Република Северна Македонија
Republika e Maqedonisë së Veriut
МИНИСТЕРСТВО ЗА ПРАВДА
MINISTRIA E DREJTËSISË
Бр./Nr. 08-1441/1
25-06-2025 20
Скопје/Shkup

ИЗВЕШТАЈ ЗА ПРОЦЕНКА НА ВЛИЈАНИЕТО НА РЕГУЛАТИВАТА

Назив на министерство:	Министерство за правда
Назив на предлогот на закон:	Предлог на Закон за Советот на јавните обвинители на Република Северна Македонија
Одговорно лице и контакт информации:	Леона Кичеец Контакт: lkicheec@justice.gov.mk
Вид на Извештај	☒Нацрт ☐Предлог
Обврската за подготовка на предлогот на закон произлегува од:	☒ Годишната програма за работа на Владата на Република Македонија ☐ НПАА ☐Заклучок на Владата на Република Северна Македонија ☒Друго (Реформска Агенда со рок декември 2025)
Поврзаност со Директивите на ЕУ	Нема
Дали нацрт извештајот содржи информации согласно прописите кои се однесуваат на класифицираните информации	☐Да ☒Не
Датум на објавување на нацрт Извештајот на ЕНЕР:	Јуни 2025
Датум на доставување на нацрт Извештајот до Министерството за информатичко општество и администрација:	
Датум на добивање на мислењето од Министерството за информатичко општество и администрација:	
Рок за доставување на предлогот на закон до Генералниот секретаријат	Декември 2025

1. Опис на состојбите во обласа и дефинирање на проблемот

1.1 Опис на состојбите

Во Развојната секторска стратегија за правосудство 2024-2028, во точка 2.2. Преглед на состојбата на работите во одделните области, за Советот на јавните обвинители даден е следниот опис на состаојбите:

„Потребно е да се предвиди поактивна улога на СЈОРСМ во текот на надзорот како и со овозможување на Советот да иницира надзор. Надлежноста и постапката на СЈОРСМ за начинот на постапување по претставките од јавноста против одреден обвинител не се прецизно уредени со закон. Исто така, не постои можност член на Советот по негова иницијатива да поведе дисциплинска постапка против јавен обвинител. Транспарентноста на Советот на ЈО треба да се подобри. Советот по своја надлежност ја врши функцијата на определување на бројот на јавни обвинители на сите нивоа, но во пракса не по сопствено наоѓање, туку најмногу по иницијатива на Јавните обвинителства. Неопходно е унапредување на методолошкиот пристап то кој се утврдува бројот на јавни обвинители врз основа на објективни квантитативни и квалитативни критериуми. Основите за одговорност се генерички без дефинирани критериуми, особено во делот на квалитетното извршување на функцијата.“

За посебната цел 2.3: Зајакнување на улогата на Советот на јавни обвинители предвидени се следниве мерки:

Советот на јавните обвинители на РСМ е самостоен орган кој ја обезбедува и гарантира самостојноста на јавните обвинители во извршување на нивната функција. Неговите функции вклучуваат избор и разрешување на јавните обвинители, ја следи работата на јавните обвинители, постапува по претставки на граѓани. Важна улога која ја врши е и определувањето на бројот на јавните обвинители во јавните обвинителства со донесување на одлука. Како особено важно тело за функционирање на правосудниот систем во целина, одредени мерки за негово унапредување веќе се предвидени во неколку посебни цели во првата приоритетна област. Сепак, се наметна потребата и од предвидување посебни мерки кои се приспособени на потребите на ова тело.

Мерки

2.3.1 Усогласување на законската рамка во однос на постапките за донесување подзаконски акти за оценување на јавните обвинители и упатувањето на јавните обвинители од едно во друго јавно обвинителство

2.3.2 Обезбедување еднакви правила за сите членови на СЈОРСМ во делот на правилата за повторен избор

2.3.3 Воспоставување компјутерски систем за работење на Советот на јавните обвинители

Министерството за правда пристапи кон формирање на широка работна група, со цел адресирање на препораките и мерките од Развојната секторска стратегија за правосудство со Акциски план и други стратешки докумнети кои се однесуваат на зајкнување на самостојноста на јавното обвинителство во согласност со стандардите на ЕУ. Во работната група учествуваа следниве претставници: јавни обвинители претставници од основни, виши и републичко јавно обвинителство, претседателката и член на Советот на јавни обвинители, претставници на академска заедница од правен факултет, претставници од Министерството за правда, претставници и експерти од Проект на Еу за Владеење на правото, од проект на ЕУ за миграција и трговија со луѓе, од ОБСЕ, од Амбасада на САД.

Со предлог законот се пристапи кон исполнување на мерките од Развојната секторска стратегија преку

- зајакнување на улогата на Совет во однос на избор на јавните обвинители и водење на дициплински постапки
- доуредување на постапка за избор, унапредување, дисциплински постапки
- зајакната транспарентност на Советот, особено во второстепената дисциплинска постапка за која се предвидува јавност и експлицитно е наведено под кои услови би можела да биде исклучена
- образложени одлуки на советот
- воведување на Критериуми за избор на член на советот
- воведување на одредби за водење на дисциплинска постапка и разрешување на член на Советот.

Во предлог текстот на законот се дадени алтернативи заради разгледување на можноста за депрофесионализација на Советот на јавни обвинители.

На тој начин работата во Советот ќе претставува дополнителен стручен ангажман за што ќе добиваат определен надоместок или додаток, а членовите на советот и понатаму ќе ги извршуваат своите функции (јавнообвинителска функција, адвокатската дејност, академска професија, научна дејност). Членувањето во Советот е стручен дополнителен ангажман, кој не значи вршење на посебна професија или функција.

1.2 Причини за проблемите кои се предмет на разгледување

Улогата на Советот на јавни обвинители што ја дава постојниот закон е значајно различна од улогата на Судскиот совет.

Уставот на Република Северна Македонија не дава посебен статус на Советот на јавни обвинители како за Судскиот совет, туку во рамки на амандманот XXX кој се однесува на јавното обвинителство определува дека функцијата на јавното обвинителство ја вршат Јавниот обвинител на Република Македонија и јавните обвинители. Јавните обвинители ги избира Советот на јавни обвинители без ограничување на траење на мандатот, а за разрешување на јавните обвинители одлучува Советот. Надлежноста, составот и структурата на Советот, мандатот на неговите членови, како и основите и постапката за престанок и разрешување на член на Советот се уредуваат со закон. Ова е единствена уставна одредба која реално се однесува на јавното обвинителство и на јавните обвинители, но заради заштита на самостојноста на јавните обвинители го определува и основот за уредување на законот за Советот на јавните обвинители.

Во досегашната примена на постојното законско решение, согласно годишните извештаи за работата на советот, може да се заклучи следново:

Обемот на работа на Советот во годините наназад откако Советот е воспоставен со закон е прилично ограничен. Главната улога ја има јавниот обвинител на Република Северна македонија, каде се сконцентрирани повеќе надлежности имајќи ја предвид организацијата и видот на работата на јавното обвинителство. И во Стратегијата и во други јавни документи е забележано дека Советот има доста ограничена улога во однос на работата на јавното обвинителство и таа улога е фокусирана на донесени одлуки за избор, за унапредување, за одлуки по жалби во дисциплинските постапки, за јавните обвинители, за одлука за број на слободни јавнообвинителски места и мислење за јавниот обвинител на Република Северна Македонија кое не е задолжително во процесот на негово разрешување. Бројот на одржани седници, донесени одлуки и други преземени активности е далеку помал од Судскиот совет. Заради рационализација, која произлегува од обемот на реалните предметите по кои постапува Советот во пракса, се појави потребата од испитување дали е потребна работа на Советот во полно работно време секој ден. Од овие причини, од страна на кабинетот на министерот беше предложено да се разгледа и размисли за можноста за депрофесионализација на членовите на Советот на јавните обвинители, преку следење на

мислењето на јавноста, а од кои причини Министерството за правда на ЕНЕР објавува првична нацрт верзија на законот со алтернативи.

Нацрт законот во одредбите каде нема алтернатива е предлог на законот подготвен од страна на работната група, која е на став дека согласно постојниот систем на организација на јавното обвинителство за да се спроведе депрофесионализација на Советот треба да се усвои сосема нов концепт на организација на самостојноста на јавното обвинителство, без хиерархија и субординација, што во крајна линија повлекува уставни измени.

Дадените алтернативи во нацрт - законот се дадени за да има можност јавноста преку ЕНЕР да се изјасни во однос на предлогот Советот да се депрофесионализира, односно да се организира како посебно стручно колективно тело кое нема да заседава постојано, туку ќе се состанува по потреба, согласно предвидени надлежности во законот. Членовите на Советот не вршат посебна функција. Во Уставот е определено дека јавните обвинители ја вршат функцијата на јавното обвинителство. Членовите на советот не вршат посебна функција предвидена со Устав, туку Советот е колективно стручно тело кое врши избор на најдобрите кандидати за јавни обвинители согласно критериуми утврдени во закон со 2/3 мнозинство (закон за јавно обвинителство). Членовите на Советот не се функционери и не се регулираат во Уставот, туку уставотворецот определил дека надлежноста, составот и структурата на Советот, мандатот на неговите членови, како и основите и постапката за престанок и разрешување на член на Советот се уредуваат со закон. Оваа уставна одредба овозможува тоа да биде регулирано и со Законот за јавното обвинителство.

Од наведените причини, алтернативата дадена во нацрт- законот значи дека членовите за своето учество во работата на Советот како стручни лица добиваат одреден надоместок за таа работа, но не вршат посебна функција туку продолжуваат да ја вршат својата функција (на јавен обвинител), односно дејноста (на адвокат) или професорска дејност (професор), бидејќи не постои функција член на Совет определена во Устав. Советот нема да биде во постојано заседавање, туку по потреба, врз основа на доставени барања.

Предизвиците за депрофесионализација на Советот се неколку и оправдани, имајќи предвид дека јавното обвинителство е хиерархиски поставено и претставува 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.

Дополнително, треба се уреди прашањето за судир на интереси, и кај јавните обвинители како членови и кај другите членови на Советот, на пример адвокат како член на депрофесионализираниот Совет може да има активни предмети кај јавен обвинител кој го избира или одлучува за негова дисциплинска повреда во втор степен или за разрешување.

Од овие причини, Министерството за правда особено ја мотивира цела стручна јавност да се произнесе и да достави предлози за подобра организација на јавното обвинителство со цел да се обезбеди негова независност и самостојност.

Со алтернативите во однос на депрофесионализацијата се дава можност да се отвори ова прашање кое доколку се прифати ќе имплицира измени во други закони (законот за јавното обвинителство и други)

2. Цели на предлог регулативата

Зајакната улога на Советот на јавни обвинители како стручно колективно тело кое врши избор на најквалитетни кадри во јавното обвинителтсво согласно критериуми уредени со закон и во постапка уредена со закон. Советот своите одлуки ги темели врз основа на анализа на податоците, за што подготвува образложение во своите одлуки кои ги објавува на интернет страницата.

Советот во одлуките во втор степен за сторена дисциплинска повреда јавно ги образложува причините, а писмено образложените одлуки моеж да бидат предмет на судска заштита согласно членот 6 од ЕКЧП.

3. Можни решенија (опции)

3.1 Опис на решението „не прави ништо"

Доколку Владата на Република Северна Македонија не го донесе Предлог-законот, нема да се спроведат и реализираат мерки и активности од повеќе стратешки документи.

Опис на можните решенија (опции) за решавање на проблемот

Владата на Република Северна Македонија да го усвои предлогот на законот и да пристапи кон реализација на мерки и активности од Стратегијата и Акцискиот план и Реформската агенда.
Со алтернативите во однос на депрофесионализацијата се дава можност да се отвори ова прашање кое доколку се прифати ќе имплицира измени во други закони (законот за јавното обвинителство и други)

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 намалени фискални импликации со оглед на алтернативата за депрофесионализација на Советот.

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

Во работната група учествуваа јавни обвинители претставници од основни и од виши јавни обвинителства и од републичко јавно обвинителство, претседател и член на Советот на јавни обвинители, претставници на академска заедница од правен факултет, претставници од Министерството за правда, претставници и ангажирани експерти на проект „Поддршка на ЕУ за Владеење на правото", проект на ЕУ за миграција и трговија со луѓе, од ОБСЕ, од Амбасада на САД.

Во текот на постапката за консултации, предлог-законот ќе биде објавен на ЕНЕР и ќе биде доставен на мислење до Венецијанската комисија.

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)

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

6.3 Препорачано решение со образложение

Одредбите од предлог законот ги вградуваат следниве мерки предвидени со Стратегијата:

- 1.1.4 Реформирање на постапка за избор на членови на Советот на јавни обвинител од редот на јавните обвинители со неопходен цензус/мнозинство, а од Собранието со транспарнетна и инклузивна постапка
- 1.1.6 Остварување на сите уставни и законски гаранции за независност на судството односно самостојноста и аавтономија на јавното обвинителство и заштита од надворешни влијанија врз вршењето на нивните функции и зајакнување на интегритетот на носителите на судските и обвинителските функции
- 1.2.2 Обезбедување задолжително и сеопфатно образложение на одлуките за избор и унапредување на судии и јавни обвинители како и одлуките донесени во дисциплинска постапка и нивно објавување.
- 1.2.5 Воспоставување на правен основ за забрана за вршење на професија, дејност или должност (судии, јавни обвинители, државни правобранители, адвокати, нотари, извршители, членови на Судски совет и Совет на јавни обвинители, како и вработени во органите на правосудниот систем) доколку со правосилна судска одлука се осудени или разрешени за дела на корупција
- 1.3.3 Преиспитување и ревидирање на одредбите со кои се уредува дисциплинската одговорност на јавните обвинители, во однос на правилата за иницирање постапка, органот кој одлучува, мерките за транспарентност, прецизирање на основите на жалба и јасно дефинирање на обврзувачката сила на конечните одлуки на органот кој одлучува по жалба
- 1.3.4 Ревидирање на одредбите од Законот за советот на јавните обвинител кои се однесуваат на индивидуалната дисциплинска одговорност на членовите на советите со посебен фокус на дефинирање на причините поради кои може да се иницира постпаката, органот/телата кои ќе постапуваат и правото на жалба. Во однос на Судскиот совет ќе се постапи согласно препораките од извештајот од оценската мисија на Судскиот совет.
- 1.3.7 Доследно почитување на системот за заслуги односно мерит систем при избор, унапредување и разрешување на сите носители на функции во органите на правосудниот систем и вработените во органите на правосудниот систем
- 1.4.6 Прибирање, обработка и анализа на статистичките податоци за работењето на судовите и јавните обвинителства во СЈОРСМ
- 1.5.2 Понатамошно зајакнување на транспарентноста на СЈОРСМ преку објавување на сите извештаи за активности и образложени одлуки за именување, унапредување,

разрешување и напредок во кариерата на судиите и обвинителите, директно пренесување на седниците како и редовното информирање на медиумите.

- 2.2.2 Допрецизирање на законската рамка за избор на јавен обвинител на Основното јавно
- 2.3.1 Усогласување на законската рамка во однос на постапките за донесување подзаконски акти за оценување на јавните обвинители и упатувањето на јавните обвинители од едно во друго јавно обвинителство
- 2.3.2 Обезбедување еднакви правила за сите членови на СЈОРСМ во делот на правилата за повторен избор
- 2.3.3 Воспоставување компјутерски систем за работење на Советот на јавните обвинители.

Во одредбите на предлогот на законот се вградени одредби со кои се исполнуваат барањата од горенаведените мерки. Клучни измени во законот се следниве:

- **Јавност на седниците на Советот, исклучок е предвиден во точно определени услови согласно закон,**
- **Јавност во дисциплинските постапки по жалба, исклучок е предвиден во точно определени услови согласно закон**
- **Образложени одлуки на советот**
- **Зајакнување на улогата на Советото преку можност да предлага разрешување на јавен обвинител на Република Северна македонија, односно**
- **Советот може да иницира дисциплинска постапка против јавен обвинител.**

Со предлог законот се предвидени и одредби со кои се таргетираат чекори предвидени во Реforсмка агенда –, како на пример од точка 5.3.1 јавните обвиители ги имаат сите гаранции на правично судење .

7. Спроведување на препорачаното решение

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

Предлогот на законот за јавното обвинителство и предлогот на законот за советот на јавните обвинители се тесномповрзани, од кои причи потребно е да бидат усогласени донесени заедно во пакет во Собранието, најдоцна до декември 2025 година согласно определениот рок во Реформската агенда.

7.2 *Потребни подзаконски акти и рок за нивно донесување*

Потребно е донесување на подзаконски акти предвидени со Предлог-законот.

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

Совет на јавни обвинители, Сите јавни обвинителства во Република Северна Македонија, Министерството за правда, Министерството за финансии, Влада на Република Северна Македонија, Собрание на Република Северна Македонија.

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

Навремено донесување на законот и подзаконските акти од надлежните институции

8. Следење и евалуација

8.1 Начин на следење на спроведувањето

8.2 Евалуација на ефектите од предлогот на закон и рокови

Оценка за спроведување на регулативата во рок од 5 години.

Изјава од министерот за правда

Во оваа фаза Нацрт-извештајот за проценка на влијанието на регулативата е изготвен и 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: 25. 06. 2025 г.

потпис на министер