



FOUNDATION ФОНДАЦИЈА  
OPEN ОТВОРЕНО  
SOCIETY ОПШТЕСТВО  
MACEDONIA МАКЕДОНИЈА

Проектот е финансиран од Фондација  
Отворено општество-Македонија



**БЛУПРИНТ ГРУПА**  
за реформи во правосудството

# СПРОВЕДУВАЊЕТО

НА СТРАТЕГИЈАТА ЗА РЕФОРМА  
НА ПРАВОСУДНИОТ СЕКТОР  
(2018 – 2022) ВО 2021 ГОДИНА

## ИЗВЕШТАЈ ВО СЕНКА

**Автори:** Елена Георгиевска  
Натали Петровска  
Ива Цоневска Вангелова  
Тона Карева  
Јелена Кадриќ  
Маргарита Цаца Николовска  
Жарко Хаџи-Зафиров

**Уредник:** Гоце Коцевски

**Лектор:** Елеонора Стојкоска-Попетревска

**Издавач:** Македонско здружение на млади правници

**Дизајн:** КОМА лаб.

**Место на издавање:** Скопје

CIP - Каталогизација во публикација  
Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје  
34797/.99(4977)"2018/22"(04731)

СПРОВЕДУВАЊЕТО на стратегијата за реформа на правосудниот сектор (2018–2022) во 2021 година [Електронски извор]: извештај во сенка / [автори Елена Георгиевска ...и др.]. - Скопје : Македонско здружение на млади правници, 2022

Начин на пристапување (URL):  
<https://myla.org.mk/wp-content/uploads/2022/04/MZMP-Godisen-izvestaj-ZA-WEB-03.pdf>.  
- Текст во ПДФ формат, содржи 87 стр. - Наслов преземен од екранот. -  
Опис на изворот на ден 21.04.2022. - Фусноти кон текстот. - Други автори: Натали Петровска, Ива Цоневска Вангелова, Тона Карева, Јелена Кадриќ, Маргарита Цаца Николовска, Жарко Хаџи-Зафиров. - Содржи и: Анекс

ISBN 978-608-4843-61-0

1. Георгиевска, Елена [автор] 2. Цоневска Вангелова, Ива [автор] 3. Карева, Тона [автор] 4. Кадриќ, Јелена [автор] 5. Николовска, Маргарита Цаца [автор] 6. Хаџи-Зафиров, Жарко [автор] 7. Коцевски, Гоце [уредник] а) Правосуден систем -- Реформи -- Македонија -- 2018–2022 -- Извештај

COBISS.MK-ID 57135621

Содржината на оваа публикација 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

2022

# СПРОВЕДУВАЊЕТО

НА СТРАТЕГИЈАТА ЗА РЕФОРМА  
НА ПРАВОСУДНИОТ СЕКТОР  
(2018 – 2022) ВО **2021** ГОДИНА

**ИЗВЕШТАЈ ВО СЕНКА**



# СОДРЖИНА

Листа на употребени скратеници	6
Извршно резиме	7
Воведени забелешки	10
Предмет, цели и намена на извештајот	10
Методолошки пристап	12
За Блупринт групата за реформи во правосудството	13
Патоказ (roadmap) на Извештајот	15
Наоди од следењето	16
Дел 1: Стратешки цели на реформата во правосудството	16
1. Независност и непристрасност	17
2. Квалитет	22
3. Одговорност	35

4. Ефикасност	38
5. Транспарентност	42
6. Пристап до правда	47
7. Реформи поврзани со посебни правосудни институции	52
<b>Дел 2: Реформи во посебни области</b>	<b>55</b>
Казнено правна област	55
Управно-правна област	60
Граѓанско-правна област	84
<b>Заклучоци и препораки</b>	<b>70</b>
Анекс 1: Рамка на индикатори	80
Анекс 2: Табеларен преглед на мерки предмет на мониторинг	83



# ЛИСТА НА УПОТРЕБЕНИ СКРАТЕНИЦИ

**ЕНЕР**

Единствен национален регистар на прописи

**АКМИС**

Авторизиран информациски систем за управување со предмети

**ССРСМ**

Судски совет на Република Северна Македонија

**СЈОРСМ**

Совет на јавни обвинители на Република Северна Македонија

**ЕУ**

Европска Унија

**АСЈО**

Академија за судии и јавни обвинители

**ЗСС**

Закон за судскиот совет на Република Северна Македонија

**КЗ**

Кривичен законик

**ЗКП**

Закон за кривичната постапка

**ЗудПС**

Закон за управување со движење на предметите во судовите

**ЗПП**

Закон за парничната постапка

**ЗБПП**

Закон за бесплатната правна помош



# ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

*Стратегијата за реформа на правосудниот сектор (2017 – 2022)* во 2021 година влезе во четвртата, претпоследна година од планираниот период за нејзино спроведување. Голем дел од планираните мерки и активности, особено оние што предвидуваа измена на постојни или донесување нови закони (т.н. регулаторни мерки) се или веќе спроведени целосно или во последните фази од нивното донесување. Останува одреден дел, особено законите чија измена бараат повнимателен пристап (на пр. Кривичниот законик, Законот за кривичната постапка) да бидат изработени и донесени во текот на 2022 година.

Во текот на 2021 година покрај тоа што се работеше на изготвување и донесување на прописи (закони и други акти), Стратегијата се спроведуваше и преку т.н. нерегулаторни мерки (на пр. изготвување стратешки документи, јакнење на човечки и технички капацитети и сл.), како и преку практична примена на законите што беа донесени претходниот период. За жал, обврската за обезбедување независен судски буџет во висина од износот предвиден со Законот за судски буџет сè уште е далеку од остварена, што, пак, има негативно влијание на капацитетите за реформи.

Во 2021 година се забележа засилување на реакциите на граѓанското општество, медиумите и граѓаните на постапувањето на правосудните институции во поединечни случаи. Реакциите се однесуваа на случаи на неоправдано блага казнена политика за дела сторени против сообраќајот, несоодветно постапување на органите на прогон во случаите каде што постои родово базирано насилство, особено кога е сторено

on line, како и поради отсуството на судска разрешница за дела против животната средина. Оваа промена во приоритетите на граѓаните, од општите барања за независно и непристрасно судство до конкретни прашања што ја засегаат непосредната безбедност и здравје, треба да биде земена предвид при планирањето на идни реформи во правосудството.



Во август 2021 година, до Собранието беа доставени шест предлози на закони, од кои ниту еден до моментот на пишување на овој Извештај, по речиси шест месеци, не е донесен. Не само што не е донесен, туку речиси сите воопшто ја немаат поминато фазата на прво читање. Ваквиот однос, особено кога отсуствува каква било суштинска забелешка на содржината на овие предлози, изјавена јавно од страна на пратениците, укажува на сериозен проблем во работата на законодавното тело. На конкретните предлози е работено подолг временски период од страна на работни групи, вложени се ресурси и навистина претставува штета тоа што тие воопшто не се ставаат на дневен ред на Собранието и неговите работни тела.

Подобрената правна рамка за одговорност на судиите, јавните обвинители, како и членовите на ССРСМ и СЈОРСМ на долг рок се очекува да има позитивно влијание врз гарантирање на независноста на судството. Сепак, сè уште е прерано да се изведе заклучок за влијанието на измените зашто поголемиот дел од постапките за утврдување одговорност поведени по новиот закон не се правосилно завршени. Останува потребата од доследна примена на законските одредби во сите конкретни случаи каде што постојат индикации за одговорност на некој носител на правосудна функција.

Инклузивноста и транспарентноста на процесот на спроведување на Стратегијата во 2021 година беа на задоволително ниво. Во контекст



на квалитетот на примената, неопходно е да се укаже на потребата од навремено обезбедување човечки, материјални, технички и просторни услови за примена на новите законски решенија, нешто што не е случај со Законот за Академија за судии и јавни обвинители, како и со Законот за управните спорови. Квалитетот на примената зависи и од хоризонтална (меѓусебна) усогласеност на законите што уредуваат различни аспекти (на пр. новините што ги предвидува Законот за парнична постапка во однос на вештачењето треба соодветно да бидат претставени во Законот за вештачење).



# ВОВЕДЕНИ ЗАБЕЛЕШКИ

## *Предмет, цели и намена на извештајот*

*Стратегијата за реформа на правосудниот сектор (2017 – 2022)*<sup>1</sup> (Стратегијата) во 2021 година влезе во четвртата, претпоследна година од планираниот период за нејзино спроведување. Значителен дел од планираните мерки и активности, особено тие што предвидуваа измена на постојни или донесување нови закони се веќе спроведени или се во последните фази од нивното донесување иако *Анализата на примената и спроведувањето на Стратегијата во 2020*<sup>2</sup> забележува одредени предизвици при нивната примена во пракса<sup>3</sup>.

Сепак, и покрај интензивната законодавна активност во минатите години, процесите на изработка и донесување одредени законски решенија сè уште не се комплетирани<sup>4</sup> 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

---

1 Министерство за правда. *Стратегијата за реформа на правосудниот сектор (2017 – 2022)*. 2017.

2 Хаџи-Зафиров, Коцевски, Петровска, Стојаноска, Дрпљанин, Камбери. *Анализата на примената и спроведувањето на Стратегијата во 2020*. Центар за правни истражувања и анализи. 2020.

3 Законот за јавното обвинителство, Законот за управни спорови, Законот за Судскиот совет на РСМ, Законот за бесплатната правна помош.

4 Кривичен законик, Закон за кривичната постапка, Закон за парничната постапка, Закон за правда за децата итн.

во одолговлекувањето одигра и самата природа на законите (на пр. Кривичниот законик или Законот за кривична постапка), која бара особено внимателен пристап при какви било измени и дополнувања.

Во текот на 2021 година се работеше на изготвување и донесување прописи (закони и други акти), а дел вклучуваа спроведување нерегулаторни мерки (на пр. изготвување стратешки документи, јакнење на човечки и технички капацитети и сл.). Значителен дел од законските проекти на кои се работеше во текот на 2020 и 2021 година беа усвоени од Владата и доставени до Собранието, каде што, за жал, постапката за нивно донесување речиси целосно запре.<sup>5</sup> Од друга страна, пак, одредени постапувањето на правосудните институции во конкретни случаи од јавен интерес во текот на 2021 година<sup>6</sup>, иако неповрзани на никаков начин со спроведувањето на Стратегијата, предизвикаа значителни негативни реакции помеѓу стручната и општата јавност, што влијаеше негативно на довербата на граѓаните во реформските процеси во областа на правосудството.

Овој Извештај нуди сеопфатна и независна анализа на процесот на спроведувањето на мерките и активности планирани во Стратегијата во текот на 2021 година, низ призмата на граѓанските организации кои подолг период ги следат состојбите во правосудството. Цел на Извештајот е да го опише и анализира процесот на спроведувањето на Стратегијата во минатата година. Извештајот оценува дали спроведувањето

- 
- 5 Ова, пред сè, се однесува на пакетот предлог-закони кои Владата ги усвои на 92 седница на 27.7.2021, а кои Собранието до денес ги нема суштински разгледано на седница. (Закон за парничната постапка, Закон за адвокатурата, Закон за измени и дополнувања на Кривичниот законик, Закон за паричен надоместок на жртви од кривични дела извршени со насилство, Закон за Академијата за судии и јавни обвинители).
  - 6 Како, на пример, спогодбата помеѓу ОЈО Гостивар и Зоран Милески Кичеец со која обвинетиот доби значително поблага казна од законскиот минимум за предизвикување сообраќајна несреќа во која животот го загуби едно лице, а за време на несреќата бил на привремен отпуст од издржување казна затвор за друго дело, како и превирањата во однос на прво отпуштањето, па повторно донесување одлука за притвор за Сашо Мијалков.

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 Извештајот е да даде оценка на степенот на реализација на мерките и активностите од Стратегијата. Дополнително, Извештајот овозможува проценка на делотворноста од спроведените мерки за остварување на стратешките цели на реформскиот процес. Наодите и заклучоците од овој Извештај 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 Извештајот е да понуди сеопфатна и независна анализа на процесот за спроведувањето на Стратегијата за реформи во правосудниот сектор во текот на 2021 година. 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 нивната примена, како и другите мерки се подобни да придонесат за остварување на целите поради кои тие се планирани; и

## 3

Да се процени влијанието на реформите врз почитувањето на човековите права и остварувањето на начелото на владеење на правото.

Предмет на овој Извештај се мерките и активностите предвидени во Акцискиот план за спроведување на Стратегијата, кои Владата на РСМ, Министерството за правда и другите правосудни органи, ги спровеле или требале да ги спроведат во текот на 2021 година согласно временската рамка предвидена во Акцискиот план. Дополнително, Извештајот дава оценка и на примената на одредени законски решенија во 2021 година, донесени во претходниот период од спроведување на Стратегијата.

Прибирањето на податоците се спроведуваше преку прибирање јавно достапни податоци објавени на веб-страниците на Министерството за правда, Владата на РСМ, Собранието на РСМ, ЕНЕР, судскиот портал, како и веб-страниците на другите правосудни институции, како и непосредно забележување од учество во работата на работните групи.

Анализата на податоците се изврши преку рамка на индикатори (Види Анекс 1), која вклучува индикатори за: инклузивноста, транспарентноста, навременоста, 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 изминатите 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.

Овој Извештај е активност на Проектот „За правда – Следење на спроведувањето на Стратегијата за реформи во правосудството 2021“, кој е финансиски поддржан од Фондацијата „Отворено општество“ – Македонија. Проектот има цел да влијае за 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 за реформа на правосудниот сектор (2017-2022) со фокус на нејзиното влијание врз заштитата на човековите права и обезбедувањето социјална правда.

**2**

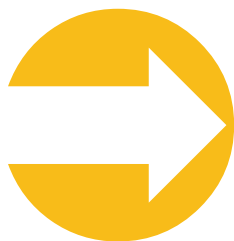
Унапредување на партиципативното креирање политики во областа на правосудството преку соработка со тематски мрежи.

**3**

Зајакнување на активностите за застапување засновано на докази во областа на правосудството од страна на граѓанските организации.

## ***Патоказ (roadmap) на Извештајот***

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; судски совет; јавно обвинителство; совет на јавни обвинители), а кои не се опфатени во претходните делови. Во вториот дел се изложени наодите во однос на реформите во посебните правни гранки (казнено-правна област, управно-правна област и граѓанско-правна област). Заклучоците и препораките се дадени по наодите. Тие се групирани и ја следат методологијата за истражување и рамката за индикатори дадена во Анекс 1 на овој Извештај. Во Анекс 2 од Извештајот е даден табеларен приказ на статусот со спроведувањето на мерките кои беа предмет на следење.



# НАОДИ ОД СЛЕДЕЊЕТО

**Дел 1:**  
Стратешки цели  
на реформата во  
правосудството





# 1. НЕЗАВИСНОСТ И НЕПРИСТРАСНОСТ

## **Правилно функционирање на АКМИС (Мерки 2.1.5 -1 и -2)**

Стратегијата предвиде мерки за надминување на можностите за злоупотреби<sup>7</sup> 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, како и вршење редовни годишни ревизии за функционирањето на АКМИС од независни ревизори.

Законот за управување со движењето на предметите во судовите од 2020<sup>8</sup> ги рефлектира предлозите на Работната група за евалуација на употребата на АКМИС, предвидувајќи секој претседател на суд да формира работно тело за управување со движењето на предметите во судот. Оваа функција е регулирана со концизни законски одредби во однос на работењето на ова тело. Законот предвиде задолжителна употреба на АКМИС при движењето на предметите во судовите од денот на

---

7 Со цел да се изврши увид во функционалноста на информатичкиот систем и надзор врз примената на одредбите од низа закони (Закон за судовите, Закон за управување со движењето на предметите во судовите и Судскиот деловник), Министерството за правда во 2017 година формира Работна група за евалуација на употребата на АКМИС. Работната група изврши надзор во одредени судови, констатира недоследна примена на одредбите од Законот за управување со движењето на предметите во судовите и предложи четири итни мерки кои треба да се адресираат за надминување на проблемите. Види *Извештај од извршен увид во функционалноста на информатичкиот систем и надзор над примената од Судскиот деловник во судовите.*

8 Закон за управување со движење на предметите во судовите, „Службен весник на РМ“ бр. 42/2020.

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.



Надзор над спроведувањето на одредбите од овој Закон врши Комисија за надзор формирана од министерот за правда, согласно одредбите од Законот за судовите<sup>9</sup>. Во текот на 2021 година спроведени се вкупно 7 надзори (Врховен суд на РСМ, Апелационен суд Скопје, Апелационен суд Штип, Основен граѓански суд Скопје, Управен суд, Основен суд Свети Николе и Основен суд Велес).<sup>10</sup> Во април 2021 година беше објавен и извештај од ДЗР<sup>11</sup>, кој констатира одредени недостатоци поврзани со АК-МИС што се однесуваат на 2019 година. Сепак, 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.

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

Гарантирањето на независноста на судството според Стратегијата е предвидено да се оствари преку воспоставување самостоен и одржлив судски буџет во висина на законската определба од 0,8% од бруто националниот доход, согласно Законот за судски буџет. Дефинираните мерки предвидуваат анализа за можностите од доследна примена на

9 Закон за управување со движење на предметите во судовите, чл. 14 ст. 1.

10 Извор: Министерство за правда.

11 Државен завод за ревизија. *Конечен извештај за извршена ревизија на финансиски извештаи и ревизија на усогласеност за 2019 година на Врховен суд на Република Северна Македонија сметка на основен буџет (603)*. 2021.

Законот за судски буџет и подобрување на неговата примена на годишно ниво.

Следејќи го индикаторот за успешност на мерката за подобрување на состојбата со примената на Законот за судски буџет, може да се заклучи дека мерката не е во целост спроведена. Согласно индикаторот, средствата наменети за судската власт во 2021 година треба да изнесуваат 0,8% од БНП од годината што не е случај. Активностите на мерката подразбираат вложување на континуирани финансиски средства на годишно ниво со што буџетот за 2019 година би изнесувал 0,6% од БДП, а за 2021 година 0,8%. Сепак, видно од податоците овој износ ни приближно не е остварен.

	Судски буџет <sup>12</sup>	БДП <sup>13</sup>	%
2018	1,838,273,000.00 ден	594,795,000,000.00 ден	0.31%
2019	2,041,969,000.00 ден	618,106,000,000.00 ден	0.33%
2020	1,880,208,000.00 ден	660,878,000,000.00 ден	0.28%
2021	2,156,116,000.00 ден	692,683,000,000.00 ден	0.31%
2022	2,318,156,000.00 ден	655,931,000,000.00 ден	0.35%

Во 2020 година Судскиот совет усвои критериуми и методологија за распределба на средства од Судскиот буџет<sup>14</sup>, кои треба да придонесат за унапредување на начинот на распределба на средствата.

12 Извор: Буџет на РСМ за 2022. Стр. 139.

13 Извор: Соопштение на ДЗС - Бруто-домашен производ на Република Северна Македонија во 2020 година. Стр. 2.

14 Судски буџетски совет. *Одлука за усвојување критериуми и методологија за распределба на средства од судски буџет на судовите, Судскиот совет на РСМ и Академијата за судии и јавни обвинители.* 2020.

## Изработка на нов Судски Деловник (Мерки 2.1.5-1)



Работната група одговорна за измените во Судскиот деловник континуирано се состануваше во текот на 2021 година. Деловникот сè уште не е финализиран бидејќи директно зависи од содржината на повеќе процесни закони чии измени се во тек. Одредени одредби, особено во делот на дигитализација на судството, се очекуваат да бидат внесени во Судскиот деловник по донесувањето на измените на Законот за кривична постапка и Законот за парнична постапка. Во досегашната работна верзија на Деловникот, во Глава IV се разработуваат законските основи и ограничувања за вонредно менување на годишниот распоред за работата на судиите во текот на годината. Согласно мерките предвидени во Стратегијата, воспоставени се посебни законски основи и ограничувања, т.е. причини за вонредно менување на годишниот распоред за работа на судиите во текот на годината.

Законските услови за специјализирани судии за постапување по предмети на СЈО и областа на меѓународната соработка, во работната верзија на Судскиот деловник не се конкретно наведени, но согласно одредбите, тука се применуваат членовите за доделување предмети на судиите согласно Судскиот деловник и Законот за управување со движењето на предметите во судовите.

Во однос на надминување на можностите за злоупотреба на системот за електронско распределување на предметите преку формирање тело за евалуација за употребата на АКМИС, во Законот за управување на движењето на предметите во судовите, како и во Судскиот деловник

јасно се предвидени одредби што го регулираат работењето на системот. Работното тело за стандардизација при Врховниот суд на РСМ утврдува дополнителни критериуми во однос на автоматската распределба на предметите во судовите. Во Судскиот деловник предвидена е и соработка со Работно тело за стандардизација на употребата и унапредувањето на АКМИС во судовите, а во чл. 8 и чл. 9 се предвидува дека работното тело за употребата и унапредувањето на автоматизираниот компјутерски систем за управување со судските предмети во судовите се формира од страна на Врховниот суд на РСМ.

Значајно е воспоставувањето нови уписници во однос на семејно и родово базирано насилство, како и насилство врз деца. На овој начин ќе се олесни прибирањето податоци за овие видови случаи, нешто што не беше можно или значително беше отежнато со претходните уписници. По иницијатива на граѓанските организации што работат во областа на дискриминацијата беше предложено при измената на Судскиот деловник да се уреди посебен уписник за судските предмети што ќе бидат поведувани по основа на дискриминација. Работната група начелно го прифати предлогот со тоа што се очекува да се види дали предлогот ќе биде интегриран во конечната верзија од измените.

Измената на Судскиот деловник е реализирана од страна на работна група со релевантни учесници (претставници од Министерството за правда, судии, судски администратори и други судски службеници и претставници од граѓанскиот сектор), а во однос на инклузивност, во процесот на измени на Судскиот деловник беа вклучени и претставници од посебни области. Засегнатите страни и стручната јавност беа запознаени со текот на процесот за измената на Судскиот деловник. Во однос на роковите за подготовка на овој пропис, евидентно е дека се пролонгирани, пред сè, поради чекањето на усвојување на другите процесни закони.



## 2. КВАЛИТЕТ

### **Воедначување на судска пракса (Мерки: 2.2.1-1 и -2)**

Мерките од Стратегијата посветени на воедначувањето на судската пракса беа спроведувани континуирано во текот на изминатите години, вклучително и во 2021 година. **Судските одлуки тековно се објавуваат на судскиот веб-портал sud.mk, иако сè уште нема техничко решение за олеснето пребарување на базата со судските одлуки.**

Академијата за судии и јавни обвинители редовно одржува обуки. Во јануари 2021 година Управниот одбор на АСЈО усвои *специјализирана програма за доброволна континуирана обука*<sup>15</sup>, која нуди модули за материјалното и процесното законодавство во кривичната и граѓанската материја, преку анализа на случаи од праксата. Во Општата програма за континуирана обука на судиите и јавните обвинители на Академијата за судии и јавни обвинители е предвидена и реализација на посебен модул за „Правна аргументација, структура и образложение на пресудите во согласност со практиката на Европскиот суд за човекови права“.

**Високите судови објавуваат збирки и билтени на судски одлуки.** Со оглед на фактот што последната Збирка на судска пракса на Врховниот суд беше објавена за периодот 2004 – 2014 година, Врховниот суд на РСМ во 2018 година објави билтен на судски одлуки и сенденци за пе-

---

15 Академија за судии и јавни обвинители, Специјализирана програма за доброволна континуирана обука. 2021.

риодот 2015-2017 година. Апелационите судови подготвуваат билтени од својата судска пракса и ги објавуваат на своите веб-страници.

Работните средби за хармонизација на судската пракса, кои се одржуваат периодично во годината помеѓу четирите апелациони суда и Врховниот суд на РСМ, се интензивираа во 2017 година и редовно се одржуваа до почетокот на пандемијата во 2020 г. **По пауза од една година, средбите за хармонизација на правото продолжија повторно да се одржуваат онлајн.** Записниците и заклучоците од средбите редовно се доставуваат до пониските судови и се објавуваат на веб-страницата<sup>16</sup> на Академијата за судии и јавни обвинители, како организатор на настанот. Финансиската поддршка за организација на овие средби останува со странска помош и реализација на проекти преку што е и вклучен граѓанскиот сектор во средбите. **Сепак, како предизвик што влијае негативно на воедначувањето на судската пракса, неопходно е да се укаже и на недоволната кадровска екипираност на Врховниот суд, кој наместо предвидените 25 судии, во текот на 2021 година работеше со само 15 судии.**

---

16 <https://jpacademy.gov.mk/rabotni-sredbi-za-voednachuvane-na-sudskata-praksa/>

## Образложување и јавно објавување на одлуките на ССРМ и СЈОРМ за унапредување на судии и јавни обвинители (Мерка: 2.2.3-2)



### а. Судски совет

Со Законот за ССРМ од 2019<sup>17</sup> беше предвидено донесување повеќе подзаконски акти и документи, кои во текот на 2020 година беа донесени, а кои се од суштинско значење за примената на новиот Закон во однос на содржината на одлуките на ССРМ за избор во повисок суд. Правилникот за начинот на рангирање на кандидатите за избор на судија во повисок суд<sup>18</sup> и Правилникот за начинот на рангирање на кандидатите за судии од Академијата за судии и јавни обвинители<sup>19</sup> детално ги посочуваат и разработуваат критериумите за рангирање на кандидатите за избор и унапредување на судии, вклучувајќи и листа на поени, односно бодови за секој критериум поединечно. Согласно ова, **во секоја одлука за избор и унапредување би требало да бидат наведени 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 што е избран за судија во основен суд, односно унапреден во повисок суд.

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

18 Судски совет на РСМ, Правилник за начинот на рангирање на кандидати за избор на судија во повисок суд од 4.2.2020 год.

19 Судски совет на РСМ, Правилник за начинот на рангирање на кандидати од Академијата за судии и јавни обвинители од 26.12.2019 год.



Од анализирањето на одлуките за избор и унапредување на судиите може да се види дека **унапредување немало во текот на 2021 година**, односно немало избор на судии во повисок суд. Извршен е избор на 5 судии во основни судови од кандидатите на Академијата за судии и јавни обвинители. Во тие одлуки Судскиот совет се повикува и на „Правилникот за начинот на рангирање на кандидатите за судии од АСЈО“ врз основа на кој е формирана вкупната оценка на кандидатот што вклучува бодови од Комисијата од спроведено интервју и бодови од успех од обука од Академијата за судии и јавни обвинители. Во самата одлука е дадена и ранг- листата на сите кандидати за избор на судии во основен суд, кратка биографија на кандидатот како и начинот на гласање на членовите на Судскиот совет за него.

Што се однесува до **содржината на одлуките за избор на претседатели на судови, нема поголеми квалитативни промени во одлуките, споредбено со донесените пред законските измени**. Во 2021 избрани се 6 претседатели на судови и тоа Претседател на ВСРСМ по речиси две години од назначување на ВД претседател, претседател на Управен суд и 4 во основните судови. Во одлуките дадена е листата со сите кандидати за претседател на судот, кратка биографија на кандидатот, како и начинот на гласање на членовите на Судскиот совет за него.


Со одредбите од новиот Закон за ССРСМ, како и со гореспоменатите правилници што беа донесени со помош од надворешни експерти, се исполни нормативниот предуслов за донесување јасни и образложени одлуки за избор и унапредување на судии. Но и покрај јасните и прецизно образложени критериуми за избор, сепак **останува одредбата од Законот кој вели дека „За судија е избран кандидатот што добил најмалку осум гласа од вкупниот број членови на Советот со право на глас“<sup>20</sup>**, која одредба во минатото даваше дискреционо право да не бидат избрани судии што беа рангирани први на ранг-листата. Останува да се види дали Судскиот совет во иднина ќе ги применува своите

---

20 Член 49 став 2 од ЗСРСМ, „Службен весник на РСМ“ бр.102/2019.

Правилници и изборот и унапредувањето на судиите ќе го врши во согласност со нив.

## б. *Совет на Јавни обвинители*



Советот на јавни обвинители на својата веб-страница<sup>21</sup> не ги објавува јавно одлуките за избор и унапредување на јавните обвинители, како и другите одлуки што се донесени од негова страна. Во април 2021 година на одржаната седница Советот одлучуваше за избор на пет јавни обвинители во Основното јавно обвинителство за гонење организиран криминал и корупција и за пет јавни обвинители во Вишото јавно обвинителство Скопје. За двата огласа беа пријавени вкупно 46 кандидати, од кои 14 кандидати беа за јавни обвинители во Основното јавно обвинителство за гонење организиран криминал и корупција, а 32 кандидати беа за јавни обвинители во Вишото јавно обвинителство Скопје.

Оваа седница беше пренесувана и во живо преку медиум, како би се зајакнал принципот на транспарентност при изборот и унапредувањето на јавните обвинители. Она што се издвојува од оваа седница како посебен впечаток е фактот што **ниту еден од членовите на Советот, при гласањето за кандидатите за отворените места, не ги образложи причините за гласањето**. Поточно, за секој кандидат накратко, од страна на претседателот на Советот беа само презентирани општите податоци, а потоа, без дискусија, секој член на Советот гласаше со ЗА или ПРОТИВ.

По однос на огласите за избор на јавни обвинители, последен оглас што беше објавен е огласот за избор на 5 јавни обвинители во Основ-

21 <http://sjorm.gov.mk/>

ното јавно обвинителство за гонење организиран криминал и корупција. Овој оглас е објавен на 15.11.2021 година и Советот сè уште нема избрано јавни обвинители. На веб-страницата на Советот, до моментот на подготовка на овој Извештај, констатирано е дека нема објавено ниту една одлука со образложение за унапредување или за избор на јавните обвинители, со исклучок на оние во форма на соопштенија, во кои се објавени само имињата на јавните обвинители, кои се избрани или унапредени.

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

Кадровското и техничкото доекипирање, како и обезбедувањето соодветни просторни услови, како што е утврдено во самата Стратегија, е од исклучителна важност за унапредување на квалитетот на обуките што ги спроведува АСЈО. Во Извештајот од оценската мисија на ТАИЕКС<sup>22</sup>, исто така, како општа препорака е утврдена потребата за подобрување на просторните услови на АСЈО, пред сè, просториите за обуки, но и кадровско доекипирање и зголемување на буџетот. И покрај потребата за обезбедување соодветни просторни услови на АСЈО утврдена во Стратегијата, **ваквите простории сè уште не се обезбедени**. Што се однесува до кадровското доекипирање, во 2020 година во АСЈО имаше две нови вработувања. Бројот на вработени во АСЈО во 2020 година беше 22, од кои 20 на неопределено и 2 на определено време. Во 2020 година беа одобрени финансиските средства и годишниот план за вработу-

---

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

вањата во 2021 година.<sup>23</sup> Во 2021 година, во АСЈО има 23 вработени, од кои 21 вработен на неопределено време, додека 2 на определено време.<sup>24</sup> За 2020 година, на Академијата ѝ беше одобрен буџет во висина од 75.000.000,00 денари.<sup>25</sup> Додека за 2021 година, на АСЈО ѝ е одобрен буџет од 72.200.000,00 денари.<sup>26</sup>



## **Имплементација на постојниот Закон за Академија за судии и јавни обвинители и донесување нов Закон за Академија за судии и јавни обвинители (Мерка 2.2.7 -1)**

Во април 2021 година, повеќе од две години од донесувањето на измените на Законот за Академијата за судии и јавни обвинители<sup>27</sup>, за заменик-директор на АСЈО е избран судијата Илир Исени<sup>28</sup>. Истиот месец за судии беа избрани и последните шест кандидати од вкупно 37 кандидати од шестата генерација на АСЈО.<sup>29</sup> Во јуни 2021 година се изврши полагање приемен испит на огласот за осмата генерација слушатели на АСЈО, на кој се пријавија вкупно 497 кандидати. На 27 јули 2021 година

23 *Годишен извештај за работата на Академијата за судии и јавни обвинители за 2020 година*

24 Одговор по барање за слободен пристап до информации од јавен карактер, 2.2.2022 година, Академија за судии и јавни обвинители.

25 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>

26 Буџет 2021 година, Министерство за финансии, <https://finance.gov.mk/budget2021/>

27 „Службен весник на РМ“ бр: 163/2018 од 4.9.2018

28 Судски совет на Република Северна Македонија, Соопштение од 369. седница на Судски совет на РСМ – 12.4.2021 година (12 април 2021), [shorturl.at/jA169](http://shorturl.at/jA169).

29 Судски совет на Република Северна Македонија, Соопштение од 370. седница на Судскиот совет на РСМ – 22.4.2021 година (22 април 2021) 2 <[shorturl.at/aefvT](http://shorturl.at/aefvT)>.

Комисијата ја објави прелиминарната ранг-листа.<sup>30</sup> Воедно, Комисијата ги објави и прелиминарните ранг-листи по освоени бодови по заедници и тоа за Македонци, Албанци и други заедници. Заклучно со декември 2021 година, конечната ранг-листа на слушатели на почетна обука во Академијата за судии и јавни обвинители не е објавена. Покрај кратките рокови за одлучување, управно-судската постапка<sup>31</sup> сè уште е во тек. АСЈО објави Известување за текот на управно-судската постапка за осмата генерација слушатели во почетна обука.<sup>32</sup> Се очекува побрзо да заврши управно-судската постапка за осмата генерација слушатели во почетна обука и осмата генерација слушатели да започнат со обука.

Академијата за судии и јавни обвинители (АСЈО) континуирано работи во однос 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 Судскиот совет, Советот на јавни обвинители, експерти и невладини организации.<sup>33</sup> Во поглед на соработката на АСЈО со други тела и институции, АСЈО има потпишано меморандуми за соработка со повеќе релевантни институции, меѓународни и невладини организации. Во текот на 2021 година АСЈО има потпишано четири меморандуми за соработка<sup>34</sup>, со Правосудната академија на Турција, Министерство за финансии – Управа за финансиска полиција, Судско-медиумскиот совет и со Институтот за европска политика, Комората на медијатори и Холандската федерација на медијатори.

---

30 Известување од Комисијата за приемен испит, достапно на [https://jpacademy.gov.mk/initial\\_training/objavuvane-preliminarna-rang-lista-od-kvalifikacziskiot-test-i-ispitot-pismen-i-usmen-del/](https://jpacademy.gov.mk/initial_training/objavuvane-preliminarna-rang-lista-od-kvalifikacziskiot-test-i-ispitot-pismen-i-usmen-del/)

31 Член 88, Закон за Академија за судии и јавни обвинители, „Службен весник“ број: 20/2015; 192/2015; 231/2015; 163/2018

32 Известувањето е достапно на следниот линк: [https://jpacademy.gov.mk/initial\\_training/izvestuvane-za-tekot-na-upravno-sudskata-postapka-za-viii-ta-generaczija-slushатели-vo-pochetna-obuka/](https://jpacademy.gov.mk/initial_training/izvestuvane-za-tekot-na-upravno-sudskata-postapka-za-viii-ta-generaczija-slushатели-vo-pochetna-obuka/)

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

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

Донесување целосно нов закон за Академија за судии и јавни обвинители не беше предвидено како мерка во самата Стратегија. Сепак, со цел да се одговори на препораките и сугестиите утврдени во Извештајот од оценската мисија на TAIEХ за обука на судии и јавни обвинители за идното функционирање и работа на Академијата, на дел од мерките утврдени во Стратегијата за реформа на правосудниот сектор за периодот 2017-2022 година со Акциски план, предвидено е да се креира еден целосен текст, кој конзистентно ќе ги уредува сите прашања.



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 што се активни во правосудниот сектор, како и директорот на Академијата, со цел да се работи на подготовка на нов законски текст за АСЈО.<sup>35</sup> Во Стратешкиот план на Министерството за правда 2020-2022 година<sup>36</sup> не е предвидено донесување нов закон за Академија за судии и јавни обвинители.

Нацрт-предлогот за Законот за Академија за судии и јавни обвинители во мај 2019 година беше објавен на ЕНЕР, усвоен од Владата во јули 2019, меѓутоа не беше донесен од претходниот парламентарен состав и беше вратен во Министерството за правда на доработка. Законот беше доработен во Министерството за правда од работна група и **новата верзија на Предлог-законот за Академија за судии и јавни обвинители не беше објавена на ЕНЕР**. Во јуни 2021 година Предлог-законот за Академија за судии и јавни обвинители е усвоен од Владата на РСМ и заклучно со декември 2021 година е во собраниска процедура.<sup>37</sup>

35 Програма за работата на Академијата за судии и јавни обвинители за 2019 година.

36 Стратешки план на Министерството за правда 2020-2022 година,

37 Собрание на Р. Северна Македонија, „Материјали – Предлог-закон за Академија за судии и јавни обвинители“.

Во Предлог-законот е наведено дека „основната цел на предлагањето на овој закон е содржана како стратешка цел во Стратегијата за реформа на правосудниот сектор: воедначување на судската пракса преку зголемен обем на обуки на судиите во рамките на Академијата за судии и јавни обвинители, нови законски критериуми за состав на органите на управување и раководење на Академијата, како и редефинирање на начинот на полагање на приемниот и завршниот испит врз основа на мерила и објективни критериуми за проценка на знаењата на кандидатите“<sup>38</sup>. Дополнително, како образложение на донесувањето целосно нов текст, во самиот предлог-закон е наведено дека повеќе од 80% од одредбите на постојниот Закон за Академија за судии и јавни обвинители се изменети.

Со новиот Предлог-закон за Академијата за судии и јавни обвинители се направени измени во начинот на полагањето на приемниот испит во АСЈО, како и на завршниот испит, а се со цел да се лоцираат недоследностите од постојниот начин на полагање на испитите. Во оваа насока во согласност со предложеното решение, во делот на приемниот испит во АСЈО, најнапред ќе се полагаат испитите што се елиминаторни, односно испитот за познавање на еден од трите најчесто користени јазици во ЕУ, психолошкиот тест и тестот за интегритет.

---

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

## Функционален систем за пробација (Мерка 2.2.9-1)



Пробациската служба во Република Северна Македонија е формирана во рамките на Министерството за правда – Управа за извршување на санкциите и спроведува надзор над извршување 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.

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. Клучните предизвици со кои 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.



## Унапредување на човечките ресурси во правосудниот сектор (Мерка 2.2.11)

Во однос на подобрувањето со човечките ресурси во судовите беа подготвени функционални анализи<sup>39</sup> за сите судски инстанци каде што беа евидентирани моменталните состојби vis-a-vis актите за систематизација на судовите, при што беше утврдена дискрепанца помеѓу потребните и постојните состојби, а исто така во посебен документ е анализиран статусот на судската служба заедно со наодите и причините за измени на Законот за судска служба<sup>40</sup>. Наодите од функционалните анализи укажуваат дека бројот на судии и судски службеници во основните судови не соодветствува на реалната потреба на судовите. Во ниту еден суд нема целосна пополнетост на предвидените судски места и систематизираните работни позиции.<sup>41</sup> На пример, најголемите основни судови во државата, Основниот кривичен суд, работи со 45% од предвидениот кадар (вработени 280 лица од вкупно предвидени 651 извршители за 52 избрани судии), а Основниот граѓански суд работи со 50% од предвидениот кадар (вработени се 267 лица од вкупно предвидени 529 извршители за 65 избрани судии).<sup>42</sup>

Негативно влијание врз човечките ресурси во правосудството се очекува да има поради измените и дополнувањата на Законот за работни-

---

39 Анализите се достапни на [https://cpia.mk/mk/category/функционални анализи на правосудните институции](https://cpia.mk/mk/category/функционални_анализи_на_правосудните_институции)

40 Документот е достапен на [https://cpia.mk/mk/category/заеднички протокол за унифицирано спроведување и работење на секторот правда](https://cpia.mk/mk/category/заеднички_протокол_за_унифицирано_спроведување_и_работење_на_секторот_права)

41 Хаџи-Зафиров и др. *Функционална анализа на основните судови во РСМ. Скопје, 2021. Стр. 300.*

42 Ibid. Стр. 301

те односи<sup>43</sup> донесени во 2021 година, со кои се предвиде задолжителен прекин на договорот за вработување кога работникот ќе наполни 64 години возраст и 15 години пензиски стаж, доколку со друг закон не е поинаку уредено. Бидејќи Законот за судовите упатува на ЗРО во однос на исполнувањето услови за старосна пензија, се очекува значителен број судии да ги исполнат условите за заминување во пензија, а не постои доволен број кандидати од АСЈО што ќе можат да ја пополнат празнина.



Во однос на оваа мерка, согласно Стратегијата за реформа на правосудниот сектор 2017-2022, **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.**

---

43 Закон за изменување и дополнување на Законот за работни односи, „Службен весник“ бр. 151/2021.



## 3. ОДГОВОРНОСТ

### *Одговорност на судиите (Мерки 2.3.1, 2.3.2, 2.3.5 и 2.3.6)*

По многубројните препораки, во Законот за ССПСМ<sup>44</sup> од 2019 година прв пат е дадена можност судиите директно да можат да поднесат барање за поведување постапка за дисциплинска одговорност на член на Судскиот совет што го избрале. Вакво барање може да поднесат најмалку 20 судии или секој член на Судскиот совет со право на глас. Законодавецот при изготвување на текстот на Законот за ССПСМ во одделни одредби не предвидел рокови, што остава простор за можни коруптивни практики, влијание врз членовите на Судскиот совет или, пак, појава на судир на интереси спротивно на законските одредби. Такви правни празнини се лоцирани во член 32, кој се однесува на привремено оддалечување од вршење на функцијата член на Судски совет, како и во член 35 во однос на поднесување барање за поведување дисциплинска постапка за член на Советот.

**Досега нема поднесено барање за поведување постапка за дисциплинска одговорност на член на Судскиот совет.** Вредно е да се спомене дека за еден актуелен член на Судски совет, 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. Судскиот совет во декември 2019 година му го одзеде судскиот имунитет и во

---

44 Членови 34 и 35 од ЗССПСМ („Службен весник на РСМ“ бр.102/2019).

меѓувреме, и покрај тоа што судот го прифати обвинението и започна судска постапка, Судскиот совет сè уште не покрена постапка за негово времено оддалечување од вршење функција член на Советот.



Судскиот совет, во текот на 2020 и 2021 година усвои повеќе подзаконски акти што се однесуваат на оценувањето на работата на судиите и претседателите на судовите со што се комплетира процесот на донесување подзаконски акти што би требало да овозможат непристрасно и фер оценување и понатамошен професионален развој на судиите врз основа на нивните лични и професионални способности без какво било влијание, како и зајакнување на независноста и непристрасноста на судиите при вршењето на судиската функција.

Имајќи ги предвид новите основи за одговорност на судии/претседатели на суд, во 2021 година се покренати 9 (девет) постапки за одговорност на судии/претседатели на суд, разрешени се 7 (седум) судии/претседатели на суд, од тоа правосилни одлуки/решенија за разрешени судии/претседатели на суд во 2021 година се 6 (шест), од кои еден судија на Врховниот суд на Република Северна Македонија, еден судија од Управниот суд и 5 судии од основни судови. Изречена му е 1 (една) дисциплинска мерка на судија во основен суд.

## **Одговорност на јавните обвинители (Мерки 2.3.3 и 2.3.5)**

Во 2020 година беа направени измени на Законот за Советот на јавните обвинители на Република Северна Македонија со кои му беа додадени нови надлежности на Советот, меѓу кои и надлежноста истиот да одлучува по поднесено барање за дисциплинска одговорност на член на Советот, а согласно Стратегијата за реформи во правосудниот сектор (2017-2022). Законот ги уредува основите за одговорност на членовите на Советот на јавните обвинители, како и постапката за утврдување нивна одговорност.

Во текот на 2021 година, на седниците на Советот **не е нотирано дека е предложена точка за утврдување одговорност на член на Советот.** Што се однесува до утврдувањето одговорност на јавните обвинители, во мај 2021 година на седница, **Советот донесе Правилник за начинот на спроведување постапка за утврдување одговорност на јавен обвинител за сторена дисциплинска повреда.** Согласно Законот, Советот одлучува во втор степен по жалба на јавниот обвинител против кого се води дисциплинската постапка. Во текот на 2021 година, на седниците на Советот е констатиран само еден таков предмет СОЖ-2/20, кој неколкупати беше предложен како точка на дневен ред, меѓутоа Советот до крајот на 2021 година, сè уште немаше одлучено за него.

За овие точки од дневниот ред јавноста беше исклучена. По однос на Правилникот за оцена на јавните обвинители, кој беше донесен на крајот на 2020 година од страна на Јавниот обвинител на Република Северна Македонија, нема податок дали е почнато да се применува.



## 4. ЕФИКАСНОСТ

### *Следење на ефикасноста на судството (Мерка 2.4.1)*

Оваа мерка е директно поврзана со примена на Законот за Судскиот совет на Република Северна Македонија. Имено во член 103 од Законот е предвидено дека во рамките на Судскиот совет 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 и реплицирана база на податоци за Судскиот информатички систем, која е сместена во Врховниот суд на Република Северна Македонија.

**Оваа мерка не е имплементирана имајќи предвид дека овој центар не е функционален од причина што не се обезбедени условите за негова работа.** Судскиот совет има обезбедено просторни услови, но имајќи ги предвид самата функција и основната надлежност на Центарот, потребни се капитални инвестиции во делот на обезбедување посебни статистички системи, кои би опфатиле хардверски и софтверски алатки. Од буџетот за 2022 година, во рамките на судскиот буџет не се обезбедени средства за овие капитални инвестиции.

Во периодот на спроведување на активностите од Стратегијата за реформа на правосудниот сектор беа спроведени две последователни мерења на ефикасноста во судството. Матрицата за мерење на перформансите и реформите во правосудството е заснована на меѓународно признати стандарди за правосудството - Индексот за владеење на правото (ROLI) на Проектот за светска правда (WJP), Европската комисија за ефикасност на правдата (CEPEJ) и Извештаите на ЕК за напредокот на државите кандидати за членство во ЕУ, како и на приоритетите на земјата во областа на правосудството утврдени во Стратегијата за реформа на правосудниот сектор 2017-2022 година. Матрицата беше развиена со соработка на граѓанскиот сектор, Министерството за правда и Судскиот совет и беше финансирана со странска помош<sup>45</sup>.

Според наодите од мерењата, и покрај недоволниот број судски службеници за вршење документирање и правно истражување, ефикасноста на судовите во справувањето со предмети е на задоволително ниво. ИТ-системот во судовите останува во најголем дел зависен од донаторска помош. Одржувањето и обновувањето на овој систем е поткопан поради недостаток на средства и персонал. Значителен процент на судии и адвокати сметаат дека информатичката инфраструктура во судовите е несоодветна, бавна и несигурна.<sup>46</sup>

---

45 Извештаите се достапни на <https://cpia.mk/mk/резултати од пребарувањето за: национално мерење>

46 Лажетик и др. *Втор национален извештај од Матрицата на индикатори за мерење на перформансите и реформите во правосудството*. Скопје, 2021. Стр. 116.

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

Во ноември 2020 година Министерството за правда донесе поголем број правилници со кои се додефинираат повеќе постапки предвидени во Законот за судска служба.<sup>47</sup>



Правилникот за оценување<sup>48</sup>, Правилникот за дисциплинска одговорност<sup>49</sup>, Правилникот за оценување на судските службеници<sup>50</sup>, Правилникот за интерен оглас<sup>51</sup>, Правилникот за дисциплинска одговорност на судските службеници<sup>52</sup>, Правилник за материјална одговорност

- 47 Закон за судска служба, („Службен весник на РМ“ бр.43/2014)
- 48 Правилник за начинот на спроведување на полугодишното интервју, формата и содржината на извештајот, начинот на оценување на судскиот службеник, формата и содржината на обрасците за оценување, формата и содржината на извештајот, со ранг-листа на годишни оценки, како и содржината на извештаите и начинот на оценување на судските службеници, во други околности („Службен весник на РСМ“ бр.275/2020)
- 49 Правилник за начинот на водење на дисциплинската постапка за потешка дисциплинска повреда („Службен весник на РСМ“ , бр.275/2020)
- 50 Правилник за начинот на спроведување на полугодишното интервју, формата и содржината на извештајот, начинот на оценување на судскиот службеник, формата и содржината на обрасците на оценување, формата и содржината на извештајот со ранг-листа на годишни оценки, како и содржината на извештаите и начинот на оценување на судските службеници во други околности („Службен весник на РСМ“, бр.275/2020)
- 51 Правилник за формата и содржината на интерниот оглас, начинот на поднесување на пријавата за унапредување, начинот на спроведување на административната селекција и интервјето, како и начинот на нивно бодирање и максималниот број бодови од постапката за селекција во зависност од категориите на работно место за кои е објавен интерниот оглас („Службен весник на РСМ“ бр.275/2020)
- 52 Правилник за начинот на водење на дисциплинската постапка за потешка дисциплинска повреда („Службен весник на РСМ“, бр.275/2020)



за судските службеници<sup>53</sup> Правилникот за содржината на Годишниот план за обуки на судските службеници<sup>54</sup> не се усогласени со постапките предвидени во Законот за административни службеници и Законот за вработените во јавниот сектор во кои само во класификацијата е спомната судската служба како посебен вид администрација, па оттаму тие, во голем дел, не се усогласени и со одредбите од Законот за судска служба, така што некои делови се неприменливи.

Во текот на 2021 година се донесени повеќе одлуки<sup>55</sup> со кои се утврдува вредноста на бодовите за платите на судските службеници и судската полиција, но тоа во никој случај не може да се смета како показател работите се приближуваат кон исполнување на мерката.

---

53 Правилник за начинот на водењето на постапката за утврдување материјална одговорност на судските службеници („Службен весник на РСМ“, бр.275/2020)

54 Правилник за содржината и формата на Годишниот план за обука на судските службеници („Службен весник на РСМ“, бр.275/2020)

55 Одлука за утврдување на вредноста на бодот за пресметување на платите на судските службеници за 2021 година. Одлука за утврдување на вредноста на бодот за пресметување на платите на судската полиција за 2021 година („Службен весник на РСМ“ бр.31/2021), Правилник за процентите за зголемување на плата до 20% на припадниците на судската полиција за секој суд посебно („Службен весник на РСМ“ бр.59/2021), Одлука за утврдување на вредноста на бодот за пресметување на платите на судската полиција за 2022 година. Одлука за утврдување на вредноста на бодот за пресметување на платите на судските службеници за 2022 година („Службен весник на РСМ“ бр.292/2021),



## 5. ТРАНСПАРЕНТНОСТ

### *Транспарентност на ССРМ (Мерки 2.5.1 – 2.5.4)*

Судскиот совет на РСМ во текот на 2021 година, во време на пандемијата, ги реализираше своите законски надлежности придржувајќи се на протоколите за спречување на ширењето на ковид-19, приспособувајќи ја својата работа преку одржување онлајн-седници на кои можеше да присуствува и јавноста, но со строго почитување на мерките за заштита од ковид-19.

Со новиот Закон за ССРМ се обезбеди поголема транспарентот и отчетност на работата на Советот точно наведувајќи случаи кога Судскиот совет е должен да објавува на својата веб-страница дел од реализираните активности. Транспарентноста на работата на Судскиот совет на РСМ се постигнува преку отворени и јавни седници и објави на веб-страницата. Законската обврска за објавување на записниците од седниците на ССРМ се почитува и записниците што се детални се објавуваат по нивното усвојување. Исто така, законска обврска е содржината на Годишната програма за работа на ССРМ<sup>56</sup> со таксативно наведување на содржината. Предвиден е рокот за усвојување на Годишниот извештај за работа на ССРМ<sup>57</sup>, а содржината на извештајот е утврден од страна на Комисијата за политички систем и односи меѓу

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

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

заедниците на Собранието на Република Северна Македонија<sup>58</sup> поради потребата од стандардизација на извештаите на органите и институциите што имаат законска основа да доставуваат извештаи до Собранието на Република Северна Македонија.

Во насока на поголема транспарентност за членови на ССПСМ се објавуваат кандидатските листи со имињата на судиите што се кандидати за избор на членови во Судскиот совет од редот на судиите. Потоа Советот е должен на веб-страницата да обезбеди јавноста директно да го следи сумирањето на изборниот резултат и снимката да ја постави на веб-страницата. Но поради техничка неможност, на нивната веб-страница сè уште не се објавуваат снимките од изборот на членовите на Судскиот совет на РСМ.

Што се однесува до јавноста во работата на седниците, како новина е предвидено кога Советот одлучува за избор на претседател на суд или избор на судија, јавноста да не може да биде исклучена во ниеден случај. Сите овие измени укажуваат на активната транспарентност на Судскиот совет на РСМ, која и се почитува од нивна страна, со запазување на сите рокови.

**Следејќи ја веб-страницата на Судскиот совет може да се констатира позитивна промена во начинот и содржината на известувањата што се објавуваат. Се забележува подетален опис на точките од дневниот ред што биле разгледувани на седниците, како и подетални известувања за средбите што ги оствариле со амбасадори и претставници на меѓународни институции и организации. Ова се должи, пред сè, на кадровското зајакнување на одделението за јавноста со нов вработен, кој е поранешен новинар.**

Позитивна промена во начинот на работа на СССМ е начинот на известување за избор, унапредување и разрешување судии и претседате-

---

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

ли на судови, како и на одлуките за утврдување дисциплинска одговорност. Во овој контекст особено треба да се споменат одлуките за разрешување на судиите и на претседателите на судовите. Имено, постапката за утврдување одговорност на судиите не е отворена за јавноста и има доверлив карактер. Сама по себе таа трае подолго време, но и по донесувањето на одлуката за разрешување судија или претседател на суд, Судскиот совет не ја објавува сè додека не е конечна, поради правото на жалба и презумцијата на невиност. Ова може да трае и подолго време, со што се отвара можност за ширење неविистинити информации во јавноста околу основата за дисциплинска одговорност или разрешување судија или претседател на суд.



**Важно е да се забележи дека во текот на 2021 година Судскиот совет ја смени политиката на известување за начинот и причините за разрешување судија/претседател на суд или за покренување дисциплинска одговорност.**

На самиот почеток на годината во медиумите беше пласирана информација за разрешување судии и тоа веднаш по одлучувањето од страна на Судскиот совет, пред и да биде правосилна одлуката. Одлуките за разрешување или за изречени дисциплински мерки што ги објавува Судскиот совет откако ќе бидат конечни се прилично добро објаснети и содржат елементи од кои може да се дознае причината за разрешување на судијата/претседателот на суд или за сторената дисциплинска повреда, но, сепак, се обременети со податоци што се однесуваат на самата постапка.<sup>59</sup> Напредок во овој поглед има, за разлика од претходните одлуки, кога од самата содржина на одлуката со сите дадени податоци, не можеше да се дојде до причините за разрешување на судијата/претседателот на суд.

59 Пристап до одлуките има на следниот линк.

## **Транспарентност на СЈОРМ (Мерки 2.5.1 – 2.5.4)**

Советот на јавните обвинители на својата веб-страница навремено ги објавува датумите за одржување на седниците. Во однос на записниците од седниците, делумно се објавени, односно за 2021 година се објавени само 15 од 25 записници. Во делот на комуникацијата со јавноста, констатирано е дека Советот нема назначено лица за односи со јавноста, а воедно нема информација и дали е назначено лице одговорно за слободен пристап до информации од јавен карактер, што е обврска од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер. Советот има изработено комуникациска стратегија за периодот 2018-2021 година, меѓутоа нема податок дали таа се спроведува. Во насока на подобрување на транспарентноста на Советот, во март 2021 година, Советот потпиша меморандум за соработка со Судско- медиумскиот совет. Годишните извештаи на Советот се јавно објавени и лесно достапни на нивната веб-страница, меѓутоа тоа што загрижува е нетранспарентно објавување на буџетот на Советот. Последните податоци објавени за финансиското работење на Советот се за 2017 година.

Во делот на членовите на Советот, за поздравување е тоа што се јавно објавени сите биографии на членовите на Советот, меѓутоа загрижува тоа што нема објавено официјални службени мејлови на членовите на Советот за поедноставна комуникација, особено за интензивирање на соработката помеѓу институциите и граѓанскиот сектор. Во акцискиот план на Стратегијата, како активност е предвидено воведување алатки за пребарување на одлуките на Советот, меѓутоа, и покрај оваа можност, до овој момент не е унапреден системот за пребарување, со што би се овозможило пребарување на веб-страницата по клучни зборови (на пр. одлука, оглас и сл.).

**Во 2021 година Советот се соочи со предизвици, кои особено влијааа на транспарентноста.** Имено, од страна на новинарка од телевизиски

медиум беше објавено<sup>60</sup> дека не ѝ е дозволено да присуствува на седницата што беше јавна, поради што следуваше и остра реакција и од страна на меѓународната заедница зашто ваквото постапување на Советот е спротивно на заложбите за реформи во транспарентноста на институциите.



Во април 2021 година седницата за изборот на јавни обвинители во Основното јавно обвинителство за гонење организиран криминал и корупција и Вишото јавно обвинителство Скопје се емитуваше во живо преку медиум, меѓутоа тоа што загрижува, а сепак се однесува на транспарентното работење на оваа институција, е тоа што одлуките сè уште не се јавно објавени на веб-страницата. Во 2021 година Советот не одржуваше брифинзи со новинари и стручната јавност во рамките на нивното работење.

---

60 <https://www.facebook.com/watch/?v=233688981832515>



## 6. ПРИСТАП ДО ПРАВДА

### *Закон за адвокатура (2.6.2.3)*

Стратегијата за реформи на правосудниот сектор предвиде измени и во *Законот за адвокатура*.<sup>61</sup> За потребите од спроведувањето на оваа мерка Министерството за правда во ноември 2019 формира работна група во која покрај Министерството за правда, беа вклучени претставници на: АКРСМ, 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 правна основа за воведување задолжителна почетна и континуирана (постојана) обука за адвокатите;



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 што не се насочени кон остварување на целите на Стра-

61 Мерка 2.2.5-1 од Стратегијата.

тегијата. 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 и се вршат дополнителни интервенции во насока на текстуално и номо-техничко унапредување на текстот на Законот како и прецизирање на некои рокови во кои треба да се преземат одредени дејства. Работната група продолжи со работа во 2021 година. Во јули 2021 година текстот беше усвоен од Владата и доставен до Собранието на одлучување. **До изработката на овој Извештај законот не е донесен.**



## **Закон за медијација (2.6.5.2)**

Стратешкиот план на Министерството за правда 2020-2022 година<sup>62</sup> предвиде само измени на постојниот Закон за медијација, за разлика од Стратегијата за реформа на правосудниот сектор 2017 – 2022 година<sup>63</sup>, со кој е предвидено донесување нов закон за медијација. Новиот нацрт-предлог на закон за медијација беше подготвен од работна група<sup>64</sup> формирана во Министерството за правда, во која членуваше директорката на Академијата за судии и јавни обвинители, претставник на невладиниот сектор, претставници од Комората на медијатори, вклучително и претседателот на Комората. Работната група беше формирана на 11 ноември 2020 година. Новиот нацрт-предлог на закон за медијација не е објавен на ЕНЕР. На ЕНЕР сè уште е верзијата на Пред-

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

63 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](https://www.pravda.gov.mk/Upload/Documents/Strategija%20i%20akciski%20plan_MK-web.pdf)

64 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.



лог-законот за медијација<sup>65</sup> што не беше усвоен од претходниот парламентарен состав. 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 беа консултирани со работната група.

Новиот предлог-закон за медијација<sup>66</sup> е утврден од Владата на РСМ на 1 јуни 2021 година<sup>67</sup>, а е во собраниска процедура од јуни 2021 година. Новиот Закон за медијација е донесен од Собранието на РСМ на 23 декември 2021 година<sup>68</sup>, по повеќе од две години од рокот утврден во ревидираниот акциски план. При изработката на предлог-законот<sup>69</sup> се следени европските искуства, транспонирана е директивата 2008/52/ЕС за медијација во граѓанските и стопанските спорови, преведени се на македонски јазик и алатките за развој на медијацијата на СЕРЕЈ од 2018 година и тие беа следени при изработката на предлогот.

Со новиот Закон за медијација<sup>70</sup> се остваруваат и целите поради кој е донесен Законот, односно се ревидира испитот за медијатори и се воведува новина во однос на начинот на полагање на испитот за медијатор пред комисија што ќе влијае на 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 двојство на податоците со кои располагаа Министер-

65 Предлог-законот објавен на ЕНЕР е од 15.10.2018 година.

66 Претходниот предлог-закон за медијација не беше донесен од претходниот парламентарен состав и беше вратен на доработка во Министерството за правда.

67 75-та седница на Владата на РСМ, <https://vlada.mk/node/25469>

68 Материјали, Предлог-закон за медијација, <https://www.sobranie.mk/materialdetails.nspix?materialId=99bfa39f-7a78-4f2d-920f-74932266c35c>

69 Седница на Комисијата за европски прашања, 29 јуни 2021 година, <https://www.sobranie.mk//materialdetails.nspix?materialId=99bfa39f-7a78-4f2d-920f-74932266c35c>

70 Закон за медијација, „Службен весник на РСМ“, бр: 294/2021 од 27.12.2021

ството за правда и Одборот за медијација, се воведува задолжително внесување на сите примени барања за медијација во Електронскиот регистар. Со ова електронскиот регистар воведен од Министерството за правда во август 2020 година станува задолжителен.



Во Законот се предвидува и задолжително внесување податоци за натамошниот тек на постапката, кои се исклучително статистички корисни и од кои може да се генерираат параметрите на применливоста и успешноста на медијацијата во пракса. Со ова дополнително ќе се овозможи медијаторот, врз основа на запишаните предмети во Регистарот, да го оствари правото на субвенционирање на постапките за медијација.

## ***Закон за бесплатна правна помош (2.6.1)***

Законот за бесплатна правна помош е донесен во мај 2019 година, а почна да се применува на 1 октомври 2019 година. Со Законот се пропишаа новини за кои беше очекувано да имаат позитивно влијание на унапредувањето на правото на физичките лица на пристап до правдата и правична судска заштита.<sup>2</sup>

**Во текот на 2021 година примената на ЗБПП се интензивира, што овозможи идентификување одредени проблеми и предизвици во неговата примена.** Овластените службени лица во подрачните канцеларии на Министерството имаат потешкотии 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 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. Се уште постои проблемот со достава и прибирање податоци по службена должност. Комуникацијата меѓу овластените службени лица од подрачните одделенија и другите институции што ги поседуваат податоците за материјалната, финансиската и имотната состојба на барателот и членовите на неговото домаќинство, како и нивната состојба од социјален карактер, е отежната и влијае на должината на постапката.

**ЗБПП повторно не предвидува правна помош за одредени прашања со кои се соочуваат сиромашните лица.** Ова се покажа во праксата во првата година од примената на Законот. Ограничувањата се однесуваат на неможноста 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 што се однесуваат на јавните и комунални услуги; како и заштита на имотните права во управна постапка.

Недостасува 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.



## 7. РЕФОРМИ ПОВРЗАНИ СО ПОСЕБНИ ПРАВОСУДНИ ИНСТИТУЦИИ

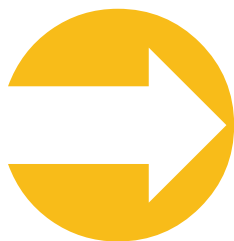
### *Оптимизација на судската мрежа и специјализација на судиите (4.1.1)*

Во 2018 и 2019 година, Министерството за правда подготви Анализа на судската мрежа во Република Северна Македонија, која беше презентирана и пред Советот за следење на имплементацијата на Стратегијата за реформи на правосудниот сектор. 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 бројот на судовите за 20%, беа донесени на 17 мај 2019 година и во нив не е намален бројот на судови во државата.

## **Формирање истражни центри (Мерка 4.1.3)**

Што се однесува до истражните центри, според податоците на Јавното обвинителство на Република Северна Македонија, во септември 2018 година, формирани се истражни центри во Основното јавно обвинителство за гонење организиран криминал и корупција, Основното јавно обвинителство Скопје, Основното јавно обвинителство Тетово и Основното јавно обвинителство Куманово. Во февруари 2020 година се избрани истражителите што се припадници на правосудната полиција од различни профили што работат во овие центри.

Во однос на системот за електронска распределба на предмети, во основните и вишите јавни обвинителства предметите се формираат и распределуваат согласно Правилникот за внатрешно работење на јавните обвинителства. Во оваа насока, предметите се распределуваат на јавен обвинител по редослед како што пристигнуваат во јавното обвинителство. Само дел од обвинителствата ги заведуваат предметите во уписник, а ги распределуваат електронски. Системот за електронска распределба на предметите, кој е предвиден во Стратегијата и Акцискиот план, сè уште не е воведен.



# КАЗНЕНО ПРАВНА ОБЛАСТ

**Дел 2:**  
Реформи  
во посебни  
области

## Нов Кривичен законик (Мерка 5.1.1)

Во декември 2020 година беше формирана широка работна група за подготовка на нов Кривичен законик 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 Законикот во текот на 2021 година, додека во периодот што следува ќе биде направено второ читање на нацрт-текстот пред да биде финализиран. Новиот текст на Кривичниот законик ќе опфаќа, меѓу другото, и усогласување со ЕУ-директивите од казнената област, редефинирање на кривичните дела поврзани со тероризмот согласно меѓународните стандарди, како и воведување нови кривични дела поврзани со заштита на животната средина.

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 Кривичен законик.<sup>71</sup> Особено значајно е 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 Кривичниот законик со Директивата (ЕУ) 2017/1371 за борба против измама во врска со финансиските интереси на Унијата со примена на кривичното право.<sup>72</sup> **Предлог-законот е доставен до Собранието во август 2021 година, меѓутоа сè уште не е донесен.**

---

71 Записник од 92 седница на Владата на РСМ, 27.7.2021. Точка 106.

72 Влада на РСМ. Предлог на Закон за изменување и дополнување на Кривичниот законик. Јули 2021.

## **Закон за кривичната постапка (Мерка 5.1.2)**

Роковите што беа предвидени за донесување нов ЗКП се пробиени. Работната група, која е составена од засегнати страни, граѓански организации и стручна јавност, е формирана со решение на Министерот за правда на 14.2021 година.



Од нејзиното составување тече процесот на подготовка на измени и дополнувања на ЗКП. Предлог-законот е сè уште во процес на подготовка од страна на работната група, а забелешките дадени во рамките на работната група се земени предвид и разгледани делумно, со оглед на динамиката на работење на предлог-измените. Не се дадени суштински образложенија зошто не се прифатливи. Засегнатите страни се директно вклучени во процесот на измени и дополнувања, каде што има можност да дадат забелешки и коментари. Документите поврзани со измените на ЗКП се достапни само за членовите на работната група, но не и за пошироката јавност. Според динамиката на работа на работната група, прв нацрт-текст може да се очекува во првиот квартал од 2022 година.



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

Владата во јули 2021 година го утврди текстот на *предлог-законот за исплата на паричен надоместок на жртви од кривични дела со насилство*.<sup>73</sup> 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 родовата 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 претставници од сите главни чинители што 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.

---

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

Верзијата на Предлог-законот објавена на ЕНЕР содржеше посуштински и посеопфатни решенија во споредба со текстот утврден од Владата, во кој се вклучени забелешките на Министерството за финансии. Главните измени се во намалувањето 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 пракса 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.

**Законодавно-правната комисија го стави Предлог-законот на дневен ред за прво читање на 86 седница закажана за 16.9.2021 година и сè уште е во оваа фаза.** Во периодот до декември 2021 година единствената новина во оваа смисла е што Врховниот суд на РСМ на седница одржана на 13.12.2021 година дал позитивно мислење по Предлог-законот за исплата на паричен надоместок на жртви од кривични дела со насилство доставен од страна на Министерството за правда.

## **Закон за правда за деца (Мерка 5.1.4)**

На нацрт-текстот на овој Закон се работи веќе неколку години наназад. Првенствено, се изврши усогласување на одредбите на овој закон со новиот Закон за бесплатна правна помош<sup>74</sup>, 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 и тој да се усогласи со релевантно ЕУ-законодавство. Во целиот процес во кој се работеше на Законот, надлежното министерство формираше подгрупи што работеа паралелно на проценка 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 од кои било причини.

Една од неколкуте новини што се предлагаат со Законот е назначувањето и повикувањето на адвокатот да се врши од органот пред кој се постапува спрема детето (МТСП, МВР и Јавното обвинителство), кои ведно би биле задолжени и за исплаќање на адвокатските трошоци. Со ова постои неспорна можност за олеснување на процесот на остварување на правата на детето. Единствениот ризик што може да се појави е органите како носители на обврски што учествуваат во процесите на справување со детето да не се чувствуваат обврзани да ја извршуваат исплатата на трошоци за правна помош, па тоа да би влијаело на квалитетот на правната помош и немање доволен интерес за понатамошно учество во овој државен систем за правда за деца. Втората позитивна оценка од суштински аспект се однесува на пополнувањето празнина во дефинирањето на терминот „најдобар интерес на детето“.

---

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



# УПРАВНО-ПРАВНА ОБЛАСТ

## *Примена на Законот за управните спорови (Мерки 5.2.2 до 5.2.9)*

### **Растоварување на државниот правобранител од учество во управни спорови**

Законот за управните спорови од 2019 година предвиде јавните органи против чија одлука е поднесена тужба да бидат застапувани од одговорното лице или службено лице овластено од него. Државното правобранителство може да се јави како застапник само ако со Законот за јавно правобранителство и други материјални закони е предвидено дека застапник на јавен орган е Државното правобранителство. Оваа промена влијаеше на самите управни спорови, бидејќи постои можност за комуникација на странките во управниот спор и поголема флексибилност за негово решавање. Од друга страна, учеството на службениците лица има и едукативна функција, бидејќи самиот орган со директното учествување има можност да добие толкување за правни прашања од страна на управните судови и да биде запознаен со воспоставената судска пракса, што влијае превентивно на можноста од незаконско постапување и донесување незаконски одлуки.

## Зачестено одлучување на Управниот суд во спор на полна јурисдикција

**ЗУС воспостави обврска за управните судии**, кога одлучуваат вторпат за иста управно-правна работа, да одлучат мериторно и самите да ја решат управната работа, со што пресудата во целост го заменува поништениот поединечен акт. Имајќи предвид дека ЗУС е донесен со одложена примена од една година и почна да се применува од 25.5.2020 година, бројот на предметите за кои втор пат се поднесуваат тужби се очекува да биде 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 пракса, бидејќи улогата на управните судови не е да ги заменат јавните органи, туку тие да бидат нивни коректив и да воспостават судска пракса што 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 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 функционерите 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

Законот за управните спорови по правило предвидува одржување јавна расправа по поднесена тужба и предвидува многу ограничени исклучоци од ова правило. Во пракса, Управниот суд со примена на Законот **во целост го почитува** начелото на усна расправа, а согласно тоа, 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 и воедначување на судската практика при решавање спорови од управни договори

И покрај тоа што самиот ЗУС е заснован на ЗОУП од 2015 година, сè уште постојат големи разлики во оцена на примената на јавните органи на ЗОУП од страна на управните судови. Ова е видно од фактот што управните судови немаат заземено правно стојалиште во однос на новината што ЗОУП од 2015 година ја воведува, 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. Исто така, управните судови имаат спротивен став дека не се надлежни за одлучување во случај на раскинување на управни договори, бидејќи оваа надлежност не е конкретно наведена во нивната надлежност во Законот за судовите и Законот за управните спорови од 2019 година, додека ЗОУП конкретно дефинира дека против одлуката за раскинувањето на управен договор може да се покрене управен спор. По ова прашање Врховниот суд на РСМ има донесено одлука по негати-

вен судир на надлежноста со која јасно и недвосмислено укажува дека и одлуката за потпишување управен акт, како и одлуката за раскинување на управниот акт се управни акти. Оттука, можеме да заклучиме дека оваа мерка не е исполнета од страна на управните судови, туку од страна на Врховниот суд, кој ја има оваа функција согласно Уставот на РСМ, т.е. да се грижи за единствена примена на законите.

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

**Состојбата со просторните услови за работа на управните судови е сè уште алармантна** и покрај фактот што од страна на Владата на РСМ беше обезбедена деловна зграда за Управниот суд додека од страна на Судскиот буџетски совет беа обезбедени во 2020 година 30 милиони денари за нејзино адаптирање и реновирање. Планот за преселување на Управниот суд е во застој имајќи предвид дека тоа требаше да се случи во септември 2021 година, што се должи на привремена промена на раководството на Управниот суд, но и на состојбата со пандемијата на ковид-19. Истата ситуација се однесува и на обезбедувањето на материјално-техничките услови, бидејќи тие се поврзани со обезбедување на просторните услови.



# ГРАЃАНСКО-ПРАВНА ОБЛАСТ

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

Стратегијата предвидуваше сеопфатна законодавна реформа во областа на граѓанско-материјалното право, при што се планираше донесување целосно нови закони за сопственост и други стварни права, облигациони односи и наследување. **Со ова на одреден начин се отстапи привремено од намерата за севкупна кодификација на прописите во областа на граѓанското право во еден граѓански законик, чијашто иницијатива<sup>75</sup> беше поведена од Министерството за правда во 2011 година.**

Процес на изготвување на целосно нов **Закон за сопственост и други стварни права** не е започнат. Во јуни 2019 беше објавен нацрт на Предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за сопственост и други стварни права чија цел беше либерализација на прометот на недвижности и стекнувањето стварни права на странци.<sup>76</sup> Сепак, овој документ остана на ниво на нацрт и не е усвоен како Предлог-закон од страна на Владата.

Во септември 2019 година почна процес за подготовка на нов **закон за облигационите односи**. Цел на реформата, пред сè, беше усогласување

75 *Соопштение за медиуми* на Министерството за правда на РМ од 29.4.2011.

76 *Нацрт на Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за сопственост и други стварни права* објавен на ЕНЕР на 24.6.2019.



со релевантни ЕУ-директиви<sup>77</sup>. Веќе во октомври 2019 година беше објавен нацрт-предлог на нов ЗОД<sup>78</sup>. 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 одредбите во најголем дел 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 ЗОД сè уште е во рамките на работната група при Министерството за правда.

Во текот на 2021 година, по предлог од група пратеници Собранието донесе Закон за измени и дополнувања на ЗОД.<sup>79</sup> 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 е да се спречи прекумерното зголемување на долговите што непропорционално ги засега лицата што живеат во сиромаштија.

Процес на изготвување нов **закон за наследување** не е започнат иако е планиран со Стратегијата.

---

77 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.

78 *Нацрт на Предлог-закон за облигационите односи* објавен на ЕНЕР од 10.10.2019.

79 Закон за измени и дополнување на Законот за облигационите односи, „Службен весник“ бр. 215/2021.

## Закон за парнична постапка (Мерка 2.4.1-5)

Работната група при Министерството за правда во текот на 2020 година изработи текст за целосно нов закон за парнична постапка.



Нацртот на законот беше објавен на ЕНЕР во септември 2020 година<sup>80</sup>, по што пристигнаа повеќе од стотина коментари што укажува на значителен интерес на, пред сè, 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. седница<sup>81</sup>, а веќе кон почетокот на август 2021 година беше поднесен до Собранието<sup>82</sup>. Предлог-законот сè уште, шест месеци по поднесувањето, е во фаза на прво читање на разгледување пред работните тела на Собранието и не е претресен на пленарна седница на Собранието. 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 што се носи со двотретинско мнозинство (затоа што уредува судска

80 *Нацрт на предлог-закон за парничната постапка објавен на ЕНЕР од 28.9.2020.*

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

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

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 што се уредуваат со Законот за парнична постапка. Тој, според предлагачот, цели кон унапредување на парничната постапка, успешно и ефикасно остварување 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 номо-технички унапредувања и надминувања 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.



Значајни новини за кои се очекува да имаат позитивно влијание се: намалувањето на висината на паричната казна за учесниците во постапката, воспоставувањето посебна постапка за заштита на колективни права (заштита на животната средина, спречување дискриминација, потрошувачки права, здравствени права и други интереси), отстранување на обврската вештачењето да се достави со тужбата, како и предвидувањето право на ревизија во спорови за заштита од дискриминација и во спорови за психичко вознемирување на работно место (мобинг).

ЗПП има особено значајна улога во заштитата на имотните права на граѓаните затоа што ја воспоставува рамката во која се решаваат сопственичките и семејните спорови, како и прашањата поврзани со долговите. Правна рамка што ги фаворизира компаниите и лицата во поповолна материјална положба во споредба со посиромашните и правно неуките странки може значително да го отежни пристапот до суд и со тоа да влијае на засилување на затворениот круг на сиромаштијата.

## **Ревидирање на системот за граѓанска одговорност за навреда и клевета (Мерка 5.4.1-6)**

Во декември 2020 година беше објавен нацрт на целосно нов предлог-закон за граѓанска одговорност за навреда и клевета<sup>83</sup>. Владата го усвои текстот на Предлог-законот во јули 2021 година и го достави до Собранието на разгледување. Останува отворено прашањето дали

83 Нацрт на Закон за граѓанска одговорност за навреда и клевета објавен на ЕНЕР на 1.12.2020.

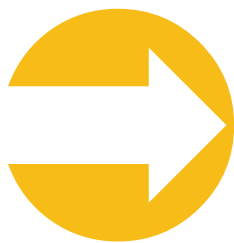
текстот беше изработен од работна група или од експерти. ГО не беа повикани да учествуваат во изработката на овој законски текст. Со текстот се промени дефиницијата на поимот навреда на начин што при окарактезирањето на навредливото мислење, покрај омаловажувачко или понижувачко, се додаде и придавката негативно, на што имаше особено негативни реакции од јавноста. Законот сè уште не е донесен од Собранието.

## ***Закон за вештачење (Мерка 5.4.2-1)***

Во септември 2021 година на ЕНЕР беше објавено дека почнува процес за подготовка на предлог-закон за вештачење. Нацрт-текстот беше објавен во февруари 2021 година.<sup>84</sup> Клучна реформа што ја носи нацртот е укинување на Бирото за судски вештачења како посебен орган на државата што врши вештачења. Дополнително се унапредува правната рамка за функционирање на Комората за вештаци, се доуредуваат одредбите за дисциплинска одговорност на вештаците и се прави обид да се отстранат други практични недостатоци. Законот за вештачење неопходно е да биде усогласен со новите решенија од Законот за парнична постапка и со Законот за бесплатна правна помош.

---

84 Нацрт на Закон за вештачење објавен на ЕНЕР на 17.2.2022.



# ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ



# I. УЧЕСТВО (ИНКЛУЗИВНОСТ) НА ПРОЦЕСОТ

**Предлозите за измена на постојните или за изработка на нови закони, на кои се работеше во текот на 2021 година**, беа во најголем дел изработени од страна на работни групи водени од Министерството за правда. Структурата и составот на посебните работни групи во значителна мерка ги одразуваа спецификите на материјата предмет на уредување. Па така, во процесите за законите кои се однесуваат на одделни професии во правосудството на (на пр. адвокатурата и медијацијата) учествуваа и дадоа значителен придонес претставниците на Адвокатската комора на РСМ и на Комората на медијаторите. Учеството на стручната и научната јавност беше обезбедено во дел од работните групи (Кривичен законик, Закон за кривичната постапка, Закон за парничната постапка и Закон за правда за децата).

Граѓанскиот сектор учествуваше во сите работни групи што беа анализирани (со исклучок на Законот за меѓународна соработка во кривичната материја, Законот за граѓанска одговорност за клевета и навреда и Законот за вештачење). Дополнително, во однос на Законот за граѓанска одговорност за клевета и навреда отсутствува информација дали е изработен од работна група.

Облиците на вклучување во најголем дел беа спроведени во согласност со начелата во *Упатството* и *Методологијата* за начинот на постапување во работата на министерствата во процесот на спроведување на проценка на влијанието на регулативата. Јавна расправа беше организирана само за Законот за парничната постапка. Во работните групи се забележува отсуство на претставници на маргинализираните и ранливи групи граѓани и/или граѓански организации што ги застапуваат нивните интереси.



Работните групи, особено надлежните лица што ги водат, во најголем дел ги земаат предвид пристигнатите забелешки и предлози од засегнатите страни и даваат суштински издржано образложение за причините зошто не биле прифатени. Сепак, ова не беше пракса во сите работни групи и постои потреба од доследно почитување на оваа обврска.





## II. ТРАНСПАРЕНТНОСТ

Министерството за правда нема објавено Годишен план за ПВР за 2020 и 2021 година, додека плановите за претходните години не ги содржат сите закони за чија измена или донесување нов закон се започнати процеси.

За најголем дел од законските проекти, известувањата се објавени навремено, паралелно со процесот кога започнува работата на работната група. Сепак, кај одредени закони (Законот за адвокатурата и Законот за парничната постапка) известувањето дека започнува процес е објавено неколку дена пред да се објави Нацрт-законот, односно многу подоцна откога е почнат процесот.

За разлика од прописите во надлежност на Министерството за правда, во процесите за изработка на прописите што ги усвојуваат судовите, Судскиот совет и Советот на јавни обвинители (на пр. деловници) отсуствува транспарентност. Засегнатите страни и јавноста не се запознаени со отпочнувањето на процесите и за начините на кои можат да се вклучат.

Материјалите и пристигнатите работни документи се споделуваат во рамките на работната група, меѓутоа не се објавуваат јавно. Информациите што покрај нацрт-законот јавно се објавуваат на ЕНЕР (Известувањето за отпочнувањето на процесот, Нацрт-извештајот за ПВР) мошне често се оскудни и не содржат суштински информации потребни за информирање на намерите и текот на процесите.

Начелно сите закони што беа изработени во форма на нацрт беа објавени на ЕНЕР со простор за коментирање. Сепак во два случаја каде што првично усвоените предлог-закони не беа донесени од Собранието и беа вратени во Министерството за правда (Закон за медијација и Закон за Академија на судии и јавни обвинители), преправените и доработени верзии од законите не беа објавени на ЕНЕР.



### III. НАВРЕМЕНОСТ

Отстапување од планираните рокови за спроведување на мерките се забележува кај сите мерки што се предмет на следење. Ова делумно се должи и на нереалните рокови предвидени во самиот Акциски план кон Стратегијата. Реформите што се спроведуваат се длабоки и бараат значително време и труд. Ова е особено видливо кај одредени процеси што се почнати пред подолг временски период и сè уште не се компетирани (Кривичен законик, Закон за кривичната постапка, Закон за правда за децата). Пропуштањето на роковите само по себе не претставува пропуст што може да го доведе во прашање самиот реформски процес, меѓутоа упатува на потребата од внимателно и реалистично планирање на временската рамка на идните реформски потфати.

Особено загрижувачки е игнорантскиот однос на законодавниот дом во однос на предлозите на закони што произлегуваат од Стратегијата и кои се доставени од Владата до Собранието на понатамошно донесување. Само за пример, во август 2021 до Собранието беа доставени шест предлози<sup>85</sup>, од кои ниту еден до моментот на пишување на овој извештај, по речиси шест месеци, не е донесен. Не само што не е донесен, туку речиси сите воопшто ја немаат поминато фазата на прво читање.

---

85 Предлог на закон за исплата на паричен надоместок на жртви од кривични дела со насилство (\*), Предлог на закон за Академија за судии и јавни обвинители (\*), Предлог на закон за парничната постапка, Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за граѓанска одговорност за навреда и клевета, Предлог на закон за адвокатурата (\*), Предлог на закон за изменување и дополнување на Кривичниот законик (\*)

Ваквиот однос, особено кога отсуствува каква било суштинска забелешка на содржината на овие предлози, изјавена јавно од страна на пратениците, укажува на сериозен проблем во работата на законодавното тело. На конкретните предлози е работено подолг временски период од страна на работни групи, вложени се ресурси и навистина претставува штета тоа што тие воопшто не се ставаат на дневен ред на Собранието и неговите работни тела.



## IV. КВАЛИТЕТ

Имајќи предвид дека во најголем дел се работи за нацрт-закони чија финална содржина сè уште е неизвесна (не се донесени), оценка за нивниот квалитет може да се даде само со голема доза резерва. Во таа насока Блупринт-групата за време на следењето се фокусира на два индикатора, кои се однесуваат на квалитетот на понуденото законско решение, јасноста, прецизноста и одреденоста на членовите, како и соодветноста на законското решение да ја оствари целта поради кое се донесува.

Кај дел од законите, поради длабоките измени, работните групи одлучија наместо со измени и дополнувања, да се оди со целосно нов текст на закон (ЗПП и ЗПД), што треба да ја олесни нивната примена и што може да се оправда од гледна точка на номотехничкиот квалитет на законот. Од друга страна, кај Законот за адвокатурата, иако не се работи за обемни измени, сепак се оди на нов законски текст, што го наметнува прашањето дали е оправдано носењето нов закон со минорни интервенции во неговата содржина. Донесувањето нов закон треба да биде мерка само во случаите кога со измените и дополнувањата се опфаќаат повеќе од 1/3 од одредбите во самиот Закон.

Во контекст на квалитетот на примената неопходно е да се укаже на потребата од навремено обезбедување човечки, материјални, технички и просторни услови за примена на новите законски решенија, нешто што не е случај со Законот за Академија за судии и јавни обвинители како и со Законот за управните спорови. Квалитетот на примената зависи и од хоризонтална (меѓусебна) усогласеност на законите што уредуваат различни аспекти (на пр. Новините што ги предвидува Законот за парнична постапка во однос на вештачењето треба соодветно да бидат претставени во Законот за вештачење).



## V. ВЛИЈАНИЕ ВРЗ ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА И СОЦИЈАЛНАТА ПРАВДА

Подобрената правна рамка за одговорност на судиите, јавните обвинители, како и членовите на ССРСМ и СЈОРСМ, на долг рок се очекува да има позитивно влијание врз гарантирањето на независноста на судството. Сепак, неопходно е да се обезбеди доследна примена на законските одредби во конкретни случаи каде што постојат индикации за одговорност на некој носител на правосудна функција.

Во текот на 2021 година се забележува засилување на реакциите на граѓанското општество, медиумите и граѓаните на постапувањето на правосудните институции во поединечни случаи. Реакциите се однесуваат на случаи на неоправдано блага казнена политика за дела сторени против сообраќајот, несоодветно постапување на органите на прогон во случаите каде што постои родово базирано насилство, особено кога е сторено *on line*, како и поради отсуството на судска разрешница за дела против животната средина. Оваа промена во приоритетите на граѓаните, од општите барања за независно и непристрасно судство до конкретни прашања што ја засегаат непосредната безбедност и здравје, треба да биде земена предвид при планирањето идни реформи во правосудството.

Предлог-законот за парничната постапка, како централен закон што ќе го уредува постапувањето по судовите, може да има значително влијание врз остварувањето и заштитата на правата. ЗПП мора да обезбеди гаранции за еднаквост на оружјата. Од друга страна, начелото на процесна ефикасност може да има негативно влијание врз заштитата на правата на граѓаните. Значајни новини за кои се очекува да имаат позитивно влијание се: намалувањето на висината на парничната казна за учесниците во постапката, воспоставувањето посебна постапка за

заштита на колективни права (заштита на животната средина, спречување дискриминација, потрошувачки права, здравствени права и други интереси), отстранување на обврската вештачењето да се достави со тужбата, како и предвидувањето право на ревизија во спорови за заштита од дискриминација и во спорови за психичко вознемирување на работното место (мобинг).



Нацрт-законот за адвокатурата, пак, врши временско ограничување на пристапот до професија (работа) за одредени категории лица на кои им престанала одредена законски пропишана јавна функција (на пр. судија, јавен обвинител и сл.) со одлука во судска, дисциплинска или друга постапка, со која е утврдена одговорност во вршење функцијата, иако не е предвидено со КЗ забрана за вршење професија. Сепак, ограничувањето е оправдано и има легитимна цел, а тоа е заштитата на интегритетот и угледот на адвокатската професија. Исто така, со воведувањето обврска за континуирана едукација (под претпоставка дека ќе биде реализирана со највисоки стандарди), може да се обезбеди подобар квалитет на правната помош, што е неопходно за да се заштитат правата на имателите (rights-holders).

Со Законот за медијација повторно се предвидува можност за субвенционирање на постапките за медијација и се уредуваат општи услови и критериуми за субвенционирање на трошоците на медијаторот, додека поблиските критериуми и начинот на субвенционирање ги пропишува министерот за правда со посебен Правилник за субвенционирање постапки на медијација.

Значајна новина е Предлог-законот за паричен надоместок за жртви на кривични дела. Овој закон е изготвен да ги пресретне потребите на жртвите на насилни кривични дела од првична помош при справување со последиците од преживеаното насилно кривично дело. Во последниот текст од Законот, кој е утврден на седницата на Влада, е предвидено

основање независно тело наречено комисија за паричен надоместок на жртви од кривично дело со насилство. Под претпоставка дека Законот ќе го исполни начелото на еднаквост и неселективност, се очекува да го унапреди пристапот до правда за оваа ранлива категорија лица, односно за жртвите на насилни кривични дела. На овој начин, преку видовите парични надоместоци што се предвидени со Законот, се очекува на жртвата да ѝ се помогне при зајакнување на нејзината финансиска сигурност и да ѝ се помогне при надминување на последиците од кривичното дело.



# АНЕКС 1: РАМКА НА ИНДИКАТОРИ

Област	Индикатори
<p>Учество (Инклузивност)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Предлогот на законот/прописот е изработен од страна на работна група во која учествуваа претставници на засегнатите страни, ГО и стручната јавност</li> <li>➤ Начинот за вклучување на засегнатите страни беше спроведен во согласност со начелата во Упатството и Методологијата за начинот на постапување во работата на министерствата во процесот на спроведување проценка на влијанието на регулативата (Нацрт-законот беше објавен на ЕНЕР и беше испочитуван рокот за консултација; На сите доставени коментари надлежниот државен орган даде одговор)</li> <li>➤ Организиран е јавен увид/јавна расправа за предлог законските решенија</li> <li>➤ Во постапката за изработка и донесување на законот/прописот вклучувајќи ја работната група, како и процесот на консултации, обезбедено е учество на претставници на маргинализираните и ранливи групи граѓани</li> </ul>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Надлежниот орган ги има земено предвид пристигнатите забелешки и предлози од засегнатите страни и има дадено суштински издржано образложение за причините зошто не биле прифатени</li> </ul>
<p><b>Транспарентност</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Засегнатите страни и стручната јавност беа запознаени со текот на процесот за изработка на законот/прописот</li> <li>➤ Изработката на предлог-законот е предвиден во годишната програма за работа на Владата и надлежното министерство</li> <li>➤ Информации и документи што се однесуваат на процесот на изработка на законот/прописот беа јавно објавени и достапни за пошироката јавност</li> <li>➤ Нацрт и предлог-законот, како и извештајот за проценка на влијание на регулативата беа објавени на ЕНЕР</li> </ul>
<p><b>Навременост</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Роковите на спроведување на мерките на ниво на активности утврдени во Стратегијата за реформа на правосудниот сектор 2017 – 2022 година беа соодветно испочитувани</li> </ul>
<p><b>Квалитет</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Предлог-законот/прописот ја уредува материјата на доволно јасен, прецизен и недвосмислен начин</li> <li>➤ Целите поради кои се врши измената се остварени преку текстот на предлог-законот</li> </ul>

## Влијание на човековите права и социјалната правда

- ⇒ Предлог-законот/прописот го олеснува остварувањето на правата на имателите на права (rights-holders) и ја зајакнува одговорноста на носителите на обврски (duty-bearers)
- ⇒ Предлог-законот/прописот не се очекува да има негативно влијание врз правата и положбата на маргинализираните групи или да ги засили постојните општествени нееднаквости и хиерархии
- ⇒ Меѓународните стандарди (UN и CoE) се испочитувани во предлог-законот/прописот
- ⇒ Предлог-законот/прописот го унапредува пристапот до правда и правен лек за маргинализираните заедници
- ⇒ Предлог-законот/прописот содржи родово сензитивен јазик
- ⇒ Економските, социјалните и културните права на граѓаните не се засегнати од предлог-законот/прописот



## АНЕКС 2: ТАБЕЛАРЕН ПРЕГЛЕД НА МЕРКИ ПРЕДМЕТ НА МОНИТОРИНГ

Бр.	Стратешка насока/Мерка	Статус
<b>Стратешка цел 2.1 – Независност и непристрасност</b>		
2.1.5-2	Редовни годишни ревизии на функционирањето на АКМИС од страна на независни ревизори.	Се спроведува континуирано
2.1.6	Самостоен и одржлив судски буџет, конзистентен на законската определба од националниот бруто-доход	Неостварено
2.1.5	Судски деловник	Во постапка пред работна група

## Стратешка цел. 2.2 Квалитет

2.2.1	Мерки за воедначување на судската пракса	Се спроведува континуирано
2.2.3-2	Образложување и јавно објавување на одлуките на ССРМ и СЈОРМ за унапредување на судии и јавни обвинители	Кај ССРМ е спроведено, а кај СЈОРМ не.
2.2.8-1 и -2	Кадровско и техничко доекипирање проследено со обезбедување соодветни просторни услови на АСЈО	Неостварено
2.2.7 -1	Закон за Академија за судии и јавни обвинители	Во постапка во Собранието
2.2.9-1	Функционален систем за пробација	Се спроведуваат повеќе активности во насока на унапредување на пробацијата
2.2.11	Унапредување на човечките ресурси во правосудниот сектор	Во тек

### Стратешка цел 2.3 Одговорност

2.3.1 – 2.3.6	Одговорност на судии	Се спроведува
2.3.3	Одговорност на јавни обвинители	Не се спроведува

### Стратешка цел 2.4 Ефикасност

2.4.1	Следење на ефикасноста на судството	Центарот за ИКТ не е функционален
2.4.4	Подобрување на капацитетите на судската и јавно обвинителската служба	Не се спроведува

### Стратешка цел 2.5 Транспарентност

2.5.1 – 2.5.4	Транспарентност на ССРСМ	Постои значително подобрување
2.5.1 – 2.5.4	Транспарентност на СЈОРСМ	Недоволна транспарентност

## Стратешка цел 2.6 Пристап до правда

2.6.2.3	Нов Закон за адвокатура	Во постапка пред Собрание
2.6.5.2	Нов Закон за медијација	Донесен во 2021 година
2.6.1	Примена на Законот за бесплатна правна помош	Се спроведува

## Реформи во правосудни институции

4.1.1	Оптимизација на судската мрежа и специјализација на судиите	Во тек
4.1.3	Формирање истражни центри	Во тек

## Реформи во посебни области

5.1.1	Нов Кривичен законик	Во постапка пред работна група
5.1.2	Нов Закон за кривична постапка	Во постапка пред работна група
5.1.3	Закон за државен фонд за компензација на жртвите	Во постапка пред Собрание
5.1.4	Закон за правда за децата	Во постапка пред работна група

5.2.2 – 5.2.9	Закон за управни спорови – Примена	Се спроведува
5.4.1 – 2, 3, и 4	Закони од граѓанско-материјалната област	Не спроведени
5.4.1 - 5	Закон за парнична постапка	Во постапка пред Собрание
5.4.1-6	Ревидирање на системот за граѓанска одговорност за навреда и клевета	Во постапка пред Собрание
5.4.2-1	Нов Закон за вештачење	Објавен на ЕНЕР

