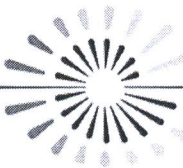




РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
REPUBLIKA E MAQEDONISË SË VERIUT

ΔΚСК
ДРЖАВНА КОМИСИЈА ЗА
СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА



KSHPK
KOMISIONI SHTETËROR PËR
PARANDALIMIN E KORRUPSIONIT

11 - 2629 / 1
13-08-2026

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

Врска: Ваш број 21-1774/1 од 02.09.2025 година

ПРЕДМЕТ: Мислење по Нацрт на Законот за пробација

До Државната комисија за спречување на корупцијата на ден 03.09.2025 година од страна на Министерството за правда доставено е Барање на мислење на Нацртот на Законот за пробација Ваш бр.21-1774/1 од 02.09.2025 година.

По разгледување на содржината на текстот на Нацртот на Законот за пробација, 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

Законот за пробација претставува значаен механизам во воспоставување на современ и ефикасен систем на извршување на санкциите и примена на пробациските мерки. Нацрт текстот на Законот за пробација ја зајакнува улогата на пробациската служба и ја унапредува организационата поставеност на системот на извршување на санкции. Со овој законски текст попрецизно се уредуваат пробациските работи по однос на процена на ризик на обвинет, постапка за извршување на алтернативните мерки условна осуда со заштитен надзор, општокорисна работа и куќен затвор, изречени спрема полнолетни сторители во кривична постапка (алтернативни мерки), како и извршувањето на условниот отпуст со заштитен надзор изречен по одлука на суд, кои се извршуваат во заедницата, како и целта, положбата на лицата во постапката за извршување на алтернативни мерки и надзор над извршувањето.

Генерално, Нацртот на Законот за пробација содржи значителни подобрувања на одредбите во однос на постојниот Закон за пробација („Службен весник на Република Македонија“ бр.226/15). Во таа смисла нацртот на законот предвидува воспоставување на единствен електронски

Адреса: ул.Пресвета Богородица број 3, 1000 Скопје - Република Северна Македонија
Adresa: rr. PresvetaBogorodica nr.3, 1000 Shkup - Republika e MaqedonisëSëVeriut
email: contact@dksk.org.mk
tel/tel: +389 2 3248 930
<https://www.dksk.mk>

регистар за лица под пробациски надзор. Од антикорупциска гледна точка, ова е клучен чекор бидејќи дигитализацијата на податоците го намалува влијанието на човечкиот фактор и ризикот од селективно или субјективно водење на предметите. Воедно, за прв пат се воведува посебна Глава V. ПОСТАПУВАЊЕ СО ЖРТВИ, посветена на заштитата и информирање на жртвите, со пропишување на конкретни обврски за пробациските служби во насока на нивна заштита, спречување на повторна виктимизација и навремено информирање, особено во случаи на семејно и родово базирано насилство. Ова го зголемува степенот на транспарентност на целиот систем, овозможувајќи им на жртвите да бидат информирани за движењето и мерките на сторителот, што дополнително го стеснува просторот за „прикриени“ договорања. Особено значајно е и воведувањето на рокови за институциите и индивидуалните програми. Воведувањето на јасни и прецизни рокови ја спречува практиката на намерно одолговлекување на предметите, што често е индикатор за системска корупција.

Во однос на основаноста и потребата од донесување на Законот за пробација, Државната комисија нема забелешки, имајќи ја во предвид потребата од инклузија на сторителите на кривични дела преку нивна ресоцијализација и реинтеграција во општеството, но од аспект на одредбите на Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси („Службен весник на Република Македонија“ бр.12/19) при спроведена анализа и проверка на нацртот на текстот на овој закон, Државната комисија применувајќи ја Методологијата за антикорупциска проверка на легислативата наиде на постоење на одредени регулаторни ризици од корупција.

1. Во Глава II. ОСНОВНИ НАЧЕЛА ПРИ ИЗВРШУВАЊЕ НА ПРОБАЦИСКИТЕ РАБОТИ, во **членот 5** кој се однесува на гарантирањето на основните права во став (1) е пропишано дека: „на лицето спрема кое се извршуваат пробациски работи му се гарантираат правата утврдени со Уставот на Република Северна Македонија, со овој закон и ратификуваните меѓународни договори.., Додека пак во **ставот (2)** е пропишано дека: „лицата спрема кои се извршуваат пробациски работи се ограничуваат во правата само во границите неопходни за остварување на целта на нивното извршување, а врз основа на закон.., Во овој став општ е опсегот на ограничување на правата кон лицата спрема кои се вршат пробациски работи-во поглед на прашањето кои се границите кои се неопходни за остварување на целта на казнувањето и кој врши проценка на границите во кои се ограничуваат нивните права. Имено, вака предвидената формулација овозможува прешироко, различно и произволно толкување кое претставува регулаторен ризик од потенцијално дискреционо одлучување во поглед на ограничувањето на нивните права. Потребно е во одредбата на **ставот (2)** на овој член да се допрецизира што точно се подразбира под ограничување на правата само во неопходни граници (преку дополнување во насока на пр. врз основа на претходна проценка на можноста за ограничување на правата, која проценка ја вршат пробациските службеници и/или пак врз основа на индивидуална програма за секој поединечно).

2. Со **членот 7** од истата глава, кој се однесува на заштита од тортура и нечовечко постапување и казнување, во **ставот (2)** предлагачот предвидува дека: „со лицата спрема кои се извршуваат пробациски работи се постапува на начин кој во најголема можна мера одговара на нивната личност, согласно со членот 24 став (2) од овој закон..“ Со оглед дека став (2) во членот 24 не постои, потребно е да одредбата да се преоцени и провери од аспект на номотехничката исправност на овој член.

3. Во однос на начелото на економичност во постапувањето, во **членот 9 став (1)** е утврдено дека: „ако постојат особено оправдани причини, а со цел обезбедување ефикасност и економичност во постапувањето, определени пробациски работи може да ги преземе пробациска

канцеларија што не е месно надлежна,, Формулацијата „особено оправдани причини,, е премногу екстензивна и создава можност од различно толкување, различна примена и можно дискреционо одлучување во поглед на определувањето на месната надлежност при вршењето на пробациските работи, па потребно е да се прецизираат или таксативно да се набројат особено оправданите причини.

4. Глава III. НАДЛЕЖНОСТИ НА УПРАВАТА ВО ВРШЕЊЕ НА ПРОБАЦИСКИТЕ РАБОТИ ги уредува надлежностите на Управата за извршување на санкции во вршењето на пробациските работи, при што истата добива проширена координациска и надзорна улога, додека пак со член 13 се воспоставува единствен електронски регистар за лицата опфатени со пробациски мерки. Со членот 14 е утврдено дека: „Пробацискиот службеник поседува службена легитимација, со која го докажува своето својство, идентитет и овластувања, а која се издава и одзема согласно одредбите од Законот за извршување на санкциите („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 99/19, 220/19, 236/22, 74/24 и 258/25). Овој закон предвидува дека директорот на управата, директорот на установата, заменик-директорот на установата, вработените во управата и припадниците на затворската полиција се должни да носат службени легитимации, но истовремено во член 29 став (4), член 31 став (4), член 32 став (2), член 49-а став (2) и член 55 став (7) прецизира дека формата, содржината и начинот на издавање на службената легитимација ја пропишува министерот за правда. При анализа на овие членови во Законот за извршување на санкции утврден е регулаторен ризик поради нивната недоволна прецизност. Имено, по анализа на наведените членови потребно е да се изврши дополнување на правната празнина во Законот за извршување на санкции со оглед на фактот дека во истиот се уредува дека министерот за правда со подзаконски акти ги пропишува формата, содржината и начинот на издавање на службената легитимација, при што ниту во преостанатите одредби од овој закон, ниту пак во важечките подзаконски акти за формата, содржината и начинот на издавање на службената легитимација, не е уреден начинот на одземање на службената легитимација на службените лица кои се опфатени со истите. Имајќи ја предвид ваквата правна празнина во Законот за извршување на санкции и подзаконските акти кои произлегуваат од него, одредбата на член 14 од Нацртот на Законот за пробациски работи на одземање на службената легитимација на пробацискиот службеник согласно одредбите на Законот за извршување на санкции, е неприменлива. Оттука, Државната комисија укажува на потребата од дополнување на одредбите на Законот за извршување на санкции со пропишување на начинот на одземање на службената легитимација, како би можела одредбата од член 14 од Нацртот на Законот за пробациски работи да биде применлива.

5. Во поглед на обврската за соработка со пробациските служби, согласно членот 17 став (2): „Лицето е должно навремено да ги известува пробациските службеници за промена на адреса на живеење, работен статус или други околности што можат да влијаат врз извршувањето на пробациските мерки,,. Употребата на општа терминологија, како што е зборот „навремено,, претставува регулаторен ризик со оглед на фактот дека истата е преширока и остава можност за произволно толкување, а со тоа и различна примена на одредбата од нацртот на законот. Со цел намалување на наведениот ризик, потребно е предлагачот на законот да предвиди прецизен рок во кој лицата спрема кои се извршуваат пробациски работи се должни да ги известуваат пробациските службеници за промените на нивните адреси на живеење, работен статус или други околности што можат да влијаат врз вршењето на пробациските мерки.

6. Членот 22 став (1) алинеја 2 пропишува дека една од надлежностите на пробациските службеници е вршење проверки и доставување информации во смисла на член 46 став (1) алинеја 2 од нацртот на законот. Со оглед на тоа дека во ставот (1) на член 46 од нацртот на законот не

се пропишани алинеи, потребно е да се изврши проверка на нацртот на законот и истиот редакциски да се подобри.

7. Со одредбите на **член 24** е уредена проценката на ризик на обвинет како една од посебните обврски кои се извршуваат и се определени во текот на кривичната постапка. Согласно **алинеја 4** на овој член по барање на јавниот обвинител или судот, во текот на кривичната постапка месно надлежната пробациска канцеларија врши проценка на ризик на обвинетиот преку употреба на посебен инструмент за проценка на ризик. Од вака наведената одредба не е јасно што се подразбира под „посебен инструмент за проценка на ризик“ и како истиот ќе се применува, со што одредбата создава потенцијална правна несигурност и можност за злоупотреба на дискреционо овластување на службените лица. Оттука, Државната комисија смета дека е потребно предлагачот на законот да ја допрецизира одредбата и да го дефинира поимот посебен инструмент за проценка на ризик на обвинет, кој пробациските службеници може да го употребат.

8. Со **член 25** кој го уредува извршувањето на заштитниот надзор изречен со условна осуда, во **ставот (3)** предлагачот пропишал дека пробацискиот службеник е должен да изработи индивидуална програма и план за спроведување на заштитниот надзор на осуденото лице во кој го утврдува видот, времетраењето и спроведувањето на надзорот што треба да го остварува во однос на исполнувањето на одделни обврски од страна на осуденото лице и да го запознае со последиците од неизвршувањето на обврските, во рок согласно член 24 став 5 од нацртот на законот. Со оглед на тоа дека во членот 24 од нацртот на законот не е пропишан став (5), одредбата на став (3) на членот 24 е неприменлива и постои правна празнина како регулаторен ризик од корупција, бидејќи предлагачот не пропишал конкретен рок за исполнување на обврската на пробацискиот службеник за изработување на индивидуална програма и план за спроведување на заштитниот надзор на осуденото лице.

9. Со одредбите на **членот 27** е уредено постапувањето при непочитување на обврските од страна на условно осудено лице. Во **ставот (1)** предлагачот пропишал дека во случај кога условно осуденото лице нема да се јави во определените термини од членот 27 став (1) алинеја 1 од овој закон, месно надлежната пробациска канцеларија, во рок од 15 дена по преземање на сите дејствија за обезбедување присуство на осуденото лице, ќе го извести Министерството за внатрешни работи заради обезбедување на присуство на условно осуденото лице. Повторно, членот 27 нема пропишани алинеи ниту термини, со што наведената одредба е неприменлива поради постоење на правна празнина. Исто така, и одредбата на **ставот (2) на член 27** се повикува на член 29 ставови (3) и (4), кој што ставови воопшто не постојат во текстот на нацртот на законот, поради што Државната комисија укажува на потребата од номотехничко и редакциско подобрување и усогласување на одредбите од нацртот на законот.

10. Со одредбите на **членовите 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43 и 44** од Нацртот на Законот за пробација се уредува извршувањето на куќниот затвор.

Првата и обврските на осудените лица на кои им е определен куќен затвор се уредени со одредбите на **член 38**. Согласно **ставот (1)** на овој член „осуденото лице на кое му е определен куќен затвор не смее да ги напушти просториите на своето живеалиште или престојувалиште, освен во случаите определени со овој закон и правилникот...“. Од вака наведената одредба не е јасно на кој правилник упатува предлагачот на законот. Поради наведеното, потребно е да се прецизира на кој правилник се мисли кога станува збор за примена на исклучок во однос на осудените лица на кои им е определен куќен затвор.

Согласно **член 41 алинеја 1** судијата за извршување на санкции ќе ја отповика одлуката за напуштање на просториите во кои осуденото лице живее, односно престојува ако престанале околностите од **членот 27 став (1)** од овој закон. Со оглед на тоа дека во точка 10 од ова мислење Државната комисија утврди потреба од номотехничко и редакциско усогласување на одредбите од нацртот на законот, неопходно е предлагачот да ја преоцени одредбата на **член 41 алинеја 1**, со цел недвосмислено и јасно да се пропишат околностите по чиј престанок може да се отповика одлуката за напуштање на просториите во кои осуденото лице живее, односно престојува.

11. Што се однесува до постапката за условен отпуст, согласно **членот 251** од Законот за извршување санкции, постапката за условен отпуст се спроведува согласно со Законот за пробација. Во контекст на наведеното, со **членот 45** од Нацртот на Законот за пробација се пропишува извршувањето на условен отпуст, при што во **став (1) алинеја 2** е утврдено дека матичниот воспитувач во казнено-поправната установа за осудените лица кои ги исполнуваат законски предвидените услови за условен отпуст ја утврдува можноста за продолжување на спроведувањето на обврските утврдени со Индивидуалната програма за работа при извршувањето на казната затвор (продолжување на образованието, продолжување на лекување или одвинување од зависности, продолжување со други посебни програми), во соработка со месно надлежната пробациска канцеларија во смисла на **член 23 став 1 алинеја 2**. Со оглед дека во нацртот на законот ваквата алинеја воопшто не постои, потребно е предлагачот да ја преоцени одредбата и јасно и прецизно да ја утврди одредбата на која упатува алинејата 2 од ставот (1) на **член 45**.

Дополнително, во **членот 45** постои потреба и од преиспитување на ставот (5) бидејќи истиот е нејасен и непрецизен. Некохерентната законодавно правна техника е регулаторен ризик согласно Методологијата за антикорупциска проверка на легислативата. Оттука, Државната комисија предлага еподобрување на законодавно правната техника на уредување на наведената одредба од ставот (5) како на пример: „По донесување на правосилна одлука за условен отпуст со заштитен надзор, матичниот воспитувач до месно надлежната пробациска канцеларија доставува релевантни извештаи, податоци од третманот и предлог програма за третман на слобода. По приемот на правосилна судска одлука за условен отпуст, пробациската канцеларија го презема случајот, изработува индивидуална програма за третман и ги спроведува мерките согласно со одлуката на судот.“

12. Со одредбите на **член 48** се уредува постапувањето при непочитување на обврските од страна на условно отпуштено лице, при што согласно **ставот (1)** во случај кога условно отпуштеното лице нема да се јави во определениот термин од **членот 48 став (1) алинеја 1** од овој закон, месно надлежната пробациска канцеларија без одлагање ќе го извести Министерството за внатрешни работи заради обезбедување на присуство на условно отпуштеното лице. И во овој случај одредбата е неприменлива од причина што **членот 48 став (1)** се повикува сам на себе и на алинеја која воопшто не е пропишана.

Оттука, Државната комисија укажува на потребата од преработка на Нацртот на Законот за пробација, негово номотехничко и редакциско усогласување, а се со цел намалување на вака утврдените правни празнини во одредбите.

Со цел намалување на утврдените регулаторни ризици од корупција кои може да резултираат со примена на нацртот на законот, од аспект на примена на Методологијата за антикорупциска проверка на легислативата, Државната комисија за спречување на корупцијата го доставува

предметното мислење и притоа укажува на потребата навремено да известите за преземените активности во насока на надминување на утврдените регулаторни ризици.



Изработил: Д. Б., , експерт
Контролирал: А.С., раководител на одделение
Одобрил: Б.В.Б., помошник раководител на сектор