



РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
REPUBLIKA E MAQEDONISE SË



Бр. 11-1932/2
01-09-2025 2025 година
Скопје

ДО
МИНИСТЕРСТВО ЗА ПРАВДА
ул.„Димитрие Чуповски,, бр.9
1000 Скопје

ПРЕДМЕТ: Мислење по предлог на Закон за јавнообвинителска служба
Врска: Ваш бр.08-1500/1 од 07.07.2025 година

Почитувани,

До Државната комисија за спречување на корупцијата на ден 10.07.2025 година од страна на Министерството за правда доставено е Барање на мислење на Предлог на Закон за јавнообвинителска служба бр.08-1500/1 од 07.07.2025 година.

По разгледување на доставениот предлог-текст од аспект на одредбите од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси (“Службен весник на Република Македонија” бр.12/19) Државната комисија го дава следното

МИСЛЕЊЕ

Со Законот за јавнообвинителска служба се уредуваат правата, должностите и одговорностите, како и системот на плати и надоместоци на плати на вработените во јавнообвинителската служба.

Јавнообвинителската служба ја сочинуваат јавнообвинителските службеници и вработените во јавните обвинителства за техничка поддршка и други помошно-

Адреса: ул. Пресвета Богородица број 3, 1000 Скопје - Република Северна Македонија
Adresa: rr. Presveta Bogorodica nr.3, 1000 Shkup - Republika e Maqedonisë së Veriut

email: contact@dksk.org.mk
tel/tel: +389 2 3248 930
<https://www.dksk.mk>

организациски работи. Јавнообвинителската служба ја сочинуваат и стручни лица вработени во јавните обвинителства за вршење на стручни работи поврзани со следење, откривање и истражување на криминалитетот.

Во однос на основаноста и потребата за донесување на предлог законот, Државната комисија нема забелешки, имајќи го во предвид значењето на јавнообвинителската служба, специфичноста на работите кои ги извршуваат како и активностите предвидени во стратешките документи План за раст, Реформската агенда и Развојна секторска стратегија за правосудство 2024-2028, но од аспект на одредбите од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси („Службен весник на Република Македонија“ бр.12/2019), применувајќи ја Методологијата за антикорупциска проверка на легислативата, се најде на постоење на регулаторни ризици за кои препорачува да бидат надминати со цел подобрување на предложениот законски текст.

1. Во одредбите на Глава II.Класификација на работни места на јавнообвинителските службеници се уредува класификацијата и нивоата на работните места на јавнообвинителските службеници, со кои се пропишуваат и посебните услови за работните места. Во одредбите од членовите 9, 10, 11 и 12 помеѓу останатите посебни услови, за секое работно место утврден е посебен услов за работно искуство во структурата. Притоа, предлагачот на законот пропуштил да го утврди поимот работно искуство во структурата. Со цел избегнување на субјективно толкување и различна примена на законската одредба, а имајќи предвид дека јавнообвинителски службеници се посебен вид на државни службеници, Државната комисија укажува на потребата од примена на дефиницијата за работно искуство во структурата утврдена во поимникот на Законот за административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр.27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/16, 142/16 и 11/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 275/2019, 14/20, 215/21 и 99/22) во член 5 точка 5, како и во поимникот на новиот Закон за административни службеници („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.144/2025), во член 2 став (1) точка 5).

2. Со член 10 став (2) точка 1 се пропишуваат звањата на раководните јавнообвинителски службеници од второ ниво и тоа со алинеи 3 и 4:

за нивото Б2 со звање раководител на сектор – 300 кредити стекнати според ЕКТС или завршен VII/1 степен и најмалку пет години работно искуство во структурата по положен правосуден испит,

- за нивото Б2 со звање раководител на сектор – 240 кредити стекнати според ЕКТС или завршен VII/1 степен и најмалку пет години работно искуство во структурата, како и алинеи 5 и 6
- за нивото Б4 со звање раководител на одделение – 300 кредити стекнати според ЕКТС или завршен VII/1 степен и најмалку четири години работно искуство во структурата по положен правосуден испит,
- за нивото Б4 со звање раководител на одделение- 240 кредити стекнати според ЕКТС или завршен VII/1 степен и најмалку четири години работно искуство во структурата.

Од вака наведената одредба произлегува дека за разлика од сите останати работни места на јавнообвинителски службеници, само за работните места од нивото Б2 и Б4 предлагачот на законот утврдил идентичен назив на работно место - раководител на сектор односно раководител на одделение. Некохерентната законско правна техника во наведената одредба претставува регулаторен ризик.

Поради наведеното, Државната комисија препорачува допрецизирање на одредбите од алинеите 3, 4, 5 и 6 на точка 1) од ставот (2) на член 10, на начин што ќе утврди различен назив на работните места од нивото Б2 и Б4, за кои се предвидени различни услови.

3. Со член 13 од предложениот закон се уредува формирањето, составот и надоместокот на Советот на јавнообвинителска служба. Согласно ставот (5) утврдено е дека претседателот и членовите на Советот имаат право на месечен надоместок за работата во Советот по присуство на седниците и не може да биде повисок од 10% од просечната месечна плата исплатена во Републиката во последните три месеци.

Од наведената одредба произлегува дека надоместокот за работа во Советот се исплаќа на месечно ниво, но од друга страна исплатата е условена по присуство на седниците. Сепак, не е јасно дали претседателот или член на Советот ќе има право да му се исплати целиот месечен надоместок доколку во текот на еден месец се одржат повеќе седници, а истиот не бил присутен на сите, односно присуствувал само на дел од седниците. Нејасниот јазик и двосмисленоста на одредбата остава простор за дискреционо толкување и нејзина нееднаква примена, која пак од друга страна има фискални импликации врз буџетот на Јавното обвинителство на Република Северна Македонија.

Поради наведеното, Државната комисија смета дека е потребно одредбата од ставот (5) на членот 13 да се појасни во однос на условите за исплата на надоместокот на претседателот и членовите на Советот.

4. Во одредбите на член 15 од предложениот закон е уреден начинот на одлучување на Советот на јавнообвинителската служба. Согласно ставот (4) Советот при одлучување може:

- да ја отфрли жалбата/приговорот како ненавремена, нецелосна или недозволена,
- да ја одбие жалбата/приговорот како неоснована и да го потврди првостепеното решение,
- да ја уважи жалбата/приговорот и во целост или делумно да го укине првостепеното решение и предметот да го врати на повторно одлучување или
- да ја уважи жалбата/приговорот и во целост да одлучи по однос на прашањето што е предмет на жалбата.

Притоа, предлагачот на законот при уредување на алинеите 3 и 4 не утврдил во кој случај Советот ќе ја уважи жалбата/приговорот и во целост или делумно ќе го укине првостепеното решение и предметот ќе го врати на повторно одлучување, а во кој случај ќе ја уважи жалбата/приговорот и ќе одлучи мериторно по однос на прашањето што е предмет на жалбата. На тој начин се остава простор за дискреционо постапување на Советот во дадени ситуации на уважување на жалба/приговор да го врати предметот на повторно одлучување, а во дадени ситуации да одлучи мериторно.

Оттука, неопходно е да се доуреди алинејата 4 од овој член на начин што ќе се допрецизира кога Советот ќе одлучи мериторно во случај на уважување на жалбата (пр. во случаи кога постапува по изјавена жалба против првостепено решение кое еднаш во целост или делумно било укинато и вратено на повторно одлучување).

5. Со член 20 со поднаслов Трансформација во редовен работен однос во став (1) е пропишано: „На вработениот кој засновал работен однос на определено време од член 19 став (1) од овој закон во траење подолго од две години, со или без прекин, работниот однос се трансформира во вработување на неопределено време“.

Согласно став (2) на овој член: „За вработените кои вршат јавнообвинителски - стручни и административни работи за потребите на јавното обвинителство и кои засновале работен однос на определено време од став (1) на овој член во траење подолго од две години, со или без прекин, работниот однос се трансформира во вработување на неопределено време, доколку го положат испитот за јавнообвинителски службеник“.

При анализа на одредбата, Државната комисија утврди дека според начинот на кој е пропишана се остава простор да не се примени постапката за вработување согласно предлогот на Законот за јавнообвинителска служба која е пропишана во Глава VI. Вработување на јавнообвинителски службеници и со примена на членот 20 да се трансформира во вработување на неопределено време. Оттука, лицата кои се вработуваат на овој начин согласно општите прописи за работни односи, се ставаат во поповолна положба во однос на останатите кои се пријавуваат на јавен оглас согласно Законот за јавнообвинителска служба и ги минуваат сите фази од постапката за вработување. Поради наведеното, ваквата одредба претставува регулаторен ризик, дотолку повеќе што се создава простор за неоправдано искористување на дискреционото право на лицето што го врши изборот и се доведува во прашање неговата непристрастност и објективност. Воедно, се чини дека со вака наведената одредба на членот 20 од предложениот закон се нарушува начелото загарантирано во членот 5, согласно кое при вработувањето во јавните обвинителства се применува начелото на стручност и компетентност.

6. Со член 29 став (1) од предложениот закон е утврдено дека „Генералниот секретар во Јавното обвинителство на Република Северна Македонија, формира Комисија за селекција за вработување по јавен оглас составена од три члена и тоа:

- при вработување во Јавното обвинителство на Република Северна Македонија - три члена од Јавното обвинителство на Република Северна Македонија,

- при вработување во Вишо јавно обвинителство, два члена од Јавното обвинителство на Република Северна Македонија и еден член од Вишото јавно обвинителство во кое се врши вработувањето,

- при вработување во Основно јавно обвинителство, еден член од Јавното обвинителство на Република Северна Македонија, еден член од Вишото јавно обвинителство на чие подрачје се наоѓа Основното јавно обвинителство во кое се врши вработувањето и еден член од Основното јавно обвинителство во кое се врши вработувањето и

- при вработување во Одделението за истражување и гонење на кривични дела сторени од лица со полициски овластувања и припадници на затворската полиција во Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција, еден член од Јавното обвинителство на Република Северна Македонија и два члена од Одделението за истражување и гонење на кривични дела сторени од лица со полициски овластувања и припадници на затворската полиција “.

Од вака наведената одредба не е јасно од која група на јавнообвинителски службеници треба да бидат тројцата членови на Комисијата за селекција за

вработување по јавен оглас. Дополнително, предлагачот во ставот (2) на овој член утврдил од која група јавнообвинителски службеници може да биде составена Комисијата по исклучок од ставот (1).

Имено, со ставот (2) на овој член е пропишано дека „По исклучок од ставот (1) на овој член, Комисијата од ставот (1) на овој член ја сочинуваат тројца јавнообвинителски службеници од групата на стручните јавнообвинителски службеници“.

Предлагачот на законот пропуштил да дефинира во кои случаи ќе важи исклучокот од правилото поради што употребил општ јазик кој може различно да се толкува и во субјективна и во објективна смисла, а со тоа во дадени ситуации и различно да се применува од страна на генералниот секретар во Јавното обвинителство на Република Северна Македонија.

Оттука, Државната комисија препорачува да се доуреди одредбата од ставот (1) на овој член и да се утврди од која група на јавнообвинителски службеници е составена Комисијата за селекција. Дополнително, да се доуреди и одредбата од ставот (2) на начин што ќе се допрецизира кога би се применувал исклучокот, во кои случаи и поради кои причини.

Во таа смисла, Државната комисија смета дека предлагачот на законот треба и да го преоцени составот на Комисијата за селекција за вработување по јавен оглас кога се применува исклучокот утврден во став (2) на овој член. Имено, од вака наведената одредба на ставот (2) произлегува дека во зависност од волјата на генералниот секретар може, сите три члена да бидат од редот на стручните јавнообвинителски службеници.

7. Забелешката на членот 29 став (2) се однесува и на член 42 став (1) и став (2).

8. Во член 44 став (1) е утврдено дека „Во рок од три дена од добивањето на предлогот, Генералниот секретар односно секретарот или јавниот обвинител каде не е избран секретар е должен да донесе одлука за избор“. Додека пак, со став (3) предлагачот утврдил дека „Ако, во рокот од ставот (1) на овој член Генералниот секретар, односно секретарот или јавниот обвинител каде не е избран секретар, донесе одлука за невршење на избор, во истата е должен да ги наведе причините за нејзиното донесување“.

Со предложениот член 44 предлагачот на законот пропишува дека одлуката и решението за избор на унапредување го донесува генералниот секретар односно секретарот или јавниот обвинител каде не е избран секретар откако ќе го добие предлогот за избор на кандидат. Притоа во ставот (1) од овој член е пропишано дека се должни да донесат одлука за избор, додека пак во став (3) е пропишано дека ако

во определениот рок генералниот секретар односно секретарот или јавниот обвинител каде не е избран секретар, донесе одлука за невршење на избор, должен е да ги наведе причините.

Државната комисија не оспорува дека во одредени законски утврдени ситуации може да не се изврши избор, но истите не се законски утврдени. Според начинот на кој се пропишани одредбите во ставовите (1) и (3) се остава простор за внатрешна колизија, затоа што од една страна предлагачот пропишал должност за донесување на одлука за избор во определен рок, додека од друга страна овозможил и донесување на одлука за невршење на избор без притоа да пропише во кој случај може да не се изврши избор.

Вака наведената одредба на ставот (3) на овој член остава простор за дискреционо одлучување на генералниот секретар односно секретарот или јавниот обвинител каде не е избран секретар, да не изврши избор од кандидатите кои успешно ја поминале постапката за селекција за унапредување, односно создава ризик од злоупотреба на дискреционото овластување во дадени ситуации и не ја гарантира правната сигурност во постапките за унапредување на јавнообвинителските службеници по мерит систем.

При анализа на ризикот од дискреционото овластување кое предлагачот на законот му го овозможува на генералниот секретар односно секретарот или јавниот обвинител каде не е избран секретар, Државната комисија посебно се осврна на членот 63 став (1) од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси, согласно кој во вршењето на дискреционите овластувања секое службено лице е должно одлуките да ги донесува совесно, водејќи сметка за сите факти и околности на конкретниот случај и за начелото на законитост и справедливост. Притоа, со одредбата од членот 44 став (3) од предложениот Закон за јавнообвинителска служба, не се гарантира запазување на одредбата од член 63 став (1) од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси, бидејќи не е јасно која е основаноста на можноста за невршење избор доколку постапката за селекција за унапредување е спроведена согласно законот, за што е составена ранг листа со најдобро рангирани кандидати, кои успешно го поминале процесот на селекција, односно ги исполниле законски утврдените критериуми.

За надминување на утврдените регулаторни ризици, потребно е предлагачот на законот да ја допрецизира одредбата од членот 44 став (3) и да утврди во кој случај може да не се изврши избор на кандидат за унапредување.

9. Со член 74 од предложениот закон се утврдува правото на додатоц на плата заради задржување на вработените во јавнообвинителската служба, кој може да

изнесува од 10% до 30% од износот на основната бруто плата, за кој е потребно исполнување на условите таксативно утврдени во ставот (2) на овој член.

9.1. Во однос на условот од алинеја 6 од ставот (2) кој опфаќа „- извршување на посеопфатни работи и работни задачи во однос на работите и задачите кои вообичаено се извршуваат;“, нејасно е што се подразбира под посеопфатни работи и работни задачи во однос на работите кои вообичаено се извршуваат, односно нејасно е на кој начин се утврдува што е „посеопфатно„ и „вообичаено„. Вака дефинираниот критериум, остава можност за искористување на дискреционото право од страна на неосредно претпоставениот јавнообвинителски службеник или секретарот односно јавниот обвинител во кој не е избран секретар, а со тоа и можност за сомневање во објективноста и непристрасноста при одлучување по предлогот.

9.2. Согласно ставот (3) за утврдување на минималниот додаток на плата од ставот (1) на овој член, треба да бидат исполнети најмалку четири од условите на ставот (2) на овој член. Додека пак, со ставот (4) предлагачот на законот утврдил дека за секој дополнителен услов од ставот (2) на овој член, на вработениот во јавнообвинителската служба му се утврдуваат дополнителни 4% од износот на основната бруто плата.

При анализа на одредбите од ставовите (3) и (4) Државната комисија утврди постоење на некохерентна законодавно правна техника, која претставува регулаторен ризик, кој може да доведе до различно толкување и различна примена на наведените одредби.

Имено, потребно е техничко терминологско усогласување на ставовите (3) и (4), на начин што одредбата на ставот (4) треба да упати дека по претходно исполнување на најмалку четирите услови утврдени во ставот (3), за секој дополнителен услов од ставот (2) на овој член, на вработениот во јавнообвинителската служба на кој му е утврден минималниот додаток на плата од став (3) на овој член, му се утврдуваат дополнителни 4% од износот на основната бруто плата.

9.3. Со ставот (5) на член 74 е пропишано дека предлог за утврдување на додатокот од ставот (1) на овој член, поднесува непосредно претпоставениот јавнообвинителски службеник или секретарот, односно јавниот обвинител во кој не е избран секретар, најдоцна до 25-ти во месецот, за наредниот месец. Согласно ставот (6) предлогот за утврдување на додатокот за плата содржи податоци за вработениот во јавнообвинителската служба, условите од ставот (2) на овој член кои ги исполнува и висината на износот на додатокот од ставот (1) на овој член.

Одредбата од ставот (5) претставува регулаторен ризик од корупција, бидејќи зборовите “најдоцна до 25-ти во месецот” оставаат простор за различно толкување и неправилна примена, односно по истите може да се подразбере дека предлогот за остварување на додатокот на плата може да се поднесе и порано во текот на месецот, но не подоцна од 25-ти во месецот. Притоа, предлагачот не предвидел одредби со кои ќе обезбеди поврзаност на периодот на поднесување на предлогот со периодот на извршување на специфичните работни задачи и зголемен обем на работа, утврдени во ставот (2) од овој член. Имено, ако се земе во предвид дека додатокот на плата претставува механизам за вреднување на успешноста на вработените во јавнообвинителската служба, останува нејасно како однапред ќе се мери успешноста на вработените во јавнообвинителската служба со оглед на тоа дека утврдувањето на додатокот на плата ќе се врши во тековниот месец за наредниот месец.

Оттука, Државната комисија цени за потребно предлагачот на законот да ги преоцени роковите за поднесување на предлог за утврдување на додаток на плата на вработените во јавнообвинителската служба, односно истите да се по завршување на месецот за кој се вреднува успешноста, а се со цел правилно да се примени одредбата од ставот (1) на овој член, односно да се обезбеди вреднување на успешноста на вработените во јавнообвинителската служба.

Од аспект на примена на Методологијата за антикорупциска проверка на легислативата, а со цел да се минимизираат регулаторните ризици, Државната комисија го доставува предметното мислење.

Воедно се укажува на потребата навремено да известите за преземените активности во насока на надминување на утврдените регулаторни ризици, односно образложение за препораките кои не се прифатени.



ЗАМЕНИК ПРЕТСЕДАТЕЛ

м-р Цвета Ристовска

Изработил: С.И., советник

Проверил: А.С., раководител на одделение

Контролирал: Б.В.Б., помошник раководител на сектор

Одобрил: М.К., раководител на сектор

Адреса: ул. Пресвета Богородица број 3, 1000 Скопје - Република Северна Македонија

Adresa: rr. Presveta Bogorodica nr.3, 1000 Shkup - Republika e Maqedonisë së Veriut

email: contact@dksk.org.mk

тел/tel: +389 2 3248 930

<https://www.dksk.mk>