

АНАЛИЗА

**СЕОПФАТНА ОЦЕНА НА
СПРОВЕДУВАЊЕТО НА
СТРАТЕГИЈАТА ЗА РЕФОРМА
НА ПРАВОСУДНИОТ СЕКТОР
(2017 – 2022)**

АНАЛИЗА

**СЕОПФАТНА ОЦЕНА НА
СПРОВЕДУВАЊЕТО НА
СТРАТЕГИЈАТА ЗА РЕФОРМА
НА ПРАВОСУДНИОТ СЕКТОР
(2017 – 2022)**

АНАЛИЗА

СЕОПФАТНА ОЦЕНА НА СПРОВЕДУВАЊЕТО НА СТРАТЕГИЈАТА ЗА РЕФОРМАНА ПРАВОСУДНИОТ СЕКТОР(2017 – 2022)

Издавач:

Институт за европска политика - ЕПИ

Автори:

д-р Ардита Абаз Имери

Дарко Аврамовски

Беба Жагар

Гоце Коцевски

Јелена Кадриќ

Тона Карева

Уранија Пировска

Жарко Хаџи-Зафиров

Уредник:

д-р Ардита Абаз Имери

Лектор:

Ивана Кузманоска

Графички дизајн:

Релатив

Место на издавање:

Скопје, 2022

CIP - Каталогизација во публикација

Начин на пристапување (URL):

Содржината е единствена одговорност на авторите и на грантисот, и на ниту еден начин не може да се смета дека ги изразува гледиштата и ставовите на Фондацијата Отворено општество – Македонија.

Содржина

6	Листа на употребени кратенки
7	Извршно резиме
9	Предмет, цели и намена на Анализата
10	Методолошки пристап
11	За Блупринт - групата за реформи во правосудството
12	Патоказ (roadmap) на Анализата
13	Наоди од следењето
14	Дел 1: Стратешки цели на реформата во правосудството
14	1. Независност и непристрасност
18	2. Квалитет
29	3. Одговорност
32	4. Ефикасност
34	5. Транспарентност
37	6. Пристап до правда
42	7. Реформи поврзани во посебни правосудни институции
44	Дел 2: Реформи во посебни области
44	Казнено-правна област
48	Управно-правна област
50	Граѓанско-правна област
53	Заклучоци

ЛИСТА НА УПОТРЕБЕНИ КРАТЕНКИ

АКМИС	Автоматски систем за распределба на предмети
АСЈО	Академија за судии и јавни обвинители
ЕНЕР	Електронски национален регистар на прописи на Република Северна Македонија
ЗБПП	Закон за бесплатна правна помош
ЗКП	Закон за кривична постапка
ЗОУП	Закон за општа управна постапка
ЗУС	Закон за управните спорови
ИКТ	Информатичко-комуникациска технологија
КЗ	Кривичен законик
РСМ	Република Северна Македонија
СЈОРСМ	Совет на јавните обвинители на Република Северна Македонија
ССРСМ	Судски совет на Република Северна Македонија

АНАЛИЗА

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Периодот планиран за спроведување на Стратегијата за реформа на правосудниот сектор (Стратегијата) започна во 2017 година, а завршува во 2022 година. Блупринт-групата редовно го следеше спроведувањето на Стратегијата во изминатите години и годинава, а и активно подготвуваше анализи, извештаи и други документи со кои ѝ ги презентираше наодите од мониторингот на јавноста и ги приближи граѓаните поблиску до процесот на реформа на правосудниот сектор. Анализата за сеопфатна оцена на спроведувањето на Стратегијата (Анализата) има цел да даде сеопфатна и независна оцена на овој процес и да понуди препораки врз основа на наодите, кои би можеле да се вметнат во следната Стратегија за реформа на правосудниот сектор.

Во првиот дел од Анализата се прави осврт на стратешките цели на реформата во правосудството: независност и непристрасност; квалитет; одговорност; ефикасност; транспарентност и пристап до правда; и наодите во однос на посебните правосудни институции кои не се опфатени во претходните делови.

Во делот на независност и непристрасност треба да се забележи дека беше подготвен и усвоен нов Закон за управување со движењето на предметите во судовите, а процесот на дигитализација во правосудството започна да се спроведува во изминатата година. Сепак, проблемот со независноста на судскиот буџет остана нерешен, а покрај тоа, и текстот на новиот Судски деловник не е финализиран.

Во однос на мерките од Стратегијата поврзани со квалитетот, делот од нив посветен на воедначувањето на судската практика беше спроведуван континуирано во текот на целиот изминат период и судските одлуки се објавуваат на судскиот веб-портал sud.mk. Од една страна, се исполни мерката за јасни и образложени одлуки на Судскиот совет на Република Северна Македонија (ССРСМ) за избор и унапредување на судии, а од друга, продолжува трендот Советот на јавните обвинители на Република Северна Македонија (СЈОРСМ) на својата веб-страница да не ги објавува јавно одлуките за избор и унапредување на јавните обвинители, како и другите одлуки што се донесени од негова страна. Клучниот предизвик со кој се соочи пробацискиот систем беше мошне малиот број на предмети, но во 2021 имаше напредок со донесувањето посебна Стратегија за развој на пробациската служба (2021-2025). Од усвојувањето на Стратегијата до денес не се направени значителни активности за подобрувањето на состојбата со човечките ресурси во правосудството.

И покрај тоа што во 2019 година првпат е дадена можност судиите директно да поднесат барање за поведување постапка за дисциплинска одговорност на член на ССРСМ кој го избрале, досега нема поднесено барање за поведување ваква постапка. Со усвоените законски измени, целокупната надлежност за одговорност на судиите и претседателите на судовите се префли, како и претходно, на ССРСМ. Што се однесува до одговорноста на јавните обвинители, неопходно е да се напомене дека кога се одлучува по одреден дисциплински предмет, СЈОРСМ претходно со решение ја исклучува јавноста од тоа, па поради тие причини, нема можност да се мониторира целосната постапка.

АНАЛИЗА

Мерката за следење на ефикасноста на судството е директно поврзана со формирањето на Центарот за информациско-комуникациска технологија, аналитика и статистика, но таа не е имплементирана. Со предложените измени на релевантните закони се постигнува еднаквост на вработените во приватниот и во јавниот сектор преку воспоставување ист износ на законска минимална плата и скалесто усогласување на преостанатите плати на судските службеници и на јавнообвинителските службеници од сите нивоа, како и обезбедување континуитет на промените на платите во судската администрација и во јавнообвинителската администрација во однос на минималната плата на национално ниво. Сепак, предложените измени сè уште не се усвоени.

Мерката за воспоставување јасни критериуми, правила и процедури за јавност на седниците на ССРСМ формално се исполни во мај 2019 година. Позитивна промена во начинот на работа на ССРСМ по усвојувањето на новиот закон е начинот на известување за избор, унапредување и разрешување судии и претседатели на судови, како и на одлуките за утврдување дисциплинска одговорност. Ревизијата на Методологијата за судска статистика во поглед на формата за годишните извештаи за работа може да се смета за исполнета бидејќи ССРСМ веќе подолго време воспостави практика на воедначени извештаи за работата на судовите. СЈОРСМ на својата веб-страница навремено објавува датуми за одржување на седниците, но загрижувачко е нетранспарентното објавување на буџетот на СЈОРСМ.

Во делот на пристап до правдата може да се забележи напредок во подготовката на релевантните закони, иако се забележува и доцнење во однос на роковите поставени во Акцискиот план на Стратегијата.

Евидентно е дека нема напредок во воспоставувањето на истражните центри во јавните обвинителства, системот за електронска распределба на предмети во јавните обвинителства не е воспоставен и не се применува, а пензионирањето на 10 јавни обвинители заклучно со 30.6.2022 година, исто така, негативно влијае врз ефикасното работење на Јавното обвинителство.

Во вториот дел се разгледани наодите во однос на реформите во посебните правни гранки (казнено-правна област, управно-правна област и граѓанско-правна област).

Релевантните закони од казнено-правната област се во различна фаза на подготовка, при што може да се забележи отстапување од роковите наведени во Стратегијата. Сепак, поради сложеноста на овие закони и за исполнување на критериумот квалитет, јасно е зошто е потребно повеќе време за нивно донесување. Во управно-правната област забележан е развој по новините воведени со Законот за управните спорови (ЗУС) од 2019 година иако неусогласеноста со Законот за општа управна постапка (ЗОУП) останува горлив проблем. Стратегијата предвидуваше сеопфатна законодавна реформа во областа на граѓанско-материјалното право. Подготовката на релевантните закони од оваа област започна, меѓутоа, кај неколку од нив се забележува застој во процесот.

Генерална оцена за спроведувањето на Стратегијата би можела да биде дека предвидените мерки се делумно спроведени, со различен степен на напредок во одделни области. Сепак, неопходно е да се нагласи дека претстојат уште многу чекори до исполнувањето на стратешките цели на државата, кои ќе бидат предвидени во следната стратегија за реформа на правосудниот сектор. Во таа насока се движат и препораките утврдени по основ на наодите од секој дел од оваа Анализа, кои треба да послужат како придонес на Блупринт-групата и водилка за тенденциите што треба да се следат во подготовката на новата стратегија.

АНАЛИЗА

Предмет, цели и намена на Анализата

Во 2022 година Стратегијата влезе во последната година од планираниот период за нејзино спроведување. Оваа година претставува вистински момент да се сумираат истражувањата на Блупринт-групата од мониторингот на спроведувањето на Стратегијата во изминатите години и годинава, како и да се дадат препораки врз основа на сознанијата со кои ќе се придонесе кон планирањето на активностите и мерките во следната стратегија.

Покрај интензивната законодавна активност во минатите години, процесите на изработка и донесување одредени законски решенија сè уште не се комплетирани во целост. Причините за ваквата состојба можат делумно да се припишат на пандемијата на ковид-19, која ги промени владините приоритети и ја забави динамиката на севкупните реформски процеси, меѓутоа, значителна улога во одолжувањето одигра и самата природа на законите (на пр., КЗ или ЗКП), која бара особено внимателен пристап при какви било измени и дополнувања.

Во целокупниот период на спроведување на Стратегијата се работеше на изготвување и донесување прописи (закони и други акти), како и спроведување нерегулаторни мерки (на пр., изготвување стратешки документи, јакнење на човечки и технички капацитети и сл.). Иако има значителен напредок во изработката на законски текстови усвоени од Владата и доставени до Собранието, за жал, постапката за нивно донесување речиси целосно запре. Од друга страна, пак, постапувањето на правосудните институции во конкретни случаи од јавен интерес, иако неповрзани на никаков начин со спроведувањето на Стратегијата, предизвикаа значителни негативни реакции помеѓу стручната и општата јавност, што негативно влијаеше врз довербата на граѓаните во реформските процеси и генерално во правосудството.

Оваа Анализа дава сеопфатна и независна оценка на процесот на спроведувањето на мерките и активностите планирани во Стратегијата за целокупниот планиран период за нејзино спроведување, низ призмата на граѓанските организации кои подолг период ги следат состојбите во правосудството. Дополнително, согласно идентификуваните недостатоци на Стратегијата при нејзината примена, Анализата ќе понуди и препораки за подобро планирање и спроведување на следната стратегија, што е и нејзина цел. Анализата оценува дали спроведувањето на Стратегијата е навремено, транспарентно и инклузивно, дали донесените закони и мерки се подобни да придонесат за остварување на целите поради кои се планирани и се анализира влијанието на реформите врз почитувањето на човековите права, остварувањето на начелото на владеење на правото и воопшто социјалната правда.

Намената на Анализата е да даде оценка на степенот на реализација на мерките и активностите од Стратегијата и процена на делотворноста од спроведените мерки за остварување на стратешките цели на реформскиот процес. Препораките и заклучоците од оваа Анализа може да се употребат при процесот на изработка на нов стратешки документ во кој ќе се планираат реформските процеси во следниот период.

Методолошки пристап

Основна истражувачка цел на Анализата е да понуди сеопфатна и независна анализа на процесот на спроведување на Стратегијата за целокупниот период за кој беше предвидена. При подготовката на новата стратегија за реформи во правосудниот сектор неопходно е да се направи процена на спроведувањето на сега важечката Стратегија и да се извлечат заклучоци што е пропуштено, кои се главните предизвици во имплементацијата и да се дадат клучни препораки кои би требало да се рефлектираат во новата стратегија. Посебните истражувачки цели се:

1. Да се утврди дали спроведувањето на Стратегијата е навремено, транспарентно и инклузивно;
2. Да се анализира дали донесените закони и преземени мерки се подобни да придонесат за остварување на целите поради кои тие се планирани;
3. Да се процени влијанието на реформите врз почитувањето на човековите права и остварувањето на начелото на владеење на правото; и
4. Да се дадат препораки за следната стратегија за реформи.

Предмет на Анализата се сите активности и мерки предвидени во Акцискиот план за спроведување на Стратегијата, кои Владата на РСМ, Министерството за правда и преостанатите правосудни органи ги спровеле или требало да ги спроведат за целокупниот период за кој беше предвидена Стратегијата. Мерките се обележани со следните бои: црвена доколку мерката не е спроведена, жолта доколку мерката е делумно спроведена и зелена доколку мерката е спроведена, а на крајот од секој од деловите има визуелен приказ за степенот на реализација на мерките.

Прибирањето на податоците се спроведе преку канцелариско истражување (desk research) на прописи, документи, достапни анализи и извештаи, а особено извештаите на Блупринт-групата за следење на Стратегијата од изминатите години, како и испраќање барања за слободен пристап до информации од јавен карактер таму каде што е потребно и непосредно забележување од учество во работата на работните групи. Анализата на податоците се врши преку рамка на индикатори која вклучува индикатори за: навременоста, инклузивноста, транспарентноста, квалитетот и почитувањето на човековите права.

За Блупринт-групата за реформи во правосудството

Блупринт-групата за реформи во правосудството е неформална мрежа на граѓански организации кои во изминативе години работат и дејствуваат во областа на правосудството. Членки на групата се: Македонско здружение на млади правници, Институт за европска политика, Институт за човекови права, Коалиција Сите за правично судење, Хелсиншки комитет за човекови права, Центар за правни истражувања и анализи и Фондација Отворено општество – Македонија.

Оваа Анализа е активност на Проектот „За правда – граѓански придонес за унапредување на правосудството“, координиран од Институтот за европска политика – ЕПИ Скопје, а финансиски поддржан од Фондацијата Отворено општество – Македонија. Целта на проектот е зголемување на влијанието на граѓанските организации во процесот на реформи во правосудството како предуслов за заштита на човековите права и обезбедување социјална правда. Посебни цели на проектот се:

1. Зајакнување на процесот на следење на спроведувањето на Стратегијата со фокус на нејзиното влијание врз заштитата на човековите права и обезбедувањето социјална правда, како и придонес во подготовката на идната стратегија за правосудниот сектор;
2. Унапредување на партиципативното креирање политики во областа на правосудството со користење меѓусекторски пристап и соработка со тематски мрежи и други граѓански организации и
3. Зајакнување на активностите за застапување засновано на докази во областа на правосудството од страна на граѓанските организации.



Патоказ (roadmap) на Анализата

Наодите од спроведеното истражување за секоја поединечна мерка се групирани и презентирани следејќи ја структурата воспоставена во Стратегијата и Акцискиот план. Во првиот дел се презентираат наодите за секоја од стратешките цели на Стратегијата (независност и непристрасност; квалитет; одговорност; ефикасност; транспарентност и пристап до правда), како и наодите во однос на посебните правосудни институции (судови; ССРСМ; јавно обвинителство; СЈОРСМ), а кои не се опфатени во претходните делови. Во секој од деловите во кои се анализираат целите има посебен сегмент за препораки за следната стратегија. Во вториот дел се изложени наодите во однос на реформите во посебните правни гранки (казнено-правна област, управно-правна област и граѓанско-правна област). Исто како и претходно, по секоја област има препораки за следната стратегија. Заклучоците се дадени по наодите.

**НАОДИ од
следењето**

Дел 1: Стратешки цели на реформата во правосудството

1. НЕЗАВИСНОСТ И НЕПРИСТРАСНОСТ

Правилно функционирање на автоматскиот систем за распределба на предмети (АКМИС) (Мерки 2.1.5 -1 и -2)

Стратегијата предвиде надминување на можностите за злоупотреби на системот за електронско распределување на предметите преку: формирање тело за евалуација на употребата на АКМИС, спроведување постапки за испитување на начините на негова употреба и измена на Законот за управување со движењето на предметите во судовите (2.1.5.-1), како и вршење редовни годишни ревизии за функционирањето на АКМИС од независни ревизори (2.1.5.-2).

Недоследноста во функционирањето и употребата на АКМИС беше утврдена од страна на ад хок работната група за евалуација на употребата на АКМИС, која беше формирана од страна на министерот за правда во 2017 година. Во извештајот на работната група, по извршениот надзор во неколку судови, беше констатирана недоследна примена на Законот за управување со движењето на предметите во судовите, што довело до неправилна примена на АКМИС. Оттука, работната група во Извештајот предложи четири итни мерки кои треба да се адресираат за надминување на констатираните недоследности и неправилности.

Согласно заложите во Стратегија, во ноември 2018 година Министерството за правда формира работна група за пишување нов Закон за управување со движењето на предметите во судовите. Законот беше донесен на 16 февруари 2020 година, со одложена примена од три месеци од денот на стапувањето во сила. Новиот Закон предвидува секој претседател на суд да формира работно тело за управување со движењето на предметите во судот и функцијата е регулирана со концизни законски одредби во однос на работењето на ова тело, понатаму се предвиде задолжителна употреба на АКМИС при движењето на предметите во судовите од денот на приемот на писмената во судот до денот на правосилно завршување и архивирање на предметите, како и спречување натамошно придвижување на предметот без целосно внесени податоци во самиот систем.

Како и во претходните години, согласно извештаите, во рамките на функционирањето на АКМИС, редовно се спроведуваат годишните ревизии на функционирањето на АКМИС, согласно Стратегијата, преку ангажирање независни ревизори, за што се подготвуваат и годишни извештаи согласно годишниот план за работа.

И покрај одреденото отстапување од планираните рокови, што е честа појава во спроведувањето на Акцискиот план, мерката за надминување на можните замешувања преку измена на ЗУДПС се забележува како спроведена.

АНАЛИЗА

• ПРОЦЕС НА ДИГИТАЛИЗАЦИЈА ВО ПРАВОСУДСТВОТО

Процесот на дигитализација во правосудството се спроведува во изминатите 12 месеци преку Советот за координирање на информатичко-комуникациска технологија во правосудните органи – Совет за ИКТ во рамките на Министерството за правда.

Во 2022 година Советот за ИКТ одржал 6 седници во периодот јануари-јуни на кои биле разгледувани активностите во однос на процесот на дигитализација и беа донесени насоки и усвоени заклучоци согласно кои се утврдуваа насоки за ефикасно и ефективно спроведување на процесот на дигитализација.

Во периодот јануари-јуни 2022 година беа спроведени следниве активности во однос на процесот на дигитализација во рамките на правосудството:

1. Советот за ИКТ го заокружи процесот на консултации и беа потпишани договори за интероперабилност помеѓу Министерството за правда со вкупно 9 државни органи и институции - Министерство за внатрешни работи, Царинска управа, Управа за финансиска полиција, Управа за финансиско разузнавање, Агенција за цивилно воздухопловство М-НАВ, Централен регистар, АНБ, јавно обвинителство и Државна изборна комисија.
2. Во соработка со Мисијата на ОБСЕ во Скопје е инсталирана опремата за онлајн судења во пет судници во основните судови во Струмица, Штип, Кавадарци, Скопје 1 и Скопје 2.
3. Со помош од Амбасадата на САД, тим од експерти изготви извештај за состојбата и спремноста на судовите за процесот на дигитализација, кој треба да биде појдовна основа за спроведување на процесот на дигитализација во судовите во РСМ.
4. Спроведена е набавка на нови сервери за судовите во РСМ од страна на Врховниот суд на РСМ со кои ќе се заменат постојните сервери што се набавени во периодот 2006-2010 година.
5. Обезбедена е дигитална услуга за физички лица и правни лица за издавање уверенија од казнената евиденција, која е достапна на националниот портал uslugi.gov.mk.
6. Отпочнат е процес за изработка на софтверско решение за објавување на одлуките и огласите на веб-страницата на судот согласно членот 12 од Законот за управување со движењето на предметите, со предлог-заклучок за висина на надоместокот.
7. Континуирано се одвиваа и активности во рамките на процесот на дигитализација и издавање електронски судски наредби за спроведување посебни истражни мерки следење и снимање на телефонските и другите електронски комуникации, во соработка со Оперативно-техничката агенција во 6 основни суда и 7 основни јавни обвинителства.
8. Од 12 до 14 јуни 2022 година беше одржан Европскиот самит за дигитализација Охрид 2022, во организација на Советот за ИКТ, Министерството за правда, АСЈО и Здружението за кривично право и криминологија. На Самитот зедоа учество 156 учесници и панелисти, кои споделија искуства од земјите од кои доаѓаат и на Европскиот суд за човековите права.

Процесот на дигитализација на правосудството се води на еден делумно транспарентен и инклузивен начин. Ова е очигледно од фактот дека не постои транспарентност во известувањето за самиот процес и чекорите што се преземаат. Делумната инклузивност се должи на фактот дека од целиот процес се исклучени здруженијата на граѓани кои се директно вклучени во реформата на правосудството.

АНАЛИЗА

Самостоен и одржлив судски буџет (Мерки 2.1.6-1 и 2)

Спроведувањето на Законот за судски буџет во делот на обезбедување на законски предвидениот минимум од 0,8% сè уште претставува сериозен проблем кој има директни консеквенции врз независноста на судска власт. И покрај тоа што овој проблем е нотиран како основна аномалија која создава нерамнотежа помеѓу судската власт и извршната власт поддржана од законодавната власт, сепак, од страна на последните две власти година за година се врши еклатантно непочитување на Законот за судскиот буџет преку необезбедување на законски предвидениот минимум како основен услов за постигнување целосна независност на судската власт.

Надминувањето на оваа состојба е предвидено во Стратегијата преку стратешката определба за воспоставување самостоен и одржлив судски буџет, конзистентен на законската определба од 0,8% од бруто-националниот доход, согласно Законот за судски буџет (2.1.6). Дефинираните мерки предвидуваат анализа за можностите од доследна примена на Законот за судски буџет и подобрување на неговата примена на годишно ниво.

Доколку се земе предвид индикаторот за успешност на мерката за подобрување на состојбата со примената на Законот за судски буџет, може да се заклучи дека воопшто не постел обид да биде спроведена оваа мерка од Стратегијата. До овој заклучок дојдовме од фактот што судскиот буџет за 2019 година наместо да изнесува 0,6% од БДП, додека за 2021 година 0,8%, тој изнесуваше 0,29%, за 2019 година, за 2021 година изнесува 0,39% додека за 2022 година е обезбеден 0,3%.

Оттука, би сакале да истакнеме дека оваа мерка од Стратегијата воопшто не е спроведена во ниту еден период од нејзиното спроведување.

Изработка на нов Судски деловник (Мерки 2.1.5-1)

Министерот за правда, во рамките на своите надлежности, формира работната група за подготовка на нов Судски деловник. Работната група континуирано се состануваше во изминатиот период преку онлајн состаноци и притоа изготви текст на Судскиот деловник, кој уште не е финализиран бидејќи директно зависи од одредби во повеќе процесни закони, чии измени се во тек. Имено, одредени одредби, особено во делот на дигитализација на судството, се очекува да бидат воспоставени во Судскиот деловник по усвојувањето на ЗКП и Законот за парнична постапка.

Работната група за изработка на Судскиот деловник беше составена од претставници на сите релевантни институции, вклучувајќи и претставници на граѓанскиот сектор. Целиот процес беше целосно инклузивен, како и сите дадени предлози во рамките на работната група, додека за специфични делови кои ги уредува Судскиот деловник учество во работата на работната група зедаа експерти во конкретните области. Во однос на роковите за подготовка на овој пропис, евидентно е дека тие се пролонгирани, пред сè, поради чекањето на усвојување на преостанатите процесни закони. Целите поради кои се врши измената се остварени преку одредбите во работната верзија на Судскиот деловник и се во однос на допрецизирање на постојните одредби со цел олеснување на остварувањето на правата и одговорностите на судските инстанции во РСМ.

АНАЛИЗА

На крајот од декември 2021 година Врховниот суд го усвои Деловникот на Врховниот суд на РСМ, со што беше заменет Деловникот од 1998 година. Со новиот Деловник, Врховниот суд на РСМ воспоставува нов начин на работа и организација.

Препораки

- Со новата стратегија е потребно да се предвиди рамка во која Законот за управување со движењето на предметите во судовите ќе се спроведува и преку која ќе се има увид во кој дел постојат тешкотии во примената на Законот. Оваа рамка треба да биде усвоена како алатка за практична примена на Законот, а не да се интервенира во самиот Закон.
- Следејќи ги извештаите на Советот за ИКТ, очигледно е дека процесот на дигитализација е сè уште во рана фаза. Ова е воочливо од состојбата на судските згради во кои треба да се воспостават потребните услови за дигитализација. Со новата стратегија е потребно да се обезбедат неопходните финансиски средства за целосно спроведување на дигитализацијата во судовите, но и да се обезбедат услови за странките и другите учесници (јавното обвинителство, државното правобранителство, граѓаните, адвокатите, нотарите, извршителите, медијаторите и други) електронски да комуницираат како дел од дигитализацијата на судовите.
- Потребно е да се зголеми нивото на транспарентност и инклузивност на процесот на дигитализација, особено на здруженијата на граѓани и институциите кои не се вклучени во самиот процес, со цел да се обезбедат сите расположливи капацитети за поефикасен и поефективен начин на спроведување на процесот.
- Со новата стратегија е потребно да се воспостави трилатерална комуникација помеѓу властите во РСМ бидејќи обезбедувањето на законски предвидениот износ на судскиот буџет е предмет на надлежност покрај на судската власт, така и на извршната и на законодавната власт. Оваа соработка е клучна за обезбедување на законски утврдениот процент од БДП како годишен судски буџет бидејќи досегашните обиди за применување на Законот за судски буџет не беа успешни. Обезбедувањето на судскиот буџет е неопходно за нормално функционирање на судството, особено во делот на обезбедување човечки ресурси, што е на критично ниско ниво.
- Потребно е да се донесе новиот Деловник од страна на министерот за правда и притоа да се предвиди временска рамка со преоден период за примена на новините што ги предвидува новиот Судски деловник.

2. КВАЛИТЕТ

Воедначување на судската практика (Мерки: 2.2.1-1 и -2)

Дел од мерките од Стратегијата посветени на воедначувањето на судската практика беа спроведувани континуирано во текот на целиот изминат период.

Во делот на објавување на судските одлуки, овој процес се одвива непречено и сите судски одлуки се објавуваат на судскиот веб-портал sud.mk, но самиот процес не е структуриран со цел да се користат одлуките на еден лесен и пристапен начин. Тоа е така од причина што не постои можност за прецизно и брзо пронаоѓање специфична судска практика, ниту постои методологија за издвојување клучни одлуки во однос на креирање на судската практика.

Хармонизацијата на судската практика продолжи со ист интензитет, започнувајќи од 2017 година, без исклучок и во периодот на ковид-19. Работните средби за хармонизација на судската практика се одржуваат најмалку еднаш годишно помеѓу четирите апелациони суда и Врховниот суд на РСМ. Последната средба се одржа на почетокот од јуни 2022 година. Записниците и заклучоците од средбите редовно се доставуваат до пониските судови и се објавуваат на веб-страницата на АСЈО, како организатор на настанот. Финансиската поддршка за организација на овие средби останува со надворешна помош и реализација на проекти, преку што е и вклучен граѓанскиот сектор во средбите.

- **ОБРАЗЛОЖУВАЊЕ И ЈАВНО ОБЈАВУВАЊЕ НА ОДЛУКИТЕ НА ССРСМ И СЈОРСМ ЗА УНАПРЕДУВАЊЕ НА СУДИИ И ЈАВНИ ОБВИНИТЕЛИ (МЕРКА: 2.2.3-2)**

а. ССРСМ

Со новиот Закон за ССРСМ¹, како и со усвојувањето повеќе подзаконски акти кои беа изработени со помош од надворешни експерти, се исполни мерката за јасни и образложени одлуки за избор и унапредување на судии. И покрај тоа што се доцнесе со донесувањето на овие подзаконски акти и документи, тие се од суштинско значење за примената на новиот закон, како и за реализација на надлежностите на ССРСМ во насока на зголемување на неговата ефикасност и ефективност, поголема транспарентност и отчетност за својата работа.

Имено, со Законот за ССРСМ, од 2019 година, за секое унапредување на судии потребно е да се изврши нивно оценување и тоа согласно новиот начин на оценување. Услови за ова се создадоа во првата половина на 2022 година со подзаконските акти за спроведување на новиот начин на оценување на судиите и на претседателите на судовите, како и со формирање на комисиите за увид и оцена на судии и претседателите на судови, за основните и апелационите судови и за Управниот суд. За да може целосно да се оценат одлуките, потребно е во практика да се применат овие подзаконски акти и да се изврши унапредување на судиите.

Може да се констатира дека ССРСМ посвети многу време на подготвителните активности за реализација на оценувањето на судиите и на претседателите на судовите, што е разбирливо, имајќи предвид дека се работи за сложен и комплициран процес на оценување.

¹ Закон за Судски совет на РСМ, („Службен весник на РСМ“ бр.102/2019)

АНАЛИЗА

Но, од друга страна, ова негативно се одрази врз унапредувањето на судиите што се јавија на огласи распишани пред повеќе од една година, за кои постапката беше започната и сè уште не е докрај спроведена.

Со подзаконските акти не се утврди конкретна форма на одлуките за избор и унапредување на судиите, но содржината на неа на некој начин е определена во неколку правилници. Согласно ова, во секоја одлука за избор и унапредување би требало да биде наведено кои се тие критериуми што го издвојуваат избраниот, односно унапредениот судија од другите кандидати или да се посочат поените, односно бодовите што ги добил секој кандидат кој е избран за судија во основен суд, односно унапреден во повисок суд.

Што се однесува до содржината на одлуките за избор на претседатели на судови, нема поголеми промени во одлуките споредено со одлуките пред законските измени.

Позначајна законска измена е тоа што одлуките за избор на судии и претседатели на судови и унапредување на судии се доставуваат до сите кандидати. Кандидатот кој не е избран за судија има право на жалба во рок од осум дена од приемот на известувањето до Советот за жалба при Врховниот суд на РСМ.² Информациите за избраниот кандидат за судија/претседател на суд се објавуваат веднаш по одржаната седница на веб-страницата на ССРСМ, а одлуките по нивната конечност.

Во текот на 2018-2022 година извршен е избор/унапредување на судии и избор на претседатели на судови, како и разрешување на судии, и тоа:

2018 година	» Вкупно 4 судии избрани/унапредени во повисоките судови и тоа: во Апелационен суд Скопје – 1 судија, во Вишиот управен суд – 1 судија, во Управниот суд – 2 судии. » Вкупно 12 судии времено упатени во други судови најдолго за време од една година, и тоа - 1 судија од ОС Кочани во ОС Берово; - 2 судија од ОС Струмица во ОС Берово; - 2 судија од ОС Кочани во ОС Делчево; - 1 судија од ОС Радовиш во ОС Свети Николе; - 1 судија од ОС Скопје 1 Скопје во ОС Гостивар; - 1 судија од ОС Струга во ОС Охрид; - 1 судија од ОС Прилеп во ОС Крушево; - 1 судија од ОС Тетово во ОС Скопје 2 Скопје; - 1 судија од ОС Куманово во ОС Скопје 2 Скопје; - 1 судија од ОС Крива Паланка во ОС Скопје 2 Скопје » Престанок на судиската функција по други основи предвидени со закон, и тоа: - кај 21 судија е констатиран престанок на судиската функција поради навршени 64 години - кај 2 судии е утврден престанок на судиската функција поради смрт. - кај 2 судии е утврден престанок на судиската функција по сопствено барање
----------------	--

² Член 49 став 5 од ЗСРСМ („Службен весник на РСМ“ бр.102/2019)

2019 година	» Вкупно 3 судии избрани/унапредени во повисоките судови, и тоа: во Врховниот суд на РСМ – 1 судија, и во Управниот суд – 2 судии » Вкупно 14 избрани претседатели на судови, и тоа: Виш управен суд, Основен суд Берово, Основен суд Крушево, Основен граѓански суд Скопје, Основен суд Битола, Основен суд Велес, Основен суд Делчево, Основен суд Кичево, Основен суд Крива Паланка, Основен суд Неготино, Основен суд Прилеп, Основен суд Штип, Основен суд Кавадарци и Основен суд Струга. » Вкупно 5 судии се времено упатени во друг суд најдолго за време од една година, и тоа: - 1 судија од ОС Куманово во Основен кривичен суд Скопје; - 1 судија од ОС Штип во ОС Винаца; - 1 судија од ОС Прилеп во ОС Крушево; - 1 судија од ОС Кочани во ОС Делчево; - 1 судија од ОС Струмица во ОС Берово; » Вкупно 4 (четири) судии се разрешени поради нестручно и несовесно вршење на судиската функција, и тоа: - 3 (тројца) судии во постапки поведени во 2017 години и - 1 (еден) судија во постапка поведена во 2019 година » Престанок на судиската функција по други основи предвидени со закон, и тоа: - кај 12 судии е констатиран престанок на судиската функција поради исполнување услови за старосна пензија. - кај 1 судија е утврден престанок на судиската функција поради смрт - кај 1 судија е утврден престанок на судиската функција поради нестручно и несовесно вршење на судиската функција која постапка правосилно заврши во февруари 2019 година.
2020 година (од оваа година се користи новиот Закон за ССРСМ од 2019 година)	» Вкупно 24 судии избрани/унапредени, и тоа: во Врховниот суд на РСМ – 4 судии, Апелационен суд Скопје - 6 судии, Основен граѓански суд Скопје – 3 судии, Основен кривичен суд Скопје - 3 судии, Основен суд Битола 1- судија, Основен суд Кавадарци 1 - судија, Основен суд Куманово - 2 судии, Основен суд Охрид – 1 судија, Основен суд Свети Николе - 1 судија, Основен суд Тетово - 1 судија и Основен суд Штип -1 судија. » Вкупно 8 претседатели на судови се избрани, и тоа: Апелационен суд Битола, Апелационен суд Гостивар, Апелационен суд Штип, Основен суд Радовиш, Основен суд Струмица, Основен суд Кочани, Основен суд Охрид и Основен суд Кратово. » Вкупно 13 судии се времено упатени во друг суд најдолго за време од една година, и тоа: - 3 (тројца) судии од АС Битола во АС Скопје; - 3 (тројца) судии од АС Гостивар во АС Скопје; - 1(еден) судија од ОС Штип во ОС Берово; - 1(еден) судија од ОС Кочани во ОС Винаца - 1(еден) судија од ОС Битола во ОС Крушево; - 1 (еден) судија од ОС Кочани во ОС Делчево; - 1(еден) судија од ОС Велес во ОС Неготино; - 2 (двајца) судии од ОС Струмица во ОС Берово (еден судија за период од 1.3.2020 до 31.8.2020 и еден судија за период од 1.9.2020 до 31.8.2021 година); » На 1(еден) судија за утврдена дисциплинска повреда му е изречена писмена опомена. » Вкупно 5 судии се разрешени поради нестручно и несовесно вршење на судиската функција, и тоа: - 2 (двајца) судии за постапки поведени во 2019 години и - 3 (тројца) судии за постапки поведени во 2018 година. » Престанок на судиската функција по други основи предвидени со закон, и тоа: - кај 7 (седум) судии е констатиран престанок на судиската функција поради исполнување услови за старосна пензија. - кај 1 (еден) судија е утврден престанок на судиската функција поради смрт. - кај 3 (тројца) судии е утврден престанок на судиската функција по сопствено барање.

2021 година	» Вкупно 6 (шест) судии се избрани во основните судови, и тоа: во Основен граѓански суд Скопје – 3 судии и 3 судии во Основен кривичен суд Скопје. » Вкупно 6 претседатели на судови се избрани, и тоа во: Врховен суд на РСМ, Управен суд, Основен суд Гевгелија, Основен суд Гостивар, Основен суд Дебар и Основен суд Свети Николе. » Вкупно 10 судии се времено упатени во друг суд најдолго за време од една година, и тоа: - 1 судија од ОС Велес во ОС Неготино; - 1 судија од ОС Кочани во ОС Делчево; - 1 судија од ОС Велес во ОС Кавадарци; - 1 судија од ОС Тетово во Основен кривичен суд Скопје; - 1 судија од ОС Струмица во ОС Берово; - 1 судија од ОС Прилеп во ОС Крушево; - 1 судија од Основен кривичен суд Скопје во ОС Куманово; - 1 судија од Основен граѓански суд Скопје во ОС Берово; - 1 судија од ОС Кочани во ОС Винаца; - 1 судија од ОС Битола во ОС Крушево; » На 1 (еден) судија од Основен суд Неготино за утврдена дисциплинска повреда му е изречена писмена опомена » Вкупно 7 (седум) судии се разрешени (пет судии поради нестручно и несовесно вршење на судиската функција и двајца судии поради сторена потешка дисциплинска повреда), и тоа: - 1 (еден) судија на Основен кривичен суд Скопје за постапка поведена во 2018 година, - 1 (еден) судија на Врховниот суд на РСМ за постапка поведена во 2019 година - 2 (двајца) судии на Основен кривичен суд Скопје за постапки поведени во 2020 година - 1 (еден) судија на Врховниот суд на РСМ за постапка поведена во 2020 година - 2 (двајца) судии на Апелационен суд Штип за постапки поведени во 2021 година. » Во текот на 2021 година утврден е престанок на судиската функција по други основи предвидени со закон, и тоа: - Кај осум судии е утврден престанок на судиската функција поради исполнување услови за старосна пензија. - Кај четири судии е утврден престанок на судиската функција поради смрт. - Кај осум судии е утврден престанок на судиската функција по сопствено барање.
----------------	---

6. СЈОРСМ

Работата на СЈОРСМ се следеше преку мониторинг на седниците на СЈОРСМ. Во насока на спроведување на Акцискиот план како дел од Стратегијата, констатирано е дека како и во изминатата година, продолжува трендот СЈОРСМ на својата веб-страница³ да не ги објавува јавно одлуките за избор и унапредување на јавните обвинители, како и другите одлуки што се донесени од негова страна. Што се однесува до начинот на избор на јавните обвинители, и понатаму продолжува практиката тие да се одбираат без дискусија, односно само со гласање ЗА и ПРОТИВ.

Кадровско и техничко доекипирање проследено со обезбедување соодветни просторни услови на АСЈО (Мерка 2.2.8-1 и -2)

³ <http://sjorm.gov.mk/>

Кадровското и техничкото доекипирање, како и обезбедувањето соодветни просторни услови, како што е утврдено во самата Стратегија⁴, се од исклучителна важност за унапредување на квалитетот на обуките што ги спроведува АСЈО. Во Извештајот од оценската мисија на ТАИЕКС⁵, исто така, како општа препорака е утврдена потребата за подобрување на просторните услови на АСЈО, пред сè, просториите за обуки, но исто така и кадровско доекипирање и зголемување на буџетот. Потребата од јакнење на капацитетите на АСЈО, особено подобрување на буџетот и автономијата на АСЈО, е утврдена и во Планот на активности за реализација на итните реформски приоритети.⁶

И покрај потребата за обезбедување соодветни просторни услови на АСЈО утврдена во Стратегијата, ваквите простории сè уште не се обезбедени.

Година	Број на вработени во АСЈО
2018	17
2019	20
2020	22
2021	23
2022	23

Што се однесува до кадровското доекипирање, во изминатите пет години се забележува благ раст на бројот на вработени на определено и на неопределено време во АСЈО, но може да се заклучи дека бројката е сè уште далеку од целосно екипирање на АСЈО согласно сега важечкиот Правилник за систематизација на работните места, кој предвидува вкупно 50 работни места.⁷

Година	Буџет на АСЈО во денари
2018	72.804.000,00
2019	70.283.000,00
2020	75.000.000,00
2021	72.200.000,00
2022	131.793.000,00

Во однос на буџетот одобрен на АСЈО, во изминатите пет години може да се забележи флукуација на износите одобрени на годишно ниво, додека во 2022 година се забележува значително зголемување на одобрениот годишен буџет поради приемот на осмата генерација слушатели на АСЈО.⁸

4 Стратегија за реформа на правосудниот сектор 2017-2022 година со Акциски план, достапна на https://www.pravda.gov.mk/Upload/Documents/Strategija%20i%20akciski%20plan_MK-web.pdf

5 Извештај од спроведената Оценска мисија на ТАИЕКС за обука на судии и јавни обвинители во Република Македонија, судија Ленарт Јохансон и судија Драгомир Јорданов, (необјавен)

6 План на активности за реализација на итните реформски приоритети 2015 (Работен документ), <https://www.sep.gov.mk/post/?id=862>

7 Податоците се добиени од следните извори: Годишен извештај за работата на Академијата за судии и јавни обвинители за 2020 година, <https://jpacademy.gov.mk/wp-content/uploads/2021/05/godishen-izveshtaj-2020.pdf>; Одговор по барање за слободен пристап до информации од јавен карактер, 02.02.2022 година, Академија за судии и јавни обвинители; Одговор по барање за слободен пристап до информации од јавен карактер, 26.08.2022 година, Академија за судии и јавни обвинители.

8 Податоците се добиени од следните извори: Функционална анализа на АСЈО, ноември 2019 година, Центар за правни истражувања и анализи, <https://cpia.mk/wp-content/uploads/2021/10/11.pdf>, стр.37; Годишен извештај за работата на Академијата за судии и јавни обвинители за 2020 година, <https://jpacademy.gov.mk/wp-content/uploads/2021/05/godishen-izveshtaj-2020.pdf>; Буџет 2021 година, Министерство за финансии, <https://finance.gov.mk/budget2021/>; Одговор по барање за слободен пристап до информации од јавен карактер, 22.08.2022 година, Академија за судии и јавни обвинители.

1. ДОНЕСУВАЊЕ НА ЗАКОНСКИТЕ ИЗМЕНИ

А. ВРЕМЕНСКАТА РАМКА НА ДОНЕСУВАЊЕ НА ИЗМЕНЕТЕ

Временски период	Развојна фаза
ноември 2017	формирана работна група за подготовка на измените
јануари 2018	нацрт предлог-измените беа објавени на ЕНЕР
јули 2018	измените беа усвоени од Владата и доставени до Собранието
август 2018	Собранието ги усвои измените на Законот за АСЈО

Со донесувањето на законските измени на 29 август 2018 година⁹, беше направено пречекорување на рокот утврден во Акцискиот план на Стратегијата, според кој овие измени требаше да бидат донесени во јануари 2018 година.

Б. ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ИНКЛУЗИВНОСТ НА ПРОЦЕСОТ НА ДОНЕСУВАЊЕ НА ИЗМЕНЕТЕ

На ЕНЕР беа објавени два коментари во однос на овие измени, додека коментари на измените беа доставени и од граѓанските организации до Министерството за правда.¹⁰ Коментарите на Институтот за европска политика и Институтот за човекови права и Македонското здружение на млади правници во однос на нацрт предлог-измените беа прифатени. Во однос на овие измени не беа организирани јавни дебати.

В. ЦЕЛ НА ДОНЕСУВАЊЕ НА ИЗМЕНЕТЕ

Целта на измените и дополнување на законот беше да се адресираат одредени недоследности во однос на управувачките и на раководните органи, а дополнително се воведоа измени во критериумите за прием на слушатели во АСЈО.

Г. ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА ЗАКОНОТ ЗА АСЈО¹¹

Во ноември 2018 година, за директорка на АСЈО беше избрана Наташа Габер-Дамјановска, а во април 2021 година, по повеќе од две години од донесувањето на измените на Законот за изменување и дополнување на Законот за АСЈО¹², беше избран судија Илир Исени за заменик-директор на АСЈО¹³. Управниот одбор на АСЈО на седница одржана на 14.7.2022 година донесе одлука за објавување јавен оглас за избор на директор на АСЈО.¹⁴ На седницата на Управниот одбор одржана на 30.8.2022 година, кандидатите пријавени на огласот за избор на директор не добија доволен број гласови и изборот пропадна, поради што актуелната директорка ќе ја извршува функцијата до ноември, додека не ѝ заврши мандатот, а на следната седница Управниот одбор ќе распише нов оглас за директор.¹⁵

⁹ Службен В. на Р.М. бр: 163/2018 од 04.09.2018

¹⁰ Институт за европска политика, Институт за човекови права, „Коментари на предлогот на Законот за изменување и дополнување на Законот за Судски совет на РМ и Законот за Академијата за судии и јавни обвинители“.

¹¹ Службен В. на Р.М. бр:20/2015, 192/2015; 231/2015; 163/2018;

¹² Службен В. на Р.М. бр: 163/2018 од 04.09.2018

¹³ Судски совет на Република Северна Македонија, „Соопштение од 369. седница на Судски совет на РСМ – 12.04.2021 година“ (12 април 2021), shorturl.at/jA169.

¹⁴ Службен В. на Р.С.М. бр: 160/2022 од 15.07.2022

¹⁵ ПЕТМИНА ЧЛЕНОВИ НА УПРАВНИОТ ОДБОР НА АКАДЕМИЈАТА ЗА СУДИИ И ОБВИНИТЕЛИ ГО ТУРНАА ИЗБОРОТ НА ДИРЕКТОР, НЕ КАЖАА ЗОШТО НЕ ГЛАСААТ ЗА КАНДИДАТИТЕ, август 2022 година, <https://bit.ly/3DMzR09>

Пандемијата на ковид-19 влијаеше и врз АСЈО. Во таа насока, кандидатите од VI генерација на АСЈО првпат следеа онлајн рочиште кое се одржа во Основниот суд Кавадарци.¹⁶ Ова е значаен исчекор поттикнат од условите предизвикани од светската пандемија бидејќи онлајн следењето на рочиштата, доколку се направи јавно достапно за сите граѓани, ќе влијае врз зголемувањето на транспарентноста и довербата на граѓаните во судството. Следствено, ова би значело дополнително инвестирање во опрема која овозможува ваков тип следење на рочишта. Истовремено, пандемијата го забави процесот на избор на нови кандидати за слушатели на почетната обука во рамките на седмата и осмата генерација на слушатели, кој се одвиваше по следната временска рамка:¹⁷

Временски период	Фази на избор на кандидати
мај 2019	јавен оглас за прием на 60 слушатели на VII генерација
јуни 2020	конечна ранг-листа за прием на слушатели на почетна обука за VII генерација
септември 2020	јавен оглас за прием на 97 слушатели за VIII генерација
април 2022	конечна ранг-листа за прием на слушатели на почетна обука за VIII генерација

Новите слушатели на почетна обука во рамките на осмата генерација започнаа со посетување на обуката на 16 мај 2022 година, по одржан свечен прием на кој, меѓу другото, беше заклучено дека ниту осмата генерација на судии и обвинители нема да ги пополни испразнетите места.¹⁸

АСЈО континуирано работи на унапредување на квалитетот на обуките и воведување на потребните теми за обука, на база на спроведените евалуации на обуките и доставените предлог-теми од ССРСМ, СЈОРСМ, експерти и невладини организации.¹⁹ Во поглед на соработката на АСЈО со други тела и институции, АСЈО има потпишано меморандуми за соработка со следните релевантни институции, меѓународни и невладини организации:²⁰

Година на потпишување на меморандум за соработка	Институции и организации со кои е склучен меморандум за соработка
2020	Државниот завод за превенција на детското престапништво (ДЗПДП) и Комората за медијатори на РСМ
2021	- Правосудната академија на Турција - Министерство за финансии – Управа за финансиска полиција - Судско-медиумскиот совет - Институтот за европска политика, Комората на медијатори и Холандската федерација на медијатори
2022	- Центар за обука и правосудни студии (SSR) на Кралството Холандија - АИРЕ центарот

¹⁶ <https://jpacademy.gov.mk/kandidatite-od-vi-generacija-na-akademijata-ke-go-sledat-prvoto-onlajn-rochishte-vo-osnoven-sud-kavadarci/>

¹⁷ Податоците се добиени од следните извори: Управен одбор на АСЈО, „Јавен оглас за прием во почетна обука во Академијата за судии и јавни обвинители 'Павел Шатов' – Скопје“; <https://jpacademy.gov.mk/wp-content/uploads/2020/06/rang-lista-na-slusатели-na-pocetna-obuka-za-7-gener-1.pdf>; „Службен весник на Република Македонија“, бр. 230/2020 од 24.09.2020; Јавен оглас за прием во почетна обука во Академијата за судии и јавни обвинители „Павел Шатов“ Скопје; Објавување на ранг-листа на слушатели во VIII-та генерација слушатели на почетна обука во Академијата за судии и јавни обвинители, април 2022 година, <https://jpacademy.gov.mk/announcements/objavuvane-na-rang-lista-na-slusатели-vo-viii-ta-generacija-slusатели-na-pocetna-obuka-vo-akademijata-za-sudii-i-javni-obviniteli/>

¹⁸ Во Академијата спремаат нови судии и обвинители, мај 2022 година, <https://alsat.mk/mk/spremaat-novi-sudii-i-obviniteli-nekoi-rodni-na-funktsioneri/>

¹⁹ Цоневска Вангелова и Камбери, Извештај во сенка за Поглавје 23 за периодот април 2020-септември 2021, <https://epi.org.mk/post/20027>

²⁰ Сите меморандуми за соработка се достапни на следниот линк - <https://jpacademy.gov.mk/memorandumi-za-sorabotka/>

АНАЛИЗА

2. ДОНЕСУВАЊЕ НОВ ЗАКОН ЗА АСЈО

А. ВРЕМЕНСКАТА РАМКА НА ПОДГОТОВКА НА ЗАКОНОТ

Временски период	Развојна фаза
февруари 2019	формирана работна група за подготовка на законот
мај 2019	предлог-законот беше објавен на ЕНЕР
јули 2019	предлог-законот беше усвоен од Владата, но беше вратен на доработување
јуни 2021	новиот предлог-закон беше усвоен од Владата и доставен до Собранието

Иако донесување нов Закон за АСЈО не беше предвидено директно како мерка во самата Стратегија,²¹ ниту пак беше предвидено во Стратешкиот план на Министерството за правда 2020-2022 година²², тоа е неопходно со цел да се одговори на препораките и сугестиите утврдени во Извештајот од Оценската мисија на TAIEH за обука на судии и јавни обвинители за идното функционирање и работа на АСЈО, на дел од мерките утврдени во Стратегијата со Акциски план, како и да се креира еден целосен текст кој конзистентно ги уредува сите прашања. Сепак, засега новиот Закон за АСЈО не е добро прифатен од страна на опозицијата, која обвинува за партизација на судството и носење законски решенија насила²³, па тој сè уште останува во собраниска процедура.

Б. ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ИНКЛУЗИВНОСТ НА ПРОЦЕСОТ НА ПОДГОТОВКА НА ЗАКОНОТ

Во февруари 2019 година Министерството за правда формира работна група составена од претставници на судството и обвинителството, претставници на Министерството за правда, претставници на граѓански организации кои се активни во правосудниот сектор, како и директорот на АСЈО, со цел да се работи на подготовка на нов законски текст за АСЈО.²⁴

Првичниот нацрт-предлог закон за АСЈО во мај 2019 година беше објавен на ЕНЕР, како и самото известување за подготовка на законот и нацрт-извештајот за проценка на влијание на регулативата.²⁵ Не беше објавен финален извештај за проценка на влијание на регулативата. На ЕНЕР има четири коментари за нацрт-предлог законот во 2019 година. Сепак, оваа верзија не беше усвоена од претходниот парламентарен состав²⁶ и беше вратена во Министерството за правда на доработка (новата верзија не е објавена на ЕНЕР).

21 Стратегија за реформа на правосудниот сектор 2017-2022 година со Акциски план, достапна на https://www.pravda.gov.mk/Upload/Documents/Strategija%20i%20akciski%20plan_MK-web.pdf

22 Стратешки план на Министерството за правда 2020-2022 година, <https://www.pravda.gov.mk/resursi/12>

23 Тензично на собраниската комисија за политички систем, ВМРО-ДПМНЕ не дозволува расправа за предлог-законот за Академија на судии и јавни обвинители, февруари 2022 година, <https://bit.ly/3NKUJde>

24 Програма за работата на Академијата за судии и јавни обвинители за 2019 година, достапна на: <https://jpacademy.gov.mk/wp-content/uploads/2021/04/programa-za-rabota-na-asjo-za-2019-pk.pdf>

25 ЕНЕР; предлог-закон за Академијата за судии и јавни обвинители, https://ener.gov.mk/Default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_reg_detail&itemid=52583

26 Собрание на Република Северна Македонија, „Седница бр. 123 на Собранието на Република Северна Македонија“ (16 февруари 2020)

В. ЦЕЛ НА ДОНЕСУВАЊЕ НОВ ЗАКОН ЗА АСЈО

Иако донесување нов закон изречно не е предвидено како мерка во самата Стратегија, во предлог-законот за АСЈО е наведено дека *основната цел на предлагањето на овој закон е содржана како стратешка цел во Стратегијата: воедначување на судската практика преку зголемен обем на обуки на судиите во рамките на АСЈО, нови законски критериуми за состав на органоите на управување и раководење на АСЈО, како и редефинирање на начинот на полагање на приемниот и завршниот испит врз основа на мерила и објективни критериуми за процена на знаењата на кандидатите*.²⁷ Дополнително, како образложение на донесување целосно нов текст во самиот предлог-закон е наведено дека повеќе од 80% од одредбите на постојниот закон за АСЈО се изменети.²⁸

Потребата за донесување на новиот закон за АСЈО е утврдена и во последниот извештај на Европската комисија за РСМ.²⁹ Во оваа насока, Европската комисија особено упатува на внимание при донесувањето на новиот Закон за АСЈО да се запазат препораките на оценската мисија од 2018 година и АСЈО повторно да остане единствена точка за влез во судството и обвинителството, и да се обезбеди фер и транспарентен пристап кон овие професии. Сепак, законот сè уште останува во собраниска процедура.

Функционален систем за пробација (Мерка 2.2.9-1)

Пробациската служба во РСМ е формирана во рамките на Министерството за правда – Управа за извршување на санкциите и спроведува надзор над извршувањето на казните без лишување од слобода, поточно над алтернативните мерки: условна осуда со заштитен надзор, општокорисна работа и куќен затвор, како и над извршувањето на условниот отпуст, изречени со одлука на судовите. Пробациската служба врши надзор на осудените лица и им нуди поддршка, а целта е да се одржи безбедноста во заедницата со подобрување на ресоцијализацијата и рехабилитацијата на лицата над кои се извршуваат пробациски работи, како и да се намали затворската популација.

Пробациските канцеларии функционираат на подрачјето на Основен кривичен суд Скопје, како и на подрачјата на основните судови во Тетово, Прилеп, Велес, Струмица и Штип, Куманово, Битола, Кочани, Охрид, Гевгелија и Кавадарци, Кичево и Струга. Клучен предизвик со кој на почетокот се соочи воспоставувањето ефикасен систем за пробација беше мошне малиот број на предмети, кој во последните години почна да расте (165 во 2019 година и 276 во 2020 година). Дополнително се забележува потребата од јакнење на капацитетите на пробациските службеници, судиите, како и вработените во казнено-поправните установи, кои работат на ресоцијализација. Во 2021 се донесе посебна Стратегија за развој на пробациската служба (2021-2025), која дава патоказ на мерки што треба да се спроведат во следниот период, а со кои се адресираат претходно споменатите предизвици.

Во текот на 2022 година започнаа измени на Законот за пробација, а известување за започнување на процесот беше објавено на ЕНЕР. Целта на измените е надминување на недостатоците што беа утврдени од досегашната практика на пробациската служба и да се подобри ефективностата на пробацискиот систем и заштитните механизми што ќе бидат

27 Предлог-закон за Академија за судии и јавни обвинители, достапен на <https://www.sobranie.mk/materialdetails.aspx?materialId=543628f3-2109-4bd5-8b99-22d543901888>.

28 Предлог закон за Академија за судии и јавни обвинители, достапен на <https://www.sobranie.mk/materialdetails.aspx?materialId=543628f3-2109-4bd5-8b99-22d543901888>.

29 North Macedonia Report 2021 (Извештај за Северна Македонија 2021), достапен на https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/north-macedonia-report-2021_en

прифатени од страна на заедницата. Со измените на Законот ќе се изврши усогласување со Законот за извршување на санкциите, измени на законските одредби од формален аспект и од аспект на надлежноста на пробациската служба, определување на улогата и начинот на постапување на пробациската служба во делот на условниот отпуст, како и измени на роковите во кои треба да постапува пробациската служба, поточно зголемување на рокот во кој ќе биде изработена индивидуалната програма за третман на лицата под пробација и сл.

Унапредување на човечките ресурси во правосудниот сектор (Мерка 2.2.11)

Од усвојувањето на Стратегија до денес не се направени значителни активности за подобрување на состојбата со човечките ресурси во правосудството, од аспект на овозможување нормално функционирање на судовите и другите правосудни институции. И покрај континуираните заложби за развој на управувањето со човечките кадри во правосудните органи и напорите за спроведување на Стратегијата за развој на човечките ресурси и судската мрежа, во 2022 година дојде до драстично намалување на човечките ресурси во судството. Имено, поради некоординација помеѓу ресорните министерства, Министерството за труд и социјална политика и Министерството за правда, при измена на Законот за работните односи („Службен весник на РСМ“, бр. 151/2021) дојде до целосна дисторзија на човечките ресурси бидејќи измената предвидува задолжително пензионирање на возраст од 64 години. Оваа измена, всушност, доведе до пензионирање на 60 судии во 2022 година, или 14% од вкупниот број судии во РСМ.

Согласно Стратегијата беше предвидена и подготовка на нов Закон за судската служба. За оваа цел е оформена работна група која досега одржала само еден состанок (февруари 2021), а во овој момент нема идни предвидени средби на работната група.

- Со новата стратегија е потребно да се стави акцент на поголема институционализација на усогласувањето на судската практика на високите судови. Исто така, треба да се предвидат и финансии за организација на процесот на усогласување на судската практика како преку обезбедување судија и судски службеници така и за организирање на средбите на четирите апелациони судови и Врховниот суд на РСМ. Потребно е да се воспостави и механизам за усогласување на судската практика и кај управните судови и јавните органи согласно доктрината на ЗОУП и ЗУС.
- Новиот закон за ССРСМ предвидува основа за квалитетно работење на ССРСМ, потребно е понатамошно унапредување на практиката со примена на стандардите за транспарентно и отчетно работење не само кон судиите, туку и пред целата јавност.
- Потребна е соодветна буџетска поддршка за активностите на АСЈО.
- Потребно е кадровско, техничко и инфраструктурно доекипирање на АСЈО.
- Потребно е обезбедување на нови простории на АСЈО со цел целосно да може да ги извршува своите примарни надлежности, поточно да организира обуки во рамките на континуираната обука, како и да има доволно можности да ги прима новите кандидати на почетна обука.
- Потребно е донесување на новиот Закон за АСЈО, кој е во собраниска процедура, и соодветна негова имплементација.
- Унапредување на систем за пробација и други алтернативни мерки.
- Донесување измени на Законот за пробација.
- Јакнење на капацитетите на пробациските службеници, судиите, како и вработените во казнено-поправните установи кои работат на ресоцијализација.
- Човечките ресурси се најкритичната точка на судството во РСМ. Драстичното намалување на бројот на судиите во 2022 година (14% од вкупниот број на судии) предизвика дисторзија на судскиот систем која ќе има далекусежни последици во работата на судовите и спроведувањето на правдата за граѓаните и правните лица. Потребно е да се ревидира Стратегијата за човечки ресурси што ја донесе ССРСМ во 2020 година со цел да се развива модел преку кој ќе се намалат последиците што ги предизвика Законот за измени и дополнувања на Законот за работните односи. Дополнително, потребно е со новата стратегија да се олесни постапката за вработување во судската служба преку намалување на зависноста на судството од Министерството за финансии и Министерството за информатичко општество и администрација.

3. ОДГОВОРНОСТ

• ОДГОВОРНОСТ НА СУДИИТЕ (МЕРКИ 2.3.1, 2.3.2, 2.3.5 И 2.3.6)

Воведување законски одредби за основите и постапката за индивидуална одговорност на членови на ССРСМ

И покрај тоа што во Законот за ССРСМ³⁰ од 2019 година првпат е дадена можност судиите директно да можат да поднесат барање за поведување постапка за дисциплинска одговорност на член на ССРСМ кого го избрале, досега нема поднесено барање за поведување постапка за дисциплинска одговорност на член на ССРСМ. Вакво барање може да поднесат најмалку 20 судии или секој член на ССРСМ со право на глас, ако членот на ССРСМ:

- » влијае врз независноста на судиите и врши притисок во врска со одлучувањето по одредени предмети;
- » ја занемарува и не ја извршува својата функција во работата на ССРСМ;
- » ако одбие да поднесе изјава за имотна состојба и интереси согласно закон или ако податоците содржани во изјавата во голема мера се неистинити или
- » ги прекрши правилата за изземање во ситуации во кои членот на ССРСМ знаел или требало да знае за постоење на некоја од основите за изземање предвидени со овој закон.
- » Членот на ССРСМ се разрешува од функцијата ако повредата е сторена:
- » со намера или очигледна небрежност по вина на членот на ССРСМ без оправдани причини и
- » повредата предизвикала тешки последици.

Повеќе пати во извештаите на Блупринт-групата беше забележано, но потребно е уште еднаш да се спомене дека за еден актуелен член на ССРСМ, претставник на апелационото подрачје Гостивар, Обвинителството за гонење организиран криминал и корупција поднесе обвинение како првообвинет заедно со уште 6 лица за нелегална приватизација на земјиште во Тетово. ССРСМ во декември 2019 година му го одзеде судскиот имунитет и во меѓувреме, и покрај тоа што судот го прифати обвинението и започна судска постапка, ССРСМ не покренала постапка за негово времено оддалечување од вршење функција член на ССРСМ, што ќе беше добар чекор за враќање на довербата на граѓаните за непристрасно и независно судство.

Во меѓувреме, поради исполнување услови за старосна пензија, членот на ССРСМ за кој се води кривична постапка е разрешен од судиската функција, но и од функцијата член на ССРСМ.

Јакнење на дисциплинската одговорност на судијата преку јасно прецизирање на основите за разрешување судија со пропишување само на најтешките дисциплински повреди како основа за разрешување; Квантитативните податоци, како што е процентот на укинати или преиначени одлуки, да претставува основ за одговорност на судијата, но не и основ за разрешување на судијата

³⁰ Членови 34 и 35 од ЗСРСМ („Службен весник на РСМ“, бр.102/2019).

Измените и дополнувањата на Законот за судовите³¹ ги рedefинираа основите за разрешување судија посочувајќи поконкретно што се смета за потешка дисциплинска повреда, што го прави недостоеен за вршење на судиската функција, како и нестручно и несовесно вршење на судиската функција, а и јасно ги прецизира условите за изрекување дисциплинска мерка врз основа на сторена дисциплинска повреда. На овој начин се обезбеди поголема сигурност на судиите за основите и условите под кои може да им биде изречена дисциплинска мерка или да бидат разрешени. Бројот на разрешени судии во текот на 2018-2021 година е даден во табелата погоре.

Укинување на Законот за Советот за утврдување факти и покренување постапка за утврдување одговорност за судија и изменување и дополнување на Законот за ССРСМ во насока на враќање на надлежноста за покренување и водење дисциплински постапки

Законот за Советот за утврдување факти и покренување постапка за утврдување одговорност за судија и изменување се укина во јануари 2018, па со тоа целокупната надлежност за одговорност на судиите и претседателите на судовите се префли, како и претходно, на ССРСМ, со почитување на препораките на Венецијанската комисија и невладините организации за формирање комисија која ќе ја спроведува самата постапка за утврдување одговорност.

Вклучување на Здружението на судии и Здружението на јавни обвинители во мониторирање на постапките за одлучување за дисциплинска одговорност преку законски измени на ССРСМ

Вклучување на Здружението на судии на РСМ во мониторирање на постапките за одлучување за дисциплинска одговорност е предвидено во Законот за ССРСМ, со цел обезбедување поголема транспарентност при водење на постапката за одговорност на судија/претседател на суд, и тоа по барање на судијата или претседателот на судот за кој е покрената постапката. Оваа постапка е од доверлив карактер, се води без присуство на јавноста и со почитување на угледот и достоинството на судијата или претседателот на судот, но е дозволено и присуство на јавноста доколку тоа го бара судијата/претседател на суд против кого се води постапка.

Одговорност на јавните обвинители (Мерки 2.3.3 и 2.3.5)

Што се однесува до одговорноста на јавните обвинители, неопходно е да се напомене дека кога се одлучува по одреден дисциплински предмет, СЈОРСМ претходно со решение ја исклучува јавноста, па поради тие причини нема можност да се мониторира целосната постапка. Во последниот период, од страна на СЈОРСМ е разрешен еден јавен обвинител од Основното јавно обвинителство во Тетово поради сторена тешка дисциплинска повреда.

³¹ Закон за изменување и дополнување на Законот за судовите, („Службен весник на РСМ“, бр.96/2019)

Препораки

- При изготвување измени и дополнувања на Законот за ССРСМ, законодавецот да предвиди рокови за постапување за дисциплинска одговорност на член на ССРСМ за да не се остави простор за можни коруптивни практики, влијание врз членовите на ССРСМ или, пак, појава на судир на интереси спротивно на законските одредби. Такви правни празнини се лоцирани во член 32, кој се однесува на времено оддалечување од вршење на функцијата член на ССРСМ, како и во член 35 во однос на поднесување барање за поведување дисциплинска постапка за член на ССРСМ.
- Со оглед на тоа дека мерката се однесува на зајакнување на капацитетите на телата за судска етика при Законот за ССРСМ, потребно е таа да се преслика и во новата стратегија и да се предвидат задолжителни обуки за судска етика на сите судии согласно меѓународните принципи.

4. ЕФИКАСНОСТ

■ Следење на ефикасноста на судството (Мерка 2.4.1)

Оваа мерка е директно поврзана со примената на Законот за ССРСМ („Службен весник на РСМ“, бр. 102 од 22.5.2019 година). Имено, во член 103 од Законот е предвидено дека во рамките на ССРСМ се формира Центар за информациско-комуникациска технологија, аналитика и статистика во чија надлежност е чување на базата на податоци за електронски досиеја на судии, кандидатски листи за избор на судии и претседатели на судови, оценување на судии и претседатели на судови и базата на податоци за финансиско и материјално работење на единките корисници на судскиот буџет, како и чување на реплицирана база на податоци за Судскиот информатички систем која е сместена во Врховниот суд на РСМ. Оваа мерка не е имплементирана имајќи предвид дека ССРСМ нема воспоставено функционален центар. ССРСМ има обезбедено само просторни услови преку оспособување на еден дел од просторот во кој работи. Од буџетот за 2022 година, во рамките на судскиот буџет не се обезбедени средства за овие капитални инвестиции.

■ Подобрување на капацитетите на судската и јавнообвинителската служба (2.4.4)

Согласно Стратегијата и Акцискиот план, подобрувањето на капацитетите на судската и јавнообвинителската служба треба да се изврши преку усогласување на законите кои ги тангираат судската и јавнообвинителската служба со Законот за вработени во јавниот сектор и Законот за административни службеници.

Имено, со предложените измени на Законот за судска служба³² се постигнува еднаквост на вработените во приватниот и јавниот сектор преку воспоставување ист износ на законска минимална плата и скалесто усогласување на преостанатите плати на судските службеници од сите нивоа, како и обезбедување континуитет на промените на платите во судската администрација во однос на минималната плата на национално ниво, како долгорочна цел. Во рамките на усогласувањето на Законот за судска служба со Законот за минимална плата во РСМ, се врши и зголемување на платите на вработените во судската служба за 15%.

Подобрувањето на капацитетите на јавнообвинителската служба има цел да се усогласи Законот за јавнообвинителската служба со Законот за вработени во јавниот сектор и Законот за административни службеници од причина што во досегашното законско решение постојат непрецизности во начинот на дефинирање и исплата на додатоци на плата на јавнообвинителските службеници. Со предлог-законот за изменување на Законот за јавнообвинителска служба се воспоставува ист износ на законската минимална плата и скалесто усогласување на преостанатите плати на јавнообвинителските службеници од сите нивоа, а и се обезбедува континуитет на промените на платите во јавнообвинителската администрација во однос на минималната плата на национално ниво.³³

³² Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за судска служба објавен на ЕНЕР на 05.12.2018 година, https://ener.gov.mk/default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_reg_detail&itemid=50175

³³ Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за јавнообвинителска служба објавен на ЕНЕР на 05.12.2018 година https://ener.gov.mk/default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_reg_detail&itemid=50176

АНАЛИЗА

Сепак, предложените закони за измена на Законот за судска служба и Законот за јавнообвинителска служба по скратена постапка сè уште не се усвоени и покрај тоа што роковите кои се предвидени во Акцискиот план и Стратегијата одамна се пречекорени. Собранието на РСМ на 27 јули 2022 ги одобри овие предлог-закони, кои следниот ден беа разгледани на седница на Законодавно-правната комисија, при што се очекува да бидат ставени за гласање на пленарна седница.

Препораки

- Со новата стратегија е потребно да се предвидат краткорочни чекори за воспоставување Центар за информациско-комуникациска технологија, аналитика и статистика во рамките на ССРСМ, со што ќе се започне процесот на водење воедначена статистика и обработка на сите релевантни податоци што произлегуваат од работата на судовите.
- Потребно е целосно да се ревидира Законот за судска служба со цел да се усогласи со Законот за вработени во јавниот сектор и Законот за административни службеници, а притоа да се земат предвид сите препораки од Здружението за судска администрација за законските измени да кореспондираат со потребите на судската служба.

5. ТРАНСПАРЕНТНОСТ

• ТРАНСПАРЕНТНОСТ НА ССРСМ (МЕРКИ 2.5.1 – 2.5.4)

Воспоставување јасни критериуми, правила и процедури за јавност на седниците на ССРСМ

Согласно утврдениот акциски план, оваа мерка формално се исполни со донесување на новиот Закон за ССРСМ во мај 2019 година. Во него се подобрени критериумите и процедурите за јавност на седниците.

Со новиот Закон за ССРСМ се обезбеди поголема транспарентот и отчетност на работата на ССРСМ, точно наведувајќи случаи кога ССРСМ е должен да објавува дел од реализираните активности на својата веб-страница. Така транспарентноста на работата на ССРСМ се постигнува преку отворени и јавни седници и објави на веб-страницата. Законската обврска за објавување на записниците од седниците на ССРСМ се почитува и записниците кои се детални се објавуваат по нивното усвојување. Во насока на поголема транспарентност, се објавуваат кандидатските листи со имињата на судиите кои се кандидати за избор на членови во ССРСМ од редот на судиите.

Постојат јасни критериуми и процедури за јавност на седниците на ССРСМ пропишани во законот и во Деловникот за работа на ССРСМ. Во текот на овој период од спроведувањето на Стратегијата, членовите на ССРСМ и вработените одговорни за односи со јавноста поминаа обука и се донесоа стратешки документи со кои се обезбедија основи за транспарентен ССРСМ, но недостигот на техничка поддршка и немањето проактивна иницијатива од страна на ССРСМ доведуваат до тоа да не се реализираат во целост дури ни некои законски обврски.

Обврската за транспарентен начин на избор на членови во ССРСМ е обезбедена со тоа што Комисијата за спроведување избор на член на ССРСМ од редот на судиите ја сочинуваат претставници од Здружението на судии и претставници од здруженија на граѓани. Но делот од обврската со кој е предвидено Комисијата да обезбеди преку веб-страницата на ССРСМ јавноста директно да го следи сумирањето на изборниот резултат, а во случај да не може да обезбеди директен пренос од технички причини, должна е да обезбеди снимање на истиот и најдоцна следниот ден да ја постави снимката на веб-страницата, ССРСМ не го реализира поради немање техничка можност на веб-страницата на ССРСМ за пренос во живо, без да се пронајдат алтернативни начини, како што е „Јутјуб“ или други видови линкови за директен пренос.

Јавно објавување на сите одлуки за избор, унапредување и разрешување на судии и јавни обвинители, како и на одлуките за утврдување дисциплинска одговорност почитувајќи ги законските одредби за доверливост на податоците од страна на ССРСМ и СЈОРСМ

Позитивна промена во начинот на работа на ССРСМ по усвојувањето на новиот закон е начинот на известување за избор, унапредување и разрешување на судии и претседатели на судови, како и на одлуките за утврдување дисциплинска одговорност. Во овој контекст посебно треба да се споменат одлуките за разрешување на судиите и претседатели на судовите. Имено, постапката за утврдување одговорност на судиите не е отворена за јавност и има доверлив карактер. Сама по себе, трае подолго време, но и по донесување

АНАЛИЗА

на одлуката за разрешување на судија или претседател на суд, ССРСМ не ја објавува сè до конечната на истата, поради правото на жалба и презумцијата на невиност. Ова може да трае подолго време, со што се отвора можност за ширење невистинити информации во јавноста околу основот за дисциплинска одговорност или разрешување на судија или претседател на суд. Постапките за разрешување на судија или претседател на суд кои се покренати по новите законски решенија значително побрзо се водат и самата постапка трае пократко време, па може да се каже дека во последнава година ССРСМ покажува поголема ефикасност по однос на водењето на овие постапки.

Формирање специјализирани организациони единици за управување со системот за собирање, обработка и анализа на статистичките податоци за работата на судовите и јавните обвинителства во ССРСМ И СЈОРСМ

Одделението за аналитика во рамките на ССРСМ е формирано веднаш по донесувањето на новиот Закон за ССРСМ поради тешкотии околу добивање согласност за нови вработувања на соодветен стручен кадар, па ССРСМ изврши прераспределба на дел од вработените што ја извршуваат оваа обврска. Дури во првата половина на 2022 година е објавен оглас за вработување соодветен профил и зајакнување на човечките капацитети на ова одделение.

Изготвување методологии за воедначени обрасци за годишни извештаи

Со новиот Закон за ССРСМ предвидена е содржината на Годишната програма за работа на ССРСМ³⁴ со таксативно наведување на сите параметри што таа треба да ги содржи. Оттука и содржината на годишниот извештај за работа на ССРСМ е законски определена, а воедно е предвиден и рокот за усвојување на Годишниот извештај за работа на ССРСМ³⁵. Образецот на извештајот е утврден од страна на Комисијата за политички систем и односи меѓу заедниците на Собранието на РСМ³⁶ заради потребата од стандардизација на извештаите на органите и институциите кои имаат законски основ да доставуваат извештаи до Собранието на РСМ. ССРСМ ја почитува оваа обврска и години наназад користи воедначен образец за известување.

Ревизија на Методологијата за судска статистика во поглед на формата за годишните извештаи за работа

И оваа мерка може да се смета за исполнета бидејќи ССРСМ веќе подолго време има практика на воедначени извештаи за работата на судовите. Се работи за стандардизирана форма во која се пополнуваат податоци кои се земаат предвид како критериуми за ажурност на судовите. Извештаите за работа на судовите се изготвуваат квартално, се усвојуваат од страна на ССРСМ и врз основа на овие извештаи тој ја следи динамиката на работата на судиите и судовите и констатира дали се ажурни или не. Се изготвува и годишен извештај за работа на судовите кој ССРСМ го усвојува и е основа за изработка на Годишниот извештај за работа на ССРСМ. Но и покрај тоа, се случува бројките за предметите искажани во извештаите на судовите да не се совпаѓаат со бројките со кои располага ССРСМ. Имено, при разгледување и усвојување на кварталните извештаи за работа на судовите, ССРСМ ги спрема извештаите врз основа на кварталниот извештај што го добива од судот и податоците што ги презема од АКМИС-от. Се случува овие податоци не секогаш да се совпаѓаат, а

³⁴ Член 37 од ЗСРСМ („Службен весник на РСМ“ бр.102/2019)

³⁵ Член 100 од ЗСРСМ („Службен весник на РСМ“ бр.102/2019)

³⁶ Единаесеттата седница на Комисијата за политички систем и односи меѓу заедниците на Собранието на Република Северна Македонија одржана на 17 ноември 2017 година

проблемот е во начинот на кој судовите ги запишуваат предметите, како што се застарените предмети, предметите што ги работи претседателот на судот и друго. Овој проблем е од техника природа, но години наназад се провлекува и ќе биде надминат со надградбата на АКМИС-от и повнимателно пополнување на извештаите од судовите.

Транспарентност на СЈОРСМ (Мерки 2.5.1 – 2.5.4)

СЈОРСМ на својата веб-страница навремено објавува датуми за одржување на седниците. Во однос на записниците од седниците, тие делумно се објавени. Во делот на комуникација со јавноста, констатирано е дека СЈОРСМ во изминатиот период има назначено лице за односи со јавноста, меѓутоа, на веб-страницата на СЈОРСМ не се јавно објавени податоците каде може да се контактира тоа лице.

Годишните извештаи на СЈОРСМ се јавно објавени и лесно достапни на нивната веб-страница, меѓутоа, она што загрижува е нетранспарентното објавување на буџетот на СЈОРСМ. Последните податоци објавени за финансиското работење на СЈОРСМ се за 2017 година.

Во однос на транспарентното работење, неопходно е да се нотира дека по завршување на седниците на СЈОРСМ на кои се одлучува по прашања што се од интерес за јавноста и новинарите, од страна на претседателот на СЈОРСМ се даваат одговори и изјави за појаснување на одлуките што ги има донесено СЈОРСМ.

Препораки

- Со новиот Закон за ССРСМ е воспоставена добра основа за обезбедување на транспарентноста на ССРСМ. Воедно, ССРСМ има воспоставено формални процедури и стратегии за комуникација кои треба соодветно да се применуваат, со почитување на принципите на професионалност, ажурност, конструктивност, посветеност, што е еден од начините за враќање на довербата во судството. Проактивната и суштинска транспарентност на работата на ССРСМ преку редовно објавување на одлуките, записниците и сите акти што ги носи од делокругот на својата работа не треба да биде условена секогаш со рокови пропишани со закон.
- Во однос на работата на СЈОРСМ, потребно е да се зајакне транспарентното работење во поглед на објавување на одлуките и записниците од седниците на СЈОРСМ, како и да бидат понудени детални и конкретни образложенија за изборот на најсоодветните кандидати за јавен обвинител, или пак за напредувањето во кариерата на јавните обвинители.
- Особено е битно да се работи на зголемување на отчетноста за финансиското работење на СЈОРСМ преку редовно и навремено објавување на годишните финансиски извештаи на СЈОРСМ.

6. ПРИСТАП ДО ПРАВДА

Закон за адвокатура (2.6.2.3)

Стратегијата предвиде измени и во Законот за адвокатурата.³⁷ За потребите од спроведување на оваа мерка, Министерството за правда во ноември 2019 формира работна група во која, покрај Министерството за правда, беа вклучени претставници на: Адвокатската комора на РСМ, судството, јавното обвинителство, нотаријатот и граѓанскиот сектор. Работната група почна со работа на измените една година подоцна.

Основни цели на измените, според Министерството за правда, се:

- » воспоставување правен основ за воведување задолжителна почетна и континуирана (постојана) обука за адвокатите; и
- » да се оневозможи упис во Именикот на адвокатите на лица на кои функцијата судија, јавен обвинител и други наведени избрани и именувани носители на јавна функција им престанала со конечна одлука во судска, дисциплинска или друга постапка со која е утврдена одговорност во вршење на функцијата.

Сепак, процесот на измени не исклучи и други интервенции во законскиот текст кои не се насочени кон остварување на целите на Стратегијата. Во текот на ноември и декември 2020 година беа одржани неколку средби на кои беа прецизирани предлози за одредби со кои се инкорпорираат целите на измените, а и се вршат дополнителни интервенции во насока на текстуално и номотехничко унапредување на текстот на Законот, како и прецизирање на некои рокови во кои треба да се преземат одредени дејствија. Работната група продолжи со работа во 2021 година. Во јули 2021 година текстот беше усвоен од Владата и доставен до Собранието на одлучување, каде што се наоѓа во фаза на прво читање.³⁸

Закон за медијација (2.6.5.2)

А. ВРЕМЕНСКАТА РАМКА НА ДОНЕСУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ

Временски период	Развојна фаза
ноември 2020	формирана работна група за подготовка на законот
јуни 2021	предлог-законот беше усвоен од Владата и доставен до Собранието
декември 2021	Собранието го усвои новиот Закон за медијација
јануари 2022	новиот Закон за медијација стапи во сила

³⁷ Мерка 2.2.5-1 од Стратегијата.

³⁸ <https://www.sobranie.mk/detali-na-materijal.nspx?param=b5dc5a0a-0881-4e9e-9b83-aea268d99c7d>

Во Стратешкиот план на Министерството за правда 2020-2022 година³⁹ беа предвидени само измени на постојниот Закон за медијација, за разлика од Стратегијата⁴⁰ каде што беше предвидено донесување нов Закон за медијација. Сепак, со донесувањето на новиот Закон за медијација⁴¹ во декември 2021 година беше направено пречекорување на рокот утврден во Акцискиот план на Стратегијата, според кој овој закон требаше да биде донесен во јуни 2019 година.

Б. ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ИНКЛУЗИВНОСТ НА ПРОЦЕСОТ НА ДОНЕСУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ

Новиот нацрт-предлог закон за медијација беше подготвен од работна група⁴² формирана во Министерството за правда во која членуваа директорката на АСЈО, претставник на невладиниот сектор, претставници од Комора на медијатори, вклучително и претседателот на Комората. Новиот нацрт-предлог закон за медијација не беше објавен на ЕНЕР, па извештајот за ПВР и сите коментари објавени на ЕНЕР се однесуваат на предлог-законот објавен во 2018 година. Сепак, предлози на предлог-законот беа доставувани од различни чинители до Министерството за правда и истите беа консултирани со работната група.

Иако во Стратегијата е предвидена јавна расправа за новиот Закон за медијација, јавна расправа за овој закон не беше организирана.

В. ЦЕЛ НА ДОНЕСУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ

Новиот Закон за медијација е во насока на исполнување на целите поради кои е донесен, односно се ревидира испитот за медијатори и се воведува новина во однос на начинот на полагање на испитот за медијатор пред комисија, што ќе придонесе за создавање квалитетен, стручен и обучен кадар кој успешно ќе ги извршува работите од областа на медијацијата. Понатаму се предвидува и можноста за поведување на постапката за медијација и по електронски пат. Со цел надминување на проблемот со двојството на податоците со кои располагаа Министерството за правда и Одборот за медијација, се воведува задолжително внесување на сите примени барања за медијација во Електронскиот регистар. Со ова регистарот воведен од Министерството за правда во август 2020 година станува задолжителен. Со Законот се врши поблиско уредување на работењето и надлежностите на телото надлежно за обезбедување, следење и оценување на квалитетот на работите на медијацијата, односно се воведува Национален совет за медијација, составен од национален координатор за медијација, четири члена и секретар. Сепак, периодот на имплементација е сè уште краток и потребно е време да се види дали ќе бидат исполнети целите поради кои е донесен законот.

39 Стратешки план на Министерството за правда 2020-2022 година, <https://www.pravda.gov.mk/resursi/12>

40 Стратегија за реформа на правосудниот сектор 2017-2022 година со Акциски план, достапна на https://www.pravda.gov.mk/Upload/Documents/Strategija%20i%20akciski%20plan_MK-web.pdf

41 Закон за медијација, Службен В. на РСМ. бр: 294/2021 од 27.12.2021, <https://www.slvesnik.com.mk/issues/347ca6fd31344c17b804dab7b326c226.pdf>

42 Работната група ја доработи верзијата на предлог-законот за медијација која го подготви претходната работна група во 2018 година и кој не беше донесен од претходниот парламентарен состав.

Г. ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА ЗАКОНОТ ЗА МЕДИЈАЦИЈА⁴³

Во април 2022 година, врз основа на новиот Закон за медијација, беа усвоени и објавени следните подзаконски акти:

- » Правилник за поблиските критериуми, начинот на субвенционирањето, исплатата, образецот за наплатена награда, трошоците на медијаторот, образецот на барањето за субвенционирање и потребната документација која се доставува во прилог на барањето за субвенционирање на дел од трошоците за медијација,⁴⁴
- » Правилник за начинот на вршење надзор над работата на Комората на медијатори на РСМ,⁴⁵
- » Правилник за содржината на Регистарот за примени барања за медијација и начинот на внесување на примените барања за медијација⁴⁶ и
- » Правилник за Програмата за полагање на испитот за медијатори, начинот на организирањето и полагањето на испитот, начинот на спроведување на испитот, како и формата и содржината на уверението за положен испит.⁴⁷
- » На крајот од август 2022 година, врз основа на Законот за медијација, министерот за правда го донесе Тарифникот за медијатори, со кој се определува наградата и надоместокот на трошоците на медијаторите за извршените дејствија во постапката за медијација, евидентирана во Регистарот на примени барања за медијација.⁴⁸

На 54-тата седница на Владата на РСМ, потпретседателот на Стопанската комора на РСМ и претседател на Асоцијацијата за медијација при Комората, д-р Јелисавета Георгиева-Јовевска, беше именувана за прв национален координатор за медијација.⁴⁹

Во втората половина на јули, Владата на РСМ објави Јавен оглас за искажување интерес за учество во Националниот совет за медијација, со рок за пријавување до 5 август.⁵⁰ На седницата одржана на 6 септември 2022 година, Владата на РСМ донесе Решение со кое за членови на Националниот совет за медијација се именуваат:

- Љупчо Сотирски,
- Ивана Талевска-Трендафилова,
- Зоран Петковиќ-Бакли и
- Миљазим Мустафа,

а за секретар на Националниот совет за медијација од редот на административните службеници во државната управа се именува Васко Неловски од Министерството за правда.⁵¹

⁴³ Закон за медијација, Службен В. на РСМ. бр: 294/2021 од 27.12.2021

⁴⁴ Службен В. на РСМ. бр: 91/2022 од 12.04.2022

⁴⁵ Службен В. на РСМ. бр: 100/2022 од 26.04.2022

⁴⁶ Службен В. на РСМ. бр: 100/2022 од 26.04.2022

⁴⁷ Службен В. на РСМ. бр: 101/2022 од 27.04.2022

⁴⁸ Службен В. на РСМ. бр: 194/2022 од 05.09.2022

⁴⁹ Д-Р ЈЕЛИСАВЕТА ГЕОРГИЕВА-ЈОВЕВСКА ИМЕНУВАНА ОД ВЛАДАТА НА РСМ ЗА НАЦИОНАЛЕН КООРДИНАТОР ЗА МЕДИЈАЦИЈА, јули 2022, <https://www.mchamber.mk/Default.aspx?mId=3&lng=1&evId=90305>

⁵⁰ Јавен оглас за искажување интерес за учество во Националниот совет за медијација, Влада на Република Северна Македонија, 20.07.2022 година, <https://vlada.mk/node/29660>

⁵¹ Службен В. на РСМ. бр: 201/2022 од 15.09.2022

Потребно е да се почека да се види како ќе функционира овој систем и потребни се уште подобрувања во системот за да се постигне квалитет, евентуално да се направат измени на законската рамка и регистарот, како и поврзување со меѓународни мрежи за медијација, со цел размена на добри практики и искуства.

ЗБПП (2.6.1)

ЗБПП е донесен во мај 2019 година, а влезе во примена на 1 октомври 2019 година. Со Законот се пропишаа новини кои беше очекувано да имаат позитивно влијание врз унапредувањето на правото на физичките лица на пристап до правдата и правична судска заштита.²

Во текот на 2021 година примената на ЗБПП се интензивира, што овозможи идентификување на одредени проблеми и предизвици во неговата примена. Овластените службени лица во подрачните канцеларии на Министерството имаат тешкотии при утврдувањето оправданост на правното прашање, додека, пак, давањето правни совети одзема време и бара добро познавање и обучување за законодавството во повеќе области, особено за социјалната и детската заштита, семејно и родово базирано насилство и правда за деца. Постапката за БПП во постапки за баратели за азил не е целосно функционална.

Законот е рестриктивен во однос на пристапот до правна помош и ослободување од трошоци во постапки пред нотар и извршител, со што значителен дел од правните проблеми за кои граѓаните имаат потреба од правна помош остануваат надвор од системот на правна помош. Проблемот има и со достава и прибирање податоци по службена должност како комуникација меѓу овластените службени лица од подрачните одделенија и другите институции што ги поседуваат овие податоци во поглед на материјална, финансиска и имотна состојба, како и состојба од социјален карактер.

ЗБПП повторно не предвидува правна помош за одредени прашања со кои се соочуваат сиромашните лица. Ова се покажа во практика во првата година од примената на Законот. Ограничувањата се однесуваат на неможност за одобрување секундарна правна помош за: надомест на нематеријална штета, освен во случаи за жртви на кривични дела, како и во случај на смрт или тежок инвалидитет; прашањата кои се однесуваат на јавните и комунални услуги; како и заштита на имотните права во управна постапка.

Недостига соработка и комуникација помеѓу Министерството за правда и Бирото за судски вештачења, иако тоа е орган во составот на Министерството и, согласно ЗБПП, треба да ги реализира вештачењата. За изработка на ДНК-анализа, вештачење што многу често е потребно за решавање прашања од областа на заштитата на деца и утврдување или оспорување татковство, Бирото нема договор за соработка со Македонската академија на науките и уметностите или други лаборатории што ги вршат овие вештачења.

Дополнително, сè уште не профункционира новиот систем за финансирање на здруженијата и правните клиници преку јавен конкурс за доделување средства за надоместување на трошоците за дадена примарна правна помош. Оттука, средствата издвоени за оваа намена не се целисходни со интенцијата на Законот од аспект на регионалната дистрибуција на бесплатната правна помош.

- Потребно е целосно и доследно применување на Законот за медијација и донесување на преостанатите подзаконски акти предвидени врз основа на овој Закон.
- Потребно е доследно следење на заклучокот⁵² на Владата донесен во јули 2019 година, со кој им се препорачува на органите на државната управа, други државни институции и единиците на локалната самоуправа, при решавање спорни прашања кои произлегуваат од делокругот на нивното работење, да изберат медијација како опција за решавање на спорите.
- Потребна е зголемена употреба на медијацијата во: 1. постапките поврзани со правда за децата; 2. постапките против новинари за клевета и навреда; 3. потрошувачките спорови, 4. осигурителните спорови.
- Потребно е организирање на активности за промоција на медијацијата како алтернативен начин за решавање на спорите и подигнување на свеста кај граѓаните за придобивките од нејзината примена, како од Министерството за правда (добар пример е кампањата за промоција на медијацијата под слоганот „Има решение“⁵³ најавена од Министерството во јануари 2022 година), така и од другите клучни чинители, вклучувајќи ги Комората на медијатори и граѓански организации.
- Потребно е континуирано организирање на обуки за судиите, јавните обвинители и другите релевантни чинители за медијација, како и обуки за континуирано усовршување на медијаторите и пренос на најдобрите практики и искуства од ЕУ, што ќе придонесе за поквалитетно водење на постапките.
- Потребно е поврзување со меѓународни мрежи од областа на медијацијата и со медијатори и обучувачи со кои ќе се разменуваат искуства.
- Неопходно е медијаторите да ја задржат својата неутралност и да имаат волја постојано да се едуцираат, а генералната јавност да се едуцира за медијацијата од мали нозе.
- Судската практика на ЕСЧП треба да се користи при формулирање на законските текстови кои се однесуваат на пристапот до правда. Дополнително, при донесувањето поединечни одлуки по поднесените барања, овластените службени лица треба да се соодветно обучени за да ги применат начелата воспоставени од ЕСЧП при примената на одредбите од ЗБПП.
- За прашањата што ги засегаат непропорционално сиромашните граѓани, пред сè, спорите поврзани со јавните и комуналните услуги (електрична енергија, снабдување со топлина, вода, телекомуникации и сл.), прашањата поврзани со надомест на нематеријална штета, имотните прашања во управна постапка и особено за постапките пред нотар и извршител, неопходно е да се предвиди секундарна правна помош.
- Потребно е креирање и воспоставување на програми за правно зајакнување на граѓаните, нивно постојано информирање за начинот на решавање на правните проблеми. На овој начин може да се постигне долгорочен и одржлив процес на олеснување на пристапот до правдата. Особен фокус треба да се даде на децентрализација на примарната правна помош од големите урбани центри кон руралните и оддалечените места и на проактивен пристап за приближување до социјално исклучените заедници.

⁵² Види повеќе на: <http://www.kmrsm.org.mk/vest-statija/77890/zakluchoci-na-vladata-na-republika-severna-makedonija-so-koi-se-preporachuva-medijacija-pri-reshavanje-sporovi>

⁵³ Маричиќ ја најави кампањата „Има решение“: Медијацијата е побрза и поекономична постапка, јануари 2022 година, <https://www.pravda.gov.mk/vest/6276>

7. РЕФОРМИ ПОВРЗАНИ СО ПОСЕБНИ ПРАВОСУДНИ ИНСТИТУЦИИ

Оптимизација на судската мрежа и специјализација на судиите (4.1.1)

Во 2018 и 2019 година Министерството за правда подготви Анализата на судската мрежа во РСМ, која беше презентирана и пред Советот за следење на имплементацијата на Стратегијата. Анализата, меѓу другото, посочува дека согласно севкупната економска состојба во државата, не се препорачува укинување на судовите, туку нивно трансформирање во судски одделенија на други судови, согласно системот во Италија. Измените во Законот за судовите што имаа цел да воведат оптимизација на судската мрежа преку намалување на бројот на судовите за 20% беа донесени на 17 мај 2019 година и во нив не е намален бројот на судови во државата.

Покрај оваа анализа, од страна на Центарот за правни истражувања и анализи беа изготвени функционални анализи во периодот 2018-2021 година на управните судови, апелациони судови и Врховниот суд на РСМ, како и на основните судови. Во рамките на овие анализи се подготвени планови за подобрување со предлог-мерки за рационализација на судската мрежа согласно подготвените проекции на приливот на предмети и бројот на судии и судска служба.

Јавно обвинителство (Мерка 4.1.3)

Законот за јавно обвинителство беше донесен во февруари 2020 година и почна да се применува од 30.6.2020 година. Во поглед на овој Закон, битно е да се напомене дека Блупринт-групата за реформи во правосудството, како неформална мрежа на граѓански организации од областа на правосудството, во неколку наврати беше вклучена во дел од консултативните процеси на работната група за подготовка на Законот, а учествуваше и во јавната расправа на 28.1.2020 во Собранието на РСМ, меѓутоа, дадените забелешки не беа прифатени. Дополнително, во текот на самата постапка за донесување на Законот беа изготвени неколку различни верзии на предлог-законот, што придонесе за конфузност на целиот процес, а со тоа и де факто намалување на транспарентноста и отчетноста на процесот.

Исто така, евидентно е дека нема напредок во воспоставувањето на истражните центри во јавните обвинителства, па така во овој период функционираат само истражните центри што се формирани во 2018 година. Според информациите добиени од Јавното обвинителство на РСМ, досега се формирани само 4 истражни центри, и тоа во Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција, Основното јавно обвинителство Скопје, Основното јавно обвинителство Тетово и Основното јавно обвинителство Куманово.

Системот за електронска распределба на предмети во јавните обвинителства не е воспоставен и не се применува, па така во основните и во вишите јавни обвинителства предметите се формираат и распределуваат согласно Правилникот за внатрешно работење на јавните обвинителства, како и согласно Правилникот за начинот за распределба на предметите во јавните обвинителства преку системот за електронска распределба на предметите кој беше донесен во февруари 2022 година. Во оваа насока е битно да се

АНАЛИЗА

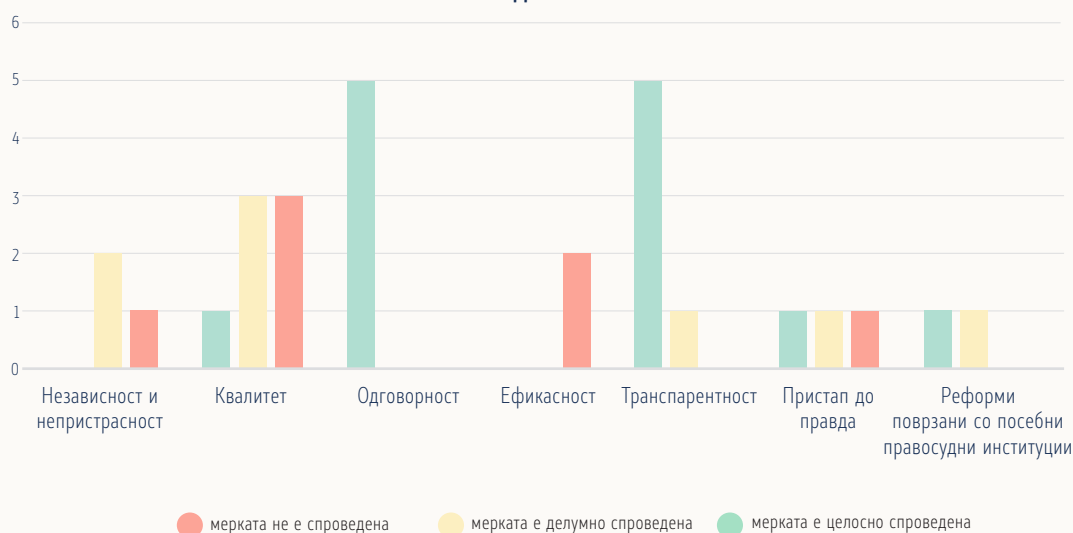
напомене дека подзаконските акти, кои согласно членот 111 од ЗЈО е предвидено дека треба да бидат донесени во рок од 60 дена од стапување во сила на Законот, беа донесени со пробивање на законскиот рок, а повеќето од нив беа донесени со задоцнување од една година или повеќе.

Во однос на работењето на Јавното обвинителство на територијата на целата држава, неопходно е да се нотира дека пензионирањето на јавните обвинители заклучно со 30.6.2022 година, согласно Законот за работни односи, има влијание врз ефикасното работење на Јавното обвинителство. СЈОРСМ констатира престанок на функцијата јавен обвинител поради исполнување на условите за старосна пензија на 10 јавни обвинители. Ваквите состојби во Јавното обвинителство дополнително ќе влијаат врз ефикасноста во борбата против криминалот, со оглед на тоа дека Јавното обвинителство и претходно се соочуваше со недостиг на човечки ресурси.

Препораки

- Со новата стратегија е потребно да се направи предлог за нова судска мрежа кој ќе биде заснован на факти и проекции кои се дел од функционалните анализи, како и намалувањето на бројот на судиите по примената на измените на Законот за работните односи. Потребно е да се усвојат политики за потребниот минимален број на население и прилив на предмети согласно кои ќе се донесе одлука за потреба од суд или судско одделение.
- Неопходно е да започне целосна имплементација на Законот за јавното обвинителство, особено во делот на воспоставување систем за електронска распределба на предметите, како и формирање истражни центри во рамките на сите обвинителства, со оглед на тоа што сè уште нема напредок во бројот и квалитетот на формирани истражни центри од 2018 година досега.

СТЕПЕН НА СПРОВЕДУВАЊЕ НА МЕРКИТЕ



Дел 2: Реформи во посебни области

КАЗНЕНО - ПРАВНА ОБЛАСТ

Нов КЗ (Мерка 5.1.1)

Во декември 2020 година беше формирана широка работна група за подготовка на нов КЗ во која учествуваат судии, јавни обвинители, адвокати и претставници на академската заедница и граѓанскиот сектор. Групата редовно одржуваше состаноци, што резултира со првична, нацрт-верзија на КЗ во текот на 2021 година, а во 2022 година предлог-текстот на новиот КЗ беше објавен на ЕНЕР.

Поради обемот на промените, се налага изготвување на нов КЗ. Причините за пристапување кон изготвување нов КЗ се: рекодификација на сите казни дела предвидени со други закони, редесфинирање на постојната казнена политика во пропишување на казните, усогласување со меѓународни инструменти (Истанбулска конвенција, Директивата на ЕУ за финансиски измами и други), редесфинирање на кривични дела поврзани со заштита на животната средина, редесфинирање на одредбите за конфискација, подобрување на одредбите за безбедноста на лекарите и новинарите, но и надминување на другите утврдени недостатоци. Во предлог-текстот на новиот КЗ се прават сериозни измени во редоследот на одредбите и може да се забележат измени во однос на кривичните дела против животната средина и воведување повеќе нови кривични дела, меѓу кои и Екоцид. Дополнително, направени се измени и воведени се нови кривични дела со цел усогласување со Истанбулската конвенција, но сепак се потребни промени со цел целосно усогласување со Конвенцијата. Воведено е и ново кривично дело - безобзирно управување со моторно возило по многубројните реакции на јавноста, но и на стручната јавност во текот на изминатата година.

Покрај работата на целосно нов КЗ, во првата половина од 2021 година Министерството за правда изготви, а Владата усвои предлог-закон за измена и дополнување на постојниот КЗ. Особено е значајно тоа што со предлогот се врши имплементација на Истанбулската конвенција преку воспоставување нови кривични дела кои опфаќаат родово базирано насилство, редесфинирање на постојните, како и заострување на казнената политика во однос на овие дела. Дополнително, се интервенира во кривичните дела поврзани со безбедноста на новинарите, се менуваат одредени одредби во сферата на конфискацијата и тортурата и се врши усогласување на КЗ со Директивата (ЕУ) 2017/1371 за борба против измами во врска со финансиските интереси на Унијата со примена на кривичното право. Предлог-законот е доставен до Собранието во август 2021 година, меѓутоа, сè уште не е донесен.

ЗКП (Мерка 5.1.2)

Во рамките на стратешката насока за правично постапување и зајакнување на правата на одбраната, како и заштитата на човековите права во кривичната постапка, Стратегијата предвиде изготвување на Закон за изменување и дополнување на ЗКП. Главните цели што треба да се постигнат со измените на ЗКП се:

АНАЛИЗА

- » Хармонизирање на ЗКП со новодонесените директиви на ЕУ поврзани со правото на толкување и преведување во кривичната постапка, правото на информирање во кривичната постапка, заштитата на личните податоци во рамките на соработката во казнените предмети, за стандардите за правата, поддршката и заштитата на жртвите на кривичните дела.
- » Разгледување и дополнување на веќе подготвените измени и дополнувања на ЗКП заради надминување на невоедначеното толкување и невоедначена практична примена на некои одредби.
- » Прецизирање на одредбите во однос на определувањето, продолжувањето и укинувањето на мерката притвор.
- » Прецизирање на одредбите за спогодувањето за кривична санкција.

Сепак, покрај вака предвидените цели, промените на законскиот текст се обемни и всушност станува збор за донесување целосно нов ЗКП кој ќе опфати измена или дополнување на повеќе од две третини од текстот на постојниот ЗКП.

Работната група што работи на овие измени е составена од засегнати страни, односно претставници на државни органи и институции, стручна јавност, како и граѓански организации. Она што е битно да се напомене во оваа насока е дека работната група е составена со решение на министерот за правда на 14.2021 година. Пред да биде составена оваа работна група, процесот на подготовка на измени и дополнувања на ЗКП започна уште во 2017 година, кога беше составена работна група од претставници на релевантни институции, судии, јавни обвинители и академска заедница, и овој дел од процесот беше прилично затворен за јавноста до нејзиното вклучување преку претставниците на Блупринт-групата во работната група четири години подоцна. Текстот на нацрт ЗКП е сè уште во процес на подготовка од страна на работната група, па така тој не може да биде објавен на ЕНЕР. Забелешките дадени во рамките на работната група се земени предвид и разгледани согласно динамиката на работење на текстот на новиот ЗКП, односно дел од нив останува да бидат разгледани во наредниот период.

Во изминатиот период работната група одржа и 2 изолациони сесии на кои се дискутираа проблематичните прашања околу измените и дополнувањата на Законот, за кои групата претходно немала изградено заеднички став и на овие изолациони сесии беше обрнато посебно внимание на финансиските истраги, привременото одземање и замрзнување на имот, конфискација на нелегална имотна корист, како и примена на посебните истражни мерки.

Последниот одржан состанок на работната група беше во мај 2022 година, а таа ќе продолжи со работа и во наредниот период, почнувајќи од септември 2022 година. Роковите што беа предвидени во Акцискиот план и Стратегијата за донесување на овој Закон се пробиени, бидејќи согласно ревидираниот Акциски план, периодот за изготвување на измените на овој Закон е предвидено да трае до јули 2019 година. Според динамиката на работата на работната група, како и согласно процените на координаторите и лицата вклучени во неа, работната група би требало да има изготвен нацрт-текст кон крајот на 2022 година.

Закон за државен фонд за компензација на жртвите (Мерка 5.1.3)

Владата во јули 2021 година го утврди текстот на предлог-закон за исплата на паричен надоместок на жртви од кривични дела со насилство.⁵⁴ Предлог-законот е доставен до Собранието и по една година се наоѓа во фаза на второ читање.⁵⁵ Со овој предлог

⁵⁴ Записник од 92 седница на Влада на РСМ, 27.7.2021. Точка 45.

⁵⁵ <https://www.sobranie.mk/detali-na-materijal.nspx?param=eeef0952-f67f-4e4e-8314-11e721e4a117>

се овозможува општествена и социјална сигурност, како и солидарност за жртвите од тешки кривични дела со насилство, заштита на ранливи групи и обесправени и заштита и унапредување на човековите права и родова еднаквост. Како новина, овој Закон ќе одговори на потребите на жртвите на насилни кривични дела преку првична помош (информирање и советување) за справување со последиците од преживеаното насилно кривично дело. Законот воспоставува здружување на претставници од сите главни чинители кои се справуваат со жртви, обврска за спроведување активности за подигнување на свесноста и информирање на јавноста и на жртвите за остварување на правата предвидени со овој Закон преку едно тело. Од друга страна, овој Закон наметнува должност за сите актери што доаѓаат во контакт со жртвата во кој било стадиум во постапката да ги обезбедат сите потребни информации за правото, сите потребни обрасци, информации, упатства за пополнување на обрасците, како и за надлежниот орган до кој може да се обрати за остварување на ова право.

Верзијата на предлог-законот објавена на ЕНЕР содржеше посуштински и посеопфатни решенија во споредба со текстот утврден од Владата каде што се вклучени забелешките на Министерството за финансии. Главните измени се во намалување на износите на надоместоците за материјална и нематеријална штета. Со тоа се ограничи и групата на жртви од првично предвидената група на жртви на кривични дела, така што Законот се сконцентрира единствено на жртви на тешки насилни кривични дела. Оттука и ризикот за Законот во практика да не може да опфати низа ранливи жртви на насилни кривични дела кои би имале нарушувања во физичкото и психичкото здравје, но само поради тоа што не би се квалификувале како тешки, не би можеле да добијат надоместок за претрпеното насилство.

Закон за правда за деца (Мерка 5.1.4)

На нацрт-текстот на овој закон се работи веќе подолг временски период. Првенствено, се изврши усогласување на одредбите на овој Закон со новиот ЗБПП⁵⁶, а подоцна се пристапи кон работа на нов закон. Работната верзија на Законот е сè уште во процес на изработка и комуникација со главните актери во областа. Цели на реформата се да се надминат забележаните недостатоци при примената на постојниот закон, како и тој да се усогласи со релевантно ЕУ-законодавство. Во целиот процес во кој се работеше на Законот, надлежното министерство формира подгрупи кои работеа паралелно на процена на усогласеноста со меѓународните стандарди. Ова се покажа како добра практика за веднаш да се пристапи кон дополнување на текстот доколку некој од стандардите е изоставен поради кои било причини. Во изработката на законот активно се вклучени и претставници на УНИЦЕФ, кои придонесуваат кон унапредување на законската рамка за децата жртви и воведување на таканаречениот „Барнхус модел“, кој ја превенира секундарната виктимизација на која се изложени во редовната постапка.

Закон за извршување на санкциите

Законот за извршување на санкциите беше донесен во 2019 година и по неговото донесување, во текот на 2019 и 2020 година се донесени 15 подзаконски акти од страна на Министерството за правда. Дел од овие подзаконски акти се донесени по периодот предвиден како законски рок, имајќи предвид дека согласно член 415 од Законот, подзаконските акти ќе се донесат во рок од шест месеци од денот на неговото стапување во сила.

⁵⁶ Закон за изменување и дополнување на Законот за правда за децата, Службен весник на РСМ бр. 275/2019.

АНАЛИЗА

И покрај тоа што овој Закон беше донесен релативно скоро, сепак, по информациите дека неколку политички експонирани лица кои беа правосилно осудени, по претходна спогодба со обвинителството, ќе ги издржуваат затворските казни во затворска установа од отворен тип, со цел да се намали можноста за ваква манипулација со законските одредби кои го регулираат начинот на упатување на осудените лица и издржувањето на казната затвор, беа најавени нови измени на Законот за извршување на санкциите. Така, министерот за правда со решение од 16.6.2022 година формира работна група задолжена за подготовка на измени и дополнувања на Законот за извршување на санкциите, преку кои треба да се адресираат и други проблеми и решенија, а кои се во насока на усогласување на Законот за извршување на санкциите со меѓународните стандарди од областа на извршувањето на санкциите.

Работната група почна со својата работа во јули 2022 година, па така покрај утврдување на динамиката за работа на работната група, беше одлучено да се достават барања до сите основни судови и судови со проширена надлежност во државата со цел тие да дадат свои конкретни предлози во однос на примената на Законот за извршување на санкциите, примената на условниот отпуст на осудени лица, прекилот на казна за осудени лица и така натаму. Ова претставува особено добра практика при подготовката на законските измени токму поради инклузијата на сите судови и прибирањето податоци кои се релевантни за оцена на конкретните проблеми и тешкотии со кои се соочуваат судовите. Сепак, ваквите истражувања треба да бидат направени пред да се иницира процесот на законски измени. Имајќи предвид дека најавите за измените на законот доаѓаат по информациите за политички експонирани лица кои беа осудени на релативно ниски затворски казни (особено доколку се има предвид природата на делата за кои беа осудени), дека тие ќе ги издржуваат своите казни во отворени затворски одделенија, се добива впечаток дека процесот за иницирање измени во Законот за извршување на санкциите е започнат реакционерски, како последица на конкретен случај, а не како реално утврдена потреба за промена на Законот.

Препораки

- Во поглед на ЗКП, битно е соодветно и навремено да се планира обемот на процесот, како и неговото времетраење, со што би се избегало поставување на нереални временски рокови за подготовка на законските измени.
- Донесување нов КЗ со цел кодификација на вонкривични прописи во КЗ и негово усогласување со европските и меѓународните стандарди.
- Усогласување на македонското законодавство со меѓународни инструменти и правото на ЕУ.
- Јакнење на капацитетите на сите засегнати страни за имплементација на новиот КЗ.
- Собранието да го донесе без одлагање Законот за исплата на паричен надоместок на жртви од кривични дела со насилство.
- Во однос на Законот за извршување на санкциите, мора да се нагласи дека граѓанскиот сектор не е вклучен во работната група за измените на овој Закон, па оттука е и препораката дека претставник на Блупринт-групата треба да биде вклучен во работната група за измените на овој Закон. Во оваа насока, треба да нагласиме дека во овие процеси потребно е да биде вклучен и граѓанскиот сектор, особено кога се работи за прашања кои се од интерес за јавноста, како оние измени на Законот што беа најавени.

- ПРИМЕНА НА ЗУС (МЕРКИ 5.2.2 ДО 5.2.9)

Растоварување на државниот правобранител од учество во управни спорови

ЗУС од 2019 година, со примена од 2020 година, предвидува целосно ограничување на улогата на Државното правобранителство во управните спорови. Државното правобранителство може да биде застапник на јавните органи во управен спор само доколку со Законот за јавно правобранителство и други материјални закони е предвидено дека застапник на јавен орган е Државното правобранителство.

Токму намалувањето на улогата во застапувањето на јавните органи од страна на државниот правобранител во еден дел ја зголемува и ефикасноста од аспект на намалување на времетраењето на постапките во управен спор.

Зачестено одлучување на Управниот суд во спор на полна јурисдикција

ЗУС од 2019 година воспоставува обврска за управните судии кога се одлучува по вторпат за иста управно-правна работа да одлучат мериторно и должни се самите да ја решат управната работа, при што пресудата во целост го заменува поништениот поединечен акт. Имајќи предвид дека ЗУС-от е донесен со одложена примена од една година и почна да се применува од 25.5.2020 година, тоа значи дека бројот на предмети за кои се повторно поднесени тужби засега е многу мал. Истата ситуација се пресликува во однос на Вишиот управен суд. Од друга страна, самиот закон не треба да дозволи оваа законска обврска да стане практика бидејќи улогата на управните судови не е да ги заменат јавните органи, туку да бидат нивни коректив и да воспостават судска практика која ќе им помогне за правилна примена на законите во решавање на управно-правните работи во управните постапки.

Обезбедување извршност на пресудите во управен спор

ЗУС-от од 2019 година првпат предвидува суштински одредби за извршување на одлуките на управните судови. Овие одредби предвидуваат и механизам за парично казнување на овластените службени лица и функционери на јавните органи во случај на неизвршување на правосилните одлуки на управните судови. Досега, управните судии немаат изречено парична казна за неизвршување. Ова би требало да се должи на фактот дека управните судови имаат незначителен број пресуди во полна јурисдикција (мериторни) бидејќи само во тој случај може да стане збор за извршување.

Овозможување јавни расправи во управен спор

Управниот суд, од започнувањето со примена на ЗУС, во целост го применува начелото на усна расправа, согласно кое судот по правило ќе донесе одлука во управен спор врз основа на јавна, непосредна и усна расправа.

Усогласување на ЗУС со ЗОУП од 2015 година

Неусогласеноста помеѓу ЗОУП и ЗУС останува горлив проблем, особено во доктринарниот дел на новелата на ЗОУП. Управните судови не ја оценуваат во целост примената на ЗОУП, што создава недоследност во неговата примена. Ова е видливо од фактот што управните судови сè уште немаат заземено правно стојалиште во однос на новината која ЗОУП од 2015 година ја воведе, а која се однесува на тоа дали управниот акт, кој е утужен, е донесен од овластено службено лице. Ова начело е основа за целосна професионализација на спроведувањето на ЗОУП и воспоставување одговорност во однос на донесените управни акти. Дополнително, управните судови се немаат произнесено во делот на комуникацијата помеѓу првостепените и второстепените управни органи, која е задолжително електронска, ниту во делот на издавање листи на докази и прилози кои задолжително треба јавните органи да ги доставуваат до странките кога поднесуваат барање со кое започнуваат управни постапки.

Подобрување на просторните и материјално-техничките услови за работа на Управниот суд

Во 2022 година беше решена состојбата со просторните услови за работа на управните судови, со што беше исполнета мерката предвидена со Стратегијата. Во јули 2022 година беше ставена во функција новата судска зграда на Управниот суд, во која се обезбедени основните услови за работа на судот. Но и покрај оваа капитална инвестиција, останува отворено прашањето за просторните услови за Вишиот управен суд, кој останува во старите простории, кои од ниту еден аспект не ги исполнуваат ни минималните услови за вршење на судската власт, ниту на судиската функција од страна на судиите.

Препораки

- Потребно е да се предвидат мерки согласно кои ќе се спроведува континуирана едукација за судиите во управните судови за ЗОУП, особено во делот на доктрината на самиот закон.
- Потребно е да се воспостави практика преку стратешко застапување за извршување на пресудите со користење на механизмите на казнување во случај на неизвршување на одлуките на управните судови од страна на јавните органи.

Закони од граѓанско-материјалната област (Мерки 5.4.1-2, -3 и -4)

Стратегијата предвидуваше сеопфатна законодавна реформа во областа на граѓанско-материјалното право. Целта на планираната реформа беше општо одредена како „воспоставување стабилен граѓанско-правен систем преку пополнување на постојните правни празнини и негово усогласување со европските стандарди и современите општествени текови. Поконкретно, Акцискиот план кон Стратегијата предвидуваше донесување целосно нови закони за сопственост и други стварни права, облигациони односи и наследување. Со ова на прв поглед се отстапи привремено од намерата за севкупна кодификација на прописите во областа на граѓанското право во еден Граѓански законик чија иницијатива беше поведена од Министерството за правда во 2011 година.⁵⁷

Иако планиран, процесот на изготвување целосно нов Закон за сопственост и други стварни права воопшто не започна. Во јуни 2019 беше објавен нацрт на предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за сопственост и други стварни права⁵⁸ чиј предмет беше ограничен на либерализација на прометот на недвижности и стекнувањето стварни права на странци. Сепак, овој документ остана на ниво на нацрт и не е усвоен како предлог-закон од страна на Владата.

Во септември 2019 година започна процес за подготовка на нов Закон за облигационите односи. Целта на реформата беше, пред сè, усогласување со релевантни ЕУ-директиви⁵⁹. Веќе во октомври 2019 година беше објавен нацрт-предлог на нов ЗОО⁶⁰. Во нацртот, покрај тоа што вклучува нови законски решенија во согласност со ЕУ-директивите, извршена е и делумна текстуална редакција на дел од одредбите. Инаку, во најголем дел одредбите се оставени идентични. Се поставува прашање за потреба од нов закон имајќи предвид дека со измените се опфатени помалку од 1/3 од одредбите. Од објавувањето на ЕНЕР-постапката за изработка на нов ЗОО сè уште се наоѓа во рамките на работната група при Министерството за правда.⁶¹ Процес на изготвување нов Закон за наследување не е започнат иако е планиран со Стратегијата.

Во јули 2022 министерот за правда Никола Тупанчески изјави дека ќе продолжи да се реализира запрениот процес на кодификација на граѓанско-материјалното право, со што суштински се отстапи од првичната замисла да се донесат три поединечни закони од оваа област.⁶² Со изработката на Граѓанскиот законик се очекува целокупната материја од сферата на граѓанското право да биде уредена во еден законски текст на сеопфатен и систематизиран начин.

⁵⁷ <https://www.pravda.gov.mk/vest/1212>.

⁵⁸ Нацрт на предлог Закон за изменување и дополнување на Законот за сопственост и други стварни права објавен на ЕНЕР на 24.6.2019.

⁵⁹ Директ.2011/7/ЕУ за борба против задоцнето плаќање во трговските трансакции, во поглед на казнените камати, Директ.2011/83/ЕУ за правата на потрошувачите, во поглед на правата на патниците кај договорите за организирање патување. Директ.86/653/ЕЕЗ за усогласување на правата на државите-членки во поглед на самовработените трговски застапници, Директ.(ЕУ) 2015/2302 за пакет-аранжманите и поврзаните патнички аранжмани.

⁶⁰ Нацрт на Предлог закон за облигационите односи објавен на ЕНЕР од 10.10.2019.

⁶¹ Во текот на 2021 година, на предлог од група пратеници Собранието донесе Закон за измени и дополнувања на ЗОО (Закон за измени и дополнување на Законот за облигационите односи, Службен весник бр. 215/2021). Со оваа интервенција, која пред сè беше од социјален карактер, се ограничи времетраењето на течењето на каматата. Според измените кога износот на стасаната, а неисплатена договорна камата ќе го достигне износот на главнината, каматата престанува да тече. Интенцијата на оваа измена да се спречи прекумерното зголемување на долговите кое непропорционални ги засега лицата кои живеат во сиромаштија.

⁶² <https://vlada.mk/node/29538>

Закон за парнична постапка (Мерка 2.4.1-5)

Работната група при Министерството за правда во 2020 година изработи текст за целосно нов Закон за парнична постапка. Нацрт-законот беше објавен на ЕНЕР во септември 2020 година⁶³, по што пристигнаа повеќе од сто коментари, што укажува на значителен интерес, пред сè, на стручната јавност, но и граѓанските организации за предложените законски решенија. Дополнително, во март 2021 година беше организирана и јавна расправа. Пристигнатите забелешки и коментари беа земени предвид од работната група и текстот беше финализиран истиот месец.

Владата на РСМ го усвои како предлог-закон на 92. седница⁶⁴, а веќе кон почетокот на август 2021 година беше поднесен до Собранието⁶⁵. Предлог-законот сè уште, една година по поднесувањето, се наоѓа во фаза на прво читање на разгледување пред работните тела на Собранието и не е претресен на пленарна седница на Собранието.⁶⁶ Според информациите објавени на веб-страницата на Собранието, предлог-законот е ставен на дневен ред на работните тела, меѓутоа, по него не е отворен претрес. Во отсуство на образложение зошто постапката е „заглавена“, како една од причините може да биде околноста дека се работи за закон кој се носи со двотретинско мнозинство (затоа што уредува судска постапка) и за кој се бара општ консензус помеѓу политичките партии или е предмет на одредени политики преговори.

Предлог-законот предвидува сеопфатна реформа во голем број правни институти кои се уредуваат со Законот за парнична постапка. Тој, според предлагачот, цели кон унапредување на парничната постапка, успешно и ефикасно остварувањето на правата и интересите на сите учесници во постапката и прецизирање и усогласување на одредбите од Законот за парничната постапка со другите поврзани закони.

Како особено релевантни за правниот систем, покрај големиот број номотехнички унапредувања и надминувања на недоречености во законскиот текст, можат да се издвојат:

- » Усогласување на поднесоците во електронска форма, како и доказната сила на документите во електронска форма, со релевантните законски одредби за електронско работење во државата, како и уредување електронска достава;
- » Упатување на примена на ЗБПП во случаите кога странката во постапка не располага со средства да ги покрие трошоците на постапката;
- » Се пропишува дека судот може да определи вештачење и без предлог од странката, како и бришење на одредбата според која наодот од вештачењето треба да се достави со тужбата;
- » По повод жалба, првостепената пресуда може да се укине само еднаш;
- » Проширени се основите за примената на ревизијата, односно таа е секогаш дозволена и во спорови за заштита од дискриминација и во спорови за психичко вознемирување на работно место (мобинг);
- » Намалена е вредносната граница за споровите од мала вредност;
- » Се пропишува посебна постапка за заштита на колективните интереси и права.

⁶³ Нацрт на Предлог закон за парничната постапка објавен на ЕНЕР од 28.09.2020.

⁶⁴ Записник од Деведесет и втората седница на Владата на Република Северна Македонија, одржана на 27 јули 2021 година, точка 48.

⁶⁵ <https://www.sobranie.mk//materialdetails.nsp?materialId=d1d44644-0f3a-4f12-b3da-bea6154d4f87>

⁶⁶ <https://www.sobranie.mk/detali-na-materijal.nsp?param=d1d44644-0f3a-4f12-b3da-bea6154d4f87>

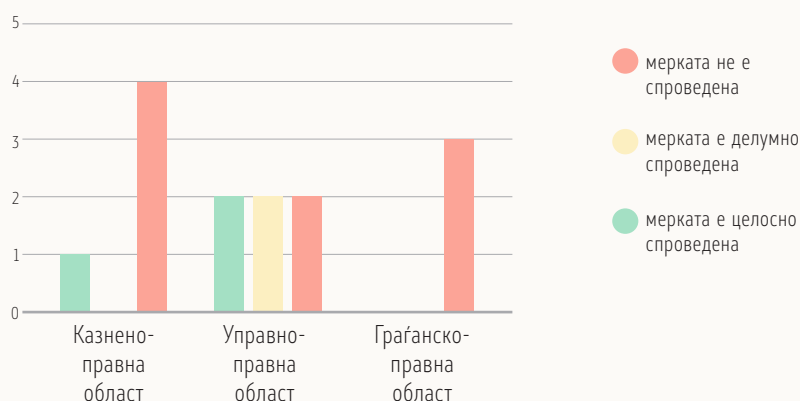
Закон за вештачење (Мерка 5.4.2-1)

Во септември 2021 година на ЕНЕР беше објавено дека започнува процес за подготовка на предлог-закон за вештачење. Граѓански организации не беа вклучени во работната група за изработка на нацрт-текстот. Нацртот беше објавен во февруари 2021 година.⁶⁷ Владата сè уште го нема усвоено предлог-законот и го нема доставено до Собранието. Клучна реформа што ја носи нацртот е укинување на Бирото за судски вештачења како посебен орган на државата кој врши вештачења. Дополнително, се унапредува правната рамка за функционирање на Комората за вештачи, се доуредуваат одредбите за дисциплинска одговорност на вештачите и се прави обид да се отстранат други недостатоци.

Препораки

- Заради значењето што го има граѓанско-материјалното и процесно право како врз стопанството така и врз секојдневниот живот на граѓаните, неопходно е внимателно да се пристапи кон планирање на реформите од следниот период и тие да бидат засновани на издржани предлози од академската заедница и истакнати правници и да бидат во согласност со стандардите на ЕУ;
- Собранието без одлагање да го донесе новиот Закон за парнична постапка со цел навреме да започнат обемните активности неопходни за подготовка на капацитетите на судството за негова примена;
- Реформите за системот за вештачење мора да обезбедат, меѓу другото, и пристап до вешти лица за корисниците на правото на бесплатна правна помош.

СТЕПЕН НА СПРОВЕДУВАЊЕ НА МЕРКИТЕ



⁶⁷ Нацрт на Закон за вештачење објавен на ЕНЕР на 17.02.2022.

АНАЛИЗА

ЗАКЛУЧОЦИ

Дел 1: Стратешки цели на реформата во правосудството

1. НЕЗАВИСНОСТ И НЕПРИСТРАСНОСТ

Недоследност во функционирањето и употребата на АКМИС беше утврдена во изминатите години, поради што беа предложени четири итни мерки кои треба да се адресираат за надминување на констатираните недоследности и неправилности. Редовно се спроведуваат годишните ревизии на функционирањето на АКМИС преку ангажирање независни ревизори, за што се подготвуваат и годишни извештаи согласно годишниот план за работа.

Во периодот што го покрива Стратегијата беше подготвен и усвоен нов Закон за управување со движењето на предметите во судовите, со кој беше отстапено од планираните рокови, но мерката сепак се забележува како спроведена.

Процесот на дигитализација во правосудството се спроведува во изминатите 12 месеци преку Советот за координирање на информатичко-комуникациска технологија во правосудните органи – Совет за ИКТ во рамките на Министерството за правда. Процесот на дигитализација на правосудството се води на еден делумно транспарентен и инклузивен начин.

Спроведувањето на Законот за судски буџет во делот на обезбедување на законски предвидениот минимум од 0,8% сè уште претставува сериозен проблем кој има директни консеквенции врз независноста на судска власт. И покрај тоа што овој проблем е нотиран како основна аномалија која создава нерамнотежа помеѓу судската власт и извршната власт поддржана од законодавната власт, сепак оваа мерка од Стратегијата не е спроведена.

Министерот за правда во рамките на своите надлежности формира работна група за подготовка на нов Судски деловник, која изготви текст кој уште не е финализиран бидејќи директно зависи од одредби во повеќе процесни закони чии измени се во тек.

На крајот од декември 2021 година Врховниот суд го усвои Деловникот на Врховниот суд на РСМ, со кој се воспоставува нов начин на работа и организација на овој суд.

2. КВАЛИТЕТ

Дел од мерките од Стратегијата посветени на воедначувањето на судската практика беа континуирано спроведувани во текот на целиот изминат период.

Во делот за објавување на судските одлуки, овој процес се одвива непречено и сите судски одлуки се објавуваат на судскиот веб-портал sud.mk, но самиот процес не е структуриран со цел да се користат одлуките на еден лесен и пристапен начин.

Хармонизацијата на судската практика продолжи со ист интензитет, започнувајќи во 2017 година, без исклучок и во периодот на ковид-19, а работните средби за нејзина хармонизација се одржуваат најмалку еднаш годишно и записниците и заклучоците што произлегуваат од нив редовно се доставуваат до пониските судови и се објавуваат на веб-страницата на АСЈО, како организатор на настанот.

Со новиот Закон за ССРСМ, како и со усвојувањето на повеќе подзаконски акти што беа изработени со помош од надворешни експерти, се исполни мерката за јасни и образложени одлуки за избор и унапредување на судии, и покрај доцнењето со донесувањето на овие подзаконски акти и документи. Може да се констатира дека ССРСМ посвети многу време на подготвителните активности за реализација на оценувањето на судиите и на претседателите на судовите, бидејќи се работи за сложен и компликуван процес на оценување, но ова негативно се одрази врз унапредувањето на судиите, за кои постапката беше започната и сè уште не е докрај спроведена. Позначајна законска измена е тоа што одлуките за избор на судии и претседатели на судови и унапредување на судии се доставуваат до сите кандидати.

Продолжува трендот СЈОРСМ на својата веб-страница да не ги објавува јавно одлуките за избор и унапредување на јавните обвинители, како и другите одлуки што се донесени од негова страна. Што се однесува до начинот на избор на јавните обвинители, и понатаму продолжува практиката истите да се избираат без дискусија, односно само со гласање ЗА и ПРОТИВ.

Иако кадровското и техничкото доекипирање, како и обезбедувањето соодветни просторни услови на АСЈО, е од исклучителна важност, сепак, соодветни просторни услови сè уште не се обезбедени; во однос на кадровското доекипирање, во изминатите пет години се забележува благ раст на бројот на вработени на определено и неопределено време во АСЈО, но може да се заклучи дека бројката е сè уште далеку од целосно екипирање на АСЈО согласно сега важечкиот Правилник за систематизација на работните места, кој предвидува вкупно 50 работни места; додека во однос на буџетот одобрен на АСЈО, во изминатите пет години може да се забележи флукуација на износите одобрени на годишно ниво, а во 2022 година се забележува значително зголемување на одобрениот годишен буџет.

Во 2018 година беа донесени измени на постојниот Закон за АСЈО. Пандемијата го забави процесот на избор на нови кандидати за слушатели на почетната обука во рамките на седмата и осмата генерација слушатели, а по свечениот прием на осмата генерација беше заклучено дека ниту таа нема да ги пополни испразнетите места. Иако донесувањето нов Закон за АСЈО не беше предвидено директно како мерка во самата Стратегија, истото е неопходно. Сепак, засега новиот Закон за АСЈО не е добро прифатен од страна на опозицијата, па сè уште останува во собраниска процедура.

Клучен предизвик со кој се соочи воспоставувањето ефикасен систем за пробација беше мошне малиот број на предмети, кој во последните години почна да расте. Дополнително се забележува потребата од јакнење на капацитетите на пробациските службеници, судиите, како и вработените во казнено-поправните установи кои работат на ресоцијализација. Во 2021 година се донесе посебна Стратегија за развој на пробациската служба (2021-2025), а во текот на 2022 година започнаа измени на Законот за пробација.

Од усвојувањето на Стратегија до денес не се направени значителни активности за подобрувањето на состојбата со човечките ресурси во правосудството, а во 2022 година дојде до целосна дисторзија на човечките ресурси бидејќи измената на Законот за работните односи („Службен весник на РСМ“, бр. 151/2021) доведе до пензионирање на 14% од вкупниот број судии во РСМ.

Со цел подготовка на нов Закон за судската служба, беше оформена работна група која досега одржа само еден состанок, во февруари 2021 година, а во овој момент нема идни предвидени средби на работната група.

3. ОДГОВОРНОСТ

И покрај тоа што во Законот за ССРСМ од 2019 година првпат е дадена можност судиите директно да поднесат барање за поведување постапка за дисциплинска одговорност на член на ССРСМ кој го избрале, досега нема поднесено барање за поведување постапка за дисциплинска одговорност на член на ССРСМ. За еден актуелен член на ССРСМ, Обвинителството за гонење организиран криминал и корупција поднесе обвинение, по што ССРСМ му го одзеде судскиот имунитет, но не покренала постапка за негово времено оддалечување од вршење на функцијата член на ССРСМ. Во меѓувреме, поради исполнување услови за старосна пензија, овој член е разрешен од судиската функција и од функцијата член на ССРСМ.

Измените и дополнувањата на Законот за судовите ги рedefинираа основите за разрешување на судија посочувајќи поконкретно што се смета за потешка дисциплинска повреда, што го прави недостоеен за вршење на судиската функција, како и нестручно и несовесно вршење на судиската функција, а и јасно ги прецизираа условите за изрекување дисциплинска мерка врз основа на сторена дисциплинска повреда.

Законот за Советот за утврдување факти и покренување постапка за утврдување одговорност за судија и изменување се укина во јануари 2018, со што целокупната надлежност за одговорност на судиите и претседателите на судовите се префли, како и претходно, на ССРСМ.

Вклучување на Здружението на судии на РСМ во мониторирање на постапките за одлучување за дисциплинска одговорност е предвидено во Законот за ССРСМ, со цел обезбедување поголема транспарентност при водење на постапката за одговорност на судија/претседател на суд.

Што се однесува до одговорноста на јавните обвинители, неопходно е да се напомене дека кога се одлучува по одреден дисциплински предмет, СЈОРСМ претходно со решение ја исклучува јавноста од тоа, па поради тие причини нема можност да се мониторира целосната постапка. Во последниот период, од страна на СЈОРСМ е разрешен еден јавен обвинител од Основното јавно обвинителство во Тетово поради сторена тешка дисциплинска повреда.

4. ЕФИКАСНОСТ

Мерката за следење на ефикасноста на судството е директно поврзана со примена на Законот за ССРСМ, со кој е предвидено дека во рамките на ССРСМ се формира Центар за информациско-комуникациска технологија, аналитика и статистика. Оваа мерка не е имплементирана имајќи предвид дека ССРСМ нема воспоставено функционален центар.

Согласно Стратегијата, подобрувањето на капацитетите на судската и јавнообвинителската служба треба да се изврши преку усогласување на законите што ги тангираат судската и јавнообвинителската служба со Законот за вработени во јавниот сектор и Законот за административни службеници. Со предложените измени на Законот за судска служба и Законот за јавнообвинителска служба се постигнува еднаквост на вработените во приватниот и јавниот сектор преку воспоставување ист износ на законска минимална плата и скалесто усогласување на преостанатите плати на судските службеници и на јавнообвинителските службеници од сите нивоа, како и обезбедување континуитет на промените на платите во судската администрација и во јавнообвинителската администрација во однос на минималната плата на национално ниво. Сепак, предложените закони за измена на Законот за судска служба и Законот за јавнообвинителска служба по скратена постапка сè уште не се усвоени и покрај тоа што роковите одамна се пречекорени.

5. ТРАНСПАРЕНТНОСТ

Мерката за воспоставување јасни критериуми, правила и процедури за јавност на седниците на ССРСМ формално се исполни со донесување на новиот Закон за ССРСМ во мај 2019 година. Во него се подобрени критериумите и процедурите за јавност на седниците. Во текот на спроведувањето на Стратегијата, членовите на ССРСМ, како и вработените одговорни за односи со јавноста, поминаа обука и се донесоа стратешки документи со кои се обезбедија основи за транспарентен ССРСМ, но недостигот на техничка поддршка и немањето проактивна иницијатива од страна на раководните структури на ССРСМ доведуваат до тоа да не се реализираат во целост дури ни некои законски обврски.

Позитивна промена во начинот на работа на ССРСМ по усвојувањето на новиот Закон е начинот на известување за избор, унапредување и разрешување на судии и претседатели на судови, како и на одлуките за утврдување дисциплинска одговорност. Постапките за разрешување на судија или претседател на суд кои се покренати по новите законски решенија значително побрзо се водат и самата постапка трае пократко, па може да се каже дека во последнава година ССРСМ покажува поголема ефикасност по однос на водењето на овие постапки.

Одделението за аналитика во рамките на ССРСМ е формирано веднаш по донесувањето на новиот Закон за ССРСМ, но поради тешкотии околу добивањето согласност за нови вработувања на соодветен стручен кадар, ССРСМ изврши прераспределба на дел од вработените кои ја извршуваат оваа обврска. Дури во првата половина на 2022 година објавен е оглас за вработување соодветен профил и зајакнување на човечките капацитети на ова одделение.

Со новиот Закон за ССРСМ предвидена е содржината на Годишната програма за работа на ССРСМ со таксативно наведување на сите параметри што треба да ги содржи. Оттука и содржината на годишниот извештај за работа на ССРСМ е законски определена, а воедно е предвиден и рокот за усвојување на Годишниот извештај за работа на ССРСМ. Образецот на извештајот, кој е утврден од страна на Комисијата за политички систем и односи меѓу заедниците на Собранието на РСМ, редовно се користи од страна на ССРСМ.

Ревизијата на Методологијата за судска статистика во поглед на формата за годишните извештаи за работа може да се смета за исполнета бидејќи ССРСМ веќе воспостави практика на воедначени извештаи за работата на судовите. Извештаите за работа на судовите се изготвуваат квартално, а се усвојуваат од страна на ССРСМ и врз основа на овие извештаи тој ја следи динамиката на работата на судиите и судовите и констатира дали се ажурни или не. Се изготвува и годишен извештај за работа на судовите кој ССРСМ го усвојува и е основа за изработка на Годишниот извештај за работа на ССРСМ. Сепак, понекогаш се случува овие податоци да не се совпаѓаат, а проблемот е во начинот на кој судовите ги запишуваат предметите, како што се застарените предмети, предметите кои ги работи претседателот на судот и друго. Овој проблем е од техничка природа, но години наназад се провлекува и ќе биде надминат со надградбата на АКМИС-от и повнимателно пополнување на извештаите од судовите.

СЈОРСМ на својата веб-страница навремено објавува датуми за одржување на седниците. Во однос на записниците од седниците, тие делумно се објавени. Во делот на комуникација со јавноста, констатирано е дека СЈОРСМ во изминатиот период има назначено лице за односи со јавноста, меѓутоа, на веб-страницата на СЈОРСМ не се јавно објавени податоците каде може да се контактира тоа лице. Годишните извештаи на СЈОРСМ се јавно објавени и лесно достапни на неговата веб-страница, меѓутоа, она што загрижува е нетранспарентното објавување на буџетот на СЈОРСМ. Последните податоци објавени за финансиското работење на СЈОРСМ се за 2017 година.

6. ПРИСТАП ДО ПРАВДА

За потребите на подготовка на измени во Законот за адвокатурата, Министерството за правда, во ноември 2019, формира работна група која почна со работа на измените една година подоцна. Во јули 2021 година текстот беше усвоен од Владата и доставен до Собранието на одлучување, каде што се наоѓа во фаза на прво читање.

Со донесувањето на новиот Закон за медијација во декември 2021 година беше направено пречекорување на рокот утврден во Акцискиот план на Стратегијата, според кој овој закон требаше да биде донесен во јуни 2019 година. Во текот на 2022 година, врз основа на новиот Закон за медијација, беа усвоени и објавени неколку подзаконски акти, вклучително и Тарифникот за медијатори. Во втората половина на годината беше именуван првиот национален координатор за медијација, по што следувахе избор на членови и секретар на Националниот совет за медијација.

ЗБПП е донесен во мај 2019 година, а стапи во сила на 1 октомври 2019 година. Со Законот се пропишаа новини кои беше очекувано да имаат позитивно влијание врз унапредувањето на правото на физичките лица на пристап до правдата и правична судска заштита. Во текот на 2021 година примената на ЗБПП се интензивира, што овозможи идентификување на одредени проблеми и предизвици во неговата примена. Законот е рестриктивен во однос на пристапот до правна помош и ослободување од трошоци во постапки пред нотар и извршител, а исто така и не предвидува правна помош за одредени прашања со кои се соочуваат сиромашните лица.

7. РЕФОРМИ ПОВРЗАНИ СО ПОСЕБНИ ПРАВОСУДНИ ИНСТИТУЦИИ

Во 2018 и 2019 година Министерството за правда подготви Анализата на судската мрежа во РСМ, која беше презентирана и пред Советот за следење на имплементацијата на Стратегијата. Анализата, меѓу другото, посочува дека согласно севкупната економска состојба во државата, не се препорачува укинување на судовите, туку нивно трансформирање во судски одделенија на други судови, меѓутоа, со измените во Законот за судовите што имаа цел да воведат оптимизација на судската мрежа преку намалување на бројот на судовите за 20%, не е намален бројот на судови во државата.

Законот за јавно обвинителство беше донесен во февруари 2020 година и почна да се применува од 30.6.2020 година. Евидентно е дека нема напредок во воспоставувањето на истражните центри во јавните обвинителства, па така во овој период функционираат само истражните центри што се формирани во 2018 година. Системот за електронска распределба на предмети во јавните обвинителства не е воспоставен и не се применува. Во однос на работењето на јавното обвинителство на територијата на целата држава, неопходно е да се нотира дека пензионирањето на 10 јавни обвинители, заклучно со 30.6.2022 година согласно Законот за работни односи, има влијание врз ефикасното работење на јавното обвинителство.

Дел 2: Реформи во посебни области

КАЗНЕНО-ПРАВНА ОБЛАСТ

Во декември 2020 година беше формирана широка работна група за подготовка на нов КЗ, чија работа резултира со првична, нацрт-верзија на Законикот во текот на 2021 година, а во 2022 година предлог-текстот на новиот КЗ беше објавен на ЕНЕР. Покрај работата на целосно нов КЗ, во првата половина од 2021 година Министерството за правда изготви, а Владата усвои предлог-закон за измена и дополнување на постојниот КЗ. Предлог-законот е доставен до Собранието во август 2021 година, меѓутоа, сè уште не е донесен.

Стратегијата предвиде изготвување на Закон за изменување и дополнување на ЗКП, но бидејќи промените на законскиот текст се обемни, всушност, станува збор за донесување целосно нов ЗКП кој ќе опфати измена или дополнување на повеќе од две третини од текстот на постојниот ЗКП. Работната група што работи на овие измени е составена со решение на министерот за правда на 14.2021 година. Последниот одржан состанок на работната група беше во мај 2022 година, а таа ќе продолжи со работа и во наредниот период почнувајќи од септември 2022 година, па би требало да има изготвен нацрт-текст кон крајот на 2022 година.

Владата во јули 2021 година го утврди текстот на предлог-закон за исплата на паричен надоместок на жртви од кривични дела со насилство. Предлог-законот е доставен до Собранието и по една година се наоѓа во фаза на второ читање. Верзијата на предлог-законот објавена на ЕНЕР содржеше посуштински и посеопфатни решенија во споредба со текстот утврден од Владата, каде што се вклучени забелешките на Министерството за финансии. Главните измени се во намалување на износите на надоместоците за материјална и нематеријална штета.

На нацрт-текстот на Закон за правда за деца се работи подолг временски период. Првенствено, се изврши усогласување на одредбите на овој Закон со новиот ЗБПП, а подоцна се пристапи кон работа на нов закон. Работна верзија на Законот е сè уште во процес на изработка и комуникација со главните актери во областа. Во целиот процес во кој се работеше на Законот, надлежното министерство формира подгрупи кои работеа паралелно на процена на усогласеност со меѓународните стандарди. Ова се покажа како добра практика за веднаш да се пристапи кон дополнување на текстот доколку некој од стандардите е изоставен поради кои било причини.

Законот за извршување на санкциите беше донесен во 2019 година и по неговото донесување, во текот на 2019 и 2020 година се донесени 15 подзаконски акти од страна на Министерството за правда. Министерот за правда со решение од 16.6.2022 година формира работна група задолжена за подготовка на измени и дополнувања на Законот за извршување на санкциите, преку кои треба да се адресираат и други проблеми и решенија, а кои се во насока на усогласување на Законот за извршување на санкциите со меѓународните стандарди од областа на извршувањето на санкциите. Работната група започна со својата работа во јули 2022 година.

УПРАВНО-ПРАВНА ОБЛАСТ

ЗУС од 2019 година, со примена од 2020 година, предвидува целосно ограничување на улогата на Државното правобранителство во управните спорови. Токму намалувањето на улогата во застапувањето на јавните органи од страна на државниот правобранител во еден дел ја зголемува и ефикасноста од аспект на намалување на времетраењето на постапките во управен спор.

ЗУС од 2019 година воспоставува обврска за управните судии кога се одлучува по вторпат за иста управно-правна работа да одлучат мериторно и должни се самите да ја решат управната работа, при што пресудата во целост го заменува поништениот поединечен акт. Самиот закон не треба да дозволи оваа законска обврска да стане практика бидејќи улогата на управните судови не е да ги заменат јавните органи, туку да бидат нивни коректив и да воспостават судска практика која ќе им помогне за правилна примена на законите во решавање на управно-правните работи во управните постапки.

ЗУС-от од 2019 година првпат предвидува суштински одредби за извршување на одлуките на управните судови. Овие одредби предвидуваат и механизам на парично казнување на овластените службени лица и функционери на јавните органи во случај на неизвршување на правосилните одлуки на управните судови. Досега, управните судии немаат изречено парична казна за неизвршување. Ова би требало да се должи на фактот дека управните судови имаат незначителен број пресуди во полна јурисдикција (мериторни), бидејќи само во тој случај може да стане збор за извршување.

Управниот суд, од започнувањето со примена на Законот, во целост го применува начелото на усна расправа, согласно кое судот по правило ќе донесе одлука во управен спор врз основа на јавна, непосредна и усна расправа.

Неусогласеноста помеѓу ЗОУП и ЗУС останува горлив проблем, особено во доктринарниот дел на новелата на ЗОУП. Управните судови не ја оценуваат во целост примената на ЗОУП, што создава недоследност во неговата примена.

Во 2022 година беше решена состојбата со просторните услови за работа на управните судови, со што беше исполнета мерката предвидена со Стратегијата. Во јули 2022 година беше ставена во функција новата судска зграда на Управниот суд, во која се обезбедени основните услови за работа на судот. Но и покрај оваа капитална инвестиција, останува отворено прашањето за просторните услови за Вишиот управен суд, кој останува во старите простории, кои од ниту еден аспект не ги исполнуваат ни минималните услови за вршење на судската власт, ниту на судиската функција од страна на судиите.

ГРАЃАНСКО-ПРАВНА ОБЛАСТ

Стратегијата предвидуваше сеопфатна законодавна реформа во областа на граѓанско-материјалното право. Поконкретно, Акцискиот план кон Стратегијата предвидуваше донесување целосно нови закони за сопственост и други стварни права, облигациони односи и наследување. Со ова на прв поглед се отстапи привремено од намерата за севкупна кодификација на прописите во областа на граѓанското право во еден Граѓански законик, чија иницијатива беше поведена од Министерството за правда во 2011 година.

Иако планиран, процесот на изготвување целосно нов Закон за сопственост и други стварни права воопшто не почна. Во јуни 2019 беше објавен нацрт на предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за сопственост и други стварни права, но овој документ остана на ниво на нацрт и не е усвоен како предлог-закон од страна на Владата.

Во септември 2019 година започна процес за подготовка на нов Закон за облигационите односи и во октомври 2019 година беше објавен нацрт-предлог на нов ЗОО. Од објавувањето на ЕНЕР, постапката за изработка на нов ЗОО сè уште се наоѓа во рамките на работната група при Министерството за правда.

Процесот на изготвување нов Закон за наследување не е започнат иако е планиран со Стратегијата.

Во јули 2022 година министерот за правда Никола Тупанчески изјави дека ќе продолжи да се реализира запрениот процес на кодификација на граѓанско-материјалното право, со што суштински се отстапи од првичната замисла да се донесат три поединечни закони од оваа област. Со изработката на Граѓанскиот законик се очекува целокупната материја од сферата на граѓанското право да биде уредена во еден законски текст на сеопфатен и систематизиран начин.

Работната група при Министерството за правда во 2020 година изработи текст за целосно нов Закон за парнична постапка. Нацртот на законот беше објавен на ЕНЕР во септември 2020 година, по што пристигнаа повеќе коментари и во март 2021 година беше организирана и јавна расправа. Владата на РСМ го усвои како предлог-закон на 92. седница, а веќе кон почетокот на август 2021 година беше поднесен до Собранието. Предлог-законот сè уште, една година по поднесувањето, се наоѓа во фаза на прво читање на разгледување пред работните тела на Собранието и не е претресен на пленарна седница на Собранието.

Во септември 2021 година на ЕНЕР беше објавено дека започнува процес за подготовка на предлог-закон за вештачење. Нацрт беше објавен во февруари 2021 година.

АНАЛИЗА

