

## Краток преглед на спроведените мерки од Стратегијата за реформи на правосудниот сектор (2017 – 2022)

Во првиот дел од овој краток документ за политики се анализира напредокот забележан во институциите кои го сочинуваат правосудниот сектор, преку групирање на мерките содржани во Стратегијата за реформа на правосудниот сектор (Стратегијата) кои се однесуваат на Судскиот совет (ССРСМ), Советот на јавните обвинители (СЈОРСМ), Академијата за судии и јавни обвинители (АСЈО), како и мерките кои се однесуваат на функционирањето на судскиот систем. Според мерките кои не се спроведени, издвоени се препораки за следната стратегија за реформа на правосудниот сектор.

Вториот дел од овој краток документ се фокусира на спроведени мерки и препораки за изготвување на новата стратегија за реформи во правосудниот сектор во однос на граѓанското законодавство. Стратегијата за реформи на правосудниот сектор (2017 – 2022) предвиде низа мерки и активности во насока на унапредување граѓанското законодавство. Предвидените мерки се надоврзаа на сеопфатната реформа на граѓанско-правниот систем која започна во 2011 година (со отпочнувањето на процес на кодификација на граѓанското право) со цел подобрување на квалитетот во регулирањето на граѓанското право, како и надминување на оние правни празнини со кои во моментот се соочуваат правните практичарите при примена на граѓанско-правните норми.

Третиот дел од овој документ за политики дава фокус на казнено правната област и мерките кои беа предвидени во Стратегијата за реформи во правосудството во делот на реформи во посебни области. Блупринт групата за реформи во правосудство ги следеше следниве мерки од оваа област:

- 5.1.1 Изготвување нов Кривичен законик
- 5.1.2 Изготвување на Закон за изменување и дополнување на ЗКП
- 5.1.3 Изготвување на Закон за државен фонд за компензација на жртвите
- 5.1.5 Измени и дополнувања на Законот за правда на децата
- Изготвување на нов Закон за извршување на санкциите

### **1. Напредокот забележан во институциите кои го сочинуваат правосудниот сектор**

Клучните институции кои го сочинуваат правосудниот сектор, а на кои се фокусирани реформите предвидени во Стратегијата, секако покрај судовите, се Судскиот совет на Република Северна Македонија, Советот на јавните обвинители на Република Северна Македонија и Академијата за судии и јавни обвинители. Кај Судскиот совет и Советот на јавните обвинители може да се забележи различен степен на спроведување на мерките предвидени во Стратегијата, особено во однос на транспарентното работење и одлучување. Од друга страна, измените на Законот за АСЈО беа донесени и истите се спроведуваа континуирано, но новиот закон за Академијата е се уште во застој.

#### **Целосно спроведени мерки**

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

При преглед на целосно спроведените мерки од Стратегијата, кои се однесуваат на институциите кои го сочинуваат правосудниот сектор, може да се забележи позитивен тренд кај мерките кои се однесуваат на Судскиот совет.

Имено, мерката за образложување и јавно објавување на одлуките на ССРСМ за унапредување на судиите се смета за целосно спроведена со донесувањето на новиот Закон за ССРСМ и со подзаконските акти усвоени врз основа на овој закон. Имено, со Законот за ССРСМ беше утврдено дека за секое унапредување на судии потребно е да се изврши нивно оценување 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 судиите и претседателите на судови, за основните и апелационите судови и за Управниот суд.

Понатаму, мерките кои се однесуваат на одговорноста на судиите се сметаат за целосно спроведени. Со новиот Закон за ССРСМ за првпат е воведена можност судиите директно да поднесат барање за поведување постапка за дисциплинска одговорност на член на ССРСМ. Со измените и дополнувањата на Законот за судовите, се редефинираа основите за разрешување судија, посочувајќи поконкретно што се смета за потешка дисциплинска повреда, што го прави недостоен за вршење на судиската функција, како и нестручно и несовесно вршење на судиската функција, а и јасно се 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 и целокупната надлежност за одговорност на судиите и претседателите на судовите се префли на ССРСМ. Вклучувањето 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.

Иако мерките за одговорност на јавните обвинители се сметаат за целосно спроведени, неопходно е да се истакне дека кога се одлучува по одреден дисциплински предмет, СЈОРСМ претходно со решение ја исклучува јавноста, па недостасува транспарентност во овие постапки.

Мерките за транспарентност на ССРСМ исто така се сметаат за целосно спроведени. Со донесувањето на новиот Закон за ССРСМ се обезбеди поголема транспарентност и отчетност на работата на ССРСМ, подобрувајќи ги критериумите и процедурите за јавност на седниците. 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 за 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, па може да се каже дека во последната година ССРСМ покажува поголема ефикасност по однос на овие постапки. Понатаму, беше формирано Одделението за аналитика во рамките на ССРСМ, содржината на годишниот извештај за работа на ССРСМ е законски определена, а ССРСМ години наназад користи воедначен образец за известување и има практика на воедначени извештаи за работата на судовите.

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



FOUNDATION ФОНДАЦИЈА  
OPEN ОТВОРЕНО  
SOCIETY ОПШТЕСТВО  
MACEDONIA МАКЕДОНИЈА

Проектот е финансиран од  
Фондацијата Отворено општество-Македонија



БЛУПРИНТ ГРУПА  
за реформи во правосудството

### **Делумно спроведени мерки**

Мерките кои се однесуваат на правилно функционирање на автоматскиот систем за распределба на предмети (АКМИС), 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 и вршење редовни годишни ревизии за функционирањето на АКМИС од независни ревизори, се сметаат за делумно спроведени. 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, на делумно транспарентен и инклузивен начин.

Работната група за подготовка на нов Судски деловник беше формирана и изготви текст на новиот Судскиот деловник, но истиот се уште не е финализиран, па оваа мерка се смета за делумно спроведена.

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

Иако со доцнење, во август 2018 година беа донесени измените на Законот за АСЈО. Имплементацијата на законот се одвива континуирано со изборот на директорката на АСЈО и заменикот директор, приемот на осмата генерација кандидати за почетна обука, а АСЈО склучи и бројни меморандуми за соработка со релевантни институции, меѓународни и невладини организации, со цел унапредување на квалитетот на обуките и воведување на потребните теми за обука. Сепак, новиот Закон за АСЈО остана во собраниска процедура.

Клучен предизвик при реализација на мерката за воспоставување ефикасен систем за пробација беше мошне малиот број на предмети, кој во последните години почна да расте, а 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), која дава патоказ на мерки што треба да се спроведат во следниот период, а со кои се адресираат претходно споменатите предизвици.

Мерките кои се однесуваат на транспарентноста на СЈОРСМ се делумно спроведени. СЈОРСМ на својата веб-страница навремено објавува датуми за одржување на седниците, но записниците од седниците се делумно објавени. Во делот на комуникација со јавноста, констатирано е дека СЈОРСМ во изминатиот период има назначено лице за односи со јавноста, но на нивната веб-страница не се јавно објавени податоците како 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. 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.

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

Оптимизација на судската мрежа и специјализација на судиите е исто така делумно спроведена.

### **Неспроведени мерки**

Спроведувањето на Законот за судски буџет во делот на обезбедување на законски предвидениот минимум од 0,8% сè уште претставува сериозен проблем бидејќи стратешката определба за воспоставување самостоен и одржлив судски буџет, конзистентен на законската определба од 0,8% од бруто-националниот доход не е спроведена.

За разлика од ССРСМ, мерката за образложување и јавно објавување на одлуките на СЈОРСМ за унапредување на јавни обвинители не е спроведена бидејќи 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.

Кадровското и техничкото доекипирање, како и обезбедувањето соодветни просторни услови за АСЈО, како што е утврдено во самата Стратегија, се од исклучителна важност за унапредување на квалитетот на обуките што ги спроведува, но овие мерки не се спроведени сè уште.

Од усвојувањето на Стратегија до денес не се направени значајни 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.

Мерката за следење на ефикасноста на судството мерка не е имплементирана имајќи предвид дека ССРСМ нема воспоставено функционален Центар за информациско-комуникациска технологија, аналитика и статистика. 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.

### **Препораки**

Врз основа на забележаните неспроведени мерки, може да се извлечат препораки за следната стратегија за реформа на правосудниот сектор.

Имено, 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. Драстичното намалување

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



FOUNDATION ФОНДАЦИЈА  
OPEN ОТВОРЕНО  
SOCIETY ОПШТЕСТВО  
MACEDONIA МАКЕДОНИЈА

Проектот е финансиран од  
Фондацијата Отворено општество-Македонија



БЛУПРИНТ ГРУПА  
за реформи во правосудството

на бројот на судиите во 2022 година предизвика дисторзија на судскиот систем која ќе има далекосежни 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.

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.

Во однос на АСЈО, потребна е соодветна буџетска поддршка за нејзините активности, кадровско, техничко и инфраструктурно доекипирање и обезбедување на нови простории на АСЈО, со цел целосно да може да ги извршува своите примарни надлежности, односно да организира обуки во рамките на континуираната обука, како и да има доволно можности да ги прима новите кандидати на почетна обука.

## **2. Спроведени мерки и препораки за изготвување на новата стратегија за реформи во правосудниот сектор – граѓанско законодавство**

Граѓанското законодавство, како материјално така и процесно, е од суштинско значење за функционирањето на стопанството. Заштитата на сопственичките права, остварувањето на должничко-доверителските односи и правната сигурност и ефикасниот систем на заштита се суштински предуслов за економски развој. Од таа причина, неопходно е при планирањето и спроведувањето на севкупните реформи во областа на правосудниот сектор, да не се занемари и да се посвети должно внимание на реформите и во оваа област.

### **1. Координација на реформите во граѓанско - правниот сектор**

Стратегијата планираше формирање на постојано работно тело за следење на реформите во граѓанско-правниот систем составено од академска заедница, стопански комори, други државни органи на управа (Мерка 5.4.1-1) . Ова тело требаше да подготвува редовни извештаи со предлози за промена на законски решенија и препораки за примена на закони. Дополнително, се планираше воспоставување на посебна организациона единица во Министерството за правда за граѓанско-право. Заради поголемиот број прописи кои го сочинуваат корпусот на граѓанското право работно тело од овој тип требаше да придонесе кон унапредување на координацијата и дебатата меѓутоа според информациите со кои располагаме ова тело не е формирано.

### **2. Граѓанско-материјална област**

Стратегијата предвиде реформи во законите кои ги уредуваа стварно-правните односи, облигационите односи и наследно-правните односи. Семејно-правните односи, иако дел од граѓанско-материјалната област, не беа опфатени од причина што се во надлежност

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





FOUNDATION ФОНДАЦИЈА  
OPEN ОТВОРЕНО  
SOCIETY ОПШТЕСТВО  
MACEDONIA МАКЕДОНИЈА

Проектот е финансиран од  
Фондацијата Отворено општество-Македонија



БЛУПРИНТ ГРУПА  
за реформи во правосудството

на Министерството за труд и социјална политика.<sup>1</sup> Цел на планираната реформа беше општо одредена како „воспоставување на стабилен граѓанско-правен систем преку пополнување на постоечките правни празнини и негово усогласување со европските стандарди и современите општествени текови.

Акцискиот план кон Стратегијата предвидуваше донесување на целосно нови закони за сопственост и други стварни права, облигациони односи и наследување. Имплицитно, од текстот на Стратегијата (2017 – 2022) може да се изведе заклучок дека првично треба да се „воспостави систем на функционални граѓанско-правни норми“ па откако ќе се оствари тоа би се пристапило кон кодификација на целокупната граѓанско-правна материја.

- **Подготовка на нов Закон за сопственост и други стварни права (Мерка 5.4.1-3)**

Иако планиран, процесот на изготвување на целосно нов Закон за сопственост и други стварни права не започна воопшто. Во јуни 2019 беше објавен нацрт на Предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за сопственост и други стварни права<sup>2</sup> чиј предмет на уредување беше ограничен на либерализација на прометот на недвижности и стекнувањето на стварни права на странци. Сепак овој документ остана на ниво на нацрт и не е усвоен како Предлог-закон од страна на Владата.

- **Донесување нов Закон за облигационите односи усогласен со европските директиви (Мерка 5.4.1-2)**

Во септември 2019 година започна процес за подготовка на нов *Закон за облигационите односи*. Цел на реформата беше пред сè усогласување со релевантни ЕУ директиви<sup>3</sup>. Веќе во октомври 2019 година беше објавен нацрт предлог на нов ЗОО<sup>4</sup>. Во нацртот покрај тоа што вклучува нови законски решенија во согласност со неколку ЕУ директиви кои имаат сличен предмет на уредување. Дополнително, извршена е и делумна текстуална редакција на дел од одредбите. Инаку во најголем дел одредбите се оставени идентични. Измени има кај одредбите кои се однесуваат на казнената камата како во однос на нејзината висина така и во однос на роковите од кога таа започнува да тече. Се поставува прашање за потреба од нов закон имајќи во предвид дека со измените се опфатени помалку од 1/3 од одредбите. Од објавувањето на ЕНЕР постапката за

<sup>1</sup> Според членот 24 од Законот за организација и работа на органите на државната управа Министерството за труд и социјална политика меѓу другото ги врши и работите што се однесуваат на правните односи во бракот, семејството и вонбрачната заедница како и односите меѓу родителите и децата, старателството и посвојувањето.

<sup>2</sup> Нацрт на предлог [Закон за изменување и дополнување на Законот за сопственост и други стварни права](#) објавен на ЕНЕР на 24.6.2019.

<sup>3</sup> Дирек.2011/7/ЕУ за борба против задоцнето плаќање во трговските трансакции, во поглед на казнените камати, Дирек.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, Дирек.(ЕУ) 2015/2302 за пакет-аранжманите и поврзаните патнички аранжмани.

<sup>4</sup> [Нацрт на Предлог закон за облигационите односи](#) објавен на ЕНЕР од 10.10.2019.

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



FOUNDATION ФОНДАЦИЈА  
OPEN ОТВОРЕНО  
SOCIETY ОПШТЕСТВО  
MACEDONIA МАКЕДОНИЈА

Проектот е финансиран од  
Фондацијата Отворено општество-Македонија



БЛУПРИНТ ГРУПА  
за реформи во правосудството

изработка на нов ЗОО се уште се наоѓа во рамки на работната група при Министерството за правда.<sup>5</sup>

- **Подготовка на нов Закон за наследување заради усогласување со европското законодавство во областа и најсовремените европски практики (Мерка 5.4.1-4)**

Процес на изготвување на 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 граѓанското-материјално право со што се отстапи од првичната замисла да се донесат три поединечни закони од оваа област.<sup>6</sup> 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. Според јавно достапните информации граѓанскиот закон ќе биде составен од пет дела: Општ дел на Граѓанскиот закон, дел за стварно-правните односи, дел за облигационите односи, четвртиот дел ќе биде посветен на наследно-правните односи и петтиот дел на семејно-правните односи. Првата верзија се очекува да биде готова за две години.

### 3. Граѓанско-процесна област

Во рамки на Стратегијата се предвидоа и неколку мерки кои се релевантни за процесните прашања од граѓанското право. Од особено значење беше планираните измени и дополнувања за Законот за парничната постапка и на Законот за вештачење.

- **Изменување и дополнување на ЗПП заради надминување на проблемите при неговата примена (Мерка 5.4.1-5)**

Работната група при Министерството за правда во 2020 година изработи текст за целосно нов Закон за парнична постапка кој по спроведени сеопфатни консултации беше усвоен од Владата на РСМ<sup>7</sup>, а веќе кон почетокот на август 2021 година беше поднесен до Собранието<sup>8</sup>. Предлог-законот сè уште, една година и неколку месеци по

<sup>5</sup> 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)<sup>5</sup>. Со оваа интервенција, која пред се 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.

<sup>6</sup> <https://vlada.mk/node/29538>

<sup>7</sup> [Записник од Деведесет и втората седница на Владата на Република Северна Македонија](#), одржана на 27 јули 2021 година, точка 48.

<sup>8</sup> <https://www.sobranie.mk//materialdetails.nsp?materialId=d1d44644-0f3a-4f12-b3da-bea6154d4f87>

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

поднесувањето, се наоѓа во фаза на прво читање на разгледување пред работните тела на Собранието и не е претресен на пленарна седница на Собранието.<sup>9</sup>

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 нуди сеопфатна реформа во голем број правни институти кои се уредуваат со Законот за парнична постапка. 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 на електронска достава;
- Упатување на примена на Законот за бесплатна правна помош 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.

#### - **Измена и дополнување на Законот за вештачење (Мерка 5.4.1-6)**

Владата на РСМ во ноември 2022 до Собранието достави предлог на закон за вештачење на кој се работеше подолг временски период.<sup>10</sup> Според предлагачот, досегашната примена на законот покажа доста недоследности и нецелосно уредени области особено во делот на постапката за стекнување со лиценца за вештачење како и полагање на испит.

Со предлогот на законот за вештачење се врши трансформација на Бирото за судски вештачења во Биро за проценка. Со влегувањето во сила на овој закон Бирото како орган

<sup>9</sup> <https://www.sobranie.mk/detali-na-materijal.nsp?param=d1d44644-0f3a-4f12-b3da-bea6154d4f87>

<sup>10</sup> <https://www.sobranie.mk/detali-na-materijal.nsp?param=18f0450b-a98c-4f3c-a894-9f8e32773b58>

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





FOUNDATION ФОНДАЦИЈА  
OPEN ОТВОРЕНО  
SOCIETY ОПШТЕСТВО  
MACEDONIA МАКЕДОНИЈА

Проектот е финансиран од  
Фондацијата Отворено општество-Македонија



БЛУПРИНТ ГРУПА  
за реформи во правосудството

во состав на Министерството за правда престанува да врши дејност на вештачење за потребите на судовите, јавните обвинителства како и други државни органи и правни лица. Започнатите вештачења пред влегувањето во сила на овој закон ќе се довршат, а нови вештачења нема да започнат да се вршат. Со ова се остварува целта во Стратегијата да се напушти улогата на државата (Министерството за правда) како чинител во системот на судско вештачење, со цел да се обезбеди еднаков третман на сите субјекти поврзани со вештачењето на пазарот. Дополнително намерата е да се спречи постоењето нелојална конкуренција при вештачењето и да се надмине проблемот со непочитување на начелото на „еднаквост на оружјата“ и непристрасноста при вештачењето.

Ова решение јавува практичен проблем во врска со обезбедувањето вештачења за граѓаните кои користат правна помош. Според Законот за бесплатна правна помош, вештачењата за потребите на лицата корисници на правото на секундарна правна помош се обезбедуваат единствено преку Бирото за судски вештачења (*чл. 13 ст. 6 од ЗБПП*), без можност за нивно извршување од индивидуални вешти лица.

Како последица на вака поставената правна рамка во ЗБПП, кога ќе се донесе новиот Законот за вештачење, лицата кои се стекнале или ќе се стекнат со право на секундарна правна помош во идниот период, нема да имаат можност да обезбедат наод и мислење од вешто лице, иако ЗБПП изречно го предвидува тоа право (*чл. 13 ст. 5 од ЗБПП*). Во праксата ова ќе доведе до тоа да овие лица немаат пристап до едно од клучните доказни средства кое е неопходно да биде доставено заедно со самата тужба имајќи го во предвид важечкиот Закон за парничната постапка, а од кое зависи и успехот во конкретна судска постапка.

## Препораки

- Заради значењето кое го има граѓанското материјално и процесно право како врз стопанството така и на секојдневниот живот на граѓаните, неопходно е внимателно да се пристапи кон планирање реформите од следниот период и тие да бидат засновани на издржани предлози од академската заедница и истакнатите правници, да бидат соодветно консултирани со стопанските комори како и со граѓанските организации и да бидат во согласност со стандардите на ЕУ;
- При уредувањето на семејно-правните односи вклучувајќи ги прашањата поврзани со вонбрачна заедница, имотно-правните односи меѓу брачните и вонбрачните другари, вклучувајќи го и внесувањето на вонбрачните партнери како законски наследници како и прашањата поврзани во правниот статус на истополовите заедници да се земат во предвид најдобрите практики во ЕУ;
- Собранието без одлагање да го донесе предлогот за нов Закон за парнична постапка со цел да навреме да започнат обемните активности неопходни за подготовка на капацитетите на судството за негова примена;
- Со цел воспоставување на законските претпоставки за отпочнување со примена на одредбите од новиот ЗПП во однос на постапката за заштита на колективни права и интереси, неопходни се измена и дополнувања во законите кои ги уредуваат прашањата

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

поврзани со заштита на животната средина, спречување на дискриминација, потрошувачки права, здравствени права и други интереси.

- Со цел да се овозможи пристап на корисниците на секундарна правна помош до вештачење во периодот од влегувањето на сила на новиот Закон за вештачење до измена на ЗБПП или воспоставување на т.н Агенција за судски вештачења (предвидена со Интегрираниот извештај за државна реорганизација усвоен на 23-тата седница на Владата на РСМ) предлагаме Бирото за судски вештачења да продолжи да ги зема во работа предметите од корисници на секундарна правна помош. На долг рок, треба да се овозможи во ЗБПП да и индивидуални вештачи и институти можат да обезбедуваат стручни услуги за корисниците на правна помош согласно најдобрите компаративни практики.

### **3. Спроведени мерки и препораки за изготвување на новата стратегија за реформи во правосудниот сектор – кривично законодавство**

Законите од казнено-правната област се во различна фаза на подготовка, при што може да се забележи отстапување од роковите наведени во Стратегијата и ниту една мерка од оние кои ги следевме не е целосно спроведена во предвидениот рок освен изготвувањето на Законот за извршување на санкции.

#### **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.

Иако овој Закон беше донесен релативно скоро, 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, а 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. Министерот за правда со решение од 16.06.2022 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, 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, прекино

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

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.

### **Кривичен Законик (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 обемноста 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, редефинирање на постојната казнена политика во пропишување на казните, усогласување со меѓународни инструменти (Истанбулска конвенција, Директивата на ЕУ за финансиски измами и други), редефинирање на кривични дела поврзани со заштита на животната средина, редефинирање 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, редефинирање 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 измама 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.

### **Закон за кривична постапка (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

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

предвиде изготвување на Закон за изменување и дополнување на ЗКП. Главните цели што треба да се постигнат со измените на ЗКП се: хармонизирање на ЗКП со новодонесените директиви на ЕУ, разгледување и дополнување на веќе подготвените измени и дополнувања на ЗКП заради надминување на неоедначеното толкување и неоедначена практична примена на некои одредби, прецизирање на одредбите во однос на определувањето, продолжувањето и укинувањето на мерката притвор и 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 сите засегнати страни, односно претставници на државни органи и институции, стручна јавност, како и граѓански организации. Работната група е составена со решение на министерот за правда на 1.4.2021 година, но 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 објавен на ЕНЕР во ноември 2022 година, но сеуште не е доставен до Влада.

### **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. Предлог-законот е доставен до Собранието и по една година се наоѓа во фаза на второ читање.

Со овој предлог 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

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



FOUNDATION ФОНДАЦИЈА  
OPEN ОТВОРЕНО  
SOCIETY ОПШТЕСТВО  
MACEDONIA МАКЕДОНИЈА

Проектот е финансиран од  
Фондацијата Отворено општество-Македонија



БЛУПРИНТ ГРУПА  
за реформи во правосудството

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 5.1.5)**

На нацрт-текстот на овој закон се работи веќе подолг временски период. Првенствено, се изврши усогласување на одредбите на овој Закон со новиот ЗБПП, 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.

Со оглед на тоа дека ниту една мерка не е целосно спроведена, особено затоа што произлезе дека и за Законот за извршување на санкции кој беше донесен е започнат процес за негово изменување, спроведувањето на сите овие мерки, односно донесувањето на сите овие Закони, особено со оглед на нивната важност треба да се предвидат и во новата Стратегија. Дополнително, од следењето на мерките, односно реформите во оваа посебна област произлегоа следните препораки:

- Усогласување на македонското законодавство со меѓународни инструменти и правото на ЕУ;
- Донесување на нов Закон за кривична постапка со цел хармонизирање со меѓународни документи;
- Донесување нов Кривичен Законик со цел кодификација на вонкривични прописи во КЗ и негово усогласување со европските и меѓународните стандарди;
- 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;
- Вклучување на претставник на граѓанскиот сектор, односно претставник на Блупринт групата треба да биде вклучен во работната група за измените на Законот за извршување на санкциите.

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