Република Северна Македонија
Republika e Maqedonisë së Veriut
МИНИСТЕРСТВО ЗА ПРАВДА
MINISTRIA E DREJTËSISË
Бр./Nr. 21-1453/1
26-06-2025 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 изменување и дополнување на Законот за извршување на санкциите |
| Одговорно лице и контакт информации: | Александар Пандов, директор на Управа за извршување на санкциите |
| Вид на Извештај | ☒**Нацрт**<br>☐Предлог |
| Обврската за подготовка на предлогот на закон произлегува од: | ☐Годишната програма за работа на Владата на Република Македонија<br>☐НПАА<br>☐Заклучок на Владата на Република Македонија<br>☒**Друго** ________________________ |
| Поврзаност со Директивите на ЕУ | |
| Дали нацрт извештајот содржи информации согласно прописите кои се однесуваат на класифицираните информации | ☐Да<br>☒Не |
| Датум на објавување на нацрт Извештајот на ЕНЕР: | 27. 06. 2025 година |
| 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 | |

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

*1.1* Опис на состојбите

Основен правен акт со кој се регулира извршувањето на санкциите е Законот за извршување на санкциите ("Службен весник на Република Северна Македонија" бр. 99/19, 220/19, 236/22 и 74/24), во кои се инкорпорирани одредбите за заштита и остварување на загарантираните слободи и права на осудените лица кои се во согласност со меѓународните стандарди за извршување на казната затвор. Со Законот за извршување на санкциите се уредува извршувањето на санкциите изречени за кривични дела и прекршоци, санкции изречени за кривични дела чие извршување се уредува со овој закон се казните, алтернативните мерки спрема деца, мерките на безбедност и воспитните мерки, како и санкции изречени за прекршоци чие извршување се уредува со овој закон се: глоба, престанок на важење на возачка дозвола, забрана на управување со моторно возило, забрана на вршење професија, дејност или должност, протерување на странец од земјата, забрана за влез и присуство на спортски натпревари, општокорисна работа, забрана на користење на субвенции и други средства обезбедени од Буџетот на Република Северна Македонија и воспитните мерки.

Законот за извршување на санкциите ја уредува организацијата, функционирањето и надлежностите на казнено-поправните и воспитно-поправните установи (КПУ и ВПУ), како и правата и обврските на осудените лица. Во текот на неговата примена се појавија потреби за негово дополнително унапредување и прилагодување на актуелните состојби и стратешки определби на Управата за извршување на санкциите кои се во согласност со европските меѓународни стандарди за извршување на санкциите.

Сегашната мрежа на КПУ и ВПУ не одговара целосно на реалните потреби на системот за извршување санкции, имајќи ја во предвид и регионалната застапеност, капацитетите на установите и безбедносните потреби на истите. Во таа насока, потребно е законско редефинирање на мрежата на установи, што ќе овозможи поефикасна организација, распределба на ресурси и унапредување на условите во установите и процесот на ресоцијализација.

Со усвојување на предложениот закон ќе се овозможи содржинско и нормативно-правно допрецизирање на законските решенија во правец на нивно унапредување и усогласување со прописи донесени по донесувањето на основниот текст на Законот за извршување на санкциите.

*1.2* *Причини за проблемите кои се предмет на разгледување*

Постојната регулатива во областа на извршувањето на санкциите покажува неусогласеност со реалните потреби и предизвици на системот за казнено-поправно и воспитно-поправно постапување. Во пракса се идентификувани неколку клучни проблеми:

Неефикасност на постојната мрежа на казнено-поправни и воспитно-поправни установи, со што се наметнува потребата од оптимизација. На пример, Отвореното одделение Крива Паланка на Затворот Куманово се затвора поради нефункционалност и немање капацитет за извршување на својата намена.

Недоволна функционалност на ВПД Тетово бара трансформација на оваа установа во комбиниран објект во кој ќе се издржува мерката упатување во воспитно-поправен дом како како и затвор деца од машки и женски пол, со цел рационализација и подобро искористување на ресурсите.

Потреба од јасно разграничување на хиерархискиот систем во управувањето со КПУ и ВПУ и Управата за извршување на санкции.

Конкретни препораки и забелешки од судиите кои се однесуваат на подобрување во делот на извршување на санкциите.

Во изминатиот период се евидентирани зголемени предизвици во однос на јавниот ред и безбедност во сообраќајот. Овие состојби укажуваат поефикасна координација помеѓу надлежните институции и унапредување на механизмите за контрола и превенција.

Со предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за извршување на санкциите, се врши ревидирање на конкретни одредби од Законот за извршување на санкциите во насока на надминување на недоследностите на конкретни законски решенија и усогласување со другите прописи и меѓународни стандарди од областа на изршувањето на санкциите.

## 2. Цели на предлог регулативата

Предложените изменувања и дополнувања на Законот за извршување на санкциите се со цел менување на мрежата на КПУ и ВПУ преку надградба на инфраструктурата, оптимизирање на системот преку затворање на некои недоволно искористени објекти и/или објекти во лоша состојба, прераспределба на осудените лица и персоналот во установите со резервни капацитети и подобри услови, обезбедување на подобар пристап до соодветни режими, активности, здравствена заштита и други подобрувања за осудените лица, во согласност со стратешката цел 1 на Националната стратегија за развој на пенитенцијарниот систем на Републиката Северна Македонија (2021-2025). За таа цел во рамките на проектот на Советот на Европа (СЕ) „Јакнење на капацитетите на пенитенцијарниот систем во Северна Македонија“ двајца меѓународни консултанти, спроведоа мисија за проценка на ефикасноста на мрежата на затворите, во периодот 20-22 јануари 2025 год. на неколку локации и установи во надлежност на Управата за извршување на санкции (УИС). Целта на активноста беше да се анализира моменталната состојба, да се провери главната инфраструктура, капацитетите, историските трендови, да се идентификуваат предизвиците и недостатоците во овие установи, со цел да се отвори патот кон прагматични решенија, односно намалување на бројот на затвори, како и преместување на осудените лица, земајќи ги предвид специфичните потреби на осудените лица и сите релевантни чинители, во согласност со меѓународните стандарди и најдобрите практики.

За подобро функционирање на затворскиот систем потребно е восповоставување на механизам за ефикасно управување каде директорите на КПУ и ВПУ на соодветен начин ќе му даваат отчет на своето работење на директорот на УИС. Неоходно е да се зајакне улогата на директор на УИС во улога на лидер и менаџер и да се воспостави јасна хиерархиска поставеност во пенитенцијарниот систем. Исто така, потребно е јасно разграничување на хиерархискиот систем во управувањето со КПУ и ВПУ и Управата за извршување на санкции.

Со цел унапредување на транспарентноста и интегритетот во работењето на Управата за извршување на санкциите, како и на казнено-поправните и воспитно-поправните установи, се предлага обврската вработените во пенитенцијарниот систем да поднесуваат изјави за имотната состојба.

Предложените измени се во согласност со Планот за спречување на корупција во националниот затворски систем (2022–2026), каде што во рамки на стратешка цел 7: Примена на механизмот за пријавување на имотна состојба и интереси и правилата во однос на гостопримство и подароци, е предвидено воведување обврска за поднесување изјава за имотна состојба и интереси од страна на сите вработени во Управата за извршување на санкциите, како и во казнено-поправните и воспитно-поправните установи.

Оваа мерка има за цел да обезбеди појасна контрола и отчетност, да ја зајакне превенцијата од коруптивни практики и да го унапреди интегритетот на Управата за извршување на санкциите и казнено-поправните и воспитно поправните установи.

Со овој предлог-закон вршиме доразработување на одредбите со кои се воспоставија единиците за затворско разузнавање и единицата за интервенции на затворската полиција.

Дополнително, потребата од изменување и дополнување на Законот за извршување на санкциите произлегува и од потребата за усогласување на одредбите од Законот за извршување на санкциите со другите закони со цел имплементација на проектот „Безбеден град", во чии рамки се предвидува воведување на нови безбедносни стандарди.

Со усвојување на Предлог законот за изменување и дополнување на Законот за извршување на санкциите, ќе се овозможи хармонизирање на прописите кои се во надлежност на Управата за извршување на санкциите, надминување на недоследностите на конкретни законски решенија и усогласување на законот со други закони и меѓународни стандарди од областа на извршување на санкциите.

## 3. Можни решенија (опции)

### *3.1 Опис на решението „не прави ништо"*

/

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

**Опција 1:** Да се разгледа затворањето на Отворено одделение Крива Паланка поради лошите материјални услови како и можноста за трансферирање на осудените лица во затвор Куманово, односно вработените да се префрлат на работни места во Затвор Куманово.

Ваквата одлука значително може да ја подобри рехабилитацијата на осудените лица, како и можностите за ресоцијализација и реинтеграција, бидејќи ќе се обезбедат подобри услови за осудените лица во Затворот Куманово. Ова е особено важно кога се има предвид дека тие постојано не се работно ангажирани во Крива Паланка. Дополнително, битно е да се напомене дека локалната заедница во Куманово има подобри можности за работа на осудените лица надвор од КПУ. Преку работа во заедницата или други програми надвор од КПУ, тие би стекнале искуство со што би изградиле поголема доверба за самостоен живот.

Конечно, оваа мерка ќе овозможи подобра алокација на ресурсите, во поглед на вработените и програмите за ресоцијализација и рехабилитација. Наместо да се подобрат материјалните услови во Крива Паланка и да се спречат тековните ризици, препорачаната одлука може да создаде средина која дава повисок степен на поддршка, подобро ги користи ресурсите и се дава поголем фокус на развојот на осудените лица и нивното интегрирање во општеството.

**Опција 2:** Пренамена на една од зградите во ВПД Тетово и преместување на 5-те осудени деца од Охрид во ВПД Тетово е прилично реална.

Во ВПД Тетово се сместени 22 деца, значи исполнетост на објектот на ниво од 20%. Како што се гледа, просечната стапка на искористеност на институцијата во последните три години била 15-20 % од вкупниот капацитет.

За успешно функционирање на две установи за деца од машки пол на иста локација, може да се земе Република Хрватска, каде што затворот за деца се наоѓа на истиот периметар како и поправната установа за деца, но во посебни објекти и со различен стручен персонал (третман), како и службеници за безбедност. Ова функционира од 2021 година без никакви безбедносни проблеми и користејќи ја истата инфраструктура, со обезбедена здравствена заштита, образование, вработување, спортски и други работни активности.

Што се однесува до тековната состојба во РСМ, битно е да се напомене дека бројот на лицата во затворот за деца е многу мал, односно 5 на годишно ниво. Овие деца сега се сместени во несоодветни услови, со многу ограничен простор за организирање на потребните активности за третман. Постојниот ВПД има доволен капацитет (три посебни згради), каде може да се сместат осудените деца, одделно и со можност да работат со службениците кои се соодветно обучени за работа со деца. Во ВПД има повеќе можности за организирање и спроведување на потребните образовни и програми за третман, работа и активности за релаксација.

Во однос на преместувањето на осудените деца во ВПД Тетово, треба да се обезбедат услови. Пренамената на една од празните згради на ВПД Тетово во воспитна установа за деца би требало да резултира со подобар пристап на осудените деца кон целисходни активности, програми за тренинг, спорт и образование. Конкретно, тековните ресурси на ВПД Тетово може делумно да ги покријат потребите на осудените деца,

обезбедувајќи им можност за виден напредок кон нивната ресоцијализација и рехабилитација.

Друга предност е што во новиот објект, формалната образовна програма која се нуди во ВПД Тетово би била централизирана и кадарот ангажиран во ВПД Тетово би работел со сите деца (тие под мерка, како и осудените деца). Законските измени за основно образование овозможуваат соработка на ВПД со основното училиште, со што се олеснува ангажирањето на наставници.

**Опција 3:** Состојбата во Затвор Охрид и ВПД Тетово се оценуваат заедно, имајќи ги предвид структурните недостатоци на објектот во Затвор Охрид за нудење на целисходна рехабилитација на децата и супстандардните материјални услови за притвор. Потребно е да се размисли за преместување на осудените деца во посебно одделение во ВПД Тетово, а затворот за деца во Охрид да се пренамени во установа од полуотворен вид каде би се сместувале лица на кои им е изречена мерката притвор.

Оваа одлука треба да дискутира преку сеопфатни консултации, имајќи ја предвид и достапноста на судската мрежа како и пристапот, со оглед на тоа што притворот во Охрид опфаќа три гранични премини во радиус од околу 70 километри.

**Опција 4:** Доколку КПД од отворен вид Струга се пренамени може да се користи како женски затвор односно установа од полуотворен вид за осудени женски лица, а осудените машки лица би се преместиле во друга установа

Капацитетот на оваа установа е недоволно искористен и одржувањето на оваа институција е далеку од исплатливо. Установата има потенцијал да биде претворена во соодветна казнено-поправна установа, но за тоа се потребни значителни инвестиции и ангажирање на персонал (во поглед на нивниот број, стручност и пол), за да се одговори на посебните потреби на осудените женски лица.

Овој пристап ќе го реши проблемот на осудените женски лица во КПД Идризово, односно на оние кои исполнуваат услови да ја издржуваат казната затвор во полуотворена установа. Со ова, осудените женски лица би имале еднакви можности за рехабилитација и реинтеграција, во споредба со осудените машки лица.

Доколку се исполнат сите неопходни предуслови и се адресираат предизвиците, во поглед на обезбедување соодветни материјални услови, распоредување на човечки ресурси и адаптирани мерки за рехабилитација, заедно со воспоставени програми, овој пристап ќе овозможи напредок на осудените женски лица (кои имаат отворен и полуотворен режим). Истовремено, ќе се спречат можните негативни ефекти од затворената средина во која во моментот се наоѓаат.

Ова законско решение е во согласност и со општата препорака на Комисијата за спречување и заштита од дискриминација во врска со утврдената директна дискриминација врз основа на пол во областа на правосудството и управата од страна на Управата за извршување на санкциите кон осудените лица од женски пол во затворскиот систем во државата.

## 4. Проценка на влијанијата на регулативата

*Се дава детален опис на позитивните и негативните влијанија кои можат да произлезат од секоја од опциите и тоа за:*

*4.1 Економски влијанија*

*(Се опишуваат придобивките и трошоците за економијата во областа, вработувањето и конкурентноста. Особено треба да се опишат влијанијата за малите и средните претпријатија, економските субјекти, потрошувачите, домаќинствата и др.)*

Понудената опција нема да предизвика трошоци за економијата

*4.2 Фискални влијанија*

Средствата за спроведување на законот ќе се обезбедат од Буџетот на Република Македонија 23.000.000,00 денари за плати и 4.700.000,00 денари за материјални услови и тоа: фискалните импликации се однесуваат за адаптација на ВПД Тетово, Затвор Струга и подобрување на условите во Затвор Охрид.

-екипирање на затворската полиција во ВПУ КПУ Тетово (жени)

-додаток на плата за посебни услови за работа и за работа изложена на ризик во висина од 30% од износот на основната плата за директор на Управа и 25 % на директорите на КПУ и ВПУ како и стажотот на осигурување кој ќе се смета со зголемено траење и тоа секои 12 месеци ефективно поминати на тие должности се сметаат како 16 месеци стаж на осигурување

-екипирање на одделението за затворско разузнавање во КПУ и ВПУ, лицата односно одделението за затворско разузнавање во установите.

*4.3 Социјални влијанија*

Со донесување на измените и дополнувањата на Законот за извршување на санкциите ќе се зајакне заштитата и унапредувањето на човековите права и родовата еднаквост, заштита на правата на осудените, притворените лица и децата.

Предложените решенија ќе имаат влијание во заштита и унапредувањето на правата на лицата лишени од слобода

*4.4 Влијанија врз животната средина*

Предложените решенија нема да имаат влијание врз животната средина

*4.5 Административни влијанија и трошоци –*

*а) трошоци за спроведување*

*(Се наведуваат трошоците за спроведување на предлогот на закон – формирање на нови институции/органи или проширување на надлежности и организација на постојни органи, потребни човечки ресурси и нивна обука, инвестиции (канцелариски простор), потребен надзор, опрема и др.)*

Со предложените законски решенија се предвидува КПД Струга да биде казнено-поправна установа од полуотворен вид Затвор Струга за осудени полнолетни лица од женски пол, повеќе нема да постои Отвореното одделение во Крива Паланка, а во Тетово установата ќе носи назив КПУ и ВПУ за деца Тетово и во неа ќе бидат сместени и децата од Затвор Охрид. Како резултат на ова се предвидува адаптација на ВПД Тетово и подобрување на условите во Затвор Охрид и Струга. Потоа, екипирање на затворската полиција во КПУ и ВПУ Тетово и Затвор Струга со припаднички од женски пол, обука на секторот за ресоцијализација и припадниците во затворска полиција посебно во КПУ и ВПУ Тетово и Затвор Струга со цел да можат да одговорат на новите предизвици.

*б) трошоци за почитување на регулативата*
*(Се наведуваат трошоците за почитување на регулативата - воведување на нови административни оптоварувања, формалности и трошоци (лиценци, дозволи, информации, стандарди) за правните и/или физичките лица и како тоа ќе се одрази врз конкурентноста)*

Со предложените законски измени не се предвидува воведувања на нови оптоварувања во однос на почитување на регулативата.

## 5. Консултации

### *5.1 Засегнати страни и начин на вклучување*

Засегнати страни се Управата за извршување на санкциите, казнено-поправните и воспитно-поправните установи, Министерството за правда, Министесвото за здравство, Министерство за образование и наука и др.

Предложениот закон беше објавен на ЕНЕР со цел запознавање на засегнатите страни и јавноста со неговата содржина и можноста за доставување на коментари и сугестии.

### *5.2 Преглед на добиените и вградените мислења*

Во подоцнежната фаза од проценката на влијанието на регулативата ќе бидат земени во предвид мислењата од надлежните министерства и тела по предложената содржина.

*(Се дава преглед на добиените мислења со акцент на оние прашања кои предизвикале особен интерес или загриженост кај засегнатите страни. Наведете кои мислења биле земени предвид)*

### *5.3 Мислењата кои не биле земени предвид и зошто*

*(Се наведуваат мислењата кои не биле земени предвид и со образложение за причините за тоа)*

## 6. Заклучоци и препорачано решение

*6.1 Споредбен преглед на позитивните и негативните влијанија на можните решенија (опции)*
*(Се дава споредбен опис на позитивните и негативните страни или влијанија на можните решенија (опции))*

Основната заложба при изготвување на Предлог законот за изменување и дополнување на Законот за извршување на санкциите е поголема ефикасност и функционалност на затворскиот систем во државата, содржинско допрецизирање на одредбите од Законот за извршување на санкциите, нормативно-правно подобрување на конкретни законски решенија со цел нивна доследна примена како и усогласување на законот со другите закони и меѓународните стандарди од областа на извршување на санкциите.

*6.2 Ризици во спроведувањето и примената на секое од можните решенија (опции)*
*(Се опишуваат ризиците во спроведувањето и примената на секое од можните решенија (опции))*

При спроведувањето и примената на предложените законски решенија не постојат ризици.

*6.3 Препорачано решение со образложение*
*(Се опишува препорачаното решение со образложение зошто се препорачува)*

Со предложениот закон се врши унапредување на законските решенија во насока на подобрување на функционирањето на затворскиот систем.

## 7. Спроведување на препорачаното решение

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

Со донесување на Законот за изменување и дополнување на Законот за извршување на санкциите е неоходно да дојде до промена на постоечките подзаконски акти кои произлегуваат од Законот за извршување на санкциите, а исто така се предвидува донесување и на нови подзаконски акти кои претходно не биле предвидени.

*7.2 Потребни подзаконски акти и рок за нивно донесување*

1. Директорот на Управата поседува службена легитимација во која се наведуваат неговите овластувања;

2. Постапката за назначување на директори и нивни заменици на КПУ и ВПУ се уредува со подзаконски акт што го донесува министерот за правда по предлог на директорот на Управата;
3. Директорот на установата поседува службена легитимација во која се наведуваат неговите овластувања;
4. Заменик -директорот на установата поседува службена легитимација во која се наведуваат неговите овластувања;
5. Општите акти со кои се уредува куќниот ред и поблиско се определува организацијата на работата и се пропишува начинот на живеењето на осудените лица во установата и за осудени лица за кривични дела од областа на тероризам и насилен екстремизам, од областа на сексуална злоупотреба на деца, трговија на деца и педофилија, како и лица кај кои постојат знаци на радикализација сместени во други одделенија ги донесува директорот на установата;
6. Вработените во Управата поседуваат службена легитимација во која се наведуваат нивните овластувања;
7. Припадниците на затворската полиција поседуваат службена легитимација во која се наведуваат нивните овластувања;
8. Единица за интервенција на затворска полиција применува и други средства за присилба;
9. Начинот на постапување со детото во приемно одделение се уредува со подзаконски акт што го донесува министерот за правда по предлог на директорот на Управата;
10. Начинот и формата на поднесување на изјавата за имотна состојба и интереси и пријавување на промена во имотната состојба и интереси, евиденцијата на изјавите, како и начинот на постапување со изјавите со акт ги донесува директорот на Управата;
11. Правилник со кој поблиско се уредува соодветната примена на одредбите од правата и обрските од работен однос на овластените службени лица за интервенции во КПУ и ВПУ;
12. Начинот на распоредување во воспитни групи се уредува со подзаконски акт што го донесува министерот за правда по предлог на директорот на Управата;
13. Начинот на доделување на погодности се уредува со подзаконски акт што го донесува министерот за правда по предлог на директорот на Управата;
14. Дисциплинска одговорност и начинот на издвојување се уредува со подзаконски акт што го донесува министерот за правда по предлог на директорот на Управата.

Подзаконските акти предвидени со овој закон ќе се донесат во рок од шест месеци од денот на влегувањето во сила на овој закон.

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

Надлежни ограни за спроведување на Законот за извршување на санкциите се Управата за извршување на санкциите, казнено-поправните и воспитно-поправните установи, Министерството за правда, Министевството за здравство, Министерство за образование,

Министерство за социјална политика и демографија, Министерство за јавна администрација, Министерство за финансии и други.

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

Управата за извршување на санкциите ќе преземе активности за целосна и доследна имплементација на предметните решенија.

## 8. Следење и евалуација

*8.1 Начин на следење на спроведувањето*
*(Се опишува накратко како ќе се следи спроведувањето и постигнувањето на ефектите од регулативата и кои органи на државната управа ќе бидат вклучени во процесот на следење)*

Резултатите од предложените законски решенија ќе се следат континуирано од страна на Управата за извршување на санкциите.

*8.2 Евалуација на ефектите од предлогот на закон и рокови*
*(Се опишува накратко како ќе се врши евалуација на ефектите од регулативата и на кој временски период)*

Резултатите од предложените законски решенија ќе се следат континуирано преку следење на практичната имплементација на предвидените законски измени.

**Изјава од државен секретар**

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.

**Дајанчо Ефтимов**

Датум: ______________ ...............................................

**потпис на државен секретар**

*(Државниот секретар ја потпишува изјавата во нацрт Извештајот пред надлежното министерство да го достави нацрт Извештајот за ПВР до Министерството за информатичко општество и администрација за мислење.*

**НАЛОГ**

Овој Нацрт -извештај за проценка на влијанието на регулативата по однос на Предлог на законот за изменување и дополнување на Законот за извршување на санкциите да се објави на ЕНЕР.

**Игор Филков**

**Датум:** 26-06-2025

---------------------------------

**потпис на министер**