ИЗВЕШТАЈ ЗА ПРОЦЕНКА НА ВЛИЈАНИЕТО НА РЕГУЛАТИВАТА

Назив на министерство:	Министерство за правда
Назив на предлогот на закон:	ПРЕДЛОГ НА ЗАКОН ЗА ЈАВНОТО ОБВИНИТЕЛСТВО
Одговорно лице и контакт информации:	Никола Прокопенко nprokopenko@mjustice.gov.mk
Вид на Извештај	☒Нацрт ☐
Обврската за подготовка на предлогот на закон произлегува од:	☒Годишната програма за работа на Владата на Република Македонија ☐НПАА ☐Заклучок на Владата на Република Македонија ☐ Друго/ Стратегија за реформа на правосудниот сектор
Поврзаност со Директивите на ЕУ	Не
Дали нацрт извештајот содржи информации согласно прописите кои се однесуваат на класифицираните информации	☐Да ☒Не
Датум на објавување на нацрт Извештајот на ЕНЕР:	ДЕКЕМВРИ 2018 година
Датум на доставување на нацрт Извештајот до Министерството за информатичко општество и администрација:	ДЕКЕМВРИ 2018 година
Датум на добивање на мислењето од Министерството за информатичко општество и администрација:	
Рок за доставување на предлогот на закон до Генералниот секретаријат	Декември 2018 година

1. Опис на состојбите во областа и дефинирање на проблемот

1.1 Опис на состојбите

Законот за јавното обвинителство е донесен во 2007 годиа и со него се уредуваат 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.

Согласно законот, Јавното обвинителство е единствен и самостоен државен орган кој ги гони сторителите на кривични дела и на други со закон утврдени казниви дела и врши и други работи утврдени со закон. Функцијата на јавното обвинителство ја вршат јавниот обвинител на Република Македонија и јавните обвинители. Јавниот обвинител функцијата ја врши законито, непристрасно и објективно, ги почитува и заштитува слободите и правата на човекот и граѓанинот и правата на другите правни субјекти и во рамките на своите надлежности, во име на општеството се грижи за ефикасност на кривичноправниот систем. Јавниот обвинител во вршењето на функцијата обезбедува еднаквост на граѓаните пред законот, независно од полот, расата, бојата на кожа, националното и социјалното потекло, политичкото и верското уверување и имотната и општествената положба. Никој не може да влијае врз самостојноста и непристрасноста на јавниот обвинител во вршењето на функцијата. Јавното обвинителство се организира според принципите на хиерархија и субординација, согласно со закон.

1.2 Причини за проблемите кои се предмет на разгледување

Во 2010 година донесен е нов Закон за кривичната постапка кој што започна да се применува од декември 2013 година. Со него суштински се изменија и зголемија овластувањата на јавното обвинителство особено во претходната постапка, но и во текот на другите фази од кривичната постапка. Сепак, се уште не е донесен нов Закон за јавното обвинителство. Од ова произлегува дека јавното обвинителство функционира врз основа на неусогласени материјални и организациски прописи.

Причините за донесување на нов закон, покрај усогласувањето со Законот за кривичната постапка се за да се имплементираат и мерките предвидени во Стратегијата за реформа на правосудниот сектор, но и да се спроведат Препораките на ГРЕКО.

Во Стратегијата за реформа на правосудниот сектор за јавното обвинителство, меѓу другото, дадени се следниве констатации:

„Неформирањето на истражните центри во јавното обвинителство, коишто треба да бидат алатка на јавниот обвинител во преземањето на потребните дејства во претходната постапка и да претставуваат начин за институционализирање на соработката меѓу обвинителите и полицијата е сериозно констатиран проблем.

Постои електронски систем за управување со предметите кој не овозможува електронска распределба со запазувањето на принципот на неизвесност. За системот за управување со предметите потребно е негова доследна примена и поголема ангажираност и волја од страна на јавните обвинители и јавнообвинителската служба, како и надополнување на техничките ресурси. Неговото реално ставање во употреба како и воведувањето на електронски систем за распределба ќе придонесе институционализирање на принципот на функционална (лична, процесна) независност на обвинителот. Се забележува висок степен на недоопременост со компјутери, скенери, сервери, принтери, а мрежите се наоѓаат во особено критична состојба.

Констатирано е отсуството на капацитети за стратешко планирање, буџетско и финансиско управување.

Посебен проблем претставува просторната неиздвоеност на јавните обвинителства од судовите. За таа цел потребно е креирање на просторни услови за успешно изрвршување на работата на обвинителствата.

Според Извештајот на CEPEJ постои пониска стапка на необвинителски кадар по обвинител (1,0) во споредба со европскиот просек од 1,6.

Системот за оценување на обвинителството се одвива на тој начин што хиерарски надредениот обвинител ги оценува подредените обвинители. Критериумите за оценување на јавните обвинители претставуват дел од подзаконските акти на Советот на јавни обвинители на Република Македонија, каде што акцентот е ставен врз квантитативни, а не врз квалитативни параметри.

Оттука потребно е да се раздвои системот за индивидуално оценување на обвинителите од системот за оценување на работата на обвинителството како институција, и да се регулира постапката за утврдување на дисциплинска повреда и на нестручно и несовесно вршење на функцијата на јавниот обвинител со Законот за јавно обвинителство.

За правилно функционирање на Јавното обвинителство потребно е да се воспостави меѓуинституционална оперативна соработка и синхронизација со органите на прогон, судовите, пенитенцијарните установи и адвокатската комора.

Организацијата на Јавното обвинителство ќе ја следи судската организациона поставеност во државата.

Недоволните активности во кривичните истраги на јавното обвинителство во целина, а особено на ОЈО за гонење на организиран криминал и корупција во случаи со висок политички предзнак, поради инволвираност на носители на високи политички функции во државата, придонесе за формирање на посебно обвинителство – Јавно обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите (СЈО).“

Во Извештајот на ГРЕКО за четвртиот круг на евалуација на Република Македонија, за јавните обвинители се дадени следниве препораки кои се имплементираат во Предлогот на законот кој ќе биде донесен:

„xiv) да се воспостави сет на јасни стандарди/кодекс на професионално однесување, придружен со објаснувачки коментари и/или практични примери, кои ќе се применуваат на сите обвинители (точка 215);

xv) да се развијат правила и стандарди за обвинителите во однос на прифаќањето на подароци, гостољубивоста и други предности и да се врши соодветен надзор над примената на овие правила (точка 224);

xvi) да се ревидира дисциплинскиот режим кој се применува за обвинителите со цел (1) јасно да се дефинираат повредите и (2) да се прошири опсегот на санкциите со цел да се постигне поголема пропорционалност а особено да се обезбеди да разрешувањето на обвинителите биде возможно само за најсериозните случаи на повреди (точка 242);“

2. Цели на предлог регулативата

Главна цел на донесувањето на овој закон е со него да се зајакне професионалноста, но и одговорноста на јавните обвинтели. Исто така, целта на овој закон е имплементација на мерките од Стратегијата за реформа на правосудниот сектор и Препораките на ГРЕКО од четвртиот круг на евалуација, како и усогласување со одредбите од Законот за кривичната постапка кој беше донесен во 2010 година, а започна да се применува од 2013 година..

3. Можни решенија (опции)

3.1 Опис на решението „не прави ништо“

Доколку не се донесе предложениот Закон, нема да се надминат досегашните практични проблеми во примената на Законот.

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

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

4. Проценка на влијанијата на регулативата

Можни позитивни и негативни влијанија од секоја од опциите:

4.1 Економски влијанија

4.2 Фискални влијанија

Законот ќе предизвика дополнителни фискални импликации во делот на формирањето на истражните центри кои се превидени согласно Законот за кривичната постапка и за тоа се обезбедени финансиски средства и постапката за формирање е во тек..

4.3 Социјални влијанија

4.4 Влијанија врз животната средина

4.5 Административни влијанија и трошоци –

а) трошоци за спроведување

б)трошоци за почитување на регулативата

5. Консултации

5.1 Засегнати страни и начин на вклучување

Предлогот на законот е изготвуван од јавни обвинители, професори и странски експерти.

Предлогот на Законот е доставен на мислење до Советот на јавни обвинители на Република Македонија, Јавното обвинителство на Република Македонија, Вишите јавни обвинителства, Јавното обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите, Основното јавно обвинителство за гонење организиран криминал и корупција, Министерството за финансии, Министерството за информатичко општество и админитрација, Секретаријатот за Европски прашања и Секретаријатот за законодавство.

5.2 Преглед на добиените и вградените мислења

5.3 Мислењата кои не биле земени 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 лоцираните слабости во досегашното фнкционирање на јавното обвинителство, како и препораките дадени во извештаите на повеќе меѓународни организации и мерките превидени во Стратегијата за реформа на правосудниот сектор.

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

6.3 Препорачано решение со образложение

Новините во предлогот на законот во најголем дел се однесуваат на условите за избор на јавни обвинители, нивното оценување, како и системот на дисциплинска одговорност. Вградените решенија во законот се базирани врз компаративните искуства од држави со слични правни системи. Исто така, при изготвувањето на законските одредби беа земени предвид и меѓународните стандарди од оваа област содржани во следниве меѓународни документи:

- Rec(2000)19 06/10/2000 on the role of public prosecution in the criminal justice system

- Recommendation CM/Rec(2012)11 of the Committee of Ministers to member States
  on the role of public prosecutors outside the criminal justice system

- Opinion No. 1 (2007) on "Ways to improve international co-operation in the criminal justice field"
- Opinion No. 2 (2008) on "Alternatives to prosecution"
- Opinion No. 3 (2008) on the "Role of prosecution services outside the Criminal Law Field"
- Opinion No. 4 (2009) on the relations between Judges and Prosecutors in a democratic society
- Opinion No. 5 (2010) on the "Role of public prosecution and juvenile justice"
- Opinion No. 6 (2011) on the "Relationship between prosecutors and the prison administration"
- Opinion No. 7 (2012) on the "Management of the means of Prosecution services"
- Opinion No. 8 (2013) on "Relations between prosecutors and the media"
- Opinion No. 9 (2014) on "European norms and principles concerning prosecutors"
- Opinion No. 10 (2015) on "The role of prosecutors in criminal investigations"
- Opinion No. 11 (2016) on the quality and efficiency of the work of prosecutors, including when fighting terrorism and serious and organised crime
- Opinion No. 12 (2017) on the role of prosecutors in relation to the rights of victims and witnesses in criminal proceedings

- Report on the independence and impartiality of the prosecution services in the Council of Europe member States in 2017

7. Спроведување на препорачаното решение

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

Овој закон е тесно поврзан со Законот за Советот на јавни обвинители на Република Македонија и Законот за Специјалното јавно обвинителство кои се во фаза на изготвување.

7.2 Потребни подзаконски акти и рок за нивно донесување

Подзаконските акти предвидени во законот ќе бидат донесени во рок од 60 дена од денот на неговото влегување во сила.

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

Јавните обвинтелства.

7.4 Активности за обезбедување на ефикасно спроведување на предлогот на закон

Организирање обуки спроведувани од Академијата за судии и јавни обвинители.

8. Следење и евалуација

8.1 Начин на следење на спроведувањето

Следењето на примената на законот ќе врши преку анализа на работата на јавните обвинителства содржани во извештаите за нивната работа во кои се детално елаборирани сите статистички показатели за сите сегменти од постапуввањето.

8.2 Евалуација на ефектите од предлогот на закон и рокови

Ефектите од донесувањето на законот ќе бидат континуирано следени низ призмата на квалитетот на избраните обвинители, постапките за дисциплинска одговорност за јавните обвинители, оценувањето на јавните обвинители и ефикасноста на јавните обвинителства.

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: 04. 12. 2018

Министер за правда,
д-р Рената Дескоска