



Република Македонија
Министерство за правда

**СТРАТЕГИЈА ЗА РЕФОРМА НА ПРАВОСУДНИОТ СЕКТОР
ЗА ПЕРИОДОТ 2017-2022 година
СО АКЦИСКИ ПЛАН**

1. ВОВЕД

1.1. Причини за донесување на нова Стратегија за реформа на правосудниот сектор

Унапредувањето на судскиот систем и неговото функционирање претставува клучна претпоставка за развитокот на Република Македонија како демократска правна држава и мултикултурно општество на еднакви во слободите и правата граѓани и за нејзината евроатлантска интеграција. Изградбата на систем на самостојно, независното и непристрасното судство и на институции што гравитираат кон остварувањето на неговата функција на ефективно, квалитетно и правично правораздавање е средишен постулат на начелото на владеење на правото и на хуманиот и одржлив развој на македонското општество како заедница заснована врз правото легитимирано со уважувањето на највисоките општоцивилизационски вредности.

Оценките за состојбите што го образложуваат донесувањето на Стратегијата кореспондираат со оценките на ЕК во извештаите за напредокот на Република Македонија во последниве години, Препораките од групата на високи експерти за системските прашања за владеење на правото кои се однесуваат на следењето на комуникациите откриени пролетта 2015 година, јуни 2015 година, Препораки од групата на високи експерти за системски прашања за владеење на правото од септември 2017, Итните реформски приоритети на Европската Комисија за Република Македонија јуни 2015, Подготовка на програмата на ЕУ за поддршка на правосудниот сектор, јули 2014(во натамошниот текст МК Assessment) , праксата на ЕСЧП изразена преку пресудите против Република Македонија, Извештај за проценка на ГРЕКО за РМ – четврти круг, декември, 2013 година, Извештај за усогласеност на ГРЕКО за РМ – четврти круг, јули, 2016 година, Европска Комисија за ефикасност на правдата (СЕПЕЈ) – Извештај за проценка на Европските правосудни системи и ефикасност и квалитет на правдата – последно издание 2016 година (податоци 2014), Мислење на Венецијанска Комисија за законите за дисциплинска одговорност и оценување на судии на Република Македонија, декември

2015 година, Извештаи од спроведена оценска мисија 2012 година (Лука Перили Ефективност на судството, Џемс Воелг Независност и непристрасност на судството) .

Основа за изработка на оваа стратегија беше Нацрт-Стратегија за реформа на правосудниот сектор изработена во рамки на ИПА 2010 проектот “Натамошна поддршка за независно, отчетно, професионално и ефикасно правосудство и воведување на пробациска служба и алтернативни санкции” и извештаи од останатите ИПА проекти ¹

И покрај сите нови законски проекти и нови институции во правосудниот сектор, вградување во правниот систем на меѓународни стандарди и норми, останува проблемот на нивна недоследна реализација и примена. Постигнатите резултати на полето на ефикасноста на судството остануваат во сенка заради неговата нарушена независност што резултира со низок степен на квалитет и недоверба на граѓаните во институциите на правосудниот систем.

Организациите од граѓанскиот сектор (ГС) имаа значајна улога во македонското општество изминативе години како клучен фактор кој придонесе за разрешување на политичката криза во земјата и одржување на минималните професионални стандарди во правосудниот сектор.

Забележителен е позитивниот тренд на зајакнатата координација и вмрежување на граѓанското општество за цели на негово учество во соработката со Владата на Република Македонија, особено во делот на реформи во правосудниот сектор. Имено, во

¹ ИПА 2007 - „Поддршка за поефикасно, ефективно и модерно работење и функционирање на Управниот суд”

ИПА 2008 - „Понатамошно јакнење на институционалните капацитети на Академијата за судии и јавни обвинители”

ИПА 2008 - „Спроведување на реформите од малолетничка правда”

ИПА 2009 - „Поддршка за реформата на кривичниот систем”

ИПА 2009 - „Градење на капацитетите на институциите за спроведување на законот за соодветен третман на притворени и осудени лица”

ИПА 2010 - „Понатамошна поддршка за независно, одговорно, стручно и ефикасно судство и промоција на условната казна и алтернативни мерки”

ИПА 2010 - „Поддршка за ефикасна превенција и борба против корупцијата”

ИПА 2011 - „Зајанување на владеење на правото”

ИПА 2012 - „Јакнење на националните капацитети за борба против корупција и организиран криминал”

ИПА 2012 - “Зајакнување на судската соработка во кривична и граѓанска материја”

јули 2017 година 73 граѓански организации, научни работници и независни експерти дадоа свој придонес во процесот на подготовка на содржините во областите на јавните политики продуцирајќи го документот под назив „Предлог на граѓанските организации за итни демократски реформи“ во кој се содржани насоки и детални активности за воспоставување на демократски стандарди и вредности, за постигнување напредок во одредени области од јавните политики, како и за враќање на довербата на граѓаните во клучните државни институции.

Здружението на судии како професионално здружение се докажа како многу важна граѓанска организација во правосудниот сектор кое успеа да постои изминатиот период и да се наметне како релевантен фактор кој се обидува да го одржи професионалниот дигнитет и стручноста на судиите. Ова не остана незабележано од страна на меѓународната заедница која како позитивна ја нотираше неговата активност.

Истовремено, донесувањето и спроведувањето на нова Стратегија за реформа на правосудниот сектор е од суштинско значење заради зачувување и унапредување на постигнатите ефекти/придобивки од претходните реформски процеси и активности, но и заради спречување на назадувањата во правосудниот сектор на државата констатирани изминатите неколку години.

Новата Стратегија дава насоки, правци за подобрување на системот на правосудство преку надминување на постојните недостатоци од нормативен и институционален карактер кои се провлекуваат низ него, но пред сè, го има предвид основниот проблем на мешање на извршната власт и партизацијата како причина за назадувањето и нефункционалноста на правосудниот сектор. Таа треба да претставува патоказ по кој Владата ќе се движи во овозможување на сите предуслови во нејзина надлежност за создавање на независно, непристрасно, ефикасно, квалитетно и транспарентно правосудство, надлежно за заштита на поединечните права и слободи на граѓаните, како и за истовремена заштита на јавниот интерес. Од друга страна, Стратегијата утврдува насоки за создавање законски услови, но и амбиент за вистинска реализација на начелото на одговорност од страна на правосудните органи за сопственото работење. Последниве години, се забележува отсуство на таква одговорност,

првенствено кај судството и јавното обвинителство. Нормативните мерки утврдени во Стратегијата, често ќе значат „враќање назад“ кон законските решенија пред 2009 година, бидејќи анализите укажуваат дека нормативниот хаос во казненото, управното, прекршочното и граѓанското право започнува токму во тој период и трае непрекинато до 2017 година.

Со усвојувањето и спроведувањето на новата Стратегија Владата манифестира сериозна заложба за спроведување реформи во правосудството, чија основна цел е враќање на довербата во институциите преку обезбедување правна сигурност и пристап до непристрасна и квалитетна правда за граѓаните.

1.2. Цели на Стратегијата

Стратегијата има неколку главни цели, кои претставуваат единство и претпоставуваат фазно надминување на лоцираните слабости во правосудството, негово поставување на колосекот на европските и меѓународните стандарди и негово стабилно функционирање како главен столб на демократската правна држава.

- Етаблирање на начелото на владеење на правото како врвно политичко и правно начело во уредувањето на односите помеѓу трите носители на власта, со доследно почитување на самостојноста, независноста интегритетот на судската власт;
- Отстранување од правниот поредок на законите со кои се загрозува самостојноста, независноста и непристрасноста на судиите и самостојноста на јавното обвинителство
- Отстранување и коригирање од правниот поредок на законски решенија со кои се блокира остварувањето на функцијата на контрола на судството над законитоста на постапувањето на извршната власт и државната управа;
- Преиспитување на функционирањето на одделни институции, посебно Судскиот совет и Советот на јавни обвинители, чијашто уставна и законска надлежност се

гаранциите за обезбедување независност и ефикасност на судството и јавното обвинителство;

- Депрофесионализација и утврдување на критериуми и постапка за одговорност на членовите на Судскиот совет и Советот на јавни обвинители;
- Реформа на управното судство заради ефикасно остварување на неговата функција на контрола над актите на извршната власт и државната администрација;
- Зајакнување на функционирањето на СЈО како самостојна институција во рамките на ЈО во постапувањето по делата од негова надлежност и гонење на кривични дела од висок профил на корупција “white collar crime”;
- Преиспитување на судскиот систем и на системот на јавно обвинителство од аспект на мрежата и надлежноста на институциите, нивната кадровска и материјална екипираност;
- Создавање финансиски, персонални, информациски и други претпоставки, со ургентно зголемувања на буџетските вложувања, заради подигање на ефикасноста на судството и јавното обвинителство.
- Преиспитување на системот на оценување на квалитетот и ефикасноста на постапувањето на судиите и јавните обвинители;
- Поедноставување на пристапот кон правдата со јакнење на медијацијата, преиспитување на бесплатната правна помош, судските трошоци, адвокатските трошоци и трошоците за извршување на пресудите;
- Проширување на функциите на судскиот и јавнообвинителскиот информациски систем;
- Зајакнување на системот на континуирана едукација на судиите, судските соработници, јавните обвинители и нивните соработници и адвокати;

- Зајакнување на механизмите на транспарентност, отчетност и одговорност на судиите и јавните обвинители преку системот на саморегулација на нивните професионални здруженија.
- Европеизација на судството и јавното обвинителство преку воведување на европските институционални и процесно-правни, менаџерски и други стандарди во функционирањето на судството, јавното обвинителство и адвокатурата; подготовка на судиите и јавните обвинители за нивно функционирање во единствениот европски простор на правда и , за доследна примена на Европската конвенција за човековите права и другите меѓународни конвенции за човековите слободи и права, усогласување на материјалните и процесните закони со правото на ЕУ и хармонизација со законите на државите членки на ЕУ.

2. СТРАТЕШКИ ЦЕЛИ НА РЕФОРМАТА ВО ПРАВОСУДСТВОТО

2.1. Независност и непристрасност

Актуелна состојба:

Република Македонија има усвоено правна рамка која генерално ги содржи меѓународните стандарди за независно и непристрасно судство и правилно функционирање на правосудниот систем. И покрај ваквата нормативна основа, се јавува потребата да се извршат дополнителни законски интервенции со чија примена ќе се обезбеди поголема независност и непристрасност во работата на судството и јавното обвинителство.

Влезот во судството и јавното обвинителство е едно од најзначајните прашања. Затоа е потребно да се предвидат дополнителни нови строги правила за доследно почитување на ранг листата подготвена од Академијата при изборот на нови судии/јавни обвинители во основните судови /јавни обвинителства од ранг листата на дипломците на

АСЈО². При изборот на судии/јавни обвинители од страна на Судскиот совет односно Советот на Јавни обвинители потребно е да се почитува временскиот редослед на доставените листи од Академијата. Воедно, постоечкото дискреционо право на Судскиот совет/ Советот на јавни обвинители да не изврши избор на кандидат од листата на дипломци мора да биде ограничено со точни и прецизни законски критериуми за носење на таква одлука (пр. фалсификувани документи, фалсификуван завршен испит, неисполнети законски општи услови за да се најде на листата на дипломци и сл.). Истовремено одлуката треба да биде образложена и јавно објавена.³

И покрај тоа што постојните уставни и законски рамки содржат високи европски стандарди и преставуваат добра правна основа за да се обезбеди соодветно функционирање на Судскиот совет, последниве години, напредокот изостанува првенствено поради непрецизно дефинирани критериуми за членовите во ССРМ и СЈОРМ и можноста од различно толкување на терминот «истакнат правник», недостатокот на контролни механизми, одговорност и отчетност на работењето на членовите на Судскиот совет. Оттука се наметнува потребата од итно и коренито реформирање на судскиот систем, особено улогата на Судскиот совет во обезбедување на независно, ефикасно и отчетно судство.

Сите претходни констатации за Судскиот совет се однесуваат и за Советот на јавни обвинители кој за пошироката јавност е недоволно активен и станува непрепознатлив во системот на правосудни органи.

Исто така, потребни се нови законски одредби за составот на органите за управување и раководење на Академијата на судии и јавни обвинители. Во иднина формирањето на нови институции (судови, државни комисии) не треба да се прави со носење на закони во брза постапка и без темелни анализи, јавни расправи и дебати (како што беше случајот со Комисијата за лустрација и т.н. Совет за утврдување факти).

²Оценување и препораки од Високата експертска група за системски прашања за владеењето на правото 2017 година, препораки во делот за судство глава 1 страна 11, Брисел 4 септември 2017 година

³REPORT ON THE INDEPENDENCE OF THE JUDICIAL SYSTEM PART I: THE INDEPENDENCE OF JUDGES, adopted by the Venice Commission at its 82nd Plenary Session (Venice, 12-13 March 2010)

Имајќи ги предвид наведените состојби, особено кога станува збор за процесот на лустрација, Законот за определување на услов за ограничување за вршење на јавна функција, пристап на документи и објавување на соработка со органите на државната безбедност (познат како Закон за лустрација) беше укинат во 2015 година. Сепак, штетните последици по лицата кои беа жртви од овој закон остануваат и денес. Заради заштита на нивниот личен интегритет и достоинство ќе биде воспоставена правна основа за поништување на мерките преземени кон нив што ќе предизвика бришење на Регистарот во кој се наведени имињата на т.н. соработници на службите, како и поништување по сила на закон на сите решенија издадени на овие лица.⁴

Во насока на спречување на непристрасноста делуваат и заобиколувањата и злоупотребите на системот за електронско распоредување на предметите (АКМИС) во судовите заради што е неопходно да се спроведат постапки за испитување на начините на негова употреба низ судовите на целата територија на државата. Во јавните обвинителства кои се технички опремени сеуште не е во функција Системот за електронска распределба на предмети.

Активен чинител на независноста на секоја институција, па оттука и на судството е финансиската самостојност. Здружението на судии има сериозни реакции и забелешки на овој дел од судската независност за што во континуитет предлага мерки за подобрување на состојбата. Независноста на судството може да се гарантира покрај останатото и со подобрена организација и менаџирање со финансиските, кадровските, информатичките и другите ресурси заради ефикасно работење на судската служба и судскиот персонал. Главна улога во остварувањето на оваа стратешка цел му припаѓа на Судскиот буџетски совет, кој за доследно да ја реализира оваа улога потребно е да покаже зголемена активност при планирањето и донесувањето на судскиот буџет пред надлежните органи (присуство на претседателот на СБС на тематските седници на Владата на Република Македонија и на Собрание на Република Македонија, со давање на аргументирани образложенија за потребната висина и распределба на судскиот буџет). Понатаму, потребно е СБС доследно да ги користи сите законски механизми кои согласно

⁴Ивановски Абр.29908/11

постојната законска регулатива му стојат на располагање за реализација на основната цел за која е создаден.

Стратешки насоки:

- Утврдување на законски критериуми за (не)вршење избор на дипломци од АСЈО од страна на ССРМ и СЈОРМ. Утврдување на законска обврска за ССРМ и СЈОРМ за почитување на временскиот редослед на доставени листи од Академијата, при изборот на судии/јавни обвинители. Задолжително образложување и јавно објавување на одлуката избор/неизбор на кандидат од листата. Одлуките на Судскиот совет и Советот на јавните обвинители за избор на судиите и јавните обвинители треба да се детално и аргументирано образложени и јавно објавени.

- Членовите на Судскиот совет и Советот на јавните обвинители потребно е да се избираат од редот на најiskusните судии и јавни обвинители кои најмалку го исполнуваат условот за вршење функција судија и јавен обвинител во апелационите судови односно вишите обвинителства.

- Условот „истакнат правник“ во УРМ за избор на членовите на Судскиот совет и Советот на јавните обвинители на предлог од страна на Собранието на РМ и Претседателот на РМ треба да биде законски прецизиран и да содржи критериуми за должина на работното искуство, материјата со која професионално се занимавале, стекнати сертификати, награди, објавени стручни и научни трудови и сл. Овие членови кои ќе ги исполнат наведените услови не треба да бидат од редот на судии.

- Воспоставување на законска рамка за поништување на мерките и правните последици од процесот на лустрација.

- Правилно функционирање на системот за распределба на судски предмети (АКМИС) со спроведување на редовна контрола и ревизија врз неговото функционирање со цел да се спречат секакви злоупотреби на системот.

- Самостоен и одржлив судски буџет, конзистентен на законската определба од бруто националниот доход, со поголемо учество на СБС за реализација на оваа насока.

Подобрување на условите за работа на судиите преку овозможување на соодветен простор, техничка опрема и неопходен канцелариски материјал.

2.2. Квалитет

Актуелна состојба:

Во сите досегашни анализи подготвени од домашни и странски експерти констатирана е невоедначена пракса на судовите што претставува проблем и резултира со правна несигурност на граѓаните. При донесувањето на одлуки за исти или слични правни основи, забележлива е состојба на отстапувања во толкувањето и примената на законите од страна на основните судови, а посебно апелациони судови од исти или различни оддели.

Врховниот суд има надлежност за донесување на начелни правни ставови и мислења заради единствена примена на Уставот, законите и другите прописи за да обезбеди рамноправност на правните субјекти пред законот, а со тоа и почитување на човековите слободи и права. За воедначување на судската пракса Врховниот суд треба да ја исполнува својата уставна обврска преку утврдување на начелни ставови и начелни правни мислења. Потребно е да се нагласи оваа улога и надлежност на Врховниот суд во обезбедување на соодветни заштитни механизми за поголема вооедначеност на судската пракса и јасност и предвидливост на судските пресуди заради поголема правна сигурност на граѓаните.⁵ За реализација на оваа цел потребен е зголемен обем на обуки на судиите во рамките на АСЈО за анализа на објавените судски одлуки кои би биле од значење за воедначување на судската пракса согласно европските стандарди.

Во поглед на оценувањето на квалитетот на работата и постапката за унапредување на судиите и јавните обвинители, постојната регулатива не обезбедува објективни критериуми и дефинирање на точни и прецизни процедури. Системот на евалуација мора да е насочен кон промовирање на квалитетот на судските одлуки,

предметот, методите и процедурите на евалуација треба да се добро дефинирани, разбирливи и определени од страна на судиите и евалуацијата треба да е транспарентна.

Судскиот совет без одредена аргументација одлучува и објавува кои судии се унапредени (избрани во повисок суд), без да се наведат причините заради кои тие судии се сметаат за најдобри. Системот за оценување е фокусиран на квантитативни критериуми кои треба да се избегнуваат како единствен стандард или основа за оценување и потребно е да се воведат и квалитативни критериуми.

Слична состојба е констатирана во областа на јавното обвинителство во Република Македонија и потребно се итни промени на системот на оценување врз идентични начела со оценувањето на ефикасотата и квалитетот на судското постапување и одлучување.

Со претходните законски измени беа пропишани пониски критериуми во однос на потребното работно искуство, односно работен стаж за избор на судии во Апелациониот, Врховниот, Управниот и Вишиот управен суд, што секако се одрази на квалитетот на одлуките, а со тоа и на обезбедувањето поголема стручност во извршувањето на судиската функција.

Стручните испити како што се правосудниот, нотарскиот, извршителскиот, медијаторскиот итн., се полагаат по електронски пат, што не дозволува соодветно оценување на квалитетот на лицата кои полагаат. Општ заклучок на целокупната стручна јавност е дека испитот за влез во правничка професија, особено во областа на правосудниот сектор е недозволиво и сосема нецелесходно да се спроведува без кандидатот вербално да ги искаже своите знаења и да ги покаже своите говорнички вештини. Исто така, „студии на случај“ од ниту една правна област не може да се решаваат на компјутер. Во законските акти со кои се утврдува начинот на полагање и спроведување на овие испити потребно е да бидат предвидени мерливи и објективни критериуми за процена на знаењето на кандидатите.

Адвокатската професија во државата е единствената професија од правосудниот сектор за која не се предвидени законски обврски за континуирана обука. Таква обврска постои за судиите и јавните обвинители, но не и за адвокатите. Невозможно е да се

⁵ Оценување и препораки од Високата експертска група за системски прашања за владеењето на правото

зборува за квалитет на правосудниот сектор, а да не се предвидат обврски за стручна надградба и усовршување на носителите на адвокатската дејност. Организирањето и планирањето на овие обуки треба да биде во надлежност на Адвокатската комора, бидејќи адвокатурата во УРМ е дефинирана како самостојна и независна јавна служба. Ваквата определба за воведување на задолжителни обуки за адвокатите не е во спротивност со УРМ бидејќи Уставот дозволува овие прашања да бидат уредени со закон.

⁶ Тематските обуки за адвокатите кои се дел од програмата на Академијата за судии и ЈО ќе продолжат и во иднина да се организираат и спроведуваат од стана на Академијата.

Почетните и континуираните обуки на судиите и јавните обвинители во АСЈО треба да имаат за цел одржување на интелектуална и стручна кондиција на судиите и јавните обвинители, нивно надградување со нови знаења и вештини, совладување на измените на законите, како и секоја нова регулатива од областите во кои судат и работат, стимулирање на меѓународната размена на искуства, користење на практиката на ЕСЧП, правно пишување и правно резонирање и сл., со еден збор, спречување на нивното професионално стареење. Потребно е законско прецизирање на критериумите и условите за составот на членовите на органите на управување и раководење и нивниот избор заради усогласување со општествената реалност.

Заради создавање на евентуална законска можност за влез на долгогодишни и искусни практичари во повисоките судови потребно е да се изготви сеопфатна и целосна анализа на наставните планови и програми за почетна обука во рамките на АСЈО. Резултатите од анализата ќе претставуваат основа за евентуални понатамошни измени и на наставните планови и програми но и на законската регулатива, а се со цел да се зголеми квалитетот во работата на судството. Анализата ќе биде подготвена со учество на меѓународната стручна јавност.

За поквалитетно и поефикасно функционирање на АСЈО потребно е нејзино кадровско и техничко доекипирање проследено со обезбедување на соодветни просторни услови.

2017 година, препораки во делот за судство глава 1 страна 11 , Брисел 4 септември 2017 година

⁶ Чл. 53УРМ: Адвокатурата е самостојна и независна јавна служба што обезбедува правна помош и врши јавни овластувања во согласност со закон.

Потребно е јакнење на капацитетите на пробациските службеници, како и интензивирање на обуките во АСЈО за сите судии кои работат на кривичната материја во правец на примена на пробацијата и другите алтернативни мерки.

Постојните критериуми за судиите-поротници не се соодветни за вршителите на оваа функција, што доведува до дестимулација и недостаток на судии – поротници. Дополнително, кон ова придонесува исклучително нискиот износ на паричниот надоместок.

За подобрување на севкупниот квалитет во работата на правосудниот сектор Министерството за правда во соработка со сите останати чинители од правосудниот сектор со меѓународна експертска помош ќе пристапи кон изработка на план и проценка за управувањето со човечките ресурси во правосудството. Овој документ ќе послужи за правилно, квалитетно, ефикасно и долгорочно планирање на развојот во овој сектор. При подготовка на ваква сеопфатна анализа која изминатиот период не била подготвена, од голем придонес ќе бидат и препораките дадени во рамки на ИПА 2011 Твининг проектот “Зајакнување на владеење на правото”, како и истражувањата кои се водат во рамките на Секторот на човечки ресурси во Министерството за правда. Ист вид на анализи и истражувања ќе треба да спроведат стручните и аналитички служби на сите институции на правосудниот сектор.

Стратешки насоки:

- Воедначување на судската пракса преку зголемен обем на обуки на судиите во рамките на АСЈО за анализа на објавените судски одлуки.
- Ревидирање на критериумите за оценување на судиите и јавните обвинители користејќи ги компаративните добри практики и искуства. Оценувањето првенствено треба да се заснова на нови објективни квантитативни и квалитативни критериуми и да се фокусира на професионални вештини способност, интегритет и искуство: професионална стручност (познавање на законот, способност за водење судски постапки, капацитет за пишување добро образложени пресуди), лична способност (способност за справување со

доделениот број на предмети за постапување, способност за одлучување, отвореност за прифаќање на нови технологии), социјални вештини, односно способност за медијаторство и покажување почит кон странките и, како дополнување, поседување на лидерска способност и вештини за оние кои се наоѓаат на позиции каде истите се потребни.⁷

- Редифинирање на критериумите за унапредувањето на судијата и јавниот обвинител да бидат земени предвид должината на судскиот/обвинителскиот стаж на судијата и јавниот обвинител, неговата оценка и сложеноста на предметите кои ги решава.

- Укинување на електронско полагање на стручните испити и воведување на усмено и писмено полагање на кандидатите пред стручни комисии, а врз основа на мерливи и објективни критериуми за проценка на нивните знаења.

- Воведување на законска обврска за континуирана обука на адвокатите организирана од Адвокатската комора со законски утврден фонд на часови на годишно ниво.

- Анализа за евентуално креирање на нова програма за посебна почетна обука за искусни долгодишни практичари, како и за континуираните обуки преку редифинирање на програмите и методите за изведување на обуките.

- Нови законски критериуми за состав на органите на управување и раководење на АСЈО.

- Кадровско и техничко доекипирање проследено со обезбедување на соодветни просторни услови.

⁷ Judicial Reform II – Efficiency etc. Perilli.

- Функционален систем за пробација и други алтернативни мерки, преку подобрување на квалитетот на обуките на судиите што судат кривична материја во областа на алтернативни мерки и пробација, спроведување на обуки на новоизбраните пробациски службеници, како и донесување на нова сеопфатна Стратегија за пробација.,
- Редефинирање на критериумите за избор на судија-поротник како и зголемување на надоместокот предвиден за нивната работа.⁸
- Развој на човечки ресурси на правосудниот сектор преку изработка на план и програма.

2.3. Одговорност

Актуелна состојба:

Кога станува збор за одговорноста на правосудните органи, односно на вршителите на дејностите и функциите во оваа област, констатирана е состојба на одрекување од одговорност на сите чинители на правосудниот систем за неповолните состојби и последици од нивната работа. Најчесто ова се постигнува преку префрлање на одговорноста од една на друга институција и затскривање зад тесното толкување на сопствените овластувања и надлежности на секоја од нив.

Особено загрижува фактот за непостоење на законска основа (ниту на фактичка можност) за индивидуална одговорност на членовите на Судскиот совет и Советот на јавните обвинители.

Дисциплинската одговорност на судиите е уредена со два различни закони, Законот за судовите и со Законот за ССРМ. Постои тренд судиите да се разрешуваат наместо да им се изрекува поблагата дисциплинска санкција. Некои од основите за дисциплинска одговорност се непрецизни и се преклопуваат, што доведува до конфузија и субјективност при водењето на постапката и изрекувањето на санкциите. Се забележува и тоа дека не постои директна поврзаност меѓу некои од дисциплинските повреди и

⁸ Мк Justice Assesment v.11.2

вината кај судијата како поединец. Сето тоа доведува до непостоење на вистинската рамнотежа меѓу одговорноста и независноста на судиите.⁹

Дисциплинската одговорност на јавните обвинители е уредена со подзаконски акти и недостасуваат функционални и транспарентни механизми во однос на јасно дефинирање на основите за утврдување на одговорност, започнување и тек на постапката за утврдување на дисциплинска одговорност и пропорционалност на дисциплинските мерки.

Потребно е да се предвидат зајакнати механизми за следење и разоткривање на случаите на пречекорување и злоупотреба на службените овластувања на полицијата и тоа не само од страна на МВР туку преку формирање организациони единици за следење и решавање на овие состојби во рамките на јавното обвинителство и канцеларијата на Народниот правобранител. Во тие рамки, во Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција ќе биде формирано одделение кое ќе постапува по овој вид предмети, со сопствени истражители кои единствено ќе постапуваат во истрагата за овие кривични дела. Вакво одделение со исти надлежности во делот на граѓанската контрола на полицијата ќе се формира и во канцеларијата на Народниот правобранител.

Здружението на судии во 2014 година донесе Кодекс за судска етика што во целост е усогласен со Бенгалорските принципи за независност на судството, но во пракса се уште не е востановено Советодавно тело. Потребно е негово итно воспоставување за да може да отпочне примената на Етичкиот кодекс. Паралелно со примената на Кодексот потребно е да се спроведат и соодветни обуки за етичко однесување на судиите согласно одредбите од донесениот Кодекс.

Основот за донесување на Етички кодекс во моментов е утврден во меѓународните стандарди (Бенгалорски принципи) но не постои таква законска обврска во домашната регулатива.

⁹ Извештај за усогласеност четврти круг на евалуација ГРЕКО 27 јуни-1 јуни 2016

Стратешки насоки

- Законски критериуми и постапка за утврдување одговорност на членовите на Судскиот совет и Советот на јавните обвинители.
- Функционални и транспарентни механизми за одговорност на судиите и јавните обвинители, воспоставување на објективни и мерливи критериуми за утврдување на одговорност на судиите и јавните обвинители, плурализација на санкциите, разрешување само за потешки и континуирани дисциплински повреди.
- Функционални и транспарентни механизми за одговорност на јавните обвинители.
- Формирање на организациона единица во рамките на јавното обвинителство и канцеларијата на Народниот правобранител за следење и разоткривање на случаи на пречекорување и злоупотреба на службените овластувања на полицијата.
- Градење на култура и свест за сопствената лична и институционална одговорност во работата на судството и јавното обвинителство.
- Законски основ за носење на Кодекс за судска етика.¹⁰ Формирање на советодавното тело согласно новиот Кодекс за судска етика.

2.4. Ефикасност

Актуелна состојба

Стапката на решени предмети во повеќето судови е 100% што значи дека тие се во можност да го совладаат приливот на нови предмети во текот на една година. Веќе неколку години нерешените судски предмети не претставуваат значаен проблем. За одреден број стари предмети кои сеуште не се решени, Судскиот совет во соработка со

претседателите на судовите има донесено Стратегија за нивно решавање со проекција и предлог мерки за надминување на состојбите.

Во 2016 година, буџетите на судовите и обвинителството се значително пониски од европскиот просек по глава на жител, додека бројот на судиите и судскиот персонал на 100.000 жители е значително повисок од европскиот просек. Иако бројот на судии по глава на жител претставува важен критериум за мерење на резултатите од работењето на судовите, за ефикасноста е од важност и состојбата со судската служба. Загрижува фактот дека само 14,5% од судските службеници се стручни соработници. Не постојат соодветни критериуми за избор и одговорност на судски администратори. Исто така не е доследно применет принципот на правична застапеност на припадниците на заедниците во Република Македонија кои не се мнозинство, особено на помалите.

Во судството и јавното обвинителство се забележува отсуство на капацитети за стратешко планирање, буџетско и финансиско управување, како и недоволно развиени капацитети на стручните служби.

Непостоењето на пракса за целосно објавување на сите пресуди започна да се надминува со целосното ставање во функција на новиот централизиран портал www.sud.mk, со кој се опфатени Судскиот совет на РМ и сите 34 судови на територијата на Република Македонија. На тој начин е обезбедена функционална судска база на податоци со функција на пребарување.

Системот на судско вештачење во голема мера влијае врз ефикасноста и на квалитетот на судските постапки. Постојат бројни критики за постојниот начин на организирање и функционирање на овој систем заради што ќе следува негово ревидирање. Законските измени ќе се движат во насока на напуштање на улогата на државата (Министерството за правда) како чинител во системот на судско вештачење, со цел да се обезбеди еднаков третман на сите субјекти поврзани со вештачењето на пазарот. Со оваа измена ќе се спречи постоењето на нелојална конкуренција при

¹⁰ Забелешки и мислења на Венецијанска комисија од дек. 2015

вештачењето и ќе се надмине проблемот со непочитување на начелото на „еднаквост на оружјата“ и непристрасноста при вештачењето.

Стратешки насоки:

- Следење на ефикасноста на судството преку индикаторите утврдени во EU Justice Scoreboard (листа на резултати), CEPEJ и други меѓународни стандарди;
- Доследно спроведување на Акциониот план за решавање на старите предмети и редовно следење на состојбата. Воведување посебни алатки за идентификација и давање приоритет на предмети кои можат да доведат до повреда на принципот за судење во разумен рок .
- Усогласување на бројот на судии во РМ со европскиот просек по глава на жител преку природен одлив на судиите;
- Јакнење на капацитетите на судската и јавнообвинителската служба;
- Целосна функционалност на судската база на податоци (www.sud.mk);
- Ревидирање на системот на судско вештачење преку законски измени.

2.5.Транспарентност

Актуелна состојба:

Во повеќе релевантни меѓународни извештаи констатирана е нетранспарентна работа на Судскиот совет и Советот на јавни обвинители во поглед на содржината на образложенијата на нивните одлуки. Проблем за доследна реализација на начелото на транспарентност и вклучување на јавноста во работата на правосудството е непостоењето на ефикасен систем за собирање, обработка и анализа на статистички податоци за работата на судовите. Методологијата за судска статистика не се применува во пракса од причина што софтверот за собирање, обработка и анализа на статистичките податоци за работа во судството е нефункционален. Оваа состојба ќе може да се надмине со

разработка и ефикасно водење на системот за собирање, обработка и анализа на статистички податоци за работата на судовите и јавните обвинителства од страна на новите гореспоменати организациони единици во рамките на ССРМ и СЈОРМ.

Овој систем кој е веќе востановен во ССРМ потребно е да стане функционален преку формирање на посебна организациона единица во ССРМ со широки овластувања да ја води споменатата евиденција на податоци, да врши нивна анализа и за констатираните состојби и предложени решенија редовно да ги информира членовите на ССРМ, Врховниот суд на РМ и Министерството за правда. Овој систем на собирање, обработка и анализи на статистички податоци за работата на јавните обвинителства треба да се востанови и во рамките на посебна организациона единица при СЈОРМ. Истовремено, статистичките податоци треба да бидат достапни за заинтересираната јавност. Различни нивоа на пристап до базата на податоци што ќе ја води специјализираното одделение треба да ја обезбеди Државен завод за статистика, Врховен суд на РМ, Министерството за правда и сите пониски судови во РМ.

Може да се упатат критички забелешки и во однос на недоволно развиените интерни канали во врска со спроведувањето на политиката на односи со јавноста и комуникација меѓу раководните тела во правосудството, како и непостоењето на повеќе формални канали и капацитет на судството/јавното обвинителство да комуницираат ефективно со законодавната власт и со другите гранки на власта во врска со најзначајните стратешки и оперативни прашања. Во претходниот период беа назначени лица задолжени за односи со јавноста во сите судови, додека во Основниот суд Скопје 1 и Скопје 2, Врховниот суд, Судскиот совет на Република Македонија и Јавното обвинителство на Република Македонија беа вработени професионални лица задолжени за односи со јавноста - портпароли. Оваа мерка очигледно не е доволна за доследна транспарентност во работата на судството.

Формата на годишните извештаи на работа на судовите, Судскиот совет и на Врховниот суд се нееднакви, што создава проблеми во однос на јасноста, разбирливоста и читливоста на извештаите особено во делот на статистичките податоци поради несинхронизираност на податоците. Истата забелешка се однесува и на неусогласеноста

на извештаите за работа на јавните обвинителства, Јавното обвинителство на Република Македонија и Советот на јавните обвинители.

Јакнењето на транспарентното работење на судството и обвинителството ќе се овозможи и преку достапност на јавноста до извештаите на Министерството за правда од извршените контроли за функционирањето на АКМИС и системот за распределба и управување со предмети во јавното обвинителство и извештаите од надзорот над примената на Судскиот деловник.

Стратешки насоки

- Јакнење на транспарентноста на Судскиот совет и Советот на јавни обвинители.
- Собирање, обработка и анализа на статистичките податоци за работата на судовите и јавните обвинителства во ССРМ и СЈОРМ
- Зајакнување на капацитетите за односи со јавноста.
- Изедначување на формата на годишните извештаи за работа на судовите, јавните обвинителства, ССРМ и СЈОРМ.
- Објавување на извештаите од спроведените редовни контроли на функционирањето на АКМИС и системот за распределба и управување со предмети во ЈО.

2.6. Пристап до правда

2.6.1. Бесплатна правна помош

Актуелна состојба

Определбата на Република Македонија да стане полноправна членка на ЕУ ја наметнува обврската да се регулира системот на правната помош во согласност со правната рамка и стандардите на ЕУ во оваа сфера.

Законот за бесплатна правна помош е донесен во 2009 година, а со примена започна во 2010 година при што се забележани три основни проблеми: 1) недоволна достапност за најранливите категории, вклучувајќи ги и децата во ризик (поради лошото спроведување); 2) рестриктивни критериуми за утврдување на квалификувани страни кои може да даваат правна помош; 3) еноормно високи тошоци исплатени на мал број од вкупно регистрирани адвокати кои дават правна помош. Постојниот систем, освен од адвокати се состои од помалку од 30 подрачно стационирани правници на МП и правници поддржани од 7 граѓански организации кои низ целата земја ја мобилизираат заедницата и се вклучени во процесот на посредување, обезбедувајќи бесплатна правна помош. Бројката на поднесени барања за БПП останува релативно ниска. Процентот на одобрени барања за БПП е под 50% од поднесените барања. Буџетот на РМ за бесплатна правна помош веќе со години наназад изнесува 3.000.000 денари (50.000 Евра), што претставува еден од најскромните буџети во Европа, но затоа просечните трошоците за правна помош по предмет во РМ се највисоки во Европа.¹¹ Системот за правна помош во кривични предмети се регулира со Законот за кривична постапка и се спроведува од страна на судството, Во пракса, сепак, бидејќи судовите немаат средства во оваа буџетска линија, трошоците ги користат од генералната буџетска линија на судот за договори и услуги.

Состојбите во системот на бесплатната правна помош со години наназад бележат недоволно финансирање на системот за бесплатна правна помош во апсолутен и релативен контекст во однос на компаративните европски стандарди и недостаток од холистички пристап при поврзувањето на функциите и распределбата на улогите на разни актери од државниот и недржавниот сектор во рамките на системот за правна помош .

Стратешки насоки:

- Ефективен, ефикасен и одржлив систем за БПП преку Донесување на нов Закон за бесплатна правна помош:

¹¹ Извештај на ЕК за напредокот на Република Македонија за 2014 и 2015 година

- проширување на опсегот на корисници на БПП;
 - јакнење на капацитетите на подрачните одделенија на МП;
 - зголемување на опсегот на даватели на БПП;
 - проширување на областите за БПП со исклучок на кривичната сфера која ќе биде регулира на ЗКП;¹²
 - оптимизација на адвокатски трошоци за БПП;
 - проширување на трошоците поврзани со БПП;
 - надзор врз квалитетот на работата на БПП;
- Унапредување на финансирањето на системот за правна помош доведувајќи го поблиску до средната вредност на трошоците на ЦЕПЕЈ во сооднос со БДП на државата,
 - Соработка меѓу сите чинители во системот на БПП
 - Зголемување на степен на информираност за БПП

2.6.2. Адвокатура

Актуелна состојба:

Адвокатурата како самостојна и независна јавна служба во РМ во континуитет постои од 1945 година. Постојниот Закон за адвокатура е донесен во 2002 година, но оттогаш е значително изменет со неколку одлуки на Уставниот суд кој укина дел од одредбите на Законот за адвокатурата. Членството во Адвокатската комора евидентира над 2500 активни адвокати, а постои тренд на зголемување на членството за околу 100 лица на годишно ниво, пред си заради неможноста за апсорпција на младите правници во стопанскиот сектор Во 2016 година адвокатската тарифа се промени и цените

значително се зголемијашто значително се одрази на БПП, нотарските услуги и присилното извршување.

Во правец на јакнење на адвокатската професија која ќе може да одговори на реформираниот правосуден сектор потребна е сеопфатна анализа која ќе ги детектира основните правци за системска реформа на адвокатската професија, статусот, положбата и надлежностите на Адвокатската комора.

Стратешки насоки:

- Воспоставување на адвокатски канцеларии за давање на бесплатна правна помош на подрачје на секој суд во РМ од страна на Адвокатската комора;
- Унапредување на соработката помеѓу МП и АКРМ во врска со содржината и практичната примена на адвокатската тарифа, а заради подобрување на пристапот до правда согласно целите на оваа Стратегија.
- Анализа на постојната законска поставеност и работа на адвокатската професија и пристапување кон нејзина реформа согласно со реформите во останатите сегменти од правосудниот сектор.

2.6.3. Извршување

Актуелна состојба:

Новиот систем на извршување во РМ, воведен со Законот за извршување од 2005 година, беше најреволуционерното решение во земјава воведено во согласност со Стратегијата за реформи на правосудството од 2004 година, со што РМ стана лидер не само во регионот туку и пошироко. Извршителите функционираат од 2006 година и постојано се следат нивните перформанси. Постигнат е статус на брзо извршување каде што 50% од извршените предмети завршуваат во рок од 1 година без никаков трошок за

¹² ИПА 2011 „Зажакнување на владеење на правото“

државата. Вработени се над 500 лица во извршителските канцеларии, а огромен износ на средства (над 1 милијарда евра) се слеани повторно во правниот промет во државата.

Ваквата ситуација придонесе од 2014 година сферата на извршување да не претставува проблематично подрачје во извештаите на Европската Комисија си до Извештајот за 2016 година.

Донесувањето на новиот Закон за извршување во 2016 година, чија примена започна на 1.1.2017 година, значеше отстапување од постојниот концепт и предизвика бурни реакции во стопанскиот сектор на државата, а иницирани се и постапки пред Уставниот суд. Ваквата состојба беше детектирана и од страна на ЕК во извештајот за 2016 година каде што е констатирано дека избрзаното донесување на повеќе закони, по скратени постапки и без соодветна консултација со засегнатите професии, генерира проблеми за чие решавање е потребна доследна политичка волја. Како главни проблеми се детектираа задолжителното застапување на доверителот пред извршител од страна на адвокат во барања за извршување кои се повисоки од 10.000 Евра, задолжителниот обид за вонсудска наплата на долгови за комуналните сметки пред иницирање на постапка за издавање на нотарски платен налог, екстремно сложена процедура за именување на извршители и назначување на заменици-извршители, неефективна постапка за полагање на електронскиот испит, како и превисока тарифа на извршителите.¹³

Стратешки насоки:

- Јакнење на професионалните капацитети на извршителите, поедноставување на извршувањето, намалување на трошоците на извршувањето, соодветно конципирање на испитот за извршители и начинот на негово полагање.
- Континуирано следење на ефектите од извршувањето и на квалитетот на работењето на извршителите.

¹³ Извештај на ЕК за напредокот на РМ за 2016 година

2.6.4. Нотаријат

Актуелна состојба:

Нотаријатот во Република Македонија е воведен во 1996 година, како самостојна, независна јавна служба со јавни овластувања која врши заверки на акти врз основа на закон, по барање на граѓаните, државните органи, правните лица и други заинтересирани институции. Функционирањето на нотаријатот позитивно се одрази врз целокупното функционирање на правниот систем, а особено влијаеше врз унапредувањето и зголемувањето на правната сигурност.

Во април 2016 година се донесе новиот Закон за нотаријат кој во голема мера го наруши претходниот концепт на нотаријатот и принципите на латинскиот нотаријат, што беше констатирано и од страна на ЕК во извештајот за 2016 година.

Стратешки насоки:

- Јакнење на професионалните капацитети на нотаријатот и зголемување на ефикасноста од нивната работа.
- Враќање на нотарскиот акт согласно принципите на латинскиот нотаријат,
- Следење на резултатите и квалитетот на нотаријатот.

2.6.5. Медијација

Актуелна состојба:

Медијацијата во Република Македонија е воведена од 2006 година, но нејзината примена се уште е на многу ниско ниво. Во 2013 година се донесе нов Закон за медијација. Сепак, нефункционалниот концепт на медијација останува како забелешка која се провлекува со години наназад во прогрес-извештајот на Европската Комисија.

Се уште постои недостаток на лиценцирани медијатори пред си заради сложениот и несоодветен испит за медијатори.

Нефункционален е и Одборот за медијација, а доцнеше и процесот на формирањето на Комората на лиценцираните медијатори. Судството го стимулира двојниот концепт на медијација (медијација пред започнување на судската постапка и медијација во текот на самата постапка). Академијата за судии и јавни обвинители е пасивна за организирање обуки на тема АРС, особено за медијацијата и арбитражата.

Бројот на пријавени и запишани предмети во регистарот за евиденција на постапките на медијација кој го води Министерството за правда не се совпаѓа со бројот на запишани предмети во поединечните регистри на медијаторите. Ваквата состојба се должи на недореченостите на Законот во однос на обврската на медијаторите за пријавување на предметите до МП и различните толкувања. Обидот за медијацијата иако е предвиден како можност во Законот за правда на децата, не се применува од причина што Јавното обвинителство нема доволно финансиски средства за да го почитува законот. Свеста за предностите на медијацијата останува се уште ниска и треба да се работи на нејзино натамошно јакнење.

Стратешки насоки:

- Унапредување на концептот на медијација преку законски измени во делот на испитот за медијатори со цел ревизија на испитот за медијатори, за да се земат предвид потребните компетенции и вештини кои тие треба да ги поседуваат; воведување на електронска достава во медијацијата, усогласување на водењето на регистрите за постапките на медијација кои ги водат Министерството за правда и медијаторите;
- Зачестена употреба на медијација од страна на јавни органи преку овозможување на претпоставки и поттикнување на јавните органи да ги решаваат меѓусебните спорни ситуации по пат на медијација;

- Стимулирање на примената на медијацијата во судските постапки при примена на Законот за правда на децата, парничните постапки против новинари за клевета и навреда, потрошувачките спорови, осигурителните спорови;
- Промоција на придобивките од медијацијата заради јакнење на свеста, согласно Директивата на Европската комисија за медијација во граѓански и трговски спорови од 2008 година и Директивата за медијација во потрошувачки спорови;

3. СТРАТЕШКО ПЛАНИРАЊЕ И КРЕИРАЊЕ ПОЛИТИКИ

Актуелна состојба:

Утврдување на политиката на развој и реформи на правосудниот систем во државата не подразбира само законодавна иницијатива и измена на постоечката легислатива, туку и бројни други активности како следење на состојбите од областа, анализи, преземање на конкретни мерки и дејства.

Министерството за правда има клучна улога во реформата на правосудниот сектор и со својата експертиза на техничко ниво тоа е вклучено во развојниот и реформскиот процес со најголем дел од неговиот капацитет. За доследна реализација на оваа надлежност потребно е во Министерството да се формира организациона единица за стратешки развој на правосудството со надлежност за собирање и анализа на податоци поврзани со спроведувањето на стратегијата и координирање со соодветните организациони единици од другите правосудни институции. Оваа организациона единица потребно е да има тристрана функција: постојани задачи за собирање на податоци од другите организациони единици за подготвување на извештаи и давање на поттик и професионална помош за спроведување на утврдените цели; организационата единица е постојан промотор и поддршка на целиот процес и организационата единица му пружа техничка и стручна помош на Советот за реформи на правосудниот сектор.

Советот за реформи на правосудниот сектор претставува советодавно тело на Министерот за правда кое со своите стручни и аналитички мислења и консултации дава придонес во

креирањето на политиките и правните акти од надлежност на Министерството, а во врска со реформата на правосудството. Таков придонес Советот дава и во подготовка на стратешките документи на Министерството.

За успешно спроведување на сите стратешки насоки и активности опфатени со овој документ потребни се бројни законски измени и дополнувања, како и носење на определен број нови законски акти. Министерството за правда е надлежно за подготовка на целата легислатива за што е потребно ангажирање на домашни експерти (надворешни и од стручната служба на Министерството) и меѓународна експертска помош. Во исто време ангажираните стручни лица потребно е да подготват и анализи за правецот и насоките на менување на легислативата. За таа цел, Министерството за правда формира работни групи по одделни области за што обезбедува соодветни буџетски финансиски средства.

За следење на имплементацијата на реформата на правосудниот сектор, усовена од Владата на Република Македонија, потребно е формирање на тело предводено од Претседателот на Владата на Република Македонија во кое ќе бидат вклучени Министерот за правда, Министерот за финансии и други претставници на Владата на Република Македонија како и други претставници на релевантни органи.

Стратешки насоки:

- Координација на реформата во правосудниот сектор.
- Активна улога на Советот за реформи на правосудниот сектор.
- Формирање, координација и финансирање на работните групи за подготовка на анализи и законски проекти за имплементација на Стратегијата.
- Следење на имплементацијата на Стратегијата за реформа на правосудниот сектор преку индикаторите утврдени со Акцискиот план

4. ПРАВОСУДНИ ИНСТИТУЦИИ, ДРУГИ ИНСТИТУЦИИ ВО ФУНКЦИЈА НА ПРАВОСУДНИОТ СЕКТОР

4. 1. ПРАВОСУДНИ ИНСТИТУЦИИ

4.1.1.Судство

Концептот на судската организација во Република Македонија ги отсликува минималните стандарди воспоставени со повеќе меѓународни правни акти, запазувајќи ги начелата на распространетост, непосредност и функционалност, притоа, имајќи ги предвид и процесните начела кои се однесуваат на двостепеноста на постапката, односно правото на ефективен правен лек и пристапот до суд.

Сегашната поставеност на првостепените судови и годишните извештаи за работа укажуваат на нерамномерно предметско работење со големи отстапки кои сугерираат за потреба од преземање на мерки во насока на оценување на нивната функционалност и економичност. Оттука, аргументирани се заложбите за оптимизирање на бројот на основните судови и нивно трансформирање во судски одделенија во рамки на територијално најблиските основни судови.

Бројот на судии по глава на жител во Република Македонија е повисок од европскиот просек, што ја наметнува потребата да се направи анализа која ќе биде основа за оптимизација на бројот на судии, изведена во законски утврдена процедура и почитувајќи ги уставните гаранции за независност на судии. Ваквиот пристап ќе овозможи организациони и финансиски придобивки во однос на креирањето на подобри организациони и финансиски предуслови за судиите.

Новите законски одредби за Годишниот распоред за работа треба да овозможат да се воспостави профилот на судија за постапување по одредени видови предмети, при што ќе се внимава на соодносот на сложеноста на предметот со искуството на судијата, поточно со судискиот стаж на судијата.

4.1.2. Судски совет на Република Македонија

Важечкиот Закон за Судски совет предвидува 8 членови на Судскиот совет кои се избираат на непосредни избори од страна на судиите, 5 членови од редот на истакнати правници по предлог на претседателот на државата и Собранието на РМ, претседателот на Врховен суд и министерот за правда. Констатирана е потреба од промена на условите и критериумите за избор на членовите на Судскиот совет со цел да се прецизира поимот „истакнат правник“ како што е претходно наведено во една од стратешките насоки во Стратегијата. Понатаму, потребно е да се предвиди учество на претседателот на Врховниот суд во работењето на Судскиот совет без право на глас, аналогно на учеството на министерот за правда¹⁴. Исто така, заради оневозможување на прекин на врската помеѓу членот на СС од редот на судиите и „судската фела“ потребно е за членовите на судски совет од редот на судиите да се предвиди законски основ да продолжат да ја вршат својата примарна функција односно да продолжат да судат но со намален обем на работа (депрофесионализиција на Судски совет). Истото решение потребно е да се примени и за останатите членови на Судскиот совет со исклучок на неговиот претседател.

Иако досега од страна на Судскиот совет се направени одредени напори да се подобри транспарентноста, особено преку редовно ажурирање на својата интернет-страница и со овозможување присуство на новинарите и граѓанските организации на седниците, сепак констатиран е недостиг на јасни процедури за јавноста и пристапноста на работата на Советот. Затоа, потребно е јавно објавување на сите одлуки кои ги носи Советот особено за избор, унапредување, оценување, дисциплинска одговорност, разрешување на судии, анализи, заклучоци, извештаи и соопштенија за сите активности на Советот на веб-порталот.

Во 2015 година во насока на одвојување на фазите на постапката за дисциплинска одговорност на судија (поведувањето на постапката, водењето истрага и одлучувањето за дисциплинска одговорност на судија) формирано е ново тело, односно Совет за

утврдување на факти и покренување на дисциплинска постапка со задача да постапува по претставки и поплаки против судиите во улога на истражно тело. Меѓутоа вака воспоставениот Совет како нова институција не гарантира подобро управување со судството. Во согласност со препораките на Венецијанската комисија се планира целосно да се укине Законот за СУФ и поведувањето дисциплинска постапка кај членовите на Судскиот совет да се врати во сила притоа утврдувајќи дека членовите кои ја иницирале дисциплинската постапка и „истражителите“ нема да учествуваат во одлучувањето на дисциплинскиот предмет како „судии“.

4.1.3 Јавно обвинителство

Во 2010 година донесен е нов Закон за кривичната постапка којшто започна да се применува од декември 2013 година. Со него суштински се изменија и зголемија овластувањата на јавното обвинителство особено во претходната постапка, но и во текот на другите фази од кривичната постапка. Сепак, не е донесен нов Закон за јавното обвинителство. Од ова произлегува дека јавното обвинителство функционира врз основа на неусогласени материјални и организациски прописи. Покрај тоа не е извршено ниту квалитетно екипирање на јавнообвинителската служба.

Неформирањето на истражните центри во јавното обвинителство, коишто треба да бидат алатка на јавниот обвинител во преземањето на потребните дејства во претходната постапка и да претставуваат начин за институционализирање на соработката меѓу обвинителите и полицијата е сериозно констатиран проблем.

Постои електронски систем за управување со предметите кој не овозможува електронска распределба со запазувањето на принципот на неизвесност. За системот за управување со предметите потребно е негова доследна примена и поголема ангажираност и волја од страна на јавните обвинители и јавнообвинителската служба, како и надополнување на техничките ресурси. Неговото реално ставање во употреба како и воведувањето на електронски систем за распределба ќе придонесе кон

¹⁴ Пресуда на ЕСЧП Митриновски vs. РМ, (А. бр. 6899/12); Попоски и Дума vs РМ, (А. бр. 69916/10 и 36531/11),

институционализирање на принципот на функционална (лична, процесна) независност на обвинителот. Се забележува висок степен на недоопременост со компјутери, скенери, сервери, принтери, а мрежите се наоѓаат во особено критична состојба.

Констатирано е отсуството на капацитети за стратешко планирање, буџетско и финансиско управување.

Посебен проблем претставува просторната неиздвоеност на јавните обвинителства од судовите. За таа цел потребно е креирање на просторни услови за успешно извршување на работата на обвинителствата.

Според Извештајот на СЕРЕЈ постои пониска стапка на необвинителски кадар по обвинител (1,0) во споредба со европскиот просек од 1,6.

Системот за оценување на обвинителството се одвива на тој начин што хиерарски надредениот обвинител ги оценува подредените обвинители. Критериумите за оценување на јавните обвинители претставуваат дел од подзаконските акти на Советот на јавни обвинители на Република Македонија, каде што акцентот е ставен врз квантитативни, а не врз квалитативни параметри.

Оттука потребно е да се раздвои системот за индивидуално оценување на обвинителите од системот за оценување на работата на обвинителството како институција, и да се регулира постапката за утврдување на дисциплинска повреда и на нестручно и несовесно вршење на функцијата на јавниот обвинител со Законот за јавно обвинителство.

За правилно функционирање на Јавното обвинителство потребно е да се воспостави меѓуинституционална оперативна соработка и синхронизација со органите на прогон, судовите, пенитенцијарните установи и адвокатската комора.

Организацијата на Јавното обвинителство ќе ја следи судската организациона поставеност во државата.

Недоволните активности во кривичните истраги на јавното обвинителство во целина, а особено на ОЈО за гонење на организиран криминал и корупција во случаи со висок политички предзнак, поради инволвираност на носители на високи политички

Јашковски и Трифуновски vs РМ (А. бр. 56381/09 и 58738/09); Геровска-Попчевска vs РМ, (А. бр. 48783/07).

функции во државата, придонесе за формирање на посебно обвинителство – Јавно обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите (СЈО).

Заради постојното законско решение кое се однесува на мандатот за постапување на Јавно обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите, а имајќи ги предвид бројноста и сложеноста на предметите во надлежност на ова обвинителство, потребно е да се создадат законски предуслови за продолжување на неговата работа. Ова треба да биде сторено со нов Закон за јавно обвинителство со кој СЈО ќе се трансформира во посебно јавно обвинителство со автономни надлежности во рамките на системот на ЈО. Со истиот закон ќе бидат точно утврдени и разграничени надлежностите на постојното СЈО и надлежностите на основното јавно обвинителство за гонење организиран криминал и корупција. Тргувајќи од кадровската и техничката екипираност на СЈО, неговата надлежност како посебно јавно обвинителство за цела територија на РМ, со седиште во Скопје, во рамките на ЈО треба да биде проширена и со надлежност за гонење на кривични дела од висок профил на корупција (white-collar crime) утврдена со новиот закон за јавно обвинителство.

Раководниот систем со јавното обвинителство сеуште зависи од неограничените надлежности на Јавниот обвинител на Република Македонија. Потребна е рационализација на должностите и надлежностите во рамките на раководниот систем за обвинителството и клучните надлежности на јавното обвинителство. Се препорачува СЈОРМ да има примарна улога во изработката на политиките на полето на институционалното раководење и управување во јавните обвинителства, додека ЈОРМ да има примарна улога во изработката на политиките поврзани со примена на кривичното право и постапка од страна на јавните обвинителства.

4.1.4. Совет на јавни обвинители на Република Македонија

Советот на јавни обвинители е пасивен и невлијателен чинител во креирањето и развојот на сите релевантни политики за дејноста на јавното обвинителство. Неговата улога е сосема незабележителна и кај обезбедувањето на принципот на функционална независност на обвинителите од нивните претпоставени во хиерархијата. Сето ова ја потенцира потребата од зголемување и јакнење на улогата на Советот на јавни обвинители во процесот на планирање и подготвување на соодветни законски решенија од областа на кривичната постапка, казнената политика и најважно од сè, кај спроведувањето на обвинителската слобода на одлучување.

Капацитетите за административна поддршка на Советот на ЈО треба значително да се развијат за да може да постои сигурност дека Советот на ЈО ќе може да ја извршува својата проширена улога за стратешкото планирање, пристапот до професијата и развојот на кариерата, етичките и дисциплинските прашања, буџетските прашања и комуникацијата и односите со јавноста.

Недостигот од капацитети за стратешко планирање е исто така поврзан со недоразвиените капацитети за истражување и анализа на административните служби кои што имаат задача да обезбедуваат компаративен преглед и анализи за формулирање на законодавните измени во име на ЈО.

Изборот на обвинители во основните јавни обвинителства, кој го врши Советот на ЈО, е пропишан релативно детално, но критериумите и постапките за именување во повисоките јавни обвинителства се недоволно уредени.

Со постојните правила се обезбедува „вертикално“ напредување во повисоко обвинителство, но не и „хоризонтално“ распоредување во рамките на истото обвинителство во согласност со областа на специјализација.

Советот на ЈО со Правилник го уредува надзорот над работата и постапувањето на ЈО, но кај него нема активна улога. Надзорот, непосредно, го врши повисокиот јавен обвинител. Потребно е предвидување на поактивна улога на Советот на ЈО при вршење

на надзорот со негово редовно известување како и со давање на можност Советот на ЈО да покренува иницијатива за вршење на надзор.

Надлежноста и постапката на Советот на ЈО за начинот на постапување по претставките од јавноста против конкретен обвинител не се прецизно уредени со закон. Исто така не постои можност член на Советот на ЈО по сопствена иницијатива да покрене дисциплинска постапка против јавен обвинител.

Транспарентноста на Советот на јавни обвинители е на незадоволително ниво, имајќи предвид дека интернет-страницата не се ажурира редовно. Ограничено е присуството на новинарите и граѓанскиот сектор на седниците, поради што неопходно е да бидат уредени јасни процедури во делот на јавноста во работењето преку јавно објавување и образложување на сите одлуки кои ги носи Советот особено за избор, унапредување, оценување, дисциплинска одговорност, разрешување, анализи, заклучоци, извештаи и соопштенија за сите активности на Советот на веб-порталот.

4.2. ДРЖАВНИ ОРГАНИ, УСТАНОВИ, ПРОФЕСИОНАЛНИ ЗДРУЖЕНИЈА И ГРАЃАНСКИ ОРГАНИЗАЦИИ ВО ФУНКЦИЈА НА ПРАВОСУДНИОТ СЕКТОР

4.2.1. Собрание на Република Македонија

4.2.2. Уставен суд на Република Мкедонија

4.2.3. Влада на Република Македонија

4.2.4. Министерство за правда

4.2.5. Народен правобранител

4.2.6. Академија за судии и јавни обвинители

4.2.7. МАНУ и универзитети

4.2.8. Адвокатска комора на Република Македонија

4.2.9. Нотарска комора на Република Македонија

4.2.10. Комора на извршители на Република Македонија

4.2.11. Комора на медијатори на Република Македонија

4.2.12. Здружение на судии на Република Македонија

4.2.1. Здружение на јавни обвинители

4.2.14. Здружение на судска администрација

4.2.15. Професионални здруженија

- Здружение за кривично право и криминологија

- Македонско пенолошко друштво

5.2.16. Граѓански организации

5. РЕФОРМИ ВО ПОСЕБНИ ОБЛАСТИ

5.1. Казнено-правна област

Честите и многубројни измени и дополнувања на Кривичниот законик и особено големиот број вонкривични прописи доведоа до тоа да се изгуби смислата за кодификација на сите кривични дела во Кривичниот законик. Овие појави предизвикаа проблеми на неколку нивоа и тоа: прво, во пропишувањето на кривичните дела, отстапувајќи од принципите и номотехниката содржани во Кривичниот законик и, второ, создавајќи потешкотии за судиите, јавните обвинители и другите надлежни субјекти при примената на одредбите со кои се пропишани кривичните дела во другите закони, имајќи ја предвид нивната конфузност и неусогласеност со Кривичниот законик. Воедно, констатирана е неусогласеност на пропишаните казни во однос на тежината на кривичните дела, односно заштитеното добро. Се забележува и потребата од усогласување на казнената област со најновите ЕУ директиви.

Во однос на констатираните состојби се наметнува потребата од донесување на нов Кривичен законик кој покрај горенаведените содржини може да воведо дополнителна кривична казна – забрана за вршење на било каква правна професија, за судиите осудени со правосилна судска пресуда за кривично дело поврзано со злоупотреба на судиската функција¹⁵. Ваквата забрана треба да биде утврдена како услов за избор на судија и со Законот за судови.

Законот за кривичната постапка беше донесен во 2010 година, а започна да се применува од 1 декември 2013 година. Со него се измени системот на казнената правда со нагласена улога на јавното обвинителство во однос на претходната постапка, се предвиде формирање на истражни центри при јавното обвинителство, се воведо посебен стадиум за оцена на обвинителен акт, се измени концептот на главната расправа, се

¹⁵ Точка 29, Оценување и препораки од Високата експертска група за системски прашања за владеењето на правото 2017 година, препораки во делот за судство глава 1 страна 11, Брисел 4 септември 2017 година.

редефинираше процесната улога и овластувања на судот, странките и бранителот, а се прифати и концептот за спогодување за кривичната санкција и сл.

Констатирана е злоупотреба на мерката притвор во кривичните постапки за полесните кривични дела наспроти трендот на целосно отсуство на мерката притвор кога станува забор за предметите поврзани со корупција и политички предзнак за чие гонење е надлежно Јавното обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите. Притворот се злоупотребува и како мерка за принудување на осомничениот на спогодба за признавање на вината. Потребно е допрецизирање на одредбите за притвор и градење на систем за воедначени практики на судите и јавните обвинители.

За да се следи квалитетот на обезбедената правна помош од страна на бранителите по службена должност како и на бранителите поставени од страна на судовите во случај на одбрана за сиромашни и да се избегне фаворизирање на адвокати на штета на ефективна одбрана потребно е во рамките на Адвокатската комора на РМ да се воспостави независен механизам за оцена на квалитетот на обезбедената одбрана.

Посебно загрижува дисфункционалноста на пристапот до бранител во кривичната постапка. Нема подетални стандардизирани пишани процедури и механизми што ќе го обезбедат или олеснат остварувањето на правото на бранител на осомничениот кога тој е повикан на испитување во полиција, особено ако е лишен од слобода, што е само една од причините зошто осомничените во Република Македонија речиси никогаш не користат бранител во полиција.

Потребата од надминување на невоедначеното толкување поради непрецизност на одредени законски одредби и нивната практична примена, хармонизирање со новодонесените директиви на ЕУ и исполнување на препораките од ГРЕТА, се основа за измени и дополнувања на ЗКП.

Со цел исполнување на меѓународно прифатените обврски на РМ, а заради компензација на жртви од кривични дела, потребно е законски да се уреди формирањето на посебен државен фонд за компензација на жртвите.

Системот за заштита на сведоците воведен во 2005 година укажува на бројни проблеми и недоследности во примената. Со оглед на тоа дека Законот за заштита на сведоци се применува повеќе од една декада, а во меѓувреме во казнено-правниот систем настанаа крупни легислативни измени, се наметна потребата за преиспитување на определени одредби содржани во него. Министерството за правда работи во насока на прилагодување кон воочените проблеми во практичната примена, како од аспект на мерките за заштита, институционалното јакнење и функционалноста на предвидените органи со постојниот закон (Советот за заштита на сведоците и Одделението за заштита на сведоците), така и негово усогласување со другите прописи од казнената област. Исто така, еден од приоритетите во однос на овој закон е да се уреди прашањето за заштита на сведоците во постапките за гонење на кривичните дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите.

Системот за правда за децата е воспоставен со Законот за малолетничка правда, унапреден со Законот за правда за децата си уште се соочува со постоење лоши материјални услови, недостаток на основно образование и систематска ресоцијализација на децата лишени од слобода, па упатува на постоење сериозна загриженост и потреба од напори за дополнително зајакнување на правата на детето. Воедно, констатирана е неусогласеност со ЗКП и Законот за прекршоците, како и директивите од ЕУ. Поради наведените причини потребни се измени во Законот за правда на децата, во правец на негово усогласување со останатите закони и ЕУ директивите, зајакнување на заштитата на децата жртви на кривичните дела, внесување процедурални одредби во однос на текот на главниот претрес, олеснување на пристапот на децата - жртви до правен совет и застапување, и формирање на Фонд за обесштетување на децата жртви. Измените мора да ги зајакнат и механизмите за превенција на детското престапништво на локално и централно ниво, како и институционално, материјално и функционално зајакнување на Државниот совет за превенција на детското престапништво.

Меѓународната соработка во кривичната материја е регулирана со Законот за меѓународна соработка во кривичната материја од 2010 година, којшто започна да се применува во исто време со ЗКП, од 1 декември 2013 година.

Во 2008 година е потпишан договорот со EUROJUST, а државата има потпишан договор и со EUROPOL и е членка на INTERPOL, ILECU и на SELEC/SEEPAG. Државата има назначено и контакт лица за EЈN.

Потпишани се и ратификувани сите релевантни меѓународни инструменти од областа на меѓународната правосудна соработка и меѓународната правна помош, нивните дополнителни протоколи. Ратификуван е и Третиот дополнителен протокол кон Европската конвенција за екстрадиција. Воедно, државата има потпишано многубројни билатерални договори со државите од регионот и пошироко.

Заради надминување на воочените проблеми во примената на законот во пракса, особено во делот на скратена постапка за екстрадиција и одредбите за определување на екстрадиционен притвор ќе се пристапи кон измена на Законот за меѓународна соработка во кривична материја. Потребно е на сите практичари инволвирани во примената на законот да им се овозможи редовна обука заради правилно толкување и примена на облиците за меѓународна соработка.

Во врска со препораките од Венецијанската комисија предмет на измени и дополнувања се Законот за заштита на укажувачи и Законот за заштита на приватноста.

Со оглед на тоа дека во рамките на Министерството за правда беше донесена Национална стратегија за развој на пенитенцијарниот систем (2015-2019), во овој дел опфатени се единствено прашањата кои не се содржани во Националната стратегија, но и некои проблеми кои произлегоа од нејзината примена и за чие надминување се предлагаат конкретни решенија.

Се предвидува носење на нов Закон за извршување на санкциите со кој ќе се изврши усогласување на законската регулатива од областа на извршување на санкциите со стратешките цели предвидени во Националната стратегија. Во одредени судови да се зголеми бројот на судии за извршување на санкции.

За да се обезбеди ефикасен пенитенцијарен систем со професионален пристап во организирање и надзор над работењето на казнено-поправните и воспитно-поправните установи, а со цел подобрување на клучните области на функционирање на пенитенцијарниот систем, исполнување и почитување на највисоките европски стандарди

за извршување на санкциите, потребно е оценување на успешноста при примената во пракса на Општата когнитивна програма за когнитивно-бихејвиорален пристап во третманот на осудените лица и ревидирање на надлежноста на директорот на Управата за извршување на санкции, зголемување на надлежностите на директорите на казненопоправните и воспитно-поправните институции, воспоставување на ефикасен систем за постапување по жалби, по пријавени случаи за несоодветно постапување со затвореници и примена на прекумерна сила, и соодветно евидентирање и оценување на случаите.

Во делот за пробација потребно е целосно екипирање на службата за пробација со соодветен стручен кадар на цела територија на државата. Исто така потребно е донесување на подзаконските акти кои произлегуваат од законот.

5.2. Управно-правна област

Управниот спор како судска заштита на правата на граѓаните од незаконските акти и работа на управата во Република Македонија има долга традиција. За првпат е воведен со Законот за управни спорови во 1952 година, надополнет со нов Закон за управните спорови во 1977 година и со последниот трет Закон за управните спорови донесен во 2006 година со кој во државата се формираше посебно специјализирано управно судство. Овој закон е изменет и дополнет во 2010 година со одредби за формирање Виш управен суд без да се пропишат одредби за водење на постапка пред овој Суд.

Најголемите проблеми со кои граѓаните се соочуваат во управно-правните односи со државата (со јавните органи во согласност со терминологијата на ЗОУП) се состојат:

- прво, во долготрајноста на целокупната управна постапка (управна постапка пред јавните органи, по која следува управен спор) и
- второ, во неизвршувањето на одлуките донесени од страна на управното судство.

Должината на постапката која се состои од пет инстанции и тоа две пред органите на државната управа наречени јавни органи и три во рамки на управниот спор пред

Управниот суд, Вишиот управен суд и декларативно пред Врховниот суд на РМ, ја прават заштитата на правата на граѓаните задоцнета и скапа.

Од истражувањата на академската заедница и невладините организации, како и од извештаите изготвени од страна на експертите во рамки на ИПА 2007 проектот¹⁶ се констатира следново: се одолговлекува заштитата на правата на граѓаните, се потврдуваат истите пресуди на Управниот суд кои претходно биле укинати и вратени на повторно решавање, што за странката значи само губење време и зголемување на трошоците.

Констатирана е излишност од тоа јавните органи во управниот спор кој се води против нив да бидат застапувани од државното правобранителство. Имено, во согласност со ЗОУП од 2015 година службеникот кој ја водел управната постапка, должен е таа постапка и да ја заврши или со други зборови да го донесе и да го потпише решението. Тој одговара на жалбените наводи против своето решение пред второстепената државна комисија што одлучува по жалби во управна постапка. Ако граѓанинот во својство на странка повел управен спор против второстепеното решение на државната комисија, не постои никаква логична или правна оправданост, државниот правобранител да го застапува јавниот орган во таквиот управен спор.

Неодлучувањето во полна јурисдикција од страна на судиите на Управниот суд претставува дополнителен проблем за граѓаните кој создава пинг-понг ефект во заштитата на нивните права. Од една страна, тие добиле пресуда во своја полза од Управниот суд, но од друга страна наместо таа мериторно да го реши нивниот проблем, ги враќа на повторно водење управна постапка пред органите на државната управа. На тој начин, граѓаните се здобиле со судска правда *de jure* или на хартија, но не и *de facto* или реално. Овој проблем е последица од недостигот на списите од страна на тужените органи на државната управа во текот на управниот спор заради што Управниот суд не може да одлучува мериторно во спор на полна јурисдикција.

¹⁶ „Градење на капацитети на административното судство во Република Македонија во пресрет на предизвиците за постигнување европски стандарди“ - Универзитет „Свети Кирил и Методиј“ Скопје 2015; и Проект ИПА 2007 „Поддршка за поефикасно, ефективно и модерно работење и функционирање на Управниот суд“ Анекс 6, декември 2011.

Пресудите со кои Управниот суд ги укинува решенијата на органите на државната управа и ги враќа на повторно решавање со конкретни судски напатствија не се извршуваат од страна на органите на државната управа кои повторно носат решение со иста содржина како претходно укинатото решение. Управниот суд се соочува со проблем на неизвршување на неговите пресуди, појава која не е забележана во ниту една држава во која се применува доследно начелото на владеење на правото.

Споровите од управните договори, иако се изрично утврдени со ЗУС од 2006 година, а од 2015 година и со ЗОУП како надлежност на Управниот суд сè уште во најголем број се решаваат пред редовните судови и во оваа сфера постои целосна невоедначеност во примената на правото.

Условите за работа на Управниот суд (просторни, технички и кадровски) се сведени на минимум и сосема несоодветствуваат за суд од овој ранг, кој се справува со најзначајните спорови против државата.

Заради сите негативни состојби констатирани погоре потребно е изготвување на сеопфатна анализа за состојбите во управното судство чии резултати треба да бидат основа за идните законски измени во оваа материја.

Државното правобранителство нема потреба да ги застапува јавните органи во управни спорови со оглед на новите решенија во ЗОУП според кои службеното лице кое ја води постапката го донесува и конечниот акт. Оттука, службеното лице претставувајќи го јавниот орган ќе ги брани своите одлуки во управен спор.

Потребно е да се преземат мерки за доследна примена на задолжителноста на судските пресуди и да се предвиди начин на кој ќе се утврди колку од правосилните пресуди се извршени во законски предвидениот рок од 30 дена. Ова е еден од европските принципи наведени во Протоколот.

Во ЗУС треба да бидат содржани одредби за санкционирање на јавните органи кои на Управниот суд нема да му ги достават потребните списи за правилно водење и завршување на управниот спор.

Потребни се специфични обуки на управните судии за правилно судење на споровите од управните договори кои ќе бидат спроведени од домашни и странски експерти .Бројот на судења со одржана јавна расправа потребно е да се зголеми. ЗУС треба да се усогласи со ЗОУП од 2015 година.

Постои потреба од дополнување и прецизирање на одредени податоци во рамките на Годишните извештаи за работа на Управниот суд, како на пример колку одлуки се донесени во спор на полна јурисдикција, колку одлуки се донесени по претходно одржана усна расправа, колку од одлуките ги донел судија поединец, односно да се прецизира основот на одлуките кои се уважени.

Нужно е потребно подобрување на просторните и техничките услови за работа на Управниот суд за да можат управните судии поефикасно да ја вршат својата работа, но и да се здобијат со потребното достоинство и интегритет.

5.3. Прекршочно-правна област

Прекршочно-правната област во РМ претрпе бројни измени во изминатиот период, но таа и натаму останува нефункционална и спорна.

Македонскиот правен систем познава две категории на казниви дела: кривични дела и прекршоци. Кривичните дела се регулирани со Кривичниот законик, а прекршоците со Законот за прекршоци. Со Законот за судовите од 1995 година се укинаа поранешните судови за прекршоци и се востанови единствена судска организација. Пред донесувањето на овој закон за полесната категорија на казниви дела – прекршоците, надлежност за изрекување на санкции имаа судовите за прекршоци, но и органите на државната управа и јавните служби на кои со закон им беа дадени овластувања да изрекуваат такви санкции.

Со Одлука на Уставниот суд на Република Македонија од 1996 година беше укината одредбата од Законот за судовите со која беше уредено дека за определени видови прекршоци може да решаваат други видови органи (царински, девизни, надворешно трговски и даночни). Ваквата одлука беше резултат на толкувањето на

Уставниот суд дека, за сите казниви дела според Уставот можат да одлучуваат само судовите. Како последица на оваа одлука, бројот на прекршочни предмети пред основните судови кои бележеа континуирана неажурност еноормно се зголеми. Поради ненавременото решавање на прекршочните предмети најголем дел од нив застаруваа со што се доведе во прашање целисходноста од водењето на постапката. Од друга страна, органите на државната управа, на кои им беа одземени овластувањата за водење прекршочна постапка и изрекување на санкции, се најдоа во пасивна позиција без можност ефикасно да постапуваат во спроведувањето на нивните надзорни овластувања.

Со прогласувањето на амандманите за измена на Уставот на Република Македонија во декември 2005 година, поточно со амандманот XX се создаде можност, во случаи определени со закон, за прекршок, санкција да може да изрече орган на државна управа или организација, или друг орган што врши јавни овластувања, чијашто конечна одлука ќе подлежи на судска заштита под услови и постапка уредени со закон. Оваа уставна одредба правно се операционализираше со донесувањето на Законот за прекршоци во мај 2006 година. Она што претставуваше најголем недостаток на овој Закон за прекршоци е неговата номотехничка сложеност, бидејќи во еден ист законски текст се систематизираат два потполно различни видови на прекршоци како казниви дела и две потполно различни правни постапки пред различни носители на државната власт – судство и управа. Истовремено, Законот содржеше и одредба според која со посебните материјални прописи може да се пропишуваат глоби за прекршоци надвор од рамките утврдени со Законот за прекршоци како општ пропис и системски закон. Оваа законска можност беше искористена на тој начин што со еноормно голем број материјални закони органите на државната управа предвидоа во својата надлежност и право да изрекуваат глоби од неколку илјади (понекогаш и десетици илјади) евра во денарска противвредност.

Ваквото законско решение трпеше бројни критики од бизнис-заедницата како најпогодена, од научната и стручната јавност чии претставници бараа итни измени на оваа одредба која овозможи две сериозни пореметувања на правниот поредок во државата: прво, пропишување на глоби за прекршок повисоки од казните за кривичните

дела утврдени во КЗ и второ, непочитување на начелото non bis in idem бидејќи зачестени се појавите кога едно лице се јавува како обвинет, осуден и казнет и во прекршочна и во кривична постапка за исто дело кое е пропишано како прекршок во некој материјален пропис, а истовремено и како кривично дело во КЗ.

Новиот Закон за прекршоци се донесе во 2015 година и во најголем дел е идентичен со претходниот Закон за прекршоци од 2006 година, при што се извршени извесни номотехнички промени и променета е нумерацијата на одредени одредби.

Најочекуваната промена во однос на намалувањето на глобите кои можат да ги изрекуваат прекршочните органи не само што не е содржана во последниот ЗП туку напротив, глобите остануваат непроменети, на места дури и зголемени, и си уште е присутна и одредбата која предвидува можност „исклучокот да остане правило“. ИВсушност ова значи дека има можност со посебни материјални прописи да се предвидуваат глоби поголеми од глобите утврдени со Законот за прекршоци.

Друга позначајна новина е воведувањето на двостепеност во прекршочната постапка во рамките на државната управа. Така, странката на која прекршочен орган изрекол прекршочна санкција, истата има право на жалба пред Државна комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка основана со посебен Закон за основање на Државната комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка. Ова законодавно искуство претставува посебен куриозитет, бидејќи досега не е забележан случај во кој се носи еден закон за основање на нов државен орган, а во друг закон да бидат пропишани овластувањата на новиот орган (ЗП), а во трет закон (ЗОУП) да се пропишани правилата за постапување на тој орган. За работата на новоформираната Државна комисија, иако постои две години, нема ниту еден податок. Нејзината широка надлежност да одлучува како второстепен орган за сите прекршочни и инспекциски постапки беше најверојатно причина за утврдување на исклучително високи плати за нејзините членови, но затоа пак зачудува фактот што отсутнуваат анализи за работата на Комисијата, стратегија или програма за идното работење, статистички податоци за нејзината ефикасност, квалитетот и транспарентноста. Официјалната интернет-страница на Комисијата не содржи ниту еден

релевантен податок за анализа. Со оглед на фактот дека беше обезбедена редовна правна заштита против решенијата за прекршок, донесени од органи на државна управа со претходниот ЗП преку правото на тужба за поведување управен спор, како и тоа дека инспекциските постапки се само вид управни постапки за кои веќе постои второстепен државен орган, се поставува прашањето за причините и мотивите за формирање на оваа Комисија.

Ваквите решенија во новиот ЗП кои овозможуваат органи на управа да изрекуваат глоби во милионски износи и судска заштита која не го одлага нивното извршување што се спроведува од страна на УЈП во даночна постапка, ни оддалеку не соодветствува на поимот прекршок определен како „помало неправо од сторено кривично дело“. За помало неправо следува поедноставна постапка и поблаги санкции што е сосем спротивно на определбата на постојниот ЗП. Ако се тргне од тоа дека разликата меѓу прекршоците и кривичните дела е само квантитативна (помало наспроти поголемо неправо) тогаш останува отворено прашањето зошто висината на глобите утврдени во ЗП и КЗ е обратнопропорционална со висината на неправото. Ваквите законски решенија се неправични, нефер и неоправдани.

Висината на глобите, како и правилата за правна заштита на граѓаните од евентуални незаконски решенија за прекршоци пропишани со ЗП, ја доведуваат под прашање доследната примена на начелата на владеење на правото, правната сигурност, правичноста и сразмерноста.

Се забележува постоење на инфлација од прекршоци во надлежност на несудски прекршочни органи, како и огромен број закони со кои се утврдуваат овие прекршоци и висината на глобите за нивно сторување.

Заради сето ова потребно е сеопфатна анализа на содржината и имплементација на законската рамка за прекршоците која ќе укаже на начините и критериумите за разграничување на поимите судски прекршој и административен престап.

Распонот на висината на глобите треба да се утврди со закон и да се ограничи можноста да се отстапува од него со посебните материјални закони.

Се чувствува потреба од тоа да се ревидираат прекршочните санкции со тоа што, меѓу останатото, ќе се воведо опомена како вид санкција за правните лица. Можноста да се изрекува опомена за физички лица да се стимулира, бидејќи иако истата е предвидена со ЗП, ретко се изрекува во пракса.

5.4. Граѓанско-правна област

Сеопфатната реформа на граѓанско-правниот систем во Република Македонија започна во 2011 година со започнување на кодификација на граѓанското право со цел подобрување на квалитетот во регулирањето на граѓанското право, како и надминување на оние правни празнини со кои во моментот се соочуваат правните практичари при примена на граѓанско-правните норми. Реформата е планирано да се спроведе во четири граѓанско-правни области и тоа стварно-правните односи, облигационите односи, наследно-правните односи и семејно-правните односи. Регулирањето на трите сфери од граѓанско правната област се во напредна фаза на подготовка и истите се усогласени со најновото европско законодавство кое ги покрива овие сфери, како и трендовите на современите правни системи. Со оглед на веќе долгогодишната примена на Законот за сопственост и други стварни права донесен во 2001 година и потребата за негово усогласување со другите прописи кои ги покриваат стварно-правните односи се планира подготовка на нов Закон за сопственост и други стварни права. Откако ќе биде проценето дека е воспоставен систем на функционални граѓанско-правни норми ќе се пристапи кон кодификација на целокупната граѓанско-правна материја.

Високите суми за обесштетувањата од клеветата и навреда против новинари и носители на јавни функции ќе бидат сведени на симболични износи.

Во делот на процесните закони реформата беше направена со донесувањето на новиот Закон за парнична постапка (ЗПП) во 2005 година и измените од 2010 и 2015 година ЗПП придонесе значително да се скрати траењето на постапката и да се намали преоптовареноста на судовите со изземање од судска надлежност на платните налози и оставинските постапки кои долги години го оптоваруваа судскиот систем. Меѓутоа,

практичната примена на дел од новите одредби особено оние кои се однесуваат на вкрстеното испрашување, задолжителното вештачење со поднесување на самата тужба и слично, укажува на потребата да се преиспитаат овие одредби со организирање на јавни расправи и дебати со вклучување на пошироката научна и стручна јавност.

Законот за вештачење е донесен во 2009 година. Сепак, заради воочени проблеми во примената на одредени норми од постојното законско решение, особено во делот на влезот во професијата вештак преку полагање на електронскиот испит за вештаци, и начинот на креирањето на електронското полагање, значително се отежна влезот во професијата, заради што ќе се пристапи кон подготовка на измени на постојното законско решение.

6. ПРАВНА РАМКА НА ПРАВОСУДНИОТ СЕКТОР

6.1. Нормативна рамка

- Устав на Република Македонија (Службен весник бр. 52/1991, 31/1998, 91/2001, 84/2003, 107/2005, 3/2009 и 49/2011);
- Закон за судовите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 58/2006, 62/2006, 35/2008 и 150/2010);
- Закон за Судскиот совет на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 60/2006, 69/2006, 150/2010, 100/2011, 20/2015 и 61/2015);
- Закон за Академија за судии и јавни обвинители („Службен весник на Република Македонија“ бр. 20/2015, 192/2015 и 231/2015);
- Закон за извршување на одлуките на ЕСЧП („Службен весник на Република Македонија“ бр. 67/2009 и 43/2014);
- Закон за судскиот буџет („Службен весник на Република Македонија“ бр. 60/2003; 37/2006; 103/2008 и 145/2010);
- Закон за платите на судиите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 110/2007, 103/2008; 161/2008; 153/2009; 67/2010; 97/2010; 135/2011 и 231/2015);
- Закон за судска служба („Службен весник на Република Македонија“ бр. 43/2014, 33/2015, 98/2015 и 6/2016);
- Закон за управување со движењето на предметите во судовите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 171/2010);
- Закон за јавно обвинителство („Службен весник на Република Македонија“ бр. 150/2007 и 111/2008);
- Закон за Советот на јавните обвинители („Службен весник на Република Македонија“ бр. 150/2007 и 100/2011);
- Закон за плати на јавните обвинители („Службен весник на Република Македонија“ бр. 153/2009; 67/2010; 97/2010 и 231/2015);
- Закон за јавнообвинителска служба („Службен весник на Република Македонија“ бр. 62/2015, 231/2015 и 11/2016);

- Закон за јавно обвинителство за гонење на кривичните дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 159/2015);
- Закон за бесплатна правна помош („Службен весник на Република Македонија“ бр. 161/2009, 185/2011, 27/2014 и 104/2015);
- Закон за адвокатурата („Службен весник на Република Македонија“ бр. 59/2002, 60/2006, 29/2007, 106/2008, 135/2011, 113/2012 и 148/2015);
- Закон за нотаријатот („Службен весник на Република Македонија“ бр. 72/2016 и 142/2016);
- Закон за извршување („Службен весник на Република Македонија“ бр. 72/2016 и 142/2016);
- Закон за медијација („Службен весник на Република Македонија“ бр. 188/2013, 148/2015, 192/2015 и 55/2016);
- Кривичен законик („Службен весник на Република Македонија“ бр. 37/1996, 80/1999, 4/2002, 43/2003, 19/2004, 81/2005, 60/2006, 73/2006, 7/2008, 139/2008, 114/2009, 51/2011, 135/2011, 185/2011, 142/2012, 166/2012, 55/2013, 82/2013, 14/2014, 27/2014, 28/2014, 41/2014, 115/2014, 132/2014, 160/2014, 199/2014, 196/2015 и 226/2015);
- Закон за кривична постапка („Службен весник на Република Македонија“ бр. 150/2010, 100/2012 и 142/2016);
- Закон за правда за децата („Службен весник на Република Македонија“ бр. 148/2013);
- Закон за извршување на санкциите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 2/2006, 57/2010, 170/2013, 43/2014, 166/2014, 33/2015, 98/2015 и 11/2016);
- Законот за меѓународна соработка во кривичната материја („Службен весник на Република Македонија“ бр.124/2010);
- Закон за пробација („Службен весник на Република Македонија“ бр. 226/2015);
- Закон за прекршоците („Службен весник на Република Македонија“ бр. 124/2015);
- Закон за управните спорови („Службен весник на Република Македонија“ бр. 62/2006 и 150/2010);

- Закон за општата управна постапка („Службен весник на Република Македонија“ бр.124/2015);
- Закон за парничната постапка („Службен весник на Република Македонија“ бр. 79/2005, 110/2008, 83/2009, 116/2010 и 124/2015);
- Закон за облигационите односи („Службен весник на Република Македонија“ бр. 18/2001, 4/2002, 5/2003, 84/2008, 81/2009, 161/2009 и 123/2013);
- Закон за сопственост и други стварни права („Службен весник на Република Македонија“ бр. 18/2001; 92/2008; 139/2009 и 35/2010);
- Закон за наследување („Службен весник на Република Македонија“ бр.47/1996) ;
- Закон за правосудниот испит („Службен весник на Република Македонија“ бр.137/2013 и 153/2015) и
- Закон за граѓанска одговорност за навреда и клевета („Службен весник на Република Македонија“ бр. 143/2012)

6.2. Други релевантни документи:

- Стратегија за реформа на правосудниот систем 2004-2007 со Акционен план;
- Стратегија за информатичко комуникациска технологија во правосудството 2007-2010;
- Стратегија за реформа на казненото право 2007-2010;
- Национална стратегија за развој на пенитенцијарен систем 2015-2019;
- Стратегија за развој на пробациска служба во РМ 2013-2016;
- Стратешки план на Министерството за правда;
- Национална програма за усвојување на правото на ЕУ 2017-2019;
- Државна програма за превенција и репресија на корупцијата и превенција и намалување на појавата на судир на интереси со Акционен план 2016-2019; и
- Предлог на граѓански организации за итни демократски реформи јули 2017.

6.3. Меѓународни извештаи за Република Македонија:

- Годишен извештај за напредокот на Република Македонија на Европската комисија за 2016, 2015, 2014, 2013 и 2012 година;
- Препораки од групата на високи експерти за системските прашања за владеење на правото кои се однесуваат на следењето на комуникациите откриени во Пролетта 2015 година, јуни 2015 година;
- Итни реформски приоритети на Европската комисија за Република Македонија, јуни 2015;
- Подготовка на програмата на ЕУ за поддршка на правосудниот сектор, јули 2014;
- Извештај за евалуација на ГРЕКО за РМ –четврт круг, декември 2013;
- Извештај за усогласеност на ГРЕКО за РМ – четврт круг, Јули 2016;
- Европска комисија за ефикасност на правдата (СЕРЕЈ) – Извештај за евалуација на Европските правосудни системи и ефикасност и квалитет на правдата – последно издание 2016 (податоци 2014); и
- Мислење на Венецијанска Комисија за законите за дисциплинска одговорност и евалуација на судии на Република Македонија, декември 2015.

6.4. Листа на меѓународни документи за независноста на судството

6.4.1. Документи на ООН за независноста на судството

- Универзална декларација за човековите права
- Меѓународен пакт за граѓанските и политичките права
- Основни начела за независноста на судството и Процедури за ефективна примена на Основните принципи за независноста на судството
- Универзална декларација за независноста на судството

6.4.2. Документи на Советот на Европа за независноста на судството

- Препорака CM/Rec. (94) 12 на Комитетот на министри на земјите членки за независноста, ефикасноста и улогата на судиите
- Препорака CM/Rec. (2010) 12 на Комитетот на министри на земјите членки за независноста, ефикасноста и одговорноста на судиите
- Европска повелба за статусот на судиите (1998)
- Голема повелба (*MagnaCarta*) на судиите
- Венецијанска комисија, Извештај за независноста на судскиот систем (2010)

- Мислења на Консултативниот совет и европските судии (19 мислења)
- Европски водич за етиката и постапувањето на јавните обвинители (Водич од Будимпешта усвоен на општата конференција на обвинители на Европа од 2005 година)

6.4.3. Други документи за независноста на судството

- Универзалната повелба на судиите
- Судиската повелба во Европа
- *Mt. Scopus* одобрени и ревидирани меѓународни стандарди за независност на судството
- *(Bengalor)* Кодекс на однесување на судиите
- Европска мрежа на судски совети, Развој на минимални судски стандарди I-V (избор, оценување, независност, дисциплински постапки итн.)

6.5. Пракса на ЕСЧП