

ИЗВЕШТАЈ ЗА ПРОЦЕНКА НА ВЛИЈАНИЕТО НА РЕГУЛАТИВАТА

Назив на министерство:	Министерство за правда
Назив на предлогот на закон:	ПРЕДЛОГ НА КРИВИЧНИОТ ЗАКОНИК
Одговорно лице и контакт информации:	Никола Прокопенко nprokopenko@mjustice.gov.mk Николина Микеска nmikeska@mjustice.gov.mk
Вид на Извештај	<input checked="" type="checkbox"/> Нацрт <input type="checkbox"/> Предлог
Обврската за подготовка на предлогот на закон произлегува од:	<input checked="" type="checkbox"/> Годишната програма за работа на Владата на Република Македонија <input type="checkbox"/> НПАА <input type="checkbox"/> Заклучок на Владата на Република Македонија <input type="checkbox"/> Друго/ Стратегија за реформа на правосудниот сектор
Поврзаност со Директивите на ЕУ	
Дали нацрт извештајот содржи информации согласно прописите кои се однесуваат на класифицираните информации	<input type="checkbox"/> Да <input checked="" type="checkbox"/> Не
Датум на објавување на нацрт Извештајот на ЕНЕР:	_____ година
Датум на доставување на нацрт Извештајот до Министерството за информатичко општество и администрација:	_____ година
Датум на добивање на мислењето од Министерството за информатичко општество и администрација:	
Рок за доставување на предлогот на закон до Генералниот секретаријат	_____ година

1. Опис на состојбите во областа и дефинирање на проблемот

1.1 Опис на состојбите

Од донесувањето на Кривичниот законик во 1996 година извршени се голем број измени и дополнувања. Овие чести измени и дополнувања ја усложнуваат примената на Кривичниот законик од страна на практичарите, а пред сè од судиите, јавните обвинители и адвокатите. Дополнително, со овие измени и дополнувања во одредена мера се вовеле неконзистентна казнена политика во пропишувањето на казнените дела. Исто така, по инерција, по предлози од повеќе министерства, во други закони беа пропишувани посебни кривични дела, со што постепено Кривичниот законик ја губеше својата цел за кодифицирање на сите кривични дела во него. Изминатиот период, како подготовка за изготвување на новиот Кривичен законик беа преиспитани сите казнено правни одредби во споредните материјални закони. Тоа резултираше со изготвување детална анализа за сите пропишани казнени дела со посебни закони.

Обемот на претстојните измени е таков што од номотехнички причини налага пристапување кон изготвување нов Кривичен законик. За таа цел, во рамките на Министерството за правда е формирана работна група составена од професори, судии, јавни обвинители, адвокати и претставници од сите релевантни институции. Во работата на оваа група се вклучуваат и претставници од сите други институции, во зависност од темите кои се отвараат и кои се предмет на разгледување.

1.2 Причини за проблемите кои се предмет на разгледување

Генерално, постојат неколку причини за пристапување кон изготвување на нов Кривичен законик, и тоа: рекодификација на сите казнени дела предвидени во други закони во Кривичниот законик; редефинирање на постојната казнена политика во пропишувањето на казните, усогласување со меѓународни инструменти (Истанбулската конвенција, Директивата на ЕУ за финансиски измами и други меѓународни инструменти; редефинирање на кривичните дела поврзани со заштитата на животната средина; редефинирање на одредбите за конфискација и нивно усогласување со соодветните одредби за оваа материја во Законот за кривичната постапка, менување на одредби од Кривичниот законик заради извршување на пресуди на Европскиот суд за човекови права и надминување на одредени лоцирани недостатоци и подобрување на одредбите кои се однесуваат на безбедноста на новинарите и лекарите.

2. Цели на предлог регулативата

Главната цел на донесувањето на овој закон е дел од целта на казнено-правната реформа, преку создавање други социјални, политички и правно-институционални претпоставки да се унапреди владеењето на правото како темелно начело на правниот и политичкиот систем.

Исто така, една од целите на донесувањето нов Кривичен законик е рекодификација на сите казнени дела предвидени во посебни закони во Кривичниот законик и надминување на дисфункционалноста на казнено-правниот систем.

3. Можни решенија (опции)

3.1 Опис на решението „не прави ништо“

Доколку не се донесе предложениот Законик, нема да се надминат досегашните практични проблеми во неговата примена.

3.2 *Опис на можните решенија (опции) за решавање на проблемот*

Најсоодветно решение заради надминување на наведените слабости е да се донесе предложениот законик.

4. *Проценка на влијанијата на регулативата*

Можни позитивни и негативни влијанија од секоја од опциите:

4.1 *Економски влијанија*

Реформата на казненото право треба да се одвива како интегрален дел од претстојните реформи на политичкиот, економскиот и правниот систем. Имено, не е можен економски и социјален развој без ефикасно спречување на корупцијата, организираните криминали, како и насилничкиот и другите видови криминал.

4.2 *Фискални влијанија*

Директни фискални влијанија од донесувањето на Кривичниот законик како приход во државниот Буџет ќе има во однос на износот на наплатени парични казни.

4.3 *Социјални влијанија*

Не може да се обезбедат владеење на правото и ефикасна казнена правда без превенција на криминалот, дискриминацијата и насилството од секаков вид, што мора да претставува битна составна компонента на сите политики во различните општествени сфери. Исто така, репресијата на криминалот мора да биде поставена врз крајно рационални основи и врз рационални ограничувања на државното право на казнување на случаите кога тоа се користи како последна заштита на индивидуалните слободи и права и заедничките функции на општеството што се во интерес на сите граѓани.

4.4 *Влијанија врз животната средина*

Предлозите за вградување новини во делот на кривичните дела поврзани со заштитата на животната средина значително ќе доведе до подобрување на состојбите во оваа област.

4.5 *Административни влијанија и трошоци –*

а) трошоци за спроведување

За спроведување на законот се потребни финансиски средства за обука на судии и јавни обвинители кои ќе бидат обезбедени во рамките на Буџетот на Академијата за судии и јавни обвинители, во рамките на програмата за континуирана обука, како и за јакнење на капацитетите (човечки и материјално-технички) на институциите надлежни за спроведување на законот.

б) трошоци за почитување на регулативата

5. *Консултации*

5.1 *Засегнати страни и начин на вклучување*

Предлогот на законот е изготвуван од судии, јавни обвинители и професори, а во работната група која е поддржана од ОБСЕ учествуваа и бројни меѓународни експерти од оваа област, како и претставници на невладините организации. Предлогот на Законот ќе биде доставен на мислење до Врховниот суд на Република Северна

Македонија, Јавното обвинителство на Република Северна Македонија, Адвокатската комора, Министерството за финансии, Министерството за информатичко општество и администрација, Министерството за внатрешни работи, Министерството за труд и социјална политика и сите други министерства, Бирото за застапување на Република Северна Македонија пред Европскиот суд за човекови права во Стразбур, Здружението на новинари, Лекарската комора и Секретаријатот за законодавство.

5.2 Преглед на добиените и вградените мислења

5.3 Мислењата кои не биле земен предвид и зошто

6. Заклучоци и препорачано решение

6.1 Споредбен преглед на позитивните и негативните влијанија на можните решенија (опции)

Вградените решенија содржани во законот се базирани врз меѓународните стандарди во оваа област.

Најбитните аспекти на реформата на казненото законодавство кај нас, а во тие рамки и донесувањето нов Кривичен законик се опфатени во анализата изготвена во МАНУ од страна на академик Владо Камбовски и Елена Мујовска со наслов „Државно-правни постулати на казнено-правната реформа“. Во овој труд, меѓу другото, се опфатени и стратегиските цели на казнено-правната реформа, унификацијата и хармонизацијата на казненото право, апроксимацијата со правото на ЕУ, казнено правните реформи во европските законодавства, предложените новини во нашето казнено законодавство, како и целите и ризиците на казнено-правната реформа.

При пристапувањето кон изготвување нов Кривичен законик посебно внимание беше посветено на следниве аспекти:

- Во делот на рекодификацијата на казнените дела пропишани во посебни закони, беше изготвена детална анализа на сите казнени дела содржани во други закони.
- Во делот на казнената политика, беа анализирани бројни пресуди за разни кривични дела, и тоа во однос на пропишаните, но и на изречените казни од страна на судовите.
- Во врска со извршувањето на пресудите на Европскиот суд за човекови права, беа анализирани пресудите со кои се утврдува повреда на одредбите од Конвенцијата од страна на нашата држава и тоа при одземањето на предметите, односно непримената на принципот на пропорционалност при примената на овој институт од страна на судовите, како и пресудите против нашата држава во однос на кривичните дела поврзани со тортурата и малтретирањето во вршењето на службата и застапувањето на овие кривични дела.
- Во однос на одредбите од Кривичниот законик кои се однесуваат на финансиските измени, беше земен предвид следниот документ: „ **НАЦИОНАЛНА СТРАТЕГИЈА ЗА БОРБА ПРОТИВ ИЗМАМА ЗА ЗАШТИТА НА ФИНАНСИСКИТЕ ИНТЕРЕСИ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА 2019 - 2022 ГОДИНА**“.
- Во однос на Истанбулската конвенција, беше земена предвид „Анализата на усогласеноста на законодавството на Република Македонија со Конвенцијата на советот на Европа за спречување и борба против насилство врз жените и домашно насилство“. Исто така, беа анализирани и одредбите од кривичните законици во повеќе држави кои ја имаат имплементирано Истанбулската конвенција. Посебно внимание беше посветено на евалуациите на законодавства во однос на

имплементацијата на Истанбулската конвенција од страна на GREVIO во рамките на Советот на Европа.

- Во однос на заштитата на новинарите, беа консултирани компаративни искуства од други држави и тие искуства соодветно беа преземени во нашиот Кривичен законик. За таа цел, беше користен документот „Анализа и препораки за измена на Кривичниот законик на Република Македонија за зголемена заштита на новинарските екипи при вршењето на нивната професионална должност“.

6.2 Ризици во спроведувањето и примената на секое од можните решенија (опции)

Амбициозно подготвуваната реформа на казненото-материјално законодавство може да не ги продуцира очекуваните резултати доколку не се анализираат ризиците во неговата примена, посебно од аспект на подготвеноста на судството, јавното обвинителство и другите институции на казнената правда за доследно ефектуирање на неговите одредби. Токму затоа, донесувањето на новиот Кривичен законик треба да биде проследено со прецизна проекција на финансиски импликации содржани во акционен план за примена со посебен акцент на потребниот број судии и јавни обвинители, нивната едукација и сл. Ризици постојат доколку не бидат обезбедени финансиски средства и тоа за кадровско екипирање и материјално - техничко опремување на судовите и јавното обвинителство како органи на гонење односно пресудување на сторителите на кривични дела.

6.3 Препорачано решение со образложение

Работната верзија на Предлогот на Кривичниот законик содржи значајни новини во Општиот, но и во посебниот дел од Законикот. Генерално, наведените измени во однос на постојниот Кривичен законик се движат во насока на усогласување на правата и општествените вредности со Уставот, со меѓународното право и со правото на Европската унија.

- Од позначајните измени во Општиот дел се оние кои се однесуваат на казните. Исто така, посебно се значајни новините во однос на конфискацијата со посебен акцент на хармонизација на овие членови со одредбите за конфискација од Законот за кривичната постапка.
- Целосната ревизија на Кривичниот законик, а во тие рамки и на Посебниот дел, се должи, пред сè, на потребата за негово усогласување со најновите директиви на Европската унија и со останатите релевантни меѓународни документи од оваа област. Воедно, во работната верзија на Предлогот на Кривичниот законик е изменет редоследот на главите на казнените дела, во согласност со меѓународната класификација на криминалот. На тој начин, Кривичниот законик е во целосна корелација со ЕУ насоките за групирање на сите видови казнени дела, во категории што се корисни при изработка на статистички податоци за движењето на криминалитетот низ целиот свет.
- Посебно внимание при изготвувањето на Кривичниот законик се посветува на одредбите поврзани со тероризмот и перењето пари, при што главниот акцент е ставен на усогласувањето со најновите меѓународни стандарди во оваа област.
- Во однос на заштитата на новинарите и лекарите, работната група предложи измени во одредени кривични дела со квалификаторен облик доколку делото е сторено против новинар, за што се пропишани построги казни. Тоа се следниве

кривични дела: Убиство, Спречување службено лице во вршење службено дејствие, Загрозување на сигурноста и Присилба.

- На 5 јули 2017 година е усвоена Директивата (ЕУ) 2017/1371 за борба против измама на финансиските интереси на Унијата со примена на кривичното право. Директивата се однесува на заштитата на финансиските интереси на Унијата. Таа не се однесува само на управувањето со одобрените буџетски средства, туку се однесува на сите мерки што имаат негативно влијание или кои претставуваат закана за негативно влијание врз средствата на ЕК и на оние на земјите членки, до степен до кој овие мерки се од значење за политиките на Унијата. Директивата предвидува заедничко дефинирање измама, за која се смета дека треба да се имплементира во националните правни акти. Согласно Националната стратегија и Акцискиот план за имплементација на стратегијата за борба против измами за заштита на финансиските интереси на Европската Унија во Република Северна Македонија за период 2020 – 2021 донесена од страна на Министерството за финансии, една од предвидените активности е усогласување на законите со Европската Директива 2017/1371. Согласно одредбите од Директивата за борба против измама во врска со финансиските интереси на Унијата со примена на кривично право, потребно беше да се изврши изменување и дополнување на Кривичниот законик. За таа цел, во рамки на ИПА проектот „Зајакнување на функциите на буџетско планирање, извршување и внатрешна контрола“ при Министерството за финансии беа спроведени активности со цел да се изврши проценка на степенот на усогласеност и врз основа на тоа беше подготвен и доставен извештај со препораки. По изготвениот извештај од страна на ангажираните експерти од страна на ИПА Проектот, истиот беше доставен до работната група за подготовка на измени и дополнувања на Кривичниот законик и беше одржан on line состанок со истите. Согласно дадените препораки соодветно беа извршени измени и дополнувања на законикот. Дополнително, Министерството за финансии изготвениот предлог го доставија со OLAF (Европска канцеларија против измами на средствата на Унијата), од каде добивме нивно мислење за усогласеноста.
- Во однос на извршувањето на пресудите на Европскиот суд за човекови права во делот на одредбите од Кривичниот законик кои се однесуваат на тортурата и малтретирањето во вршењето на службата, се интервенира во овие два члена, но и во членот каде што е уредено застарувањето на кривичните дела. За ова беше користен експерт од Советот на Европа со чија помош беа дефинирани наведените законски одредби. Во однос на извршувањето на пресудите на Европскиот суд за човекови права во делот на одредбите од Кривичниот законик кои се однесуваат на одземањето предмети, се интервенира во соодветните одредби во Кривичниот законик со кои се пропишува задолжителна примена на принципот на пропорционалност при одземањето на предмети, а се лимитира само во исклучителни случаи пропишување на одредби за задолжително одземање предмети во кривичната постапка.
- Република Северна Македонија ја потпиша Истанбулската конвенција во 2011 година, додека ратификацијата следеше седум години подоцна. Со тоа земјата демонстрираше политичка волја да се справи со насилството врз жените.

Истанбулската конвенција стапи во сила на 1 јули 2018 година, а Владата на Република Северна Македонија дополнително го усвои националниот акциски план за спроведување на Истанбулската конвенција, каде што централно се предвидени активности на промена на законодавството со цел преточување на стандардите на Конвенцијата во пракса. Истанбулската конвенција дефинира неколку клучни поими на кои се заснова актот: насилство врз жени, домашно насилство, род, родово засновано насилство, жртва и жени. Работната група која работи на изготвување новиот Кривичен законик во драфтот на КЗ посебно внимание посвети на вградување на стандардите содржани во Истанбулската конвенција, во следниве насоки:

- интервенција во Кривичниот законик заради употреба на родово сензитивен речник наспроти родово неутралниот кој моментално се употребува.
- вметнување на родовата перспектива во КЗ, гарантирање дека родовите димензии се земени предвид во дефинирањето на кривичните дела и постапките за спроведување на овој Законик.
- измени во Кривичниот законик во однос на половиот напад и силувањето.
- Инкриминирање на демнењето како ново кривично дело со одредби преку кои ќе бидат предвидени и санкции за сторителите, а истовремено ќе се обезбеди заштита за жртвите.

7. Спроведување на препорачаното решение

7.1 *Потреба од менување на закони и подзаконска регулатива во областа или други сродни области*

Реформата на казненото-материјално право е комплексен процес кој ја опфаќа и потребата од хоризонтална хармонизација на прописите. Така, Решенијата во новиот Кривичен законик мора да бидат усогласени со процесното (Законот за кривичната постапка) и извршното кривично право (Законот за извршување на санкциите). Во однос на усогласеноста со Законот за кривичната постапка, посебно внимание се посветува на одредбите за конфискацијата.

Новините во Кривичниот законик во делот на усогласувањето со Истанбулската конвенција е тесно поврзано со Законот за спречување и заштита од насилство врз жената и семејното насилство.

7.2 *Потребни подзаконски акти и рок за нивно донесување*

7.3 *Органи на државната управа, државни органи и други органи надлежни за спроведување*

Полицијата, финансиската полиција, јавното обвинителство и судовите.

7.4 *Активности за обезбедување на ефикасно спроведување на предлогот на закон*

Организирање обуки спроведувани од Академијата за судии и јавни обвинители, со поддршка од ОБСЕ и други меѓународни организации.

8. Следење и евалуација

8.1 Начин на следење на спроведувањето

Следењето и евалуацијата на примената на новиот Кривичен законик ќе биде постојана должност на правосудните институции и на Министерството за правда.

Следењето на примената на законот ќе се врши согласно Методологијата за судска статистика.

8.2 Евалуација на ефектите од предлогот на закон и рокови

За следењето на примената на законот согласно Методологијата за судска статистика особено ќе се применуваат долунаведените индикатори кои се однесуваат на ефикасноста на постапувањето.

Исто така, во однос на квалитативните критериуми, дополнителни ќе бидат развиени индикатори за следење на примената на Кривичниот законик, особено опсервирано низ призмата на казнената политика во изрекувањето на казните.

1. Индикатор за стапка на решени предмети (СРП – Индикатор)

Овој индикатор го покажува односот меѓу примените предмети и завршените предмети во соодветниот период, изразен во проценти.

$$\text{СРП} = \frac{\text{Решени предмети} \times 100}{\text{Примени нови предмети}}$$

2. Индикатор за време на решавање на предметите (ВРП – Индикатор)

Со овој индикатор се врши споредба на бројот на решени предмети за време на соодветниот период и бројот на нерешени предмети на крајот од периодот, при што 365 се дели со бројот на решени предмети поделен со бројот на нерешени предмети на крајот на периодот. Добиениот резултат го означува просечниот број на денови за решавање на предметите. Со овој индикатор се мери колку бргу судовите ги решаваат предметите и колкав просечен период им е потребен да решат одреден вид предмети. Генерално, овој индикатор покажува како судовите го менаџираат протоколот на предметите.

$$\text{ВРП} = \frac{365}{\frac{\text{број на решени предмети за време на соодветниот период}}{\text{број на нерешени предмети на крајот на периодот}}}$$

3. Индикатор за решени предмети на ден (РПД – Индикатор)

Овој индикатор покажува колку предмети се решени на ден во определен период и се добива така што бројот на решени предмети во периодот се дели со бројот на денови

$$\text{РПД} = \frac{\text{Број на решени предмети}}{\text{Број на денови}}$$

4. Индикатор за стапка на ефикасност (СЕ – Индикатор)

Овој индикатор го покажува односот меѓу бројот на вработените во судот и резултатите од работата на судот (бројот на завршени предмети), изразен како коефициент на ефикасност.

$$CE = \frac{\text{Број на завршени предмети}}{\text{Број на вработени во судот}}$$

5. Индикатор за вкупен заостаток на предмети (ВЗП – Индикатор)

Овој индикатор ни го покажува вкупниот број на нерешени предмети на крајот на периодот и се пресметува така што бројот на решени предмети во периодот се минусира од вкупниот број на предмети во работа.

ВЗП = вкупен број на предмети во работа - бројот на решени предмети во периодот

6. Индикатор за решавање на заостатокот на предмети (РЗП – Индикатор)

Овој индикатор претставува однос меѓу бројот на предметите и времето на решавање на предметите, при што се добива потребното време за решавање на вкупниот заостаток на предмети.

$$РЗП = \frac{\text{Вкупен заостаток на предмети (ВЗП) X 365 дена}}{\text{Број на завршени предмети во текот на годината}}$$

7. Просечно потребни денови за решавање на ново примените предмети (ПДНПП – Индикатор)

Овој индикатор го покажува потребниот број на денови за решавање на ново примените предмети кои не биле завршени и се добива така што од бројот на примени предмети се одзема бројот на решени предмети, при што добиениот резултат се множи со бројот на денови во соодветниот период. Добиениот резултат се дели со бројот на решени предмети.

$$ПДНПП = \frac{(\text{број на ново примени предмети} - \text{број на решени предмети}) \times \text{број на денови во периодот}}{\text{Број на решени предмети}}$$

8. Индикатор за процентот на ново примени предмети кои не се решени (ННП – Индикатор)

Овој индикатор го покажува процентот на ново примени предмети кои не се решени во текот на определен период. Се добива така што од бројот на ново примени предмети се одзема бројот на решени предмети, при што помножениот резултат со 100 се дели со бројот на ново - примени предмети.

$$ННП = \frac{(\text{број на ново примени предмети} - \text{број на решени предмети}) \times 100}{\text{Број на ново примени предмети}}$$

9. Индикатор за број на предмети по судија (БПС – Индикатор)

Овој индикатор служи за мерење на ефикасноста на работата на секој судија. Особено е погоден за примена во специјализираните судски оддели каде што судиите решаваат само одреден вид предмети, затоа што овозможува споредување на податоците. Индикаторот го покажува бројот на предмети по судија за определен период.

$$\text{БПС} = \frac{\text{Вкупно предмети во работа во определениот период}}{\text{Број на судии кои постапувале по наведениот вид предмети}}$$

10. Индикатор за остварена норма од страна на судија (ОНС – Индикатор)

Овој индикатор претставува однос меѓу нормата за решени предмети од одреден вид и бројот на решени предмети во текот на месецот, при што резултатот се изразува во проценти.

$$\text{ОНС} = \frac{\text{број на решени предмети}}{\text{норма за решени предмети според видот на предметите}}$$

11. Индикатор за стандардно отстапување (СО – Индикатор)

Овој индикатор го покажува отстапувањето од пропишаните законски рокови за решавање одреден вид предмети и се изразува во денови и во проценти. Индикаторот за стандардно отстапување во денови се пресметува така што законскиот рок за траење на постапката по конкретниот вид предмети се одзема од просечното траење на постапката за одреден вид предмети. Изразен во проценти, индикаторот за стандардно отстапување се пресметува така што добиениот резултат од просечното траење на постапката за одреден вид предмети одземен од законскиот рок за траење на постапката по конкретниот вид предмети се множи со 100, а потоа овој резултат се дели со законскиот рок за траење на постапката по конкретниот вид предмети. Овој индикатор е особено погоден за пресметување на отстапувањето за решавање на предметите каде што траењето на постапките по нив е пропишано во закон. На пример, за работните спорови, каде што е предвидено нивно решавање во рок од 6 месеци од поднесувањето на тужбата, или обврска на Врховниот суд на Република Македонија да одлучи по ревизија во рок од 8 месеци.

СО = просечното траење на постапката - законскиот рок за траење на постапката = денови

$$\text{СО} = \frac{\text{просечно траење на постапката} - \text{законски рок за траење на постапката}}{\text{законски рок за траење на постапката}} \times 100 = \%$$

Изјава од министерот

Нацрт Извештајот за проценка на влијанието на регулативата е изготвен во согласност со Методологијата за проценка на влијанието на регулативата. Тој дава реална проценка на можните влијанија и очекуваните ефекти, како и трошоците кои се однесуваат на секоја од утврдените можни решенија (опции) за решавање на проблемот.

Датум:

07-07-2022



Министер за правда,
Д-р Никола Тупанчески