**ИЗВЕШТАЈ ЗА ПРОЦЕНКА НА ВЛИЈАНИЕТО НА РЕГУЛАТИВАТА**

| | |
|---|---|
| Назив на министерство: | Министерство за правда |
| Назив на предлогот на закон: | Предлог закон за изменување и дополнување на Законот за заштита на сведоци |
| Одговорно лице и контакт информации: | Никола Прокопенко<br>nprokopenko@mjustice.gov.mk |
| 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: | 16 Октомври 2017 година |
| Датум на доставување на нацрт Извештајот до Министерството за информатичко општество и администрација: | 16 Октомври 2017 година |
| Датум на добивање на мислењето од Министерството за информатичко општество и администрација: | 27.10.2017 година |
| Рок за доставување на предлогот на закон до Генералниот секретаријат | Ноември 2017 година |

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

### *1.1 Опис на состојбите*

Во Република Македонија заштитата на сведоци е регулирана со Законот за заштита на сведоци (Службен весник на РМ бр. 38/05 и 58/05). Јавното обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите е основано со Законот за Јавното обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите (Службен весник на РМ бр.159/15 година).

Дополнително, потребно е да се има во предвид од една страна спецификата на надлежностите на ова Јавно обвинителство како и сензитивноста на уредувањето на прашањето за заштита на сведоците од аспект на тоа дека истите треба да имаат доверба за да им помогнат на службите за спроведување на законот и на обвинителството. Истовремено, тие треба да бидат сигурни дека ќе добијат поддршка и заштита од заплашување и штетата која можат да им ја нанесат криминалните групи во обидите да се обесхрабри или да ги казни нив поради таа соработка.

Според постоечкото законско решение, предлог за вклучување на одредено лице во Програмата поднесува Јавниот обвинител на Република Македонија врз основа на писмено барање добиено од надлежен јавен обвинител, судијата кој постапува по предметот или МВР (член 15). Потоа одлучува Советот, а за евентуално продолжување на вклученоста во Програмата одлучува повторно Советот на предлог на Јавниот обвинител на Република Македонија или раководителот на Одделението.

Имајќи предвид дека Република Македонија во континуитет врши усогласување на домашното законодавство со европските и меѓународните стандарди преку нивно инкорпорирање во законските решенија, потребно е да се потенцира и фактот дека Република Македонија во јануари 2005 година ја ратификуваше Конвенцијата на Обединетите нации против транснационалниот организиран криминал, која заедно со протоколите упатува повик до државите да воведат соодветни мерки за спречување на заплашување на сведоците , принуда, корупција или телесна повреда, како и за зајакнување на меѓународната соработка во оваа насока.

Потребно е да се нагласи дека покрај операционализација на обврските од Конвенцијата за сузбивање на транснационалниот криминал на ООН и Препораката на Комитетот на Министри на Советот на Европа овој Закон треба да претставува регулатива за едно од најмоќните средства за борба против организираниот криминал; со него треба да бидат постигнати меѓународните стандарди за користење, размена и употреба на докази; да се постигне поголема ефикасност на судските постапки, а со тоа и повисоки резултати во борбата против софистицираниот вид на криминал.

*1.2 Причини за проблемите кои се предмет на разгледување*

Вака уредената постапка (види точка 1.1) во себе содржи можност за индиректно влијание над работата на Јавниот обвинител за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите со оглед на тоа што според сегашното законско решение (чл.15 од Законот за заштита на сведоци), Јавното обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите може да поднесе барање за поднесување предлог до Јавниот обвинител на Република Македонија за одреден сведок да се вклучи во Програмата, но не постои законска одредба која него го обврзува да постапи по тоа барање.

Имплементацијата на постоечкиот Закон за заштита на сведоци досега не е соодветно анализирана, а поединечни инциденти укажуваат на тоа дека е неопходно натамошно јакнење на оваа практика. Потребата од соодветна примена на овој закон и негово натамошно усогласување особено се наметува во однос на прекуграничната соработка, особено во однос на промена на идентитетот и преместување на ризични сведоци. Заштитата на сведоци не е област која само треба да се спроведе и поддржи од страна на правосудните органи и полицијата, напротив ова е високо-сензибилна материја која бара широк пристап и регулирање. Современите законодавства во Европската унија ова прашање го имаат апсолвирано и присутни се секаде забелешките дека за соодветна примена на регулативата по однос на заштита на сведоци мора да биде взаемно или консензуално прифатена од страна на сите државни институции, поддржана и блиска до невладините организации, а јасна за граѓаните. Предложеното законско решение е неопходност и може уште сега да елиминира можност за поставување на бројни пречки во работата на Јавното обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите.

**2. Цели на предлог регулативата**

Целта на предложениот закон е целосно да го уреди прашањето за заштита на сведоците во постапките за гонење на кривичните дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите.

Предлог Законот се заснова на следниве начела: законитост, автономија на Јавниот обвинител кој раководи со Јавното обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите, хиерархија и субординација.

Целта на оваа предложена законска измена е да се обезбедат услови за спроведување на Законот за Јавното обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите, (Службен весник на РМ, бр. 159/15).

Со донесувањето на овој Закон ќе се обезбеди целосна имплементација на начелото на автономија на Јавниот обвинител за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите, уредено со членот 6 од Законот за Јавното обвинителство за

гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите, (Службен весник на РМ, бр. 159/15), односно ќе се обезбедат услови Јавниот обвинител за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите да има целосна автономија во истражувањето и гонењето на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите.

Исто така, со оваа законска измена дополнително ќе се обезбеди заштита од влијанија над работата на Јавниот обвинител за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите вградена во ставот 2 од членот 6 на Законот за Јавното обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите, каде законодавецот утврдил дека „ниту еден јавен обвинител во Јавното обвинителство на Република Македонија, вклучувајќи го и Јавниот обвинител на Република Македонија, не може да влијае на неговата работа, или да бара извештаи поврзани со предмети од јавниот обвинител или јавните обвинители во рамките на Јавното обвинителство.

## 3. Можни решенија (опции)

*3.1 Опис на решението „не прави ништо“*

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

Донесување Закон за изменување и дополнување на Законот за заштита на сведоци. Во овој закон ќе се дефинираат надлежности на Јавното обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите во постапката за заштита на сведоци.

## 4. Проценка на влијанијата на регулативата

*Можни позитивни и негативни влијанија од секоја од опциите:*

*4.1 Економски влијанија*

*4.2 Фискални влијанија*

Средствата за спроведување на законот ќе се обезбедат од Буџетот на Република Македонија во делот на финансирањето за Јавното обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите. Со оглед дека спроведувањето на мерките и понатаму останува во надлежност на Одделението за заштита на сведоци во рамките на Министерството за внатрешни работи, овој дел од финансиските импликации нема да го оптовари Специјалното обвинителство. Евентуалните дополнителни фискални импликации кои не е можно да се предвидат би биле единствено во рамките на процесот за донесување одлука вклучување на лицата во Програмата, за предметите од надлежност на Специјалното јавно обвинителство.

*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 која работи на изготвување на овој закон се вклучени претставници од Јавното обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите, Министерството за внатрешни работи, Јавното обвинителство, професори по казнено право и претставници од Министерството за правда.

*5.2 Преглед на добиените и вградените мислења*

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.

Добиените мислења од наведените институции беа вградени во текстот на Предлогот на законот.

*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)*

Опција 1. Да не се донесе предложениот закон

Опција 2. Да се донесе предложениот закон.

Доколку се пристапи кон опцијата 1 во целост не би се операционализирало начелото за автономија на Специјалното јавно обвинителство. Доколку се прифати опцијата 2 би се зголемила ефикасноста во спроведувањето на мерките за заштита на сведоци, имајќи го предвид целосно регулираната постапка за донесување одлука за вклучување на лицата во програмата за заштита и пропишувањето надлежности за Специјалното јавно обвинителство во рамките на овој процес.

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

Ризикот од спроведувањето на решението содржано во опцијата 1 е намалената ефикасност во спроведувањето на мерките за заштита на сведоци, имајќи го предвид целосно регулираната постапка за донесување одлука за вклучување на лицата во програмата за заштита и пропишувањето надлежности за Специјалното јавно обвинителство во рамките на овој процес.

*6.3 Препорачано решение со образложение*

Со предложениот закон се уредува надлежноста на Јавното обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите во постапката за заштита на сведоци.

Предлогот на Законот за изменување и дополнување на Законот за заштита на сведоци содржи 16 члена.

Со членот 1 од предложениот закон се врши усогласување на терминолошката поставеност на оваа одредба со концептот кој е разработен во понатамошните одредби од овој закон.

Со членот 2 се врши терминолошко усогласување со додавање на Јавното обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите, покрај Советот за заштита на сведоците.

Со членот 3 се додава нов член 15-а со кој се даваат надлежности на Јавното обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите во делот на одлуката за вклучување во Програмата за заштита на сведоци. Имено, согласно овој член, за предмети од надлежност на Јавното обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите согласно Законот за Јавното обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите Одлука за вклучување во Програмата од членот 15 од овој закон донесува Јавниот обвинител за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите. Оваа одлука Јавниот обвинител за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите ја донесува врз основа на писмено барање за вклучување во Програмата доставено од сведокот, соработникот на правда, жртвата која се јавува во својство на сведок или од Министерството за внатрешни работи. Барање за вклучување во Програмата може да поднесе и лице кое поради можната опасност да биде изложено на заплашување, закана со одмазда или опасност по животот, здравјето, слободата, физичкиот интегритет или имот од поголем обем, не се согласува во својство на сведок да даде исказ во кривичната постапка, по што Јавниот обвинител за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите ќе ги обезбеди податоците од членот 16 од овој закон. Исто така, во овој член е пропишано дека

Јавниот обвинител за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите до Одделението ги доставува сите неопходни информации за лицето за кое се бара вклучување во Програмата заради добивање мислење во кое ќе бидат содржани описот и процената на опасноста која му се заканува на лицето, предлог на трошковник за спроведување на мерките за заштита и предлог на мерки за заштита и нивно траење. Во овој член е дадена и надлежност на јавниот обвинител за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите дека може да донесе одлука за примена на мерката за заштита „промена на идентитет ".

Во членот 4, во однос на содржината на барањето за вклучување во Програмата за заштита на сведоци се врши техничко усогласување со додавање на членот 15-а.

Со членот 5 во кој се уредени условите за вклучување во Програмата за заштита на сведоци, исто така се врши техничко усогласување со додавање на јавниот обвинител за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите.

Со членот 6 се додава нов член 19-а кој се однесува на вклучувањето на лице во Програмата по одлука на Јавното обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите. Имено, доколку Јавниот обвинител за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите донесе одлука за вклучување во Програмата, истиот ќе го задолжи Одделението да склучи спогодба со лицето кое е вклучено во Програмата. Исто така, доколку Јавниот обвинител за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите донесе одлука за вклучување во Програмата на блиско лице, истиот ќе го задолжи Одделението со блиското лице да склучи спогодба."

Со членот 7 се додава нов член 21-а со кој е уредена материјата за писмената согласност за вклучување во програмата за заштита согласно новопредложениот член 19-а. Имено, пред донесувањето на одлуката од членот 19-а на овој закон, Јавниот обвинител за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите бара писмена согласност од лицето за кое се спроведува постапка за вклучување во Програмата. Одлуката заедно со писмената согласност на лицето за вклучување во Програмата се доставува до Одделението.

Со членот 8 се додава нов член 22-а со кој се уредува материјата за Продолжување на Програмата од страна на Јавниот обвинител за гонење на кривичните дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите. Имено, мерките за заштита утврдени во Програмата и определени со Спогодбата може да се продолжат по барање на раководителот на Одделението или со одлука на Јавното обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите, доколку и натаму постои потреба за заштита на лицето. Ако не постои барање на раководителот на Одделението а и понатаму постои потреба за

заштита на лицето, Јавниот обвинител за гонење на кривичните дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите може да донесе одлука за продолжување на мерките за заштита утврдени во Програмата. Траењето на примената на мерките за заштита согласно наведеното, може да се продолжи само со согласност на заштитеното лице.

Со членот 9 се интервенира во членот 23 од аконот со додавање два нови става во однос на итните мерки. Имено, во случај кога сознанијата за постоење на околностите од ставот 1 на овој член ги има Јавниот обвинител за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите, истиот го известува Одделението за потреба од примена на итни мерки. По добивањето на известувањето, Одделението во рок од 24 часа ќе донесе одлука за нивна примена, ќе ги преземе тие мерки и за тоа ќе го извести Јавниот обвинител за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите.

Во овој член се врши и терминолошко усогласување со додавање на Јавното обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите во дргите ставови од членот 23 од Законот за заштита на сведоци.

Со членот 10 се врши техничко усогласување со додавање на основите од членовите 19-а и 21-а кои веќе беа образложени.

Со членовите 11 и 12 се врши терминолошко усогласување со додавање на Јавното обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите.

Со членот 13 се интервенира во членот од Законот кој ја уредува материјата за престанок на Програмата за заштита. Имено, се додава нов став согласно кој во случај кога одлуката за вклучување во Програмата е донесена согласно член 15-а од овој Закон, одлука за престанување на Програмата согласно ставот 1 точки 4 и 5 на овој член донесува Јавниот обвинител за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите, по предлог на раководителот на Одделението или заштитеното лице, односно неговиот законски застапник.

Со членот 14 е предвидено дека во рок од 15 дена од денот на влегувањето во сила на овој закон, Јавниот обвинител за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите ќе го уреди начинот на водење евиденција, заштитата на чување на списите и уписникот, овластените лица и начинот на постапување по барањето на сведокот, соработникот на правдата и жртвата која се јавува во својство на сведок поднесено до Јавното обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите.

Со членот 15 се пропишува дека започнатите постапки за заштита на сведоци, соработници на правдата и жртви кои се јавуваат во својство на сведоци пред влегувањето во сила на овој закон продолжуваат да се водат и завршуваат согласно одредбите од Законот за заштита на сведоци ("Службен весник на Република Македонија" број 38/05 и 58/05).

Со членот 16 се уредува влегувањето во сила и примената на овој закон. Имено, согласно овој член, овој закон влегува во сила од денот на објавувањето во "Службен весник на Република Македонија" и се применува се до престанувањето на важењето на Законот за Јавното обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите.

## 7. Спроведување на препорачаното решение

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

Да

*7.2 Потребни подзаконски акти и рок за нивно донесување*

Во рок од 15 дена од денот на влегувањето во сила на овој закон, Јавниот обвинител за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите ќе го уреди начинот на водење евиденција, заштитата на чување на списите и уписникот, овластените лица и начинот на постапување по барањето на сведокот, соработникот на правдата и жртвата која се јавува во својство на сведок поднесено до Јавното обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите.

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

Јавното обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите.

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

Со оглед на сензитивноста на оваа материја, вообичаено е јавноста да не биде информирана за прашањата поврзани со заштитата на сведоците.

## 8. Следење и евалуација

*8.1 Начин на следење на спроведувањето*

Примената на законот ќе ја следи Јавното обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите. Начинот на следење на спроведувањето на законот ќе се следи преку бројот на донесени одлуки од Специјалното јавно обвинителство за вклучување во Програмата за заштита.

*8.2 Евалуација на ефектите од предлогот на закон и рокови*

Ефектите од спроведувањето на законот ќе бидат евалуирани низ призмата на индикаторите кои укажуваат на бројот на донесени одлуки од Специјалното јавно обвинителство за вклучување во Програмата за заштита, како и ефектот од примената на мерките преку докажувањето на одредени кривични дела и донесените правосилни судски пресуди.

**Изјава од министерот**

Врз основа на резултатите од анализите прикажани во Извештајот за проценка на влијанието на регулативата сметам дека препорачаното решение (опција) претставува најдобар начин за решавање на проблемот и постигнување на очекуваните ефекти на најекономичен начин.

Датум: 21.11.2017

Потпис на министерот