместок за кривично дело тешка телесна повреда сторено при семејно насилство, Комисијата најнапред утврдува дека делото спаѓа во опфатот на член 9 од Законот, а потоа, врз основа на правосилната пресуда и медицинската документација, утврдува дека кај жртвата настанале тешки телесни повреди, односно дека е исполнет условот од член 11.

Сличен пристап е применет и во **Решение бр. 08-10/10 од 30.04.2026 година**, со кое е уважено барањето на жртва на кривично дело трговија со луѓе. Комисијата најнапред утврдува дека трговијата со луѓе претставува кривично дело со насилство согласно член 9, а потоа, врз основа на правосилните пресуди за дел од обвинетите, информацијата за текот на постапката против друг

обвинет, психијатриското вештачење, медицинската документација и целокупниот доказен материјал, утврдува постоење на сериозни физички и психички последици кај жртвата, односно исполнување на условот од член 11.

Истото произлегува и од **Решението бр. 08-22/11 од 08.05.2025 година**, со кое е одбиено барањето за паричен надоместок за кривично дело телесна повреда од член 130 од КЗ. Комисијата утврдува дека „кривичното дело Телесна повреда не е кривично дело со насилство во смисла на член 9 од Законот за исплата на паричен надоместок на жртви од кривични дела со насилство“, а воедно наведува дека од изведеното вештачење не е утврдено дека повредата е од тежок карактер. Оттука, и позитивните и негативното решение покажуваат дека Комисијата во досегашното одлучување **ги разгледува условите од членовите 9 и 11 како кумулативни.**

Меѓутоа, двете уважени решенија се донесени во предмети во кои постоела **правосилна кривична пресуда**, поради што оваа практика не дава одговор на прашањето како Комисијата би ги применувала истите критериуми кога кривичната постапка сè уште не е правосилно завршена. Ова е особено значајно имајќи предвид дека Законот не го поставува постоењето на правосилна осудителна пресуда како општ услов за остварување на правото на надоместок. Напротив, имајќи ги предвид начелата на итност, постапување во разумен рок и спречување на секундарна виктимизација, Комисијата треба да се стреми кон одлучување и доделување на надоместокот во што е можно порана фаза на кривичната постапка, кога расположливите докази овозможуваат утврдување на законските услови. Сепак **во консултациите, Комисијата истакна дека во практиката не се чека секогаш на правосилна кривична пресуда.** Како пример беше посочен предмет за дете жртва на тешка телесна повреда, во кој била одобрена солидарна помош од 500 евра иако сè уште немало подигнато обвинение, туку била поднесена кривична пријава и била во тек предистражна постапка.

Поради различната природа и тежина на кривичните дела опфатени со член 9, посоодветен би бил пристап кој ги комбинира двата критериуми: од една страна, природата и правната квалификација на кривичното дело, а од друга страна, конкретните последици што ги претрпела жртвата. Тоа значи дека кај одредени тешки кривични дела, како трговијата со луѓе, трговијата со деца и одредени кривични дела против половата слобода, самото утврдување на основниот облик на делото би можело да претставува доволен основ за надоместок, без дополнително докажување на „тешко нарушување на физичкото или психичкото здравје“. Кај останатите кривични дела, исполнувањето на овој услов би се оценувало врз основа на конкретниот степен и вид на последиците врз жртвата со посебно внимание на родово базираната основа за извршување на делото. Притоа, правната квалификација не може да се прифати изолирано од доказите врз кои се заснова.

Истовремено, статусот на непосредна жртва не би требало да зависи исклучиво од постоењето на медицинско или психијатриско вештачење. Особено жртвите на тешки кривични дела, како трговијата со луѓе и трговијата со деца, не треба да бидат лишени од правото на обештетување само затоа што последиците врз нивното здравје не се видливи или медицински формално документирани. Во таа насока, потребно е со подзаконски акт да се утврдат појасни критериуми за проценка на видот и тежината на физичките и психичките последици и доказите релевантни за нивното утврдување. Овој подзаконски акт би бил јавен. Притоа толкувањето и примената на законот не би требало да се сведат единствено на пријавениот настан, имајќи ја предвид временската рамка во која се извршувало делото која најчесто е долга, континуирана или со повторување.

V. ВИДОВИ И ОПРЕДЕЛУВАЊЕ НА ВИСИНАТА НА ПАРИЧНИОТ НАДОМЕСТОК

1. Видови на паричен надоместок

Законот во член 15 ги определува **видовите на паричен надоместок** што може да се доделат: трошоци за лекување и медицински помагала, изгубена заработувачка, трошоци за погреб, изгубена издршка и солидарна помош за претрпените последици од кривичното дело. За дел од овие видови Законот определува и максимални износи, додека кај други упатува на околностите на конкретниот случај или на други релевантни прописи. **Во разговорот со Комисијата се отвори и прашањето дали постојната структура на повеќе видови на надоместок е најсоодветна за природата на државниот механизам на солидарна компензација**²⁶. Имајќи предвид дека дел од предвидените видови надоместок бараат посебно докажување на конкретни штетни последици, се поставува прашањето дали ваквата структура непотребно ја усложнува постапката и дали би можело да се разгледа поинакво законско решение.

Една од можностите за преиспитување на моделот би била, наместо постапката да се усложнува со докажување на повеќе одделни основи на штета, да се предвиди повисок максимален износ на солидарниот надоместок, со можност неговата висина да се определува согласно со тежината на последиците и околностите на конкретниот случај. Ваквиот пристап би бил поблиску до природата на државниот механизам, кој не е замена за целосната граѓанско-правна репарација, туку претставува секундарен механизам на општествена солидарност и финансиска поддршка на жртвата.

Иако Законот во член 20 предвидува дека при определувањето на солидарната помош треба да се земат предвид тежината на последиците, околностите на случајот и/или видот и тежината на кривичното дело, **не се утврдени подетални критериуми според кои овие околности се претвораат во конкретен износ на надоместок**. Оттука, значаен простор останува на индивидуалната проценка на Комисијата, што може да доведе до различно определување на износот во слични случаи.

Во таа смисла и со цел поконзистентна примена на Законот, листата на физички и психички повреди и нарушувања би можела да има **две меѓусебно поврзани функции**: прво, да помогне при утврдувањето дали е исполнет условот за „тешко нарушување на физичкото или психичкото здравје“ и второ, да претставува основа за определување на **висина износи на надоместок** според видот и степенот на повредата. Со тоа би се воспоставила врска меѓу утврдувањето на повредата и определувањето на висината на надоместокот.

Како дополнителен инструмент би можело да се разгледа воспоставување на **тарифник или табела со типизација на надоместоци**, со однапред утврдени распони на износи за определени категории и степени на физички и психички повреди. Тарифникот не би требало да ја исклучи индивидуалната проценка на Комисијата, туку да служи како објективна ориентациона основа, со можност за отстапување кога специфичните околности на случајот тоа го оправдуваат. На овој начин би се

²⁶ Состанок на истражувачкиот тим одржан со Комисијата одржан на 17.09.2026 година

намалил просторот за нееднакво одлучување, а истовремено би се задржала можноста за индивидуализација на надоместокот.

2. Компаративни модели за проценка на здравствените последици

Компаративните искуства покажуваат дека системите за државна компензација можат да применуваат пофлексибилен пристап кон доказите и проценката на психолошките последици кај жртвите на насилни кривични дела.

Во праксата на холандскиот **Schadefonds**, медицинската документација не се смета за единствен или одлучувачки доказ за постоењето на кривично-правниот настан и околностите под кои се случил, туку се оценува во рамките на целокупниот доказан материјал. Особено кај **трговијата со луѓе**, поради специфичната природа на делото која вклучува контрола, зависност, заплашување и изолација се применува пофлексибилен пристап кон оценувањето на исказот на жртвата, при што медицинската документација и другите информации се користат како дополнителни докази. Противречностите во исказот не се сметаат автоматски за причина за негово отфрлање, освен кога се однесуваат на негови суштински елементи.

Особено значајно е што кај определени категории кривични дела **Schadefonds** применува **претпоставка за сериозни психолошки последици, без задолжително дополнително докажување со медицинска документација**. Овој пристап е релевантен особено кај трговијата со луѓе и случаите на сексуална експлоатација на деца, каде што природата и начинот на извршување на делото можат сами по себе да упатуваат на сериозни психолошки последици. Воедно е значаен од аспект на избегнување на прекумерни доказни барања кои би можеле дополнително да ги оптоварат или ретрауматизираат жртвите.

Дополнително, **Schadefonds** користи јавно достапна „**Injury List**“, преку која физичките и психолошките последици се категоризираат според тежината и се поврзуваат со определени износи на надоместок. Кога е потребна дополнителна стручна проценка, фондот може да ангажира медицински советник или специјализирана институција, а трошокот го покрива самиот фонд.

Овој пристап е значаен за системот во Република Северна Македонија бидејќи покажува дека вештачењето не мора да биде автоматски предуслов за утврдување на психолошките последици, туку може да се користи кога е потребно, во рамките на целокупната доказна проценка. Истовремено, стандардизираната листа на повреди може да придонесе за поголема предвидливост и конзистентност во одлучувањето, без непотребно префрлање на доказниот товар врз жртвата.

3. Ограничен опфат на надоместот за изгубена заработувачка

Посебно прашање се поставува во однос на **надоместот за изгубена заработувачка**. Согласно Законот, непосредната жртва има право на паричен надоместок за изгубената заработувачка до која дошло како последица на кривичното дело со насилство, поради што настапила неспособност за работа, **согласно со прописите од областа на пензиското и инвалидското осигурување**. Ваквата законска формулација го ограничува правото не само преку постоењето на неспособност за работа, туку и преку упатувањето на системот на пензиското и инвалидското осигурување.

Во практичната примена, ова може да создаде проблем особено кај **невработените жртви**, бидејќи утврдувањето на неспособноста за работа во рамките на овој систем се поврзува со претходниот работен статус и остварувањето права од работен однос. При настапување на последици по здравјето, причинети од кривичното дело со насилство, кои ја спречуваат или онеспособуваат жртвата понатаму да работи, а притоа исполнува услови согласно прописите од областа на пензиското и инвалидското осигурување, би подразбирало дека жртвата била уредно пријавена на работа, што впрочем не е случај кај жртвите кои се експлоатирани. **Ако како услов се бара доказ за претходно вработување и формално утврдена неспособност за работа согласно прописите од пензиското и инвалидското осигурување, невработените жртви се исклучуваат од овој вид надомест, непрепознавајќи ја специфичноста на насилството кај кривичните дела на трговија со луѓе и настапената експлоатација.**

На ова прашање укажува и досегашната практика на Комисијата. Во двете одобрени решенија **Решение бр. 08-4/9 од 08.05.2025 година** и **Решение број 08-10/10 од 30.04.2026** иако барањата за паричен надоместок биле уважени и е одобрена солидарна помош за претрпени последици, Комисијата не го прифатила барањето за изгубена заработувачка поради недостиг на докази за неспособност за работа и изгубена заработувачка. На барање на Комисијата за дополнување на барањето со соодветни докази, подносителката известила дека не поседува таква документација бидејќи не била во работен однос²⁷.

Истовремено, во **решението 08-10/10 од 30.04.2026** за жртва на трговија со луѓе, Комисијата утврдила **намалена општа животна активност во подолг временски период**, потешкотии при движење, дишење, грижа за децата и извршување на секојдневните обврски, како и сериозни физички и психички последици, вклучително страв, чувство на беспомошност, нарушен сон и исхрана и ограничена слобода за време на експлоатацијата. Ова отвора прашање дали и во која мера ваквите утврдени последици треба да се земат предвид при оценувањето на способноста на жртвата да работи и да остварува приходи.

Ова ограничување е особено проблематично кај жртвите на **трговија со луѓе**, бидејќи кај нив економската штета не мора да биде поврзана со постоење на формален работен однос. Кај трудовата експлоатација, на пример, жртвата најчесто по дефиниција била принудувана да работи и да создава приход кој ѝ бил одземен од страна на сторителот, без да има формално заснован работен однос. Слична е состојбата и кај **жртвите на трговија со луѓе заради питачење**, особено кај децата, каде жртвата може да биде принудена да обезбедува средства кои потоа ѝ се одземаат, иако не постои работен однос ниту формално остварена заработувачка. Кај сексуалната експлоатација, пак, жртвата може да биде принудена да обезбедува средства преку сексуални услуги и да му ги предава на сторителот, при што ниту овие приходи не се нужно препознаваат како „заработувачка“ во смисла на прописите од областа на пензиското и инвалидското осигурување. Во овие случаи, економската корист е директно поврзана со експлоатацијата и претставува последица на кривичното дело, но не се вклопува нужно во законскиот концепт на „изгубена заработувачка“.

Затоа, потребно е да се преиспита дали упатувањето на прописите од областа на пензиското и инвалидското осигурување е соодветен критериум за определување на правото на државен надоместок. Доколку целта на државниот механизам е да ги ублажи последиците од насилното кривично дело, **остварувањето на ова право не би требало да зависи исклучиво од тоа дали жртвата имала формален работен однос пред и за време на кривичното дело.** Потребно е да се

²⁷ Решение бр. 08-4/9 од 08.05.2025 година

разгледа поширок пристап кој би ја опфатил реалната загуба на приходите или можноста за остварување приходи како последица на кривичното дело, вклучително и кај невработените лица и лицата кои биле економски експлоатирани без формален работен однос.

VI. ПОСТАПКА ЗА ОСТВАРУВАЊЕ НА ПАРИЧЕН НАДОМЕСТОК

1. Поведување на постапката

Постапката за паричен надоместок се поведува од страна на **жртвата**²⁸ со образец на барање пропишан од Министерството за правда кој задолжително ги содржи елементите предвидени со членот 40 од Законот²⁹. Кон барањето за покренување на постапката за остварување надоместок се поднесуваат фотокопии и се врши увид во оригиналот или заверен препис на исправите согласно член 41 од Законот Од добиените податоци по слободен пристап до информации од јавен карактер, поднесени се 3 барања во 2024 година, 65 во 2025 и 8 барања во 2026 година³⁰. Законот не утврдува поведување на постапката по службена должност.

2. Прибирање на докази

Членот 41 од Законот предвидува дека кон барањето подносителот треба да достави определени исправи, како и други исправи со кои располага жртвата, а кои се од значење за утврдување на исполнетоста на условите за остварување на правото на надоместок. Воедно, Законот предвидува обврска Комисијата да се обрати до полицијата, јавното обвинителство, центрите за социјална работа и другите надлежни органи заради прибавување информации и исправи за околностите и фактите од значење за одлучувањето кој треба да ги достават без надоместок во рок од седум дена.

Од анализираните решенија произлегува дека Комисијата во повеќе случаи барала дополнување на барањето со доставување документи како доказ за државјанство и доказ за живеалиште. Овие податоци, меѓутоа, по својата природа се податоци што се водат во службени евиденции и кои Комисијата може да ги прибави по службена должност. Во консултациите, Комисијата појасни дека при постапувањето се раководи од член 41 од Законот, кој определени докази ги утврдува како обврска на подносителот на барањето, поради што од него се бара нивно доставување. Од друга страна, имајќи ја предвид можноста за прибавување на докази во управната постапка по службена должност од страна на органот кој ја води постапката³¹, се поставува прашањето дали, особено во однос на податоците што се наоѓаат во службени евиденции, нивното обезбедување треба да претставува обврска на жртвата или Комисијата да ги прибавува по службена должност.

²⁸ Односно родителот или старателот ако жртвата е дете или нема деловна способност или од полномошникот на жртвата

²⁹ Член 40 (содржина на барањето) **задолжително мора да содржи:** лични податоци за подносителот на барањето, опис на кривичното дело, датум кога е евидентирано или пријавено извршувањето на кривичното дело, опис на последиците, наводи за тоа дали на жртвата и е познато дека против сторителот на кривичното дело се води кривична постапка, изјава дека не остварила надоместок по други основи и видот на надоместокот што го бара

³⁰ Информација добиена по пат на слободен пристап до информации од јавен карактер број УП 1 бр.19-893/2026 од 28.04.2026

³¹ Законот за прибавување и размена на докази и податоци по службена должност, број на Службен весник на Северна Македонија 79/2013 од 31.05.2013

Прибавувањето на доказите по службена должност е предвидено и во член 56 од Законот за општата управна постапка, доколку тоа е во согласност со странката³². Воедно тоа го предвидува и начелото на сервисна ориентација на јавните органи, согласно кое јавните органи при решавањето во управни работи се сервисно ориентирани кон остварувањето на правата и интересите на странките³³.

Ваквиот пристап е особено значаен за жртвите, бидејќи спречува непотребно префрлање на доказниот товар врз нив и е во согласност со начелата на економичност, итност и спречување на секундарна виктимизација.

Одговорите од прашалниците укажуваат дека во практика постапката се перципира како сложена и дека жртвите тешко би можеле самостојно да ја водат без правна поддршка. Особено се посочуваат барањата за обемна медицинска и психолошка документација, како и случаи кога од жртвите се бараат податоци што Комисијата би можела да ги прибави по службена должност како државјанство и докази за живеалиште. Ваквата практика дополнително ја оптоварува жртвата и може да создаде дополнителни трошоци и одолговлекување на постапката³⁴.

Оттука, прашањето не е само дали Комисијата може да ги прибави овие податоци по службена должност, туку и дали постојната законска распределба на доказните обврски е доволно јасна и соодветна од аспект на пристапот на жртвата до постапката. Особено, кога станува збор за документи со кои располагаат други институции, потребно е јасно да се разграничи кои докази жртвата е должна самата да ги обезбеди и достави, а кои Комисијата треба да ги прибави по службена должност. Доколку се следи постојната законска рамка, се поставува прашањето дали обврската на подносителот да достави определени докази треба да се применува и во случаи кога со тие податоци располага друг надлежен орган и тие можат да бидат прибавени по службена должност. Особен проблем претставува докажувањето на психичките последици и причинско-последичната врска, особено кај жртвите на трговија со луѓе и родово базирано насилство. Предизвикот не се состои само во утврдувањето дали кај жртвата постојат психички последици, туку и во утврдувањето на нивната тежина и причинско-последичната врска со кривичното дело со насилство. Ова може да биде особено сложено кај случаи на континуирано или повторувано насилство, како што е семејното или родово базираното насилство, каде психичките последици може да се развиваат постепено и да бидат резултат на повеќе поврзани настани, а не на еден изолиран настан. Во такви случаи, потребно е при оценувањето на доказите да се земе предвид целокупната фактичка состојба и контекстот во кој се случило насилството, а не само одделни медицински наоди или изолирани настани. Дел од испитаниците укажуваат дека постапката пред Комисијата во практика може да се претвори во сложена доказна постапка во која жртвата повторно ги докажува последиците од кривичното дело.

³² Член 56, Закон за општата управна постапка, број на Службен весник на Северна Македонија к: 124/2015 од 23.07.2015 и Службен весник на Северна Македонија 65/2018 од 12.04.2018, доказите и податоците за кои службена евиденција води друг орган се прибавуваат по службена должност од органот надлежен за решавање, со претходна согласност на странката за користење на нејзините лични податоци

³³ Член 9, Закон за општата управна постапка, број на Службен весник на Северна Македонија: 124/2015 од 23.07.2015 и Службен весник на Северна Македонија 65/2018 од 12.04.2018

³⁴ Одговори на прашалници од адвокати и невладини организации

3. Капацитети на Комисијата

Достапните информации укажуваат дека Комисијата **не располага со доволно човечки и финансиски ресурси за целосно и навремено исполнување на законските обврски**. Недостасува административно-стручна поддршка за процесирање и подготовка на предметите, при што членовите на Комисијата, покрај својата основна функција како членови, во значителен дел ја извршуваат и административната работа.

Недостатокот на административен капацитет се одразува и врз навременото анонимизирање и објавување на решенијата, поради што значаен дел од донесените решенија не се достапни во анонимизирана форма.

Комисијата се соочува и со недостаток на член лекар специјалист, чија стручна улога е особено значајна при оценувањето на медицинската документација и последиците врз здравјето на жртвата. Во отсуство на овој член, останатите членови се соочуваат со потреба самостојно да оценуваат обемна медицинска документација или да обезбедуваат дополнителна стручна поддршка.

Ограничените финансиски средства дополнително влијаат врз можноста Комисијата да обезбедува стручни мислења и вештачења по службена должност, иако Законот ја предвидува оваа можност.

Недостатокот на човечки, стручни и финансиски капацитети, во комбинација со различниот пристап во постапувањето, може да влијае врз навременоста, воедначеноста и квалитетот на одлучувањето на Комисијата. Овие ограничувања треба да се земат предвид и при оценувањето на почитувањето на законските рокови.

Во консултациите со претставници на Комисијата беше истакната и потребата од воспоставување **посебна административно-стручна служба, односно секретаријат на Комисијата**, кој би обезбедувал континуирана административна и стручна поддршка во подготовката и процесирањето на предметите. Воспоставувањето на ваква структура би овозможило членовите на Комисијата да се фокусираат на својата основна функција – разгледување и одлучување по барањата – и би придонело кон поголема навременост и конзистентност во постапувањето. За воспоставување на ваква служба потребно е соодветно уредување во Законот, вклучително во однос на нејзиниот статус, надлежности и обезбедување на потребните човечки и финансиски ресурси.

Во однос на финансиските ресурси, потребно е да се има предвид дека Комисијата е воспоставена како посебно правно лице, но буџетското планирање и обезбедувањето средства за нејзината работа се врши преку Министерството за правда. За 2024 година е објавено дека одобрениот буџет за работа на Комисијата изнесувал 1.200.000 денари³⁵. Сепак, од достапните податоци не е доволно јасно дали овој износ ги опфаќа исклучиво средствата потребни за исплата на паричните надоместоци на жртвите или и средствата за функционирање на Комисијата, што е значајно од аспект на проценката на реалната финансиска одржливост на механизмот. Според податоците добиени од Министерството за правда преку постапка за слободен пристап до информации од јавен карактер, во 2025 година за парични надоместоци бил исплатен вкупен износ од 682.699

³⁵ Годишен извештај за работа на Комисијата за паричен надомест на жртви од кривично дело со насилство за 2024 година

денари, при што Комисијата има донесено пет решенија со кои се уважува барањето за надоместок³⁶. Дури и доколку како ориентација се земе најчесто доделуваниот износ од 500 евра, расположливите средства би овозможиле исплата на релативно ограничен број жртви. Оттука, обезбедувањето доволни и јасно издвоени средства, како за функционирањето на Комисијата така и за исплата на утврдените надоместоци, претставува важен предизвик за одржливоста и ефективното функционирање на системот, особено со оглед на значителниот пораст на бројот на поднесените барања.

4. Доказен стандард и специфичност на доказната постапка

Постапката пред Комисијата има карактер на **посебна управна постапка**, што значи дека за прашањата кои не се уредени со посебниот Закон се применуваат правилата на Законот за општата управна постапка. Оттука, и во однос на докажувањето се применуваат општите правила на управната постапка, вклучително и **начелото на слободна оцена на доказите**. Согласно член 12 од ЗОУП, кои факти ќе ги земе како докажани овластеното службено лице ги утврдува по свое самостојно уверување, врз основа на совесна и грижлива оцена на секој доказ посебно и на сите докази заедно³⁷. Во Законот за исплата на паричен надоместок на жртвите од кривични дела со насилство е наведено дека доказите се изведуваат, по правило, со читање исправи, а по исклучок Комисијата може да земе изјава од подносителот на барањето и/или други сведоци и по потреба да обезбеди стручно мислење. Во ЗОУП е наведено дека како доказни средства можат да се користат сите средства погодни за утврдување на фактите во конкретниот случај, вклучително исправи, сведочења, изјави на странките, вештачење и увид.³⁸

Специфичноста на доказната постапка пред Комисијата произлегува од нејзината поврзаност со кривичната постапка. Кога постои правосилна кривична пресуда, таа претставува значаен доказ за постоењето на кривично-правниот настан и фактите утврдени во кривичната постапка, што ја олеснува фактичката основа врз која Комисијата одлучува. Меѓутоа, Комисијата не треба да биде ограничена само на доказите од завршена кривична постапка. Таа може да бара информации, податоци и докази од полицијата, јавното обвинителство и други надлежни органи и **додека кривичната постапка е во тек**, а потоа истите да ги изведува и оценува согласно правилата на управната постапка. На тој начин, Комисијата може самостојно да ја утврдува фактичката состојба релевантна за правото на надоместок, без остварувањето на ова право да го условува со претходно правосилно завршување на кривичната постапка.

Оттука произлегува и прашањето за **доказниот стандард** што треба да го применува Комисијата. Законот не определува посебен доказен стандард, но со оглед на тоа што Комисијата не одлучува за кривична одговорност, нејзиниот доказен праг не треба да се изедначува со стандардот што се применува во кривичната постапка. Предмет на оценка не е вината на сторителот, туку дали врз

³⁶ Одобрени се 5 барања, највисокиот износ е 9000 евра, по 4.500 евра на две деца за кривично дело убиство по основ изгубена издршка

³⁷ Член 12, Закон за општата управна постапка, број на Службен весник 124/2015 од 23.07.2015 и Службен весник 65/2018 од 12.04.2018

³⁸ Член 43 од Законот за исплата на паричен надоместок на жртвите од кривични дела со насилство, Службен весник на Северна Македонија, бр. 247 од 17.11.2022 година и Член 58, Закон за општата управна постапка, број на Службен весник 124/2015 од 23.07.2015 и Службен весник 65/2018 од 12.04.2018

основа на расположливите докази се исполнети фактичките и правните претпоставки за остварување на правото на државен надоместок.

Затоа, од Комисијата не треба да се бара да го утврди кривично-правниот настан со истиот степен на сигурност како кривичниот суд, но истовремено не е доволно ниту само тврдењето на подносителот. Потребно е врз основа на целокупноста на доказите, со нивна слободна и совесна оцена, да се постигне **доволен степен на веројатност** дека се исполнети законските услови за обештетување.

5. Финансиски трошоци поврзани со постапката

Важно е што остварувањето на правото на паричен надоместок не е оптоварено со административни такси, а одредени трошоци поврзани со утврдувањето на фактичката состојба се покриваат од средствата за работа на Комисијата. Во нив спаѓаат трошоците за превод, стручно мислење и прибавување и изведување други докази³⁹.

Проблем може да настане доколку Комисијата, наместо самата да обезбеди стручно мислење или вештачење кога тоа го смета за неопходно, побара од жртвата самостојно да го обезбеди. Доколку трошокот за вештачењето изнесува околу 200 евра, тој може да претставува значителна финансиска пречка за остварување на правото, особено за жртвите во неповолна материјална состојба. Оттука, кога стручното утврдување е неопходно за одлучување, трошокот за неговото обезбедување треба да биде на товар на Комисијата, а не на жртвата.

6. Рокови за одлучување на Комисијата и односот со кривичната постапка

Рокот од 60 дена за одлучување претставува основен рок за постапување на Комисијата и треба да се применува како правило, во согласност со начелата на итност, економичност и постапување во разумен рок.

Иако Законот предвидува можност рокот да се поврзе со правосилното завршување на кривичната постапка, **тоа не треба да се толкува како општа обврска за чекање на кривичната пресуда**. Тримесечниот рок од правосилноста на кривичната одлука треба да се применува само кога исходот на кривичната постапка е неопходен за утврдување на факт од значење за одлучувањето. Во спротивно, би се создала фактичка зависност на постапката за државен надоместок од кривичната постапка, иако Законот предвидува можност за одлучување и пред нејзиното завршување. Сепак, Комисијата истакна дека **во практиката не се чека секогаш на правосилна кривична пресуда**, што го потврдува и предметот на дете жртва на тешка телесна повреда, во кој била одобрена солидарна помош од 500 евра иако сè уште немало обвинение, туку била поднесена кривична пријава и била во тек предистражна постапка.

Досегашната практика, сепак, укажува и на проблем со почитувањето на роковите. Во едно од уважените решенија, барањето е поднесено на **18.07.2025 година**, а решението е донесено на **30.04.2026 година**, односно 286 денови. Ова претставува сериозно надминување на основниот рок од 60 дена и прекршување на правилата на постапката што отвора прашање за причините за

³⁹ Член 50, Законот за исплата на паричен надоместок на жртвите од кривични дела со насилство, Службен весник бр. 247 од 17.11.2022 година

ваквото времетраење на постапката⁴⁰. Но тука, треба да се има предвид дека ограничените човечки и административни капацитети на Комисијата можат да влијаат врз навременото постапување и почитувањето на законските рокови.

За да може да се оценува почитувањето на законските рокови, во достапните, анонимизирани решенија треба да останат наведени датумот на поднесување на барањето и датумот на одлучување. Анонимизацијата на личните податоци на жртвата не треба да го оневозможи пристапот до податоци кои се релевантни за оценување на времетраењето и ефикасноста на постапката. Притоа треба да се има предвид дека ограничените човечки и административни капацитети на Комисијата можат да влијаат врз навременото постапување и почитувањето на законските рокови.

Конечно, рокот од 60 дена треба да биде правило, а поврзувањето со исходот на кривичната постапка – исклучок, кој треба да биде конкретно оправдан.

VII. ПРИСТАП ДО ПОСТАПКАТА ЗА НАДОМЕСТ НА ШТЕТА

1. Пристап до правна помош и поддршка

Меѓународните стандарди го нагласуваат значењето на навремен и бесплатен пристап до правно советување и застапување за жртвите на трговија со луѓе, вклучително и за остварување на правото на обештетување. Особено се нагласува значењето на раниот пристап до правна помош, уште од фазата на идентификација на жртвата.

Овој стандард е изречно потврден и со Директивата 2011/36/EU, како што е изменета со Директива (EU) 2024/1712. Согласно член 12(2), жртвите на трговија со луѓе треба да имаат пристап без одлагање до правно советување и вклучително и заради поднесување барање за надомест на штета. Правното советување и правното застапување треба да бидат бесплатни кога жртвата нема доволно финансиски средства.⁴¹

Извештаите на ГРЕТА го нагласуваат значењето на назначување на правен застапник веднаш штом постојат разумни основи да се верува дека некое лице е жртва на трговија со луѓе, пред лицето да даде официјална изјава и/или да одлучи дали да соработува со властите. Раниот пристап до правна помош е исто така важен за да им се овозможи на жртвите пристап до постапката за надомест на штета⁴².

а) Улогата на адвокатите и потребата од правна поддршка

Одговорите од адвокатите покажуваат дека правната поддршка во практика се смета за значајна за ефективно остварување на правото на надоместок, особено при подготовката на барањето, прибирањето документација и исполнувањето на доказните барања. Како особено сложени се посочуваат прашањата поврзани со докажувањето на психичките последици и причинско-последичната врска, особено кај жртвите на трговија со луѓе и родово базирано насилство. Согласно

⁴⁰ Решение број 08-10/10 од 30.04.2026 со кое се уважува барањето и се доделува солидарна помош на жртва на трговија со луѓе

⁴¹ Член 12(2) од Директивата 2011/36/EU, како што е изменета со Директива (EU) 2024/1712

⁴² Извештај на Грета за Трет круг на евалуација, пасус 78-80, види повеќе на [1680ac0368](#)

одговорите добиени по пат на слободен пристап до информации од јавен карактер, од вкупниот број на поднесени барања 34 биле од адвокати, а 42 се самостојно поднесени од жртвите или нивните законски застапници(20 од подносителите биле деца)⁴³.

Одговорите од подрачните одделенија на Министерството за правда покажуваат различни ставови во однос на потребниот степен на правна поддршка, дел ја истакнуваат потребата за секундарна правна помош и застапување од страна на адвокат, а значаен дел сметаат дека доволно е жртвите да се поддржат преку примарна правна помош од здруженија, правни клиници и подрачните одделенија.

б) Бесплатна правна помош

Иако бесплатната правна помош формално е достапна, одговорите од подрачните одделенија укажуваат на ограничено практично искуство со барања поврзани со постапката за паричен надоместок. Истовремено, речиси сите испитаници сметаат дека жртвите тешко би можеле самостојно да ја водат постапката без одредена форма на правна или административна поддршка.

Граѓанските организации и правните клиници се издвојуваат како важен извор на информирање и практична поддршка за жртвите, особено при подготовка на документацијата, комуникација со институциите и објаснување на постапката.

2. Информираност за правото на компензација

Навременото и разбирливо информирање на жртвите е важен предуслов за остварување на правото на паричен надоместок. Во таа насока, член 37 од Законот предвидува обврска за полицијата, јавното обвинителство, судовите, Министерството за правда, центрите за социјална работа и здравствените и социјалните установи да ги информираат жртвите за правото на надоместок, надлежниот орган, потребните обрасци, роковите и документацијата.

Комисијата, според Годишниот извештај за 2024 година, има изработено информативни материјали, обрасци и електронски содржини за остварување на правото на надоместок, кои се достапни и преку нејзината веб-страница и се дистрибуирани до институции и организации кои работат со жртви.

Податоците укажуваат дека, и покрај воспоставениот механизам, значителен дел од барањата не ги исполнувале законските предуслови, што упатува на потребата од понатамошно јакнење на информираноста на жртвите, како и на унапредување на практичната примена на механизмот за компензација.⁴⁴

Наодите од прашалниците укажуваат дека жртвите сè уште не се доволно и навремено информирани за постоењето на правото, условите и постапката за негово остварување⁴⁵. Според

⁴³ Информација добиена по пат на слободен пристап до информации од јавен карактер број УП 1 бр.19-893/2026 од 28.04.2026

⁴⁴ Национална комисија за борба против трговија со луѓе и илегална миграција. (2026, јули). *Годишен извештај за 2025 година*. Види на: <https://sl1nk.com/fglvnsz>

⁴⁵ Одговори на прашалници од адвокати и невладини организации

испитаниците, жртвите најчесто за можноста за надоместок дознаваат преку адвокати или граѓански организации, а не преку систематско информирање од страна на институциите.

Достапната практика на Комисијата дополнително укажува на значењето на јасното информирање за опфатот и условите за остварување на правото. Така, во **Решение бр. 08-29/3 од 19.06.2025** година, Комисијата одбила барање во случај на пријавено семејно насилство, при што подносителот навел дека бил навредуван, омаловажуван и изложен на пцовки, поради што претрпел страв и страдање. Врз основа на доставената потврда од полицијата за поднесена поплака, Комисијата утврдила дека настанот не може да се квалификува како кривично-правен настан во смисла на член 9 од Законот.

Оттука, информирањето не треба да се сведе само на известување дека постои право на паричен надоместок, туку треба јасно да ги опфати и основните услови за негово остварување и опфатот на Законот. На тој начин, од една страна, жртвите кои ги исполнуваат условите ќе можат навремено да го остварат своето право, а од друга страна, ќе се намали поднесувањето барања кои очигледно не ги исполнуваат основните законски услови. Тоа истовремено придонесува и за поефикасно користење на ограничените капацитети на Комисијата и нивно насочување кон предметите што спаѓаат во опфатот на Законот.

VIII. ПРАВО НА РЕГРЕС

Државниот надоместок не ја исклучува одговорноста на сторителот за надоместување на штетата. Со исплатата на надоместокот на жртвата, државата преку регрес го остварува правото да го побарува од сторителот исплатениот износ, додека жртвата го задржува правото да го бара преостанатиот дел од целосниот надомест на штетата⁴⁶.

Посебно внимание заслужува член 52 од Законот, според кој државата може да бара враќање на исплатениот надоместок и трошоците на постапката ако правото е остварено врз основа на лажни податоци, ако жртвата не пријавила релевантни факти, **или ако судот со правосилна одлука утврди дека нема елементи на кривично дело**⁴⁷.

Првите два основи (лажни податоци, непријавување на релевантни факти) се оправдани со потребата да се спречи злоупотреба на системот и исплата на надоместок без исполнети законски услови. Последниот основ отвора значајно прашање. Во овој случај, жртвата може да го оствари правото на надоместок врз основа на доказите и фактичката состојба утврдени од Комисијата во моментот на одлучувањето, без правосилна кривична пресуда, а подоцна со правосилна судска одлука да се утврди дека нема елементи на кривично дело.

На тој начин, последователниот исход на кривичната постапка може да создаде обврска за враќање на надоместокот и кога нема индикација дека жртвата дала лажни податоци или постапувала несовесно. **Ова отвора прашање на правната сигурност и легитимните очекувања на жртвата,**

⁴⁶ Член 51, Законот за исплата на паричен надоместок на жртвите од кривични дела со насилство, Службен весник на Северна Македонија, бр. 247 од 17.11.2022 година

⁴⁷ Член 52, Законот за исплата на паричен надоместок на жртвите од кривични дела со насилство, Службен весник на Северна Македонија, бр. 247 од 17.11.2022 година

особено ако исплатениот надоместок веќе е употребен за покривање на последиците од кривичното дело.

Затоа, при примената на член 52 треба да се обезбеди пропорционалност меѓу заштитата на јавните средства и заштитната функција на механизмот за компензација. Особено треба да се разгледа дали во случаи кога жртвата постапувала совесно и врз основа на расположливите докази, Комисијата разумно утврдила дека се исполнети условите за надоместок, последователното отсуство на елементи на кривично дело треба автоматски да води кон целосно враќање на исплатениот износ. Постапувањето по овој член, особено кај трговијата со луѓе, мора да се разгледува и во корелација со одлуката на Оперативниот тим кој веќе соодветно доделил статус на жртва на лицето.

Ваквата одредба може во практика да создаде **поттик Комисијата да биде порестриктивна во одлучувањето и да ја чека правосилната кривична пресуда**, иако Законот не ја поставува како општ услов за остварување на правото.

IX. ПРЕПОРАКИ

До Собранието:

- **Да се појаснат нејасните законски одредби**, особено односот меѓу член 9 и член 11 и условот за „тешко нарушување на физичкото или психичкото здравје“. Да се разгледа можноста во член 11 изречно да се опфатат жртвите на трговија со луѓе и трговија со деца како непосредни жртви. Доколку не се пристапи кон изменување на Законот, да се изработат коментар на законот или насоки за негова примена.
- **Да се преиспита структурата на видовите на државен надоместок и можноста за зголемување на максималниот износ на солидарната помош**, наместо постапката да се усложнува со докажување на повеќе одделни основи на штета, имајќи ја предвид природата на државниот механизам како форма на општествена солидарност и финансиска поддршка на жртвата.
- **Да се преиспита уредувањето на надоместот за изгубена заработувачка**, особено во однос на невработените жртви и жртвите на трговија со луѓе, со цел да се овозможи соодветно опфаќање на реалните економски последици од кривичното дело.
- **Да се појасни механизмот за регрес и враќање на исплатениот надоместок**, при што неговото спроведување не треба да создава дополнителен товар за жртвата и треба да се обезбеди баланс меѓу заштитата на јавните средства и заштитната функција на системот.
- **Да се преиспита член 26 од Законот во однос на ограничувањето за повторен последователен избор на членовите на Комисијата**, со цел да се обезбедат поголем континуитет и задржување на институционалното искуство, како и **да се усогласи одредбата за избор на членот од невладиниот сектор со постојната институционална поставеност и јасно да се утврдат регистарот и критериумите за негов избор**.
- Да се разгледа член 41 од Законот во однос на распределбата на доказните обврски меѓу подносителот и Комисијата, особено за податоците и исправите што се наоѓаат во службени евиденции на други надлежни институции.

До Министерството за правда и Владата

- **Да се зајакнат институционалните и финансиските услови за работа на Комисијата,** вклучително соодветни административни и стручни ресурси за обезбедување континуитет во работата.
- **Да се воспостават јасни и стандардизирани критериуми за проценка на физичките и психичките последици,** преку листа или категории на повреди и нарушувања и показатели за нивната тежина. Вештачењето да се користи кога е неопходно, а не како автоматски услов за надоместок.
- **Да се воспостави тарифник со распони на надоместоци** за различни категории и степени на повреди и последици, со можност Комисијата да отстапи од висината кога тоа го оправдуваат околностите на конкретниот случај.
- Да се обезбедат доволни и предвидливи буџетски средства за функционирање на Комисијата и исплата на паричните надоместоци, со зголемување на средствата согласно реалниот и очекуваниот број на барања и потребата од исплата на надоместоци во различни износи. Да се воспостави и механизам за дополнително обезбедување средства во текот на буџетската година доколку првично планираните средства не се доволни за навремена исплата на одобрените надоместоци.
- **Да се обезбеди ефективен пристап до бесплатна правна помош и правна поддршка,** со оглед на сложеноста на постапката и доказните прашања. Да се зајакне соработката меѓу Министерството за правда, адвокатите, овластените здруженија и правните клиници.
- **Да се појасни механизмот за регрес и враќање на исплатениот надоместок,** при што неговото спроведување не треба да создава дополнителен товар за жртвата и треба да се обезбеди баланс меѓу заштитата на јавните средства и заштитната функција на системот.
- **Да се воспостави редовно следење и евалуација на примената на Законот,** преку собирање и објавување анонимизирани статистички и аналитички податоци за барањата, одлуките, времетраењето на постапките и доделениот надоместок.

До полицијата, јавното обвинителство, Министерството за правда, центрите за социјална работа, здравствените и социјалните установи и давателите на бесплатна правна помош

- **Да се воспостави систематско и навремено информирање на жртвите** за правото на надоместок, условите, роковите, потребната документација и достапната правна помош, особено уште во раните фази на постапувањето со жртвата.

До Комисија за паричен надоместок на жртви од кривични дела со насилство

- При одлучувањето за барањата на жртвите на трговија со луѓе и трговија со деца, да се зема предвид одлуката на Оперативниот тим за формална идентификација на жртвата како релевантен доказ дека станува збор за идентификувана жртва, особено во однос на условот од член 11, без повторно утврдување на веќе утврдениот статус.
- **Да се обезбеди почитување на законскиот рок од 60 дена за одлучување,** а чекањето на исходот од кривичната постапка да се применува само кога тоа е неопходно за утврдување на фактите релевантни за одлучувањето.
- **При анонимизацијата на решенијата да не се отстрануваат датумот на поднесување на барањето, датумот на одлучување, видот и висината на одобрените надоместоци,** бидејќи овие податоци се релевантни за следење и анализа на практиката на Комисијата, а не овозможуваат идентификација на жртвата.

БИБЛИОГРАФИЈА

I. Национални правни извори

1. **Закон за исплата на паричен надоместок на жртвите од кривични дела со насилство**, „Службен весник на Северна Македонија“, бр. 247/2022.
2. **Закон за кривичната постапка**, „Службен весник на Република Македонија“, бр. 150/2010, 100/2012, 142/2016, 193/2016, 198/2018 и др.
3. **Закон за општата управна постапка**, „Службен весник на Република Македонија“, бр. 124/2015 и „Службен весник на Северна Македонија“, бр. 65/2018.
4. **Кривичен законик**, „Службен весник на Република Македонија“ и последователни измени и дополнувања.
5. **Закон за бесплатна правна помош**, „Службен весник на Република Северна Македонија“, бр. 101/2019.
6. **Програма за обесштетување на дете кое е жртва или е оштетено со дејствие кое со закон е предвидено како кривично дело на насилство и на други акти на индивидуално или групно насилство**, Министерство за правда.

II. Меѓународни и европски правни извори

7. **Council of Europe**, *European Convention on the Compensation of Victims of Violent Crimes*, CETS No. 116, Strasbourg, 1983.
8. **Council of Europe**, *Convention on Action against Trafficking in Human Beings*, CETS No. 197, Warsaw, 16 May 2005.
9. **European Union**, *Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims*, OJ L 101, 15.4.2011.
10. **European Union**, *Directive (EU) 2024/1712 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 amending Directive 2011/36/EU on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims*, OJ L, 2024/1712, 24.6.2024.

III. Извештаи и материјали на Советот на Европа

11. **Council of Europe – GRETA**, *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by North Macedonia – Third Evaluation Round*, соодветни делови за пристап до правда, правна помош и компензација.
12. **Council of Europe – GRETA**, *3rd Evaluation Round – Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings*, Council of Europe.

IV. Национални извештаи и институционални извори

13. **Национална комисија за борба против трговијата со луѓе и илегалната миграција**, *Годишен извештај за 2025 година*, јули 2026.
14. **Комисија за паричен надоместок на жртви од кривични дела со насилство**, информации, обрасци и материјали достапни на веб-страницата на Комисијата.
15. **Министерство за правда на Република Северна Македонија**, извештаи за реализација на Програмата за обесштетување на деца жртви на кривични дела со насилство.

16. **Комисија за паричен надоместок на жртви од кривични дела со насилство**, анонимизирани решенија анализирани во рамките на оваа анализа.
17. **Одговори на прашалници** доставени од адвокати, граѓански организации, правни клиници и подрачни одделенија на Министерството за правда, 2026.

V. Истражувања и анализи

18. **Лажетиќ, Здравкова, Права на жртвите на трговија со луѓе во судските постапки**, јули 2020.
19. **Ластрада, Положба и права на жртвите во кривичната постапка**, 2025.

VI. Компаративни извори

20. **Schadefonds Geweldsmisdrijven (Violent Offences Compensation Fund), Injury List / Letsellijst**, Kingdom of the Netherlands.
21. **Schadefonds Geweldsmisdrijven**, информации и насоки за компензација на жртви на насилни кривични дела, Kingdom of the Netherlands.

Истражувањето е изработено со финансиска поддршка на Европската унија и на Советот на Европа. Неговата содржина е единствена одговорност на авторите. Изразените ставови во никој случај не може да се сметаат дека го одразуваат официјалното мислење на Европската унија или на Советот на Европа. Земјите членки на Европската Унија одлучија да ги поврзат своите знаења, ресурси и судбини. Заедно тие изградија зона на стабилност, демократија и одржлив развој, истовремено одржувајќи ја културната разновидност, толеранцијата и индивидуалните слободи. Европската Унија се залага за споделување на своите постигнувања и вредности со држави и народи и надвор од нејзините граници. www.europa.eu www.coe.int	Советот на Европа е водечка организација за човековите права на континентот. Таа има 46 држави членки, вклучувајќи ги сите членки на Европската унија. Сите држави членки на Советот на Европа ја потпишаа Европската конвенција за човекови права, која претставува меѓународен договор за заштита на човековите права, демократијата и владеењето на правото. Европскиот суд за човекови права ја следи примената на оваа конвенцијата од страна на државите членки www.europa.eu
--	--

Кофинансиран од
Европската Унија



ЕВРОПСКА УНИЈА

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Кофинансиран и
имплементиран од
Советот на Европа

