

# ИСТРАЖУВАЊЕ ЗА КРИВИЧНО ПРАВНАТА РЕГУЛАТИВА ПОМЕЃУ ТЕОРИЈА И ПРАКСА

ИЗВЕШТАЈ ОД ПРОЕКТОТ ИСТРАЖУВАЊЕ ЗА КРИВИЧНО ПРАВНАТА РЕГУЛАТИВА  
ПОМЕЃУ ТЕОРИЈА И ПРАКСА

ПРОЕКТОТ Е ФИНАНСИРАН ОД ЕВРОПСКАТА УНИЈА

СКОПЈЕ 2018 ГОДИНА

# ИСТРАЖУВАЊЕ ЗА КРИВИЧНО ПРАВНАТА РЕГУЛАТИВА ПОМЕЃУ ТЕОРИЈА И ПРАКСА

Скопје, ноември 2018 година

Оваа публикација е изготвена со помош на Европската Унија како дел од програмата за подгрантирање во рамките на проектот Проценка на влијанието на регулативата во сенка: Промовирање на креирање политики базирани на докази. Содржината на публикацијата е единствена одговорност на Коалиција Сите за правично судење и на никаков начин не може да се смета дека ги одразува гледиштата на Европската Унија.

CIP - Каталогизација во публикација

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

343.1(497.7)(094.5)(047.31)

347.963(497.7)(094.5)(047.31)

ПЕТРОВСКА, Натали

Истражување за кривично правната регулатива помеѓу теорија и пракса / [автори Натали Петровска, Бобан Мисоски]. - Скопје : Коалиција на здруженија на граѓани "Сите за правично судење", 2018. - 48, 48 стр. ; 21 см

Насл. стр. на припечатениот текст: *Research on the criminal law regulation - between theory and practice / Natali Petrovska, Boban Misoski.* - Обата текста меѓусебно печатени во спротивни насоки. - Текст на мак. и англ. јазик. - Фусноти кон текстот

ISBN 978-608-4552-41-3

1. Мисоски, Бобан [автор]

а) Закон за Кривична постапка - Предлог-закон за измени - Влијание на регулативата - Македонија - Истражувања б) Закон за Јавно обвинителство

- Предлог-закон за измени - Влијание на регулативата - Македонија - Истражувања  
COBISS.MK-ID 108858890

**Издавач:** Коалиција на здруженија на граѓани  
„Сите за правично судење“  
Ул. Македонија 11/2-10, 1000 Скопје  
Тел/Факс: +389 2 6139874  
E-mail: [contact@all4fairtrials.org.mk](mailto:contact@all4fairtrials.org.mk)  
Web: [www.all4fairtrials.org.mk](http://www.all4fairtrials.org.mk)

**За издавачот:** д-р Мирјана Иванова Бојаџиевска,  
претседателка

**Уредник:** Натали Петровска  
извршна директорка на  
Коалицијата “Сите за правично судење”

**Автори:** Натали Петровска  
(авторка на глава 1,2 и 4)  
проф. д-р. Бобан Мисоски  
(автор на глава 3 и 4)

**Соработник:** Дарко Аврамовски

**Дизајн:** Даниел Митковски

**Печати:** Графохартија

**Тираж:** 200

# СОДРЖИНА

ВОВЕД.....	6
<b>ГЛАВА 1: Проценка на влијанието на регулативата .....</b>	<b>7</b>
I.    Вовед во ПВР процесот .....	8
II.   Досегашни генерални заклучоци.....	10
III.  Фази на ПВР процесот.....	10
<b>ГЛАВА 2: Извештај во сенка за проценка на влијанието на регулативата на предложениот закон за измени на законот за кривичната постапка.....</b>	<b>15</b>
I.    Усвојување на предложените измени.....	16
II.   Осврт на извештајот за ПВР Законот за кривичната постапка.....	17
II.1.  Опис на состојбите во областа и дефинирање на проблемот.....	18
II.2.  Цели на предлог регулативата.....	20
II.3.  Можни решенија (опции).....	20
II.4.  Проценка на влијанијата на регулативата .....	21
II.5.  Консултации .....	22
II.6.  Заклучоци и препорачано решение .....	24
II.7.  Спроведување на препорачаното решение.....	25
II.8.  Следење и евалуација .....	25
II.9.  Коментари на предложените измени.....	26
II.9.1.  Пристап до метаподатоци од комуникацијата на граѓаните без судска наредба.....	26
II.9.2.  Известување на лицата чии комуникации биле следени .....	27
II.9.3.  Известување на Собранието.....	27
II.9.4.  Орган овластен за наредување на посебни истражни мерки.....	28
II.9.5.  Намена на податоците собрани со ПИМ „следење на комуникациите“.....	29
II.10.  Усогласеност на измените со даваните препораки .....	29
<b>ГЛАВА 3: Извештај во сенка за проценка на влијанието на регулативата на предложениот закон за измени на законот за јавното обвинителство.....</b>	<b>31</b>
I.    Осврт на извештајот за ПВР Законот за јавното обвинителство .....	32
I.1.  Опис на состојбите во областа и дефинирање на проблемот.....	32
I.2.  Цели на предлог регулативата.....	35
I.3.  Можни решенија (опции).....	36
I.4.  Проценка на влијанијата на регулативата .....	37
I.5.  Консултации .....	38

I.6. Заклучоци и препорачано решение .....	39
I.7. Спроведување на препорачаното решение.....	41
I.8. Следење и евалуација .....	42
I.9. Усогласеност на измените со даваните препораки .....	43
<b>ГЛАВА 4: Сумарни заклучоци.....</b>	<b>45</b>

## ЛИСТА НА КРАТЕНКИ

ПВР	Проценка на влијанието на регулативата
ЕНЕР	Единствен национален електронски регистар
НППА	Националната програма за усвојување на правото на Европската унија
ЗКП	Закон за кривичната постапка
ЗЈО	Закон за јавното обвинителство
МИОА	Министерство за информатичко општество и администрација
МВР	Министерство за внатрешни работи
СЈО	Специјално јавно обвинителство
РМ	Република Македонија
ЕУ	Европска Унија
ГРЕТА	Експертската група на Советот на Европа за борба против трговија со луѓе
ЕСЧП	Европски суд за човекови права

## ВОВЕД

Коалицијата на здруженија на граѓани „Сите за правично судење“ е формална мрежа од 14 граѓански организации во Република Македонија која што е основана во 2003 година. Во нејзините 15 години постоење, Коалицијата се води од својата мисија односно да го следи почитувањето на човековите права и слободи, особено меѓународните стандарди на фер и правично судење се со цел да се влијае преку различни форми на дејствување за иницирање на реформи во правосудството како и да ја врати довербата на граѓаните во судството. Следејќи ја својата мисија Коалицијата се стреми кон остварувањето на својата визија, а тоа е Коалицијата да стане моќна и стабилна организација, двигател и партнер на институциите на системот во настојувањето Република Македонија да се издигне како земја во која целосно ќе се почитуваат човековите права и слободи, со посебен акцент на стандардите за правично судење. Поради сè поактуелната потреба од следење на судски предмети, а особено во областа на кривичното право, односно кривичната постапка, Коалицијата дава свој придонес во општеството преку различни анализи и истражувања во однос на позитивните прописи во делот на правосудството. Посебен осврт на состојбите во судството се дава со препораки за идни активности и реформи, сè со цел зајакнување на капацитетите на судскиот систем во државата.

# ГЛАВА 1: ПРОЦЕНКА НА ВЛИЈАНИЕТО НА РЕГУЛАТИВАТА



## I. Вовед во ПВР процесот

ПВР претставува „метод за анализа на јавните политики, кој е наменет да им помогне на креаторите на политики во дизајнот, имплементацијата и мониторингот на подобрувањата на регулаторните системи, обезбедувајќи методологија за проценка на веројатните последици од предложената регулатива и реалните последици од актуелната.“<sup>1</sup>

Овој процес има за цел да обезбеди релевантни податоци по однос на начинот на влијание на евентуалните решенија на конкретен проблем, било тоа да се позитивни или негативни, но и за ефективноста на предложените начини за постигнување на конкретната цел. Систематскиот пристап кој го овозможува ПВР процесот, остава можност на креаторите на политиките, но и на донесувачите на одлуките да ја проценат најсоодветната опција земајќи ги во предвид општествените, економските и социјаните влијанија. Она што е од особено значење за овој процес е фактот што истиот овозможува поголемо ниво на инклузивност на јавноста во сите фази на јавните политики, но и нужно вклучување на засегнатите страни кои можат да придонесат кон подобро имплементирање на регулативата, а дополнително, неговата транспарентност како битен елемент од овој процес, кој поттикнува правилно работење на државниот апарат.

ПВР процесот во Македонија започнува да се применува во 2009г. и истиот низ периодот на примена претрпува измени во насока на негово подобрување и адаптирање со светските практики. Двете клучни реформи во имплементација на овој процес се сторени во 2011г. кога се менува институционалната поставеност, па координативната улога во процесот му се назначува на МИОА, како и во 2013г. кога земајќи ги во предвид слабостите од дотогашната имплементација, овој процес се поедноставува и зголемува нивото на децентрализација на истиот. При поедноставувањето на процесот отфрлено е решението за постоење на иницијална ПВР, во која за секој индивидуален случај се утврдуваше неопходноста од спроведување на длабинска ПВР. За таа разлика, сега веќе новиот процес на ПВР е предвидено да се одвива во една фаза и да обезбеди поголема транспарентност и отчетност на креаторите на јавни политики, со тоа што истиот е задолжителен за сите закони освен за оние кои се донесуваат по итна постапка, закони за ратификација на меѓународни договори, закони со кое се врши термилошко усогласување со други закони, Буџетот на Република Македонија, Законот за извршување на Буџетот на Република Македонија, законите за задолжување и законите за гаранција.

---

<sup>1</sup> Kirkpatrick, C.H., and D. Parker. 2007. Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation? CRC Series on Competition, Regulation and Development. Edward Elgar Publishing, стр.1

Кога едно министерство ќе ги земе во предвид стратешките приоритети кои ги има зацртано владата, анализирајќи ги конкретните состојби во конкретни области во кои е неопходно подобрување, истото пристапува кон процес на планирање на промени во регулативата согласно методологијата за стратешко планирање и годишната програма за работа на владата. Со цел да се образложи суштински проблемот, министерствата пристапуваат кон анализирање на состојбите и дефинирање на проблемите, како би можеле да пристапат кон делување односно поставување на алтернативни решенија за подобрување на регулативата во случај да бидат детектирани проблеми со постоечката. Доколку како алтернатива е земена опцијата дека до разрешување на проблемот би дошло единствено преку менување на постојната регулатива, тогаш оваа опција се додава во предлогот за Годишна програма за работа на Владата. Во секој случај, при изборот на соодветна опција за подобрување на регулативата, министерствата имаат обврска да предвидат и утврдат како овие промени ќе влијаат на општествен, финансиски, социјален план и до кој степен овие импликации ќе влијаат на целокупниот државен апарат. А дополнително и ресурсите кои ќе бидат потребни за спроведување на истите, како и засегнатите страни кои ќе бидат вклучени во текот на целиот процес. Степенот на влијанието на предложената регулатива оди пропорционално со проценката на влијанието на регулативата, односно колку е поголемо влијанието на предложената измена, толку е поголема потребата од детална и темелна ПВР која треба да се спроведе.

По утврдување на алтернативните решенија за подобрување на регулативата, се користат разни методи и алатки како би можело по пат на анализа да се утврди оправданоста на најдоброто понудено решение, преку претставување на можните позитивни и негативни влијанија како и придобивите од секое од можните решенија. Врз основа пак на спроведените анализи во текот на процесот на ПВР, министерствата понатаму изготвуваат нацрт Извештај за ПВР, кој извештај дава преглед на процесот и резултатите од истиот со дел да се дообидат точни и релевантни податоци за можните влијанија, но и ја опфаќа вклученоста на засегнатите страни во целокупниот процес, нивните ставови, мислења, забелешки, како и оние кои се прифатени односно земени во предвид во предлог законот, но и оние кои не се со образложени причини за тоа.

Како квалитетна регулатива се зема регулативата која е основана на длабинска и опсежна анализа, за да се утврдат можните начини на решавање на проблемите, да се постигнат очекуваните цели, како и да се споредат позитивните и негативни влијанија, трошоците, но и бенефитите од секоја од понудените опции како евентуално можни решенија. Исто така, како услов за утврдување на квалитет на процесот се зема и начинот на подготвувањето на истиот, во смисла-транспарентно и отворено вклучување на засегнатите страни во сите фази на процесот, имајќи ги во предвид нивните сугестии и предлози, но и конзистентноста и усогласеноста на регулативата со правната рамка во исти

или слични области, нејзината разбирливост, отсуството на дополнителни оптоварувања кои би ги наметнала (административни, финансиски и сл.), а пред се и постигнување на целите поради кои била и усвоена.

## II. Досегашни генерални заклучоци

Досегашните оценки за квалитетот на спроведување на процесот на ПВР упатуваат на слаб квалитет на формуларите за ПВР, на недоволната транспарентност во самиот процес, отстапување односно непридржување кон временската рамка за спроведување на ПВР, неажурираност на податоците, отсуство на длабински и суштински анализи, што упатува на потребата од посериозна посветеност, унапредување на кадарот кој го спроведува ПВР процесот, но и потреба од суштински надзор над самиот процес. Како дополнителна слаба точка на ПВР процесот во Македонија е утврдено „формалното“, а не и „суштенско“ вклучување на засегнатите страни во консултативниот дел од процесот.

Извештајот на Европската комисија за РМ од 2016 година го оценува квалитетот на процесот на ПВР како слаб, при што укажува дека процедурите се аплицираат само формално, а воопшто не се подготвува проценка на финансиското влијание од предложената нова или од изменетата регулатива. Констатирана е неповрзаност меѓу плановите за ПВР (на министерствата) и објавените нацрт-извештаи.

## III. Фази на ПВР процесот

Врз основа на утврдената Методологија за проценка на влијанието на регулативата, процесот се спроведува во 3 фази и неколку подфази- чекори кои овозможуваат темелен и суштински пристап кон имплементација истиот.

Процесот најпрво започнува со фазата на стратешко планирање со што се утврдува потребата од донесување на регулативата, на што влијаат неколку фактори како што се: стратешките приоритети на Владата утврдени во Програма за работа на Владата и во Одлуката за утврдување на стратешките приоритети на Владата за соодветната година; преземените обврски согласно Спогодбата за асоцијација и стабилизација, Европското партнерство, Националната програма за усвојување на правото на Европската Унија, како и другите меѓународни договори ратификувани од страна на Собранието на Република Македонија; проблемите и состојбите идентификувани во текот на анализата на постојната состојба во областа/областите во надлежност на министерството; утврдената фискалната рамка и можностите на буџетот.

Следна фаза во процесот е спроведување на истиот. Основата од која се започнува овој дел на процесот е известување за истиот и анализа на состојбите

во конкретните области и областите сродни на истите, а кои се предмет на регулирање, како би можело да се утврди постоење на конкретен проблем и да се анализира неговата сериозност, комплексност и влијание, но и причините кои довеле до истиот. Разгледувањето на проблемот се одвива и низ призмата на степенот на неговото влијание на засегнатите страни, какви последици истиот предизвикува за нив, но и неговото влијание во поглед на предизвикување на штетни последици доколку не се интервенира на него. При разгледување на проблемот, од особено значење е примена на пристап кој ќе биде сеопфатен и кој ќе подразбира анализа на што е можно повеќе податоци и информации кои би произлегле од интерни извештаи, студии, податоци од државни органи и органи на државна управа и сл, меѓутоа и доколку има потреба, во зависност од сложеноста на проблематиката и ангажман на професионалци односно експерти во областа, кои дополнително би спровеле истражувања по однос на конкретната проблематика.

Откако ќе се изанализира конкретната состојба се пристапува кон дефинирање на целите кои треба да бидат постигнати со предложениот закон. Она што е важно кога станува збор за целите е тоа што истите треба да се јасно дефинирани и да водат кон решавање на конкретниот проблем односно постигнување на она што е потребно да се промени врз основа на регулативата, во никој случај целите не би требало да бидат насочени кон усвојување на предложената регулатива од причина што усвојувањето не претставува цел сама по себе, туку само еден од начините за подобрување на констатируваниот проблем.

Целите е важно да бидат конкретни, односно да бидат што е можно попрецизни-како не би оставиле простор за индивидуални толкувања, да бидат мерливи-како би можело да се потврди постигнување на целта, да бидат остварливи, реални, но и временски одредени имајќи во предвид дека временската одредница е особено битна во насока на утврдување на исполнување на целите.

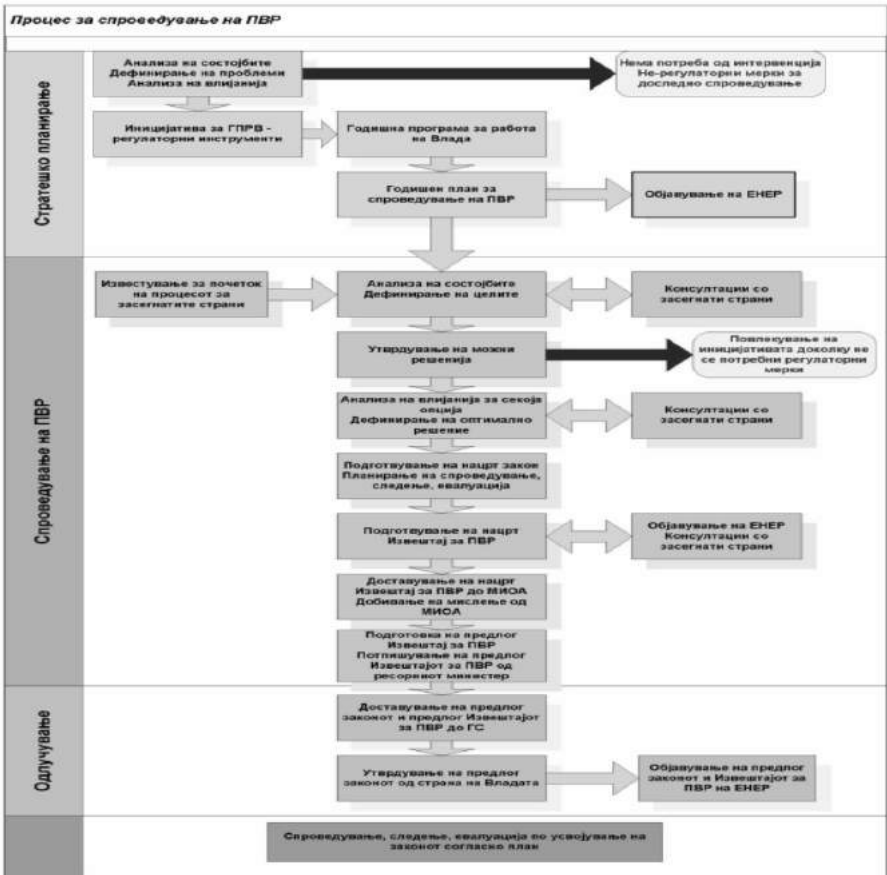
Следна чекор во оваа фаза од ПВР процесот е подготвување на извештај за ПВР кој е продукт на дотогашното анализирање, а кој понатаму се испраќа на мислење до МИОА. Извештајот за ПВР треба да обезбедни релевантни информации од анализите, консултациите и преопрачаното решение, како би можела Владата по расправање за истиот да донесе заклучоци. Во поглед на понудените решенија, се препорачува истите да бидат неколку на број, како би можело да се направи соодветна проценка и анализа за избор на оптималното решение. Овој дел од процесот е во голема мера предизвик за креаторите на ПВР извештаите од причина што многу често, овој дел од анализите се остава со оскудни податоци и алтернативи кои е невозможно да бидат споредени, анализирани и на крај одбрано оптималното решение. Од тие причини се препорачува едно од задолжително понудените решенија за конкретниот проблем да биде опцијата “не прави ништо”, која што опција е иницијална

базична линија и упатува на status quo. Во креирање на анализата, при неколку понудени решенија (а предвидениот минимум упатува на 2), оваа опција на “не прави ништо” треба да е споредена со секоја од останатите, но и секое од останатите решенија меѓусебе, како би можело да се одбере оптимално решение кон кое ќе се пристапи, а кое има најмалку финансиски импликации и ќе постигне најпосакуван ефект. По оптимизирање на решенијата и нивно рангирање согласно резултатите кои ќе бидат постигнати, се пристапува кон избор на она најефективното решение.

Основната карактеристика која треба да ја исполни овој извештај е овозможувањето на консултативен процес со засегнатите страни, како и транспарентен пристап кон самиот процес. Консултативниот процес во сите фази од процесот на ПВР е од големо значење, па затоа и акцент се става на Единствениот национален електронски регистар на кој овој извештај се објавува најмалку 10 денови пред доставување на истиот во МИОА. Иако овој рок во споредба со останатите практики претставува краток рок за можност за вклучување на засегнатите страни, дополнително што загрижува е фактот што истиот не секогаш и се почитува. Компаративните искуства по однос на ова прашање упатуваат на добрата пракса од евентуално продолжување на овој рок согласно потребите, како би можеле токму заинтересираните страни да земат партиципативно-суштисно учество во самиот процес. Консултациите со засегнатите страни како дел од целокупниот овој процес опфаќа комуникација на неколку начини како на пример: информирање на јавноста, консултации со засегнатите страни во насока на размена на мислења, ставови и искуства со цел изнаоѓање на решенија за решавање на конкретниот проблем или спроведување на предложеното решение, како и активно вклучување односно учество на засегнатите страни при креирањето на предлог-законите во формат на работни групи и сл.

По добивањето на мислење од страна на Министерството за информатичко општество и администрација се пристапува кон изготвување на предлог извештај за ПВР кој се потпишува од страна на ресорсниот министер.

Последната и трета фаза од процесот на ПВР е фазата за одлучување која подразбира доставување на предлог законот и предлог извештајот за ПВР до Генералниот секретаријат, утврдување на предлог законот од страна на Владата, по што повторно следи делот со објавување на извештајот и предлог законот на ЕНЕР. Како последователен чекот на оваа трета и последна фаза од ПВР процесот е спроведување, следење и евалуација на донесениот закон.



## Визуелен приказ на спроведување на ПВР

Предизвиците<sup>2</sup> при примена на ПВР се разноразни, меѓутоа она што е како заедничка проблематика констатирано, како од домашните така и од странските искуства се преголемата фокусираност врз економските индикатори, непредвидливоста на процесот, политичките влијанија, расчекорот помеѓу теоријата и праксата, но и проблеми при имплементација од типот на контрола на квалитет од страна на надзорен орган, структурни проблеми- ПВР најчесто се прави доцна во регулаторниот процес, односно откако одлуките се направени, култура на промени- ПВР бара значајна промена во културата на однесувањето меѓу регулаторите, политичарите, групите на интерес и општата јавност.

<sup>2</sup> Модел за анализа на ефективност на проценката на влијанието на регулативата, Наталија Шикова

Процесот на ПВР во Македонија се уште се перцепира на ниво на формално исполнување на некоја пишана процедура, а не на ниво на клучен доказ за прифаќање или одбивање на конкретна политика. На овој начин, многу погрешно се дава легитимитет на еден конкретен и претходно зацртан чекор, кон на пример евентуално менување на регулативата, наспроти реално оценување на потребите и влијанието од истата.

Литературата упатува на повеќе видови на индикатори за ПВР процесот, кои можат да дадат една слика за квалитетот на формуларите, но и на процедурата на ПВР процесот. Овие индикатори се поделени во неколку категории и истите посочуваат на тоа дали се задоволени одредени критериуми кои се поврзани со категориите:

- Процедурата за спроведување на ПВР;
- Суштината на процесот ПВР;
- Улогата на ПВР во демократско општество, отсликана преку категоријата транспарентност.
- Индикатор за форма
- Критериум за квалитет на формуларите на ПВР

Погорепосочените критериуми, како и индикаторот за формални аспекти-формуларите за ПВР, претставуваат основ врз кој се базира критериум според кој сумарно се оценува квалитетот на формуларите за ПВР.

Токму низ призмата на овие неколку индикатори, во продолжение ќе бидат разгледани Законот за кривична постапка и Законот за јавно обвинителство-два суштински закона од областа на правосудството, а кои изворната потреба за менување и унапредување ја црпат од посочените Итни реформски приоритети, а понатаму и Стратегијата на Владата односно Планот 3/6/9.

**ГЛАВА 2:**  
**ИЗВЕШТАЈ ВО СЕНКА ЗА ПРОЦЕНКА НА**  
**ВЛИЈАНИЕТО НА РЕГУЛАТИВАТА НА**  
**ПРЕДЛОЖЕНИОТ ЗАКОН ЗА ИЗМЕНИ НА ЗАКОНОТ**  
**ЗА КРИВИЧНАТА ПОСТАПКА**



Со оглед на тоа што ЗКП претставува закон кој директно влијае врз правичноста на судските процеси, како и врз крајниот ефект на задоволување на правдата, овој закон бил повеќе пати менуван со цел да се надминат одредени недостатоци во постапките. Кривичната постапка во Македонија беше целосно променета со изгласувањето на новиот Закон за кривичната постапка во 2010 година, а кој закон започна да се применува во декември 2013г. Промените на кривичната постапка и носењето на нов закон беа дел од реформите во судството преку кои требаше да се подобри ефективноста и ефикасноста на постапките и да се надминат честите одложувања, долготраењето на постапките, но и да се подобри непристрасноста на судот. Поради тоа новиот Закон за кривичната постапка го воведо акузаторниот, односно англо-саксонскиот модел на кривична постапка во тој поглед, со кој систем главната улога во воедењето на постапките се префрла од надлежноста на судот врз јавните обвинители.

Со започнувањето на примена на новиот ЗКП, Коалицијата започна тематски мониторинг над примената на овој закон во пракса, како и ефектот од промените на кривичната постапка врз посакуваните резултати за подобрување на правичноста на судските процеси. Иако беа детектирани недостатоци во новиот ЗКП, кои како такви беа истакнувани и од судиите, обвинителите, адвокатите и академската заедница, сепак ЗКП не претрпе никакви измени од неговата примена во 2013г. Со започнувањето на реформските процеси, односно носењето на планот 3-6-9 и Стратегијата за реформа во судството, меѓу другото беа предвидени и измени на ЗКП. Поради тоа што ова се првите измени на ЗКП откако истиот започна да се применува, сметавме дека посебно внимание е потребно да се посвети на мониторинг и евалуација на процесот за ПВР на овој закон.

## I. Усвојување на предложените измени

Во завршната фаза на изготвувањето на оваа анализа, на ден 30.10.2018г. на 35тата седница на Собранието на РМ, со 85<sup>3</sup> гласа “ЗА” е усвоен Предлог-Законот за изменување и дополнување на ЗКП.

Она што е особено важно и кое би сакале да го адресираме како проблем е фактот што текстот на овој предлог закон кој беше усвоен, воопшто не беше јавно и транспарентно објавен на ЕНЕР, ниту пак засегнатите страни имаа можност да дадат свои забелешки, сугестии и предлози по однос на законскиот текст. Практично целиот остаток од процесот, по неговото објавување на ЕНЕР во месец 11/2017, со нацрт извештај и нацрт на законот, е “прескокнат” за јавноста, па така од последната вест која засегнатите страни ја имаа по однос на

---

<sup>3</sup> Записник од гласање на 35та седница на Собраието на РМ од 30.10.2017г. достапно на следниот линк: <https://www.sobranie.mk/materialdetails.nspx?materialId=f0229736-6e1c-4be7-9a98-0dbd52897869>

првичното прикачување на нацртот на текстот на овој закон објавен на ЕНЕР, како и тогашната можност од коментирање на истиот, кои коментари патем не се инкорпорирани и веројатно не се земени во предвид при креирањето на предлог законот, она што е последно јавно достапно за јавноста поврзано со овој закон, е усвојување на измените и дополнувањата на истиот на собраниска седница по скоро 1г. Од погоре наведените информации, би можеле само да донесеме заклучок за неправилно и нецелосно имплементирање на процесот на ПВР за ЗКП и отсуство на елементот на транспарентност во истиот.

## II. Осврт на извештајот за ПВР Законот за кривичната постапка

Од аспект на квалитет на процесот на ПВР за овој закон, анализата ќе биде извршена низ неколкуте индикатори кои опфаќаат процедурални прашања, суштинскиот елемент на процесот, неговата транспарентност, почитувањето на формалниот процес за ПВР, како и квалитетот на формуларите.

Тргнувајќи од воведот на извештајот кој се однесува на техничките податоци, а пред да навлеземе во суштинско анализирање на содржината на истиот, можеме да заклучиме дека скоро сите полиња од образецот на извештајот се технички пополнети, но ако навлеземе во подетално анализирање ќе увидиме дека во полето каде се предвидува обврската за подготовка на предлог законот, не се наведени како аргументација за промена ниту Годишната програма за работа на Владата, ниту НППА, ниту е тоа врз основа на заклучок на Владата, туку селектиран е делот кој упатува на „друго“, при тоа не наведувајќи образложение што се подразбира со тоа. Временските рокови за објавување на нацрт извештајот на ЕНЕР и негово доставување до МИОА исто така се уредно наведени, но отсуство податок за добиено мислење од страна на МИОА по однос на овој извештај. Со цел да го санираме овој недостаток на податок, до надлежното министерство упативме барање за пристап до информации од јавен карактер во кој го баравме овој податок, но за жал до моментот на изработка односно печатење на оваа анализа, се уште немаме добиено информација од МИОА. Дополнително, иако како датум за доставување на предлог за закон до ГС е наведен 12/2017, овој рок не е испочитуван, а како доказ за тоа е доставениот допис од страна на Министерство за правда, повторно на барање за пристап до информации од јавен карактер, во кој се наведува работните групи кои работат на овој закон, се уште ја немаат завршено работната верзија на предлог законот односно дека текстот на предлог законот е се уште во подготовка.

## II.1. Опис на состојбите во областа и дефинирање на проблемот

Долгогодишната политичка криза која што својот најголем пик го имаше во 2015г. , а како резултат на прислушваните телефонски разговори на над 20.000 граѓани во РМ, упати на фактот дека е неопходно да се пристапи кон длабоко и суштинско реформирање во сите сфери на општеството. Со делегирање на Европската комисија на група на експерти кои ќе работат на македонските прашања, по однос на сериозните тектонски пореметувања во областа на владеење на правото, меѓународната заедница ја понуди својата помош како државата полесно да излезе од оваа криза, а воедно и да пристапи кон реформирање, водејќи се токму по изготвените препораки кои ќе послужат како појдовни точки при подготвувањето на Итните реформски приоритети потребни на краток рок. Експертската група идентификуваше неколку клучни области во кои се неопходни итни интервенции, помеѓу кои се најдоа и пресретнувањето на комуникациите и судството и обвинителството.

Водени од оваа потреба, но и препораките на меѓународните експерти, домашните експертите кои работеа на предлог законските измени, лоцираа неколку сегменти од ЗКП во кои е неопходно да се интервенира, а меѓу кои се вбројуваат посебните истражни мерки, пристапот до метаподатоци од комуникацијата на граѓаните, правосудната полиција односно воведување на овластените службени лица на Министерството за одбрана кои работат на откривање и пријавување на кривични дела и сл.

Наративот од текстот на извештајот за ПВР во овој дел-опис на состојбите директно упатува на следење на препораките на групата од високи експерти за системски прашања од владеење на правото, со образложение дека работата на овој закон и останатите во оваа група на закони, се базирани на претходно изготвени анализи по кои што се води формираната работна група, а истата е сочинета од експерти и претставници од сите правни институции и надлежни министерства. Воопшто не се наведува дека евентуалната потреба од изменување и дополнување на ЗКП е надминување на невоедначеното толкување поради непрецизност на одредени законски одредби и нивната практична примена, хармонизирање со новодонесените директиви на ЕУ и исполнување на препораките од ГРЕТА<sup>4</sup>, како што впрочем е наведено во самата Нацрт стратегија за реформи во правосудството.

Текстот упатува на конкретните измени кои се предлагаат и полињата кои имаат потреба од подобрување, но не и на конкретен опис на состојбите, ниту пак дефинирање на проблемот од каде доаѓа и самата потреба од реформирање.

---

<sup>4</sup> <http://www.pravda.gov.mk/Upload/Documents/2017-2022.pdf>

Пристапено е кон локализирање и нумерација на одредбите кои се менуваат, па така се прецизира точно кои одредби се менуваат и на што овие измени се однесуваат.

Имено, првиот сет на членови на предлог измените упатуваат на опфатот на правосудната полиција, па покрај постојните категории лица, се предлага да се додадат и овластените службени лица на Министерството за одбрана кои работат на откривање и пријавување на кривични дела. Следниот предложен член упатува на изедначување на домашната со јуриспруденцијата на ЕСЧП по однос на укинувањето на мерката притвор. Додека пак веќе следната групација на измени предвидуваат основ за примена на посебна истражна мерка за лице за кое е распишана меѓународна потерница за кривично дело од член 253 од ЗКП. Во овој дел потребата од измени на овој член се должи на преземените активности на Република Македонија преку Министерството за внатрешни работи во областа на меѓународната кривично правна соработка. Формираниот ФАСТ(ФАСТ) (Fugitive active search team) тимот на МВР на РМ, влезе во европската мрежа на ENFAST(ЕНФАСТ) (European network of fugitive active search team) на тимови за активна меѓународна потрага по лица. Приемот на Република Македонија во оваа европска мрежа подразбира и целосно исполнување на задачите и обврските кои произлегуваат од самото членство како од нормативен така и од практичен аспект, па по порценка на регулативата и длабоки анализи, констатирано е дека во рамки на нашиот ЗКП е предвидено делумно решение по однос на овие прашања. Предложените измени произлегуваат од практичните искуства во областа на меѓународната потрага и од направената компаративна анализа на нашето законодавство со законодавството на земјите во ЕУ (Германија, Австрија и Хрватска) каде функционираат овие тимови, а со цел прилагодување на домашното со европското законодавство во оваа област, преку создавање законска основа за дополнување на примената на посебните истражни мерки за целите на активна меѓународна потрага по лица.<sup>5</sup> Но за жал оваа аргументација не е наведена во самиот извештај за ПВР.

Се предлага и проширување на посебната истражна мерка „користење на лица со прикриен идентитет за следење и собирање на информации или податоци“, во насока и за снимање, покрај постојното следење и собирање на информации и податоци. Се пристапува и кон предлог за измени на опфатот на кривични дела за кои можат да се применат посебните истражни мерки, па така се предлага проширување на кривични дела против вооружените сили(Глава XXIX од Кривичниот законик).

---

<sup>5</sup> Предлог закон за изменување и дополнување на ЗКП, ноември 2017, достапен на: <http://www.sobranie.mk/materialdetails.nspx?materialId=f0229736-6e1c-4be7-9a98-0dbd52897869>

Членот 9 од нацрт на предлог законот, интервенира во членот 257 од ЗКП, каде во ставот 2 се врши допрецизирање на одредбата за содржината на наредбата, со намера да се надминат досегашните недоречености кои во практиката предизвикуваа проблеми, а особено кога има наредби кои содржат повеќе телефонски броеви, а само еден идентификациски број, што е суштиски проблем при спроведувањето на мерката. Во овој член има интервенција и во дел каде се додаваат четири нови става согласно кои се предвидува што треба анонимизирианиот примерок на наредбата (од ставовите (1) и (2) на чл.257 од ЗКП) да содржи и кој ја врши самата анонимизација.

Понатаму, се интервенира во одредбите кој предвидува запирање на посебните истражни мерки, па така идејата на оваа предлог измена е по постигнувањето на целите поради кои се определени ПИМ или пак доколку престанат да постојат основите врз основа на кои истите се одобрени, ЈО или судот, во зависност од надлежноста, веднаш да пристапат кон нивно запирање. Но и се доуредуваат одредби кои се однесуваат на комуникации кои што операторите се обврзани да ги задржуваат согласно Законот за електронски комуникации, како и се интервенира во утврдување на рок за носење на решение со кое се одобрува обвинителниот акт.

Како основна причина во извештајот, за донесување на овој предлог закон се наведува дека е “надминување на слабостите во однос на посебните истражни мерки, особено во делот на следењето на комуникациите кои беа наведени во извештаите на меѓународните организации, а посебно во двата извештаи на г. Прибе.”<sup>6</sup>

## II.2. Цели на предлог регулативата

Како цел на предлог регулативата во извештајот се наведува усогласувањето со меѓународните стандарди и најдобри практики во оваа област, а при тоа, во ниту еден момент не се дефинирани ниту основните ниту специфичните цели на предложениот закон. Дополнително, како потреба за носење на измените на овој закон, во делот од извештајот кој упатува на опис на проблемот е точно дефинирана проблематиката за носење на измени, а во овој дел се пристапува кон генерализација и воопштување на потребата во насока на “усогласување”.

## II.3. Можни решенија (опции)

Имајќи во предвид дека базична точка за примена на ПВР во делот на можни решенија, секогаш упатува на status quo состојбата или опцијата “не прави

---

<sup>6</sup> Види ја ПВР анализата на Предлог законот за измени и дополнување на ЗКП од 2017 година

ништо” која компаративно треба да биде разгледана со уште минимум две понудени опции, врз основа на кои, а по проценка на најоптималното, би можело да се пристапи кон избор на најсоодветното решение, во конкретниов случај имаме ситуација од само две понудени опции. Едната е опцијата “не прави ништо” чиешто дефинирање во конкретниов случај оди во насока на оставање на правна празнина од причина што останатиот пакет закони од оваа област би бил пуштен во процедура за нивно донесување и при тоа не дефинира што би претставувало оставањето на правната празнина и другата опција “донесување на Закон за изменување и дополнување на ЗКП”, кој воопшто не дава јасна слика како ќе придонесе за подобрување на состојбите, доколку се донесат предложените измени.

Ова е можеби и најпроблематичниот дел од недоволната аргументираност во овој извештај. Предлагачот очекува пристапување кон прифаќање на предлог измените на законот со единствено образложение дека опцијата “не прави ништо” ќе овозможи правна празнина поради носење на други закони, при тоа нема соодветна аргументација кој е бенефитот од прифаќањето на алтернативата со промена на регулативата и како оваа опција сама по себе значи подобрување на состојбите. На овој начин јавноста не може да добие јасна слика и да добие вистински сознанија поради кои се предлага интервенција во законот.

## II.4. Проценка на влијанијата на регулативата

При спроведување на анализа за ПВР, во делот на проценка на влијанието, предвидено е да се утврдат трошоците и евентуалните добивки, финансиските импликации кои би ги имале деловните субјекти, други групи и граѓаните, во зависност од тоа на кого се однесува предлогот на закон, но и влијанијата врз економијата, социјалните влијанија, влијанијата врз животната средина и здравјето на луѓето, како и други видови влијанија во зависност од областа, понатаму трошоците и ресурсите кои се потребни за спроведување, следење и контрола, но и евалуација на секое од можните решенија, прифаќањето односно отпорот кој би можел да се јави при спроведувањето, како и негативните или несаканите ефекти и влијанија.

Во предлог законот за изменување и дополнување на ЗКП изготвен од страна на Министерството за правда, иницијално е наведена оцена за финансиските последици на предлог законот врз буџетот и другите јавни финансиски средства, па така оцената на финансиските последици од предлог законот упатува дека одредбите од истиот ќе имплицираат финансиски последици врз Буџетот на Република Македонија. При оценката пак дали спроведувањето на законот повлекува материјални обврски за одделни субјекти,

овој предлог закон посочува дека средствата за спроведување на законот ќе се обезбедат од Буџетот на Република Македонија.<sup>7</sup>

Во извештајот пак за ПБР, во делот на проценка на влијанијата по сектори, освен во делот на фискални влијанија, ниту една од останатите категории нема дополнување ниту кратко образложение. Иако, во оваа категорија-влијанија е оставен простор за позитивни и негативни влијанија на секоја од опциите, во извештајот отсуствуваат било какви податоци кои експликативно ги опишуваат влијанијата. Не е јасно зошто не се пристапило кон проценка барем на дел од овие влијанија, поточно за пример би ги земале економските, кога во самиот предлог закон се внесуваат одредби кои упатуваат на дефинирање на “овластени службени лица на Министерството за одбрана кои работат на откривање и пријавување на кривични дела “? Се поставува прашањето-дали овие лица ќе повлечат со себе промени во систематизацијата на работни места на пример, дали ќе бидат дополнително регрутирани како нов кадар, дали министерството има доволно финансии да ги поднесе овие промени или ќе треба дополнително да се алоцираат средства кои што ќе ги следат овие промени. Дополнително, извештајот не опфаќа ниту проценка на административните влијанија и трошоци, поточно трошоци за спроведување на предлогот и трошоци за почитување на регулативата. Во отсуство на концизни податоци односно прецизни бројки, во овој дел од извештајот доволно би било да е наведено дека истите би можеле дополнително да се утврдат.

## II.5. Консултации

Теоријата познава две групи на засегнати страни- “внатрешни”, во кои се вбројуваат министерствата и другите органи на државната управа, кои можат да имаат поделена надлежност или интерес во предлог регулативата и “надворешни” во кои се вбројуваат деловните субјекти, синдикати, невладини организации, здруженија и фондации, групи на граѓани и граѓаните кои се засегнати или на кои директно се однесува предлог регулативата. Во зависност од тоа која група е вклучена во консултациите и процесот на ПБР, зависат и начините на нивно вклучување и прибирање на мислења, сугестии и предлози.

Консултациите со засегнатите страни како дел од целокупниот овој процес опфаќа комуникација на неколку начини како на пример: информирање на јавноста, што претставува еднонасочно циркулирање на информациите, консултации со засегнатите страни во насока на размена на мислења, ставови и

---

<sup>7</sup> Предлог на закон за имзнеување и дополнување на законот за кривичната постапка, Министерство за правда, ноември 2017

искуства со цел изнаоѓање на решенија за решавање на конкретниот проблем или спроведување на предложеното решение.

Во нацрт извештајот, согласно методологијата на ПВР би требало да биде даден преглед на процесот на консултации каде се наведуваат засегнатите страни кои учествувале во процесот и начинот на нивно вклучување, ставовите искажани во текот на јавните расправи, односно мислењата, забелешките и сугестиите добиени по писмен пат или објавени на ЕНЕР и порталот Е-демократија<sup>8</sup>. Меѓутоа, во просторот за делот на засегнати страни и начин на нивно вклучување во овој извештај има празнина и воопшто не е наведено дали и на кој начин се опфатени засегнатите страни во консултативниот процес на ПВР за предлог измените, ниту пак е посочено евентуалното функционирање на работна група, нејзиниот состав или сл. Што првично упатува на заклучокот дека ниту еден претставник од засегнатите страни, кои би требало да ги дебатираат и детално анализираат измените на законот, не е вклучен. Меѓутоа, по прибрани информации од страна на Министерството за правда по принципот на пристап до информации од јавен карактер, бевме известени дека со Решение за формирање на работна група за изготвување на Закон за изменување и дополнување на ЗКП бр. 08-1490/1 од 22.02.2018г. изготвено од страна на Министерот за правда, формирана е работна група составена од 13 претставници, која подоцна се проширува со уште 5 претставника, кои доаѓаат од правосудни институции, академската фела, претставници од адвокатската комора и сл.

Во нацрт извештајот е предвидено и да се наведуваат и мислењата, забелешките и сугестиите кои биле вградени во предлогот на закон, како и оние кои не биле прифатени од страна на министерството со образложение за причините. Меѓутоа и во овој дел, наративот на извештајот упатува на фактот дека предлогот на законот е доставен на мислење до Министерство за финансии, Министерство за информатичко општество и администрација, Министерството за внатрешни работи, Секретаријатот за законодавство, Врховниот суд на Република Македонија, Јавното обвинителство на Република Македонија и Јавното обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите, но повторно отсутува податокот дали од страна на сите овие министерства и органи односно институции се добиени мислења, дали истите се евентуално вклучени и земени во предвид, а доколку не се, повторно би требало да се даде соодветно образложение зошто е тоа така.

Имајќи ја во предвид важноста на учеството на генералната и стручната јавноста, како и на граѓанскиот сектор при подготовката на законите, особено

---

<sup>8</sup> Методологија за ПВР, Влада на РМ Службен Весник на РМ бр.107 од 30.07.2013



нивни интервенции во процесот на изработка на законите, сметаме дека токму отсуството на овој елемент кој би можел да се перцепира низ призмата на додадена вредност во креирање на регулативата, би можел да придонесе кон намалување на транспарентноста на самиот процес, намалување на квалитетот на истиот, но и губење на евентуалната понатамошна поддршка при следење на имплементирање на регулативата. Ова невклучување на засегнатите страни, не само што не го задоволува начелото на инклузивност и на транспарентност при носењето на законите,<sup>9</sup> туку овие закони потоа можат да добијат третман на октроирани решенија.

## II.6. Заклучоци и препорачано решение

Нацрт извештајот е предвидено да содржи опис на препорачаното решение преку кое ќе се постигнат целите на предлогот на закон, како и начините за спроведување на препорачаното решение вклучувајќи го и следењето и евалуацијата на предлогот на закон.

Во конкретниов случај, може да се нотира дека отсуствува споредбен преглед на позитивните и негативните влијанија на можните решенија, особено ако се земе во предвид дека единствено кратко образложение кое е дадено во овој дел се однесува на тоа што, кога не би се донел овој закон односно констатацијата- “Доколку законот не биде донесен лоцираните слабости во оваа сфера би се провлекувале и во иднина.”<sup>10</sup> Наведените ризици во спроведувањето и примената на секое од можните решенија е повторно дел од извештајот во кој недостасува наратив и образложенија. Во случај кога единствена претходно спомнатата опција покрај “не прави ништо” е донесување на измени на законот, неопходно е да се опише каков би бил ефектот од опцијата “не прави ништо”, можноста за status quo и продлабочување на лоцираните слабости во постапката, иако неправилно би било базирање на потребата од законски измени само поради фактот што “не прави ништо” практично и не е опција.

Од друга страна пак, анализирајќи го делот од нацрт извештајот на ПВР за ЗКП, кој се однесува на образложение на препорачаното решение можеме да констатираме единствено опис на членовите кои се опфатени со предлог измените, нивно групирање по клучни области во кои се интервенира, во голема мера пресликан текстот на предлог измените, но не и образложение на истите од аспект на тоа како овие интервенции би ја подобриле регулативата и зошто се избрани како препорачано решение. Имајќи во предвид дека извештајот треба да биде напишан на јасен и концизен начин, со едноставна терминологија како би

---

<sup>9</sup> Компаративни добри практики на примена на ПВР и можности за нивна имплементација во Македонија, Близнаковски Јован

<sup>10</sup> Нацрт извештај за ПВР на ЗКП изготвен од Министерство за правда на РМ

можело да се добие појасна претстава и кај пошироката јавност, конкретниов извештај термилошки воопшто не е адаптиран на речник на лица кои не се правници или пак доволно упатени во оваа област.

## II.7. Спроведување на препорачаното решение

Првиот дел од спроведувањето на препорачаното решение се однесува на утврдувањето на потребата од менување на закони и подзаконска регулатива во областа или други сродни области. Во овој дел од извештајот неговите креатори одговориле кратко и јасно со “да”. При тоа, не се дадени никакви дополнителни податоци по однос на тоа кои закони и во која насока е потребно да се усогласат односно менуваат.

Вториот дел од спроведувањето на препорачаното решение се однесува на рокот за донесувањето на потребните подзаконски акти, при што во овој случај во извештајот за ПВР анализата за измените на ЗКП во членот 14 се пропишува дека подзаконскиот акт од член 9 ставот (б) од овој закон министерот за правда ќе го донесе во рок од 90 дена од неговото влегување во сила, кој рок претставува реална проценка на оптимален временски период за негово изготвување.

Третиот пак дел од спроведувањето на препорачаното решение, во кој се наведуваат надлежните државни органи за спроведување на истото, креаторите на ПВР извештајот ги наведуваат поединечно институциите како што се Министерство за внатрешни работи, Оперативно техничка агенција, правосудна полиција, јавно обвинителство, судови, а кои би биле засегнати и надлежни за спроведување на предложените законски измени.

Во финалниот дел од овој сектор- спроведувањето на препорачаното решение, а кој се однесува на активностите за обезбедување на ефикасно спроведување на предлогот на закон, изготвувачот нема наведено ништо иако согласно методологијата за изготвување на ПВР, овој дел е недозволиво да остане непополнет. Во краен случај соодветно е да се констатира дека дополнително би биле утврдени активностите кои би биле преземени. Во секој случај е неопходно да се спомене дека со оглед на фактот дека одредбите кои се предлагаат се тесно поврзани и со Законот за следење на комуникациите, Законот за електронски комуникации и Законот за одбрана, неопходно е да се очекуваат интервенции и усогласување и со овие закони.

## II.8. Следење и евалуација

Оваа последна секција од извештајот е предвидена за следење и евалуација на примената на оптималното решение за кое погоре зборувавме, а во конкретниов случај очигледно за промената на ЗКП. Наративот на извештајот упатува на мониторинг на примената на законот од страна на истите оние органи

односно институции кои се надлежни за спроведување на избраното решение-Министерство за внатрешни работи, Оперативно техничка агенција, правосудната полиција, јавното обвинителство, судовите. Додека пак евалуацијата од ефектите на спроведување на законот ќе се опсервираат низ призмата на спроведувањето на посебните истражни мерки и односот кон ефикасноста во справувањето со криминалот<sup>11</sup>. Во конкретниов случај отсуствуваат стриктно поставени параметри и евентуални индикатори преку кои би можело да се мери односно евалуира примената на предложената регулатива.

## II.9. Коментари на предложените измени

На прикачениот нацрт-предлог за измени и дополнување на ЗКП, на ЕНЕР, во предвидениот законски рок, дел од граѓанските организации и индивидуалци доставија свои коментари и видувања по однос на предлог измените, но и упатија на потреба од менување во некои слични области со оние предложените.

Овие коментари<sup>12</sup> воглавно се поделени во неколку области и се однесуваат на:

### II.9.1. Пристап до метаподатоци од комуникацијата на граѓаните без судска наредба.

Подносителите регаираат на доставувањето на податоци до ЈО односно ставот 8 од членот 287 од ЗКП во кој се наведува дека „на барање на јавниот обвинител операторите на јавни комуникациски мрежи и даватели на јавни комуникациски услуги се должни да достават податоци за остварени контакти во комуникацискиот сообраќај во врска со остварените комуникации што операторите се обврзани да ги задржуваат согласно закон.“

Имено, тие сметаат дека мерката за доставување податоци за остварени контакти во комуникацискиот сообраќај во врска со остварените комуникации е веќе еднаш содржана во член 252 од истиот закон како посебна истражна мерка: увид во остварени телефонски и други електронски комуникации. Па оттука, дефинирањето на член 287, став 8 би претставувало заобиколување на заштитните механизми предвидени кај посебните истражни мерки. Тие дополнуваат и дека задржувањето на податоците за комуникацискиот сообраќај во рок од 12 месеци треба да биде преиспитано во Законот за електронските

---

<sup>11</sup> Види извештај за ПВР на ЗКП, ноември 2017

<sup>12</sup> Коментари на предлог законите за реформа на безбедносно-разузнавачките служби, со фокус на следењето на комуникациите, Подносителите на коментарите: Евротинк – Центар за европски стратегии, Хелсиншки комитет за човекови права на Република Македонија, Аналитика тинк-тенк, Асоцијација за развојни иницијативи ЗЕНИТ, Форум за истражување на безбедносните политики „Секуритас“, Трпе Стојановски, Гордан Калајчиев

комуникации поради тоа што ја нарушува приватноста и заштитата на личните податоци на граѓаните, дефинирани во Уставот. Упатуваат на нелогичност од аспект на фактот дека за посебната истражна мерка физичко следење на лица е потребна наредба од судија, а за електронско следење на лицата преку нивните телекомуникациски метаподатоци, предложеното законско решение не бара судска наредба. Како аргументација е наведена пресуда на Европскиот суд на правдата од 2014 година, со која е поништена Директивата за задржување податоци, по што Европската комисија ги повикала државите членки на Унијата да ги прилагодат своите национални законодавства. Имајќи во предвид дека Република Македонија, како држава кандидатка за членство, во иднина би имала и за обврска да го усогласи своето домашно законодавство со она на ЕУ. Подносителите на коментарите предлагаат да се избрише овој став.

### **II.9.2. Известување на лицата чии комуникации биле следени**

Во овој дел се посочува на чл. 262 од ЗКП го дефинира процесот на известување на засегнатото лице и одердува дека „по прекинување на посебните истражни мерки, ако тоа не штети на постапката, по барање на засегнатото лице, јавниот обвинител ќе му ја достави писмената наредба. Засегнатото лице барањето може да го достави и до судот.“

Подносителите посочуваат на потребата од воведување на обврска засегнатите лица задолжително да се известат за посебните истражни мерки по нивното прекинување, а правото на пристап до овие информации да може да се дерогира само кога може да се докаже дека ќе доведе до попречување или прејудување на кривичното гонење, но такво дерогирање да може да направи само независно тело.

Понатаму се предлага пропишување на правни лекови кои би можеле да се користат во случаите кога одредено лице смета дека му се прекршени правата со следење на комуникациите од страна на надлежните органи. Меѓу другото, лицата чии комуникации се следат да имаат законска можност на приговор до Дирекцијата за заштита на личните податоци за употребата на нивните лични податоци. Непрофитни организации кои дејствуваат во сферата на заштита на приватноста и личните податоци да добијат законско право да можат да поднесуваат приговори и да ги застапуваат засегнатите лица од следењето комуникации.

### **II.9.3. Известување на Собранието**

Член 271 го дефинира известувањето за примената на посебните истражни мерки, при што налага дека „Јавниот обвинител на Република Македонија еднаш годишно доставува извештај за посебните истражни мерки до Собранието на Република Македонија што се побарани во претходната календарска година.“

Извештаите на јавниот обвинител за примената на посебните истражни мерки да ги содржат сите законски пропишани податоци (вклучително и оние за трошоците и образложение во случаите кога мерките не ги дале очекуваните резултати) прикажани на конзистентен начин, како и суштински податоци за ефективноста на работењето на ЈО односно судот, која би произлегла од бројот на поднесени, прифатени и одбиени барања. Подносителите на коментаритре упатуваат и на потребата од внесување и на статистички податоци за тоа дали и колку барања имало за обезбедување метаподатоци до странски провајдери на интернет услуги, како што се Twitter, Facebook, Gmail и други., како и бројот на следените предмети на кривично дело и бројот на уништени записи од посебните истражни мерки.

Со оглед дека не е дефиниран рокот за поднесување на погорниот извештај, поднесувачите препорачуваат извештаите да се објавуваат на веб-сајтот на Јавното обвинителство најдоцна до крајот на февруари во тековната година за претходната година. Ова од причина што Собраниската комисија за надзор над примената на мерките за следење на комуникациите исто така има должност да поднесува годишен извештај до Собранието на Република Македонија за претходната календарска година, најдоцна до крајот на месец февруари во тековната година, согласно член 41, став 1 од Законот за следење на комуникациите, па врз основа на тоа, пред да го поднесе својот извештај, Собраниската комисија мора да има увид во извештајот за примена на посебни истражни мерки од Јавниот обвинител.

Дополнително како предлог во оваа насока е и објавување на информации од страна на судовите на годишна основа колку барања добиле за следење на комуникациите, за колку лица се однесувале барањата, од кој орган се побарани, по која основа, а исто така и колку такви барања одбиле, а колку одобриле.

#### **II.9.4. Орган овластен за наредување на посебни истражни мерки**

Интервенција на законскиот текст во овој дел се однесува на тоа кој орган е овластен за наредување на посебните истражни мерки. Мерките од членот 252 став (1) точки 1, 2, 3, 4 и 5 по образложено барање на јавниот обвинител ги определува судијата на претходната постапка со писмена наредба, додека пак мерката за следење на телекомуникациските метаподатоци (членот 252 став (1) точки б) ја определува јавниот обвинител со писмена наредба, без претходна судска наредба. Во овој дел на коментарите се упатува на нелогичност и спротивност на чл.17 од Уставот на РМ што дозволува отстапување од неповредливост на тајноста на комуникациите само врз основа на одлука на суд, но и на чл 18 од Уставот кој што ја гарантира сигурноста и тајноста на личните податоци. Оваа аргументација е во насока на фактот што за посебната истражна мерка физичко следење на лица е потребна наредба од судија, а за електронско следење на лицата преку нивните телекомуникациски метаподатоци (преку

метаподатоците може да се следи како и со кого и колку често комуницираат, а може да се следи и речиси континуирано нечија локација и движење), предложеното законско решение не бара судска наредба.

Предлагачите во оваа насока даваат препорака да се предвиди измена на овие одредби, со која и мерката од членот 252 став (1) точка 6 (следење телекомуникациски метаподатоци) по образложено барање на јавниот обвинител да ја определува судијата на претходната постапка со писмена наредба. Додека пак во членот 256 да се предвиди дополнително тело што ќе одлучува за определување на посебни истражни мерки кога станува збор за сензитивни случаи – следење на комуникациите на новинари и адвокати – кои често се наоѓаат во позиција да мора да гарантираат дискреција или тајност на изворите на важни податоци за нивната работа.

#### **II.9.5. Намена на податоците собрани со ПИМ „следење на комуникациите“**

Предлагачите во овој дел упатуваат на неопходноста од преиспитување на членовите 255 и 263 од Законот за кривичната постапка за да се осигури дека собраните податоци од следењето на комуникациите се однесуваат на намената за којашто е издадена наредбата и се собрани податоците. Имено, таа намена е собирање податоци за однапред одредени кривични дела и лица – или утврдување на лица кои користат телефонска, друга линија или мејл адреса која е предмет на кривично дело.

### **II.10. Усогласеност на измените со даваните препораки**

Со оглед на фактот дека само една од препораките дадени во коментарите од групата на ГО со индивидуални експерти се совпаѓа со предлог измените во нацрт законот, од аспект на усогласеност на измените со дадените препораки можеме да констатираме дека оваа препорака не е прифатена, ако се земе во предвид последниот законски текст усвоен од Собранието на РМ на ден 30.11.2018г.



**ГЛАВА 3:**  
**ИЗВЕШТАЈ ВО СЕНКА ЗА ПРОЦЕНКА НА**  
**ВЛИЈАНИЕТО НА РЕГУЛАТИВАТА НА**  
**ПРЕДЛОЖЕНИОТ ЗАКОН ЗА ИЗМЕНИ НА ЗАКОНОТ**  
**ЗА ЈАВНОТО ОБВИНИТЕЛСТВО**



Законот за јавното обвинителство ги уредува надлежноста, основањето, укинувањето, организацијата и функционирањето на јавното обвинителство, основите и постапката за именување и разрешување на јавниот обвинител на Република Македонија, основите за престанок на функцијата јавен обвинител на Република Македонија, основите за избор и разрешување на јавните обвинители, основите за престанок на функцијата јавен обвинител, како и други прашања во врска со работата на јавното обвинителство. Ова е уште еден закон кој бил менуван неколку пати поради потребата за унапредување на ефикасноста во постапувањето на јавните обвинители, како и зајакнување и професионализирање на јавните обвинители и нивната независност во постапувањето.

Како што беше и претходно спомнато, со промените на ЗКП во 2013 година се промени и моделот на кривичната постапка, со што главната функција особено во претходната постапка е дадена на јавните обвинители. Со оглед на тоа што новиот модел на кривичната постапка бара голема ангажираност на јавните обвинители во спроведувањето на истрагите, нивно раководење со правосудната полиција, како и поголема ангажираност во текот на главната расправа, Законот за јавното обвинителство е уште еден од законите кои имаат директно или индиректно влијание врз правичноста и исходот на кривичната постапка.

## **I. Осврт на извештајот за ПВР Законот за јавното обвинителство**

### **I.1. Опис на состојбите во областа и дефинирање на проблемот**

Причините за интервенцијата во Законот за јавното обвинителство, чии што измени и дополнувања се обработени според ПВР методот, односно за кои е изготвена ПВР од страна на Министерството за правда и објавени на веб страницата на ЕНЕР во 2017-та година, првенствено се темелат на една потесна област од надлежноста на Јавните обвинители. Имено, согласно надлежноста на јавните обвинители во случај кога до нив допира глас дека од страна на овластените службени лица во Министерството за внатрешни работи и други државни органи се пречекорени службените овластувања и се повредени слободите и правата на граѓаните тие имаат право и должно да бараат веднаш да им се достават податоци за тоа дали е покрената постапка за утврдување одговорност против овие лица, како и за текот, односно резултатот од спроведената постапка. Во овие случаи Јавниот обвинител по службена должност покренува постапка за утврдување одговорност и за утврдување оправданост од употреба на огнено оружје од овластените службени лица во Министерството за внатрешни работи и други државни органи што имаат овластувања врз основа на закон, чија употреба има за последица смрт или тешка

телесна повреда. Притоа, Јавниот обвинител по службена должност го добива извештајот од надлежната служба во Министерството за внатрешни работи за утврдување на оправданоста од употреба на огнено оружје од страна на полициските службеници и службеници на други државни органи што имаат овластувања врз основа на закон, чија употреба има последица смрт или тешка телесна повреда.

Во оваа насока, согласно увидената состојба на недоволна ефикасност на надворешната контрола врз телата за спроведување на законот, нотирани во повеќе извештаи од релевантни меѓународни и домашни институции кои што работат на полето на заштитата на човековите права, како и повеќето пресуди на ЕСЧП во кои е утврдено дека во РМ имало повреда во однос на процедуралниот аспект од овој член поради тоа што властите не спровеле ефикасна истрага по наводите на жалителот за полициска бруталност. Притоа, согласно констатираните состојби во ПВР е утврдено дека проблемите на неактивноста на механизмите за надворешна контрола во определена мерка се базираат и на самата надлежност на Јавните обвинители, со што е потербно да се пристапи кон законска измена во насока на зајакнувањето на положбата на Јавните обвинители, како и воведувањето на посебни истражни тимови кои што, согласно предвидените одредби во ЗКП за посебните истражни центри, би им помагале на јавните обвинители во ефикасното гонење на сторителите, а со тоа и подобрување на затекнатите состојби.<sup>13</sup>

Анализирајќи ги состојбите и дефинираниот проблем во овој ПВР извештај, а особено имајќи ги предвид останатите ПВР извештаи објавени на ЕНЕР<sup>14</sup> за предложените измени и дополнувања на позитивната регулатива во РМ, не може да не бидеме задоволни од нивото на предложениот опис на состојбите во Република Македонија, врз основа на кои се поднесува ПВР за предложените измени на Законот за јавно обвинителство.

Сепак, во насока на подобрување на ПВР, сметаме дека во овој дел, описот на состојбите би требало да биде унапреден со определени емпириски податоци кои што би служеле како поддршка на вака образлежните законски овластувања на јавниот обвинител. Со други зборови, сметаме дека описот согласно усвоените

---

<sup>13</sup> Види ја ПВР анализата на Предлог законот за измени и дополнување на ЗЈО од 2017 година, стр.2, достапна на:  
[https://ener.gov.mk/default.aspx?item=pub\\_regulation&subitem=view\\_reg\\_detail&itemid=anV6DBUIJ\\_Ds3dtx0Uav4og](https://ener.gov.mk/default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_reg_detail&itemid=anV6DBUIJ_Ds3dtx0Uav4og)

<sup>14</sup> Види: Анализа на процесот на креирање на регулативите преку изготвување на проценка на влијанието на регулативата во 2010, Уредници Јасмина Брезовска, Неда Корунска Аврамовска, Данче Даниловска-Бајдевска, Фондација Институт отворено општество – Македонија, Скопје, 2011 г. стр.6, 17 и сл.

препораки за изработка на ПВР<sup>15</sup>, би требало да има дополнителна експликација во насока на јасно и недвосмислено детерминирање на предметната проблематика врз основа на која е потребно да се спроведе законската интервенција. Што значи дека во овој случај, неведени се актуелните законски овластувања уредени во Законот за јавното обвинителство и во ЗКП, но недоволно е јасно определена причината за донесувањето на измените и дополнувањата на Законот за јавно обвинителство.

Дотолку повеќе при наведувањето на причините за предлагањето на измените на Законот за јавното обвинителство, согласно предложената ПВР анализа сметаме дека се дадени основни насоки на проблемот, но сепак тој не е целосно образложен. Затоа сметаме дека има простор за унапредување. Односно, од понуденото објаснување може да заклучиме дека освен на лицата кои што се непосредно упатени на обработената тематика, на пошироката јавност не и се целосно објаснети основите поради кои се предложени законските измени.

Притоа, евидентно е дека, при објаснувањето на причините за измената на Законот за јавно обвинителство во изготвената ПВР анализа, како поддршка на предложените измени, се оперира само со звучни релевантни имиња од полето на институциите за мониторинг и заштита на човековите права како изготвувачи на овие извештаи и анализи, без да се наведат и конкретните референци или барем конкретните заклучоци од цитираните извештаи како и линкови каде овие извештаи би можеле да се анализираат. На тој начин, доколку изготвената анализа за ПВР на Законот за јавното обвинителство би ги содржел наведените податоци, ПВР процесот во конкретниот случај би имал поголема тежина и видливост во јавноста, а пред се имајќи ги предвид начелата за транспарентност и отчетност.

Дотолку повеќе, сметаме дека во поднесената ПВР анализа за Законот за јавното обвинителство е потребно да се наведат дополнителни јасни и конкретни причини зошто е потребно да се направи законската интервенција, односно кои се конкретните проблеми евидентирани во набројаните извештаи поради кои е потребно формирање на посебно одделение во Јавното обвинителство за гонење на кривичните дела од организиран криминал и корупција кое што би се занимавало со гонење само на сторителите на полицијата и на затворската полиција на кривични дела сторени во службата, како и за насилнички криминалитет сторен од страна на овие лица.

---

<sup>15</sup> Види ги членовите 10 и 11 од Упатството за начинот на постапување во работата на министерствата во процесот на спроведување на проценка на влијанието на регулативата, Влада на РМ, Службен веник на РМ бр.106/2013

## I.2. Цели на предлог регулативата

Во поглед на наведувањето на целите кои што би се постигнале со предложените измени во Законот за јавно обвинителство, во предложената ПВР анализа се наведува дека преку измените на законот ќе се воведат ефикасна контрола над работата на полицијата преку воспоставување на надворешен механизам, со што пак, од друга страна би се задоволеле други повисоки цели, како зајакнување на довербата во полицијата и поткревање на нејзината транспарентност воопшто, како и зголемувањето на ефикасноста во борба против несоодветното постапување во различните сектори во МВР.<sup>16</sup>

Имајќи ги предвид овие цели, сметаме дека изготвувачот на ПВР во некоја смисла не целосно ги објаснил истите. Па така, може да заклучиме дека предлагачот штеди на зборови, бидејќи целите поради кои и се предлага законската примена заслужуваат поголемо внимание. Без оглед на фактот дека реалниот исход од предложените законски измени се однесуваат само на формирање на посебно одделение во рамките на Јавното обвинителство за гонење на сторителите на кривични дела од областа на организираниот криминал и корупцијата кое што би било специјализирано за гонење на службените лица со полициски овластувања и припадници на затворската полиција кои што сториле првенствено насилнички кривични дела при вршењето на службените овластувања, но и надвор од нив, сметаме дека исходот од овие измени би имало мнгу подалекусежни цели.

Токму затоа сметаме дека целите не се целосно елаборирани, бидејќи ефикасната контрола врз полицијата во овој случај, е само крајната цел. Далеку позначајната цел што би се вовела преку овие законски измени се базира врз фактот дека преку нив се зголемува ефикасноста на кривичниот прогон на лицата кои што евентуално би сториле вакви кривични дела, а од друга страна сметаме дека крајната цел на зголемување на довербата во полицијата, согласно како што е наведено во ПВР, не може да се исполни само со измените во ЗЈО.

Односно, измените во ЗЈО може делумно да ја исполнат целта за воведување на надворешен механизам за контрола, но сепак, крајната ефикасност и успешност на овој модел зависи од тоа колку во практиката јавните обвинители и нивните истражители би имале можност за целосна, искрена и отворена соработка со припадниците на полицијата. Токму затоа, од клучно значење за функционирањето на ова одделение е неговата врска со полицијата,

---

<sup>16</sup> Види ја ПВР анализата на Предлог законот за измени и дополнување на ЗЈО од 2017 година, оп. цит. стр.3

а особено со организационата единица во Министерството надлежна за вршење внатрешна контрола и професионални стандарди.

Конечно, сметаме дека е потребна правилна експликација на целта „воведување на надворешен механизам за контрола“, бидејќи и од досегашната системска поставеност и надлежноста на ЈО и на истражителите припадници на истражните центри, како што се замислени и уредени со ЗКП, улогата на ЈО се предвидува како надворешна контрола врз законитото работење на припадниците на полицијата и затворската полиција.

Токму затоа со предложените измени на ЗЈО сметаме дека само се зголемува специјализацијата и самостојноста на јавните обвинители што би работеле во ова посебно одделение во рамките на Јавното обвинителство за гонење на кривичните дела на организиран криминал и корупција. Со што несомнено би се зголемила нивната професионалност и ефикасност.

### 1.3. Можни решенија (опции)

При анализата на образложението на предложените можни решенија, изготвувачот на оваа ПВР анализа, сосема оправдано, се задржува на делот на можните решенија, со кои би се интервенирало во позитивната законска регулатива.

Од податоците во ПВР анализата може да констатираме дека и покрај фактот дека е дадено солидно објаснување, сметаме дека предлагачот не е доволно детален. Имено, во оваа пригода изготвувачот на ПВР дава кратка анализа на изворните решенија според кои е изработен македонскиот модел на надворешна контрола на полициските службеници, наведувајќи дека македонскиот модел првенствено е базиран врз „молдавскиот“ и „словенечкиот“ модел, со што македонскиот законодавец ја прифатил опцијата за воведувањето на посебно одделение во рамките на Јавното обвинителство за гонење на сторителите на кривични дела од областа на организираниот криминал и корупцијата надлежно за гонење на сторителите на кривични дела при вршење на службените дејствија, како и за кривични дела сторени од овие лица извршени надвор од службата, но со употреба на сериозна закана, сила, или средства за присилба што предизвикале смрт, тешка телесна повреда, телесна повреда, или се состоеле во противправно лишување од слобода, мачење и друго сурово, нечовечно или понижувачко постапување и казнување доколку со закон е предвидено кривично гонење по службена должност.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Види ја ПВР анализата на Предлог законот за измени и дополнување на ЗЈО од 2017 година, оп. цит. стр.3

Сепак, имајќи ја предвид целта на ПВР што е да допре до сите чинители од заинтересираната јавност, сметаме дека согласно претходните опсежни активности како подготовка на предложениот закон, има доволно база за давање на посеопфатна и поширока експликација на понудените опции за решавање на проблемот.

Токму затоа сметаме дека во оваа пригода би требало да се дополнат соодветни линкови или да се дадат дополнителни објаснувања за предностите на разгледуваните модели, а врз основа на кои се создадени предложените измени во ЗЈО<sup>18</sup>.

Сепак, и преку краткото напоменување на повеќето модели врз основа на кои што се базираат предложените измени, сметаме дека јавноста во голема мерка може да добие вистински сознанија, без подетално навлегување во истите, за целите поради кои се предлага интервенцијата во законот.

#### 1.4. Проценка на влијанијата на регулативата

Во рамките на делот проценка на влијанијата на регулативата се обработуваат економските влијанија, фискалните влијанија, социјалните влијанија, административните влијанија и влијанијата на предложената регулатива врз животната средина. За жал, од поднесената ПВР анализа за овој закон е очигледно дека недостасуваат проценки на влијанијата, односно дадени се само оскудни податоци во една реченица само за фискалните влијанија. Притоа, неведено е дека само предложението измени во Законот за јавното обвинителство ќе предизвикаат фискални импликации и дека средствата за негова имплементација се предвидени во Буџетот на РМ.<sup>19</sup>

За жал, и во оваа ПВР, опстојува утврдената практика на отсуство на елаборација на економските влијанија од предложената регулатива.<sup>20</sup> Во таа насока, не можеме да се согласиме со изготвувачите дека нема економски влијанија, особено имајќи го предвид фактот дека се основа посебно одделение во рамките на јавното обвинителство за гонење на сторители на кривични дела од областа на организираниот криминал и корупција, што повлекува и посебен истражен тим, како и посебна административна служба. Ваквите законски предлози и тоа како имаат финансиско и економско влијание, било директно или индиректно во однос на јавните финансии. Оваа забелешка и тоа како има значење посебно имајќи ги предвид констатациите нотирани во неколку

---

<sup>18</sup> Така и: Методологија за проценка на влијанието, Влада на РМ, особено во делот. 2.2.1. Службен весник на РМ бр. 107/2013 г.

<sup>19</sup> Види ја ПВР анализата на Предлог законот за измени и дополнување на ЗЈО од 2017 година, оп. цит. стр.4 и сл.

<sup>20</sup> Види: Анализа, оп. цит. стр.21

извештаи<sup>21</sup> од НВО-секторот кој ја следи работата на судовите, каде поради немање на доволно кадар во јавните обвинителства често пати се одлагаат рочиштата. Ова значи дека креирањето на ново одделение на јавното обвинителство во ниту еден случај не би можело да се формира преку преземање на кадар од постојните обвинителства, туку би требало да има и нови вработувања, што од друга страна, пак, претставува финансиска и фискална импликација по Буџетот на РМ.

Слична состојба можеме да констатираме и при анализата на административните влијанија, особено во контекст на фискалните и економските влијанија, како и кај определувањето на социјалните влијанија, бидејќи овие полиња од извештајот за ПВР се оставени празни.

## 1.5. Консултации

Во рамките на делот „Консултации“ од моделот за изготвување ПВР се анализира процесот на вклученост на засегнатите страни во фазата на изготвувањето на предложениот закон, како и се прави анализа на добиените и вградени или одбиени мислења од надворешните засегнати странки во поглед на предложената регулатива. Оваа фаза е од клучно значење за ПВР од едноставна причина што го дава моментот на учеството на јавноста во процесот на креирањето на регулативата, преку што може да се оцени генералната прифатливост на предложените законски решенија и одекот на стручната и генералната јавност кон истите.

Имајќи ги предвид податоците од ПВР анализата за вклученоста на засегнатите странки при подготовката на законски измени на Законот за јавното обвинителство, можеме да бидеме задоволни од нивото на опфатеност на чинителите во оваа фаза од изготвување на регулативата.

Па така, согласно податоците од ПВР анализата за предложените измени на Законот за јавното обвинителство, може да видиме дека на предложените измени им претходела опсежна подготовка од тим составен од релевантни од национални и меѓународни учесници. Па така, Министерството за внатрешни работи (МВР), уште во јуни 2015-та година поднело барање до Советот на Европа за поддршка и техничка помош при воспоставувањето на надворешниот механизам за контрола над работата на полицијата. Во таа насока, биле спроведени два меѓународни проекти финансирани од Советот на Европа и од

---

<sup>21</sup> Забелешката за немање доволно кадар на ЈО, што е причина за одлагање на судските рочишта е нотирана во повеќе извештаи од мониторинг на судските постапки во РМ, спроведени од страна на „Коалицијата Сите за правично судење“, достапни на [http://all4fairtrials.org.mk/wp-content/uploads/2018/06/Analiza\\_2017\\_OBSSE.pdf](http://all4fairtrials.org.mk/wp-content/uploads/2018/06/Analiza_2017_OBSSE.pdf) или <http://all4fairtrials.org.mk/wp-content/uploads/2017/12/INL-Analiza-2017-Final-MKD-Korica.pdf>

ЕУ чија цел резултирала со предлагање на низа на законски измени за подобрување на работата на полицијата, како и воведување на ефикасен надворешен механизам за нејзина контрола. Притоа, изготувачот на ПВР анализата наведува дека за подготовката на предложените законски измени биле одржани шест средби на работната група во периодот од месец септември 2016-та година до месец април 2017-та година, како и една тркалезна маса за стручната јавност во Скопје на која биле презентирани предложените законски измени за воведувањето на независен надворешен механизам за контрола над работата на вработените во МВР со полициски овластувања и затворската полицијата.<sup>22</sup>

За жал, покрај добро сработениот прв дел од оваа ПВР анализа, отсутуваат какви било податоци во однос на влијанието на надворешните засегнати лица при спроведение јавни расправи и консултации. Имено, со оглед на така широкиот опсег на инволвираност зачудува како е воопшто можно, во ПВР анализата да нема податоци од последиците и влијанието на јавноста. Во таа насока се доведува во прашање целисходноста на одржаните јавни настани.

## 1.6. Заклучоци и препорачано решение

Во рамките на овој дел од ПВР се анализираат неколку сегменти. Првиот сегмент се однесува на анализа на позитивните и негативните влијанија на можните решенија преку нудење на две опции за носење и носење на предложените законски измени. При што разбирливо изготвувачот на ПВР се осврнал врз опцијата за носење на законот. Во оваа пригода, сосема накратко е наведено дека носењето на предложените измени на Законот би имале последица од поправање на согледаните недостатоци.<sup>23</sup>

За жал и во оваа пригода останува впечатокот дека е потребно да се обрне поголемо внимание врз заклучоците и препорачаното решение. Дотолку повеќе што при изготвувањето на овој Предлог-закон се направени пошироки анализи, неприфатливо е препорачаното решение да се објасни само во една реченица!

Вториот сегмент се однесува на анализата на ризиците во спроведувањето и примената на секое од можните решенија наведени во првиот дел. Притоа, за жал изготвувачот на ПВР анализата на Законот за јавното обвинителство погрешно сметал дека со самото донесување на законот нема да има воопшто некакви или никакви ризици. Односно дека донесувањето на законот е само по себе решение без било какви евентуални спорни точки во неговата имплементација. Целта на изготвувањето на овој дел од ПВР анализите е да се

---

<sup>22</sup> Види ја ПВР анализата на Предлог законот за измени и дополнување на ЗЈО од 2017 година, оп. цит. стр.4

<sup>23</sup> Види ја ПВР анализата на Предлог законот за измени и дополнување на ЗЈО од 2017 година, оп. цит. стр.5



утврдат можните слаби точки при евентуалната имплементација на регулативата, со што во иднина би се имало дополнителна стратегија за нивно надминување или подобрување. Впрочем овој дел од секој ПВР е значаен бидејќи на предложената регулатива и го вдахнува духот на реалноста и ја соочува со можните проблеми и ризици кои што може да се наметнат при нејзината реализација во практиката. Со самото детектирање на проблемите на овој начин, во оваа пригода е многу полесно и пронаоѓањето на излезните решенија.

Имајќи ја предвид конкретната ПВР анализа, сметаме дека предлагачот би требало да се осврне на ризиците од практичната примена од евентуално изгласаните промени во ЗЈО. Односно, како што напомавме погоре, кои се силните страни, како и како би се надминале евентуалните ризици, кои несомнено постојат.

Имено, еден од најочигледните ризици за правилното и воопшто за функционирањето на предложените измени, е дека посебното одделение за гонење на сторителите на кривични дела поврзани со службената положба или надвор од неа на припадниците на полицијата и затворската полиција нема да има пристап до доказите или би имал ограничена соработка со посебната организациона единица во Министерството надлежна за вршење внатрешна контрола и професионални стандарди или одделението би останало со непотполн состав или со недоволни финансиски средства, а со самото тоа и не би можело ефикасно да ја спроведува својата надлежност.

Третиот сегмент се однесува на образложението на препорачаното решение. Во рамките на овој дел од ПВР анализата на Законот за јавното обвинителство во целост и детално ги има раскажано предложените измени на законот. Притоа изготвувачот на ПВР во овој случај не дава пошироки објаснувања на предложените законски измени, туку се осврнува конкретно на кои членови во постојниот закон се врши интервенцијата и/или кои се новите членови преку кои се воведува механизмот за надворешната контрола врз полицијата, уредена преку основањето на посебното одделение за истражување и гонење на кривични дела сторени од лица со полициски овластувања и припадници на затворската полиција во рамките на Јавното обвинителство за гонење на сторителите на кривичните дела од областа на организираниот криминал и корупција.

Сепак, сметаме дека дополнителен квалитет на овој извештај би му дала експликацијата на тековната состојба, како и проширена анализа на причините за оваа законска измена, како и во кој дел очекуваните резултати од конкретните предлози за законски измени, покрај елаборацијата на истите, конкретно би ја подобриле сегашната состојба.

## 1.7. Спроведување на препорачаното решение

Практичната примена на препорачаното решение согласно методологијата за изработка на ПВР се согледува низ четири аспекти. Значењето на ваквата поделба во голема мерка е од значење за утврдување на ефикасно и ефективно применување на предложените законски измени и дополнувања, како и влијанието на ова решение во однос на позитивно-правниот нормативен систем. Првиот дел од спроведувањето на препорачаното решение се однесува на утврдувањето на потребата од менување на закони и подзаконска регулатива во областа или други сродни области. Интересно, во овој случај изготвувачот на ПВР извештајот одговорил само кратко со зборовите „Да“.<sup>24</sup> За жал, во овој случај немаме наведено никакви дополнителни податоци во однос на кои закони и во која насока е потребно да се менуваат овие закони.

Веројатно во овој случај изготвувачот на ПВР анализата погрешно сметал дека согласно погорните податоци за инволвираност на чинителите од повеќе други министерства, во оваа пригода нема потреба од повторно наведување во кои останати други закони би била потребна интервенција како резултат на промената на Законот за јавното обвинителство. Дотолку повеќе, сметаме дека ваквиот одговор е далеку од соодветен за оценка на ефикасноста и ефективноста од примената на предложената законска регулатива, бидејќи токму овој дел е од суштествено значење за предлагачите на законот. Од едноставна причина што само преку постоењето на видлива стратегија и план за работа може и правилно да се спроведуваат законските измени. Токму затоа сметаме дека во оваа пригода неоправдано е да не се даде прецизен одговор за тоа кои се следните законски измени кои што би биле донесени како резултат на предложените измени, а имајќи ја предвид неконтрадикторноста и целесообразноста на правниот систем во целина. Прецизните одговори од овој тип, во ПРВ анализите во голема мерка се значајни бидејќи преку нив може да се поткрене и ефикасноста во работата на јавните служби во РМ, имајќи го предвид фактот дека парцијалните законски интервенции во правниот систем несомнено влијаат на системот како целина.

Вториот дел од спроведувањето на препорачаното решение се однесува на рокот за донесувањето на потребните подзаконски акти, при што во овој случај изготвувачот на ПВР анализата за измените на Законот за јавното обвинителство истакнал дека истражниот центар во рамките на Одделението ќе се формира во рок од 60 дена од денот на влегувањето во сила на законските измени. При анализата на овој одговор, сметаме дека изготвувачот на ПВР анализата секогаш треба да оперира со реалистички термини, едноставна причина што во спротивно

---

<sup>24</sup> Види ја ПВР анализата на Предлог законот за измени и дополнување на ЗЈО од 2017 година, оп. цит. стр.7

ваквите одговори се третираат како „список на желби“. Аргументот за ова го наоѓаме во фактот дека истражните центри за прв пат законски се предвидени уште во ЗКП од 2010-та година, но за прв пат вистински истражен центар имавме основано со донесувањето на Законот за СЈО од 2016-та година. Така што сметаме дека овој рок, е реален, само под услов доколку навистина се има политичка волја за негово исполнување. Покрај овој одговор, сметаме дека изготвувачот на извештајот треба и да се осврне и врз останатата регулатива, односно да одговори дали има потреба од носење на дополнителни подзаконски акти, како на пример актите за систематизација или пак, потребна е само промена/адаптирање на постојните акти, а со цел правилно имплементирање на новото одделение во рамките на системот на јавното обвинителство во РМ.

Сосема коректен одговор во рамките на ПВР анализата на Законот за јавното обвинителство наоѓаме во рамките на третиот дел од спроведувањето на препорачаното решение, во кој се наведуваат надлежните државни органи за спроведување на истото. Па така, во оваа пригода соодветно се набројани државните органи што се надлежни за спроведување на предложените законски измени.

Конечно, во последниот дел од од спроведувањето на препорачаното решение што се однесува на активностите за обезбедување на ефикасно спроведување на предлогот на закон, изготвувачот сосем накратко навел дека за ефикасното спроведување на предложените законски измени е потребно организирање на обуки за надлежните органи во врска со новото законско предложено решение.

Во насока на задоволување на начелата на транспарентност, јавност, но и ефикасност и ефективност, сметаме дека во оваа насока, би било корисно да се наведат фискалните импликации од оваа активност, како и обемот и опфатот на предложените обуки, временскиот рок на обуките и кои лица би биле слушатели на овие обуки. Нема податоци за изготвување на евентуална дополнителна пропратна литература која што би служела како поткрепа на обуките.

Во однос на конкретниот договор, очигледно е дека напишаното е премногу општо и генерално, а со самото тоа информацијата нема никакво квалитет.

## 1.8. Следење и евалуација

Последниот дел од секоја ПВР анализа е посветен на следењето и евалуацијата на спроведувањето на предложената регулатива. Притоа, во рамките на следењето на правилната примена на овој закон, правилно е наведено дека примената на законот ќе ја следи Јавното обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција, преку посебното Одделение за истражување

и гонење на кривични дела сторени од лица со полициски овластувања и припадници на затворската полиција, додека евалуацијата пак ќе биде правена низ призмата на ефикасноста на постапувањето на јавното обвинителство по овој вид предмети.<sup>25</sup>

Во овој дел немаме забелешки на одговорите по однос на следењето и евалуацијата на ефектите од примената на предложението измени во законот, бидејќи во овој случај се работи за воведување на ново одделение во рамките на постоечката хиерархиска и субординирана организациска на јавното обвинителство во РМ, па согласно тоа, сосема правилно се наведени методите на следењето на имплементацијата и евалуацијата на резултатите од оваа предложена законска измена.

Во иднина, а со цел зголемување на квалитетот на ПВР, би требало овие експликации да бидат проширени, за на пошироката јавност да и биде појасен начинот на мониторинг и евалуација, а со цел задоволување на интересите на начелото на јавноста како едно од суштествените елементи на ПВР процесот.

Од друга страна, пак, дефинитивно во иднина би требало да се размислува за воведување и на надворешни начини за оценка на работата на јавното обвинителство од страна на надворешни т.н. “watch dog” агенции од цивилниот сектор. Дотолку повеќе би требало да се предвидат институционални механизми за инклузивност на извештаите што овие агенции од цивилниот сектор ги изготвуваат. Што значи било овие извештаи да бидат разгледувани од страна на засегнатите органи на посебни седници, или организирање на посебно тело во рамките на Министерството за правда што би имало задача да ги следи реформите на законите, а со тоа и да ги анализира извештаите на овие “watch dog” агенции од цивилниот сектор, со што согласно нивните препораки и заклучоци во иднина би биле земени предвид при градењето на идните стратегии за реформа и развој на правниот систем во РМ.

## **I.9. Усогласеност на измените со даваните препораки**

Имајќи го предвид фактот дека се работи за специфични измени на Законот за јавното обвинителство кои што тангираат еден мошне специфичен и горлив проблем во РМ, а истиот е третиран и преку два меѓународни проекти, сметаме дека предложението измени во целост ги задоволуваат дадените препораки за измени во позитивната регулатива.

---

<sup>25</sup> Види ја ПВР анализата на Предлог законот за измени и дополнување на ЗЈО од 2017 година, оп. цит. стр.7.

Од друга страна пак, со оглед на фактот дека таргетираните измени во ПВР извештајот во целост се инкорпорирани во поопширните нацрт измени на Законот за јавното обвинителство кои што се сè уште во фаза на работна група, сметаме дека е нужно потребно спроведување на поопширни јавни дискусии и организирање на тркалезни маси со присуство на соодветните случни лица од специфичните професионални структури, а со цел нивно јавно анализирање и оценка во поглед на ефикасноста, издржаноста и целесообразноста на понудените законски измени. Токму поради тоа, во оваа пригода не сме во можност да оцениме дали останатите нацрт предложени измени, кои се сè уште во една рана фаза се целосно усогласени со досегашните препораки наведени во повеќето извештаи.

## ГЛАВА 4: СУМАРНИ ЗАКЛУЧОЦИ

И во двата извештаи за ПБВ е забележано дека не се пополнети сите делови, или пак се пополнети само формално. Во таа насока анализирајќи ги дадените експликации во однос на фискалните влијанија, се понудени недоволно образложени изјави, без вистинка проценка на реалните ефекти кон буџетското оптоварување со овие предлог закони. Без оглед на фактот дека предлог законите и извештаите за ПБВ се изготвени од правници, сметаме дека во иднина особено внимание би требало да му се даде на овој дел, бидејќи преку економските анализи може да се добие целосна слика дали предложените решенија имаат оправдано влијание во општеството, која е нивната цена на имплементација и дали воопшто се извесни да се применат соодветно. Односно, без финансиска анализа доаѓаме до законско решение кое убаво изгледа на хартија, бидејќи се исполнети низа на барања од процесот на прифаќање на комунитарното право на ЕУ, како и останати индикатори на квалитетна регулатива, но поради немање на финансиски анализи може да дојде до недостиг на финансиски ресурси и ваква донесеното законско решение да остане неприменливо во практиката.

Во однос на социјалните влијанија, пак, воопшто не може да се согласиме со изготвувачот на ПБВ за овие закони дека истите немаат социјални вијанија. Имено, сметаме дека едно од најзначајните социјални влијанија на предложената регулатива е подобрување на ефикасноста на органите на прогонот, а со тоа и зголемување на довербата во истите. Оваа цел претставува особено значајно социјално влијание, но во услови на отсуство на мерење на овие влијаниеја во нашето општество, можеби се чини и со право овој дел е оставен празен. Оттаму, сметаме дека во иднина би требало да се работи на развиен систем на мониторинг на социјалното влијание на определена регулатива, со што би можело да се направи соодветна стратегија за одредувањена вистинските одредници и насоки во кои би требало да се движат законските реформи.

Во слична насока, сметаме дека е потребна подетална анализа за утврдувањето на административните влијанија од предложената регулатива. Па така, во оваа пригода упатно би било доколку би била дадена дополнителна аргументација, особено имајќи ги предвид податоците за финансиските импликации, но и предвидените измени на двата закони со кои директно се влијае во оваа насока.

За доследно спроведување на овој дел од ПБВ анализите сметаме дека е потребно и дополнително доекипирање и/или дополнителен тренинг на вработените во рамките на Министерството за правда кога се јавува како овластен предлагач на законите од оваа материја. На тој начин би имале целосно пополнети извештаи за ПБВ со релевантни податоци.

Неопходно е и подобрување на извештаите од аспект на внесување информации по однос на консултациите со засегнатите страни. Овој дел од

процесот за ПВР, сметаме дека е од особено значење за учеството на субјектите кои би трбало да ги спроведуваат законите во пракса, но и учеството на јавноста и на граѓанскиот сектор при подготовката на сите закони. Бидејќи доколку се нотира нивното непосредно влијание кон процесот на изготвување на законот, тогаш овие чинители ќе бидат охрабрени и стимулирани и во иднина активно да даваат свој придонес кон подобрувањето на регулативата, со што несомнено се зголемува квалитетот, а потоа и поддршката на стручната и генералната јавност кон определните законски измени. На тој начин не само што се задоволува начелото на инклузивност и на транспарентност при носењето на законите,<sup>26</sup> туку овие закони потоа не се третираат како алиенат во правниот систем или како октроирани решенија, со што се гарантира и нивната правилна примена.

Во таа насока, неопходно е транспарентно постапување при спроведување на процесот на ПВР како би се овозможило што поголемо учество на јавноста и засегнатите страни при подготовка на законските измени. Ова е поочигледно во процесот на ПВР за ЗКП, каде целиот процес од објавувањето на нацрт законот на ЕНЕР до неговото гласање во Собранието се одвиваше со минимална транспарентност и без обиди за вклучување на повеќе чинители и претставници на јавноста. Во тој контекст, неопходно е да се напомене и дека нема податоци за тоа зошто не се прифатени дадените коментари на предложените измени на ЕНЕР.

Иако процесот на ПВР за Законот за јавното обвинителство има вклучено поголем број на засегнати страни, како и експерти во неколку работни групи и состаноци, што е охрабрувачки кога се носат вакви закони, сепак недостигаат податоци за ефектот од овие работни групи, односно недостигаат податоци за донесените заклучоци и препораки, како и евентуалното нивно инкорпорирање во финалните текстови од регулативата.

Неприфатлива е ситуацијата да немаме податоци за тоа дали и какви биле реакциите од јавните дискусии по повод предложените измени на Законот за јавно обвинителство. Ваквиот впечаток може да се базира и врз фактот дека лицата што го изготвувале овој ПВР не биле присутни или не располагале со записници од дискусиите што се воделе во текот на јавните дискусии по овој закон, па согласно на тоа и немале увид во поглед на тоа кои мислења биле или не биле вградени и зошто.

Неопходно е извештаите за ПВР да вклучуваат планови за следење и евалуација на изменетата регулатива кои ќе бидат базирани на квалитативни и квантитативни индикатори. Во таа насока, неопходно е детектираните проблеми

---

<sup>26</sup> За значењето на јавноста и ПВР види и: Близнаковски Јован, Компаративни добри практики на примена на ПВР и можности за нивна имплементација во Македонија



и понудени решенија да се базираат на опсежни анализи кои ќе вклучуваат разни податоци, како би се овозможило да бидат детектирани вистинските проблеми и причините позади нив, со цел да се пронајде најефикасното решение за нивно надминување.