

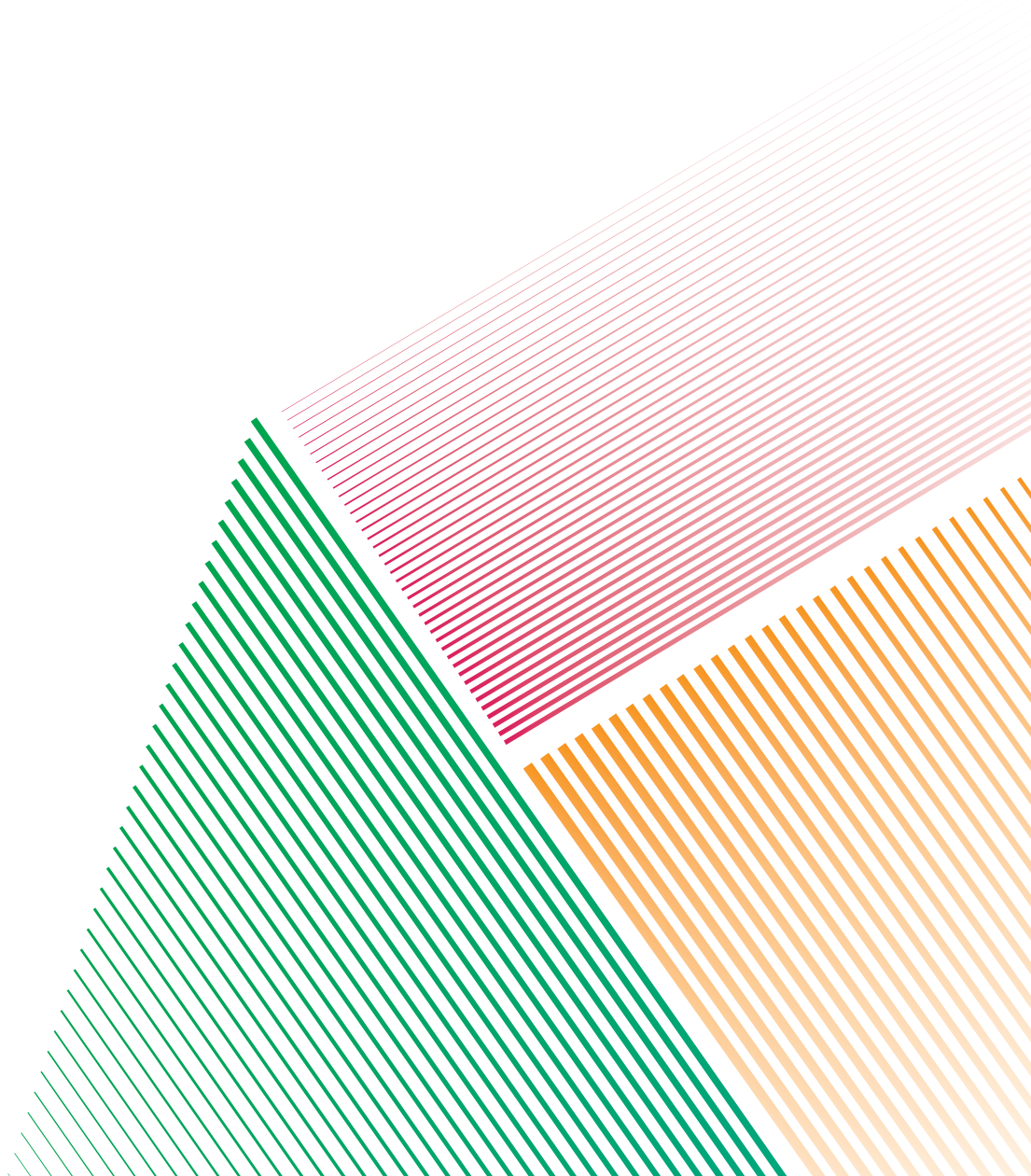


БЛУПРИНТ ГРУПА
за реформи во правосудството

АНАЛИЗА НА СПРОВЕДУВАЊЕТО НА СТРАТЕГИЈАТА ЗА РЕФОРМА НА ПРАВОСУДНИОТ СЕКТОР (2017-2022) ЗА ПЕРИОДОТ ОД 2018/2019 ГОДИНА

СКОПЈЕ, 2019

**АНАЛИЗА НА СПРОВЕДУВАЊЕТО
НА СТРАТЕГИЈАТА ЗА РЕФОРМА
НА ПРАВОСУДНИОТ СЕКТОР (2017-2022)
ЗА ПЕРИОДОТ ОД 2018/2019 ГОДИНА**



АНАЛИЗА НА СПРОВЕДУВАЊЕТО НА СТРАТЕГИЈАТА ЗА РЕФОРМА НА ПРАВОСУДНИОТ СЕКТОР (2017-2022) ЗА ПЕРИОДОТ ОД 2018/2019 ГОДИНА

Издавач:

Хелсиншкиот комитет за човекови права на Република Македонија претставуван од претседателот, **проф. д-р Гордан Калаџиџиев**

Уредник:

Уранија Пировска – извршна директорка на Хелсиншкиот комитет за човекови права на Република Македонија

Автори:

Анализа:

Дарко Аврамовски – Коалиција Сите за правично судење

Сибел Амет – Хелсиншки комитет за човекови права

Ива Цоневска – Институт за европска политика

Мирослав Драганов – Институт за човекови права

Гоце Коцевски – Македонско здружение на млади правници

Жарко Хаџи-Зафиров – Центар за правни истражувања и анализи

Анекси:

Натали Петровска – Коалиција Сите за правично судење

Мирослав Драганов – Институт за човекови права

Лектор:

Дејан Василевски

Графички дизајн и печатење:

Релатив

CIP - Каталогизација во публикација

Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје
347.97/.99(497.7)"2018/19"(047.31)

АНАЛИЗА на спроведувањето на стратегијата за реформа на правосудниот сектор (2017-2022) за периодот од 2018/2019 година / [автори Дарко Аврамовски ... и др.]. - Скопје : Хелсиншки комитет за човекови права на Република Македонија, 2019. - 73 стр. ; 25 см

Други автори: Сибел Амет, Ива Цоневска, Мирослав Драганов, Гоце Коцевски, Жарко Хаџи- Зафиров, Натали Петровска

ISBN 978-608-4790-53-2

1. Аврамовски, Дарко [автор] 2. Амет, Сибел [автор] 3. Цоневска, Ива [автор] 4. Драганов, Мирослав [автор] 5. Коцевски, Гоце [автор] 6. Хаџи-Зафиров, Жарко [автор] 7. Петровска, Натали [автор]

а) Правосуден систем - Реформи - Македонија - 2018-2019 - Истражувања

COBISS.MK-ID 110563594

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

СОДРЖИНА:

I. ДЕЛ	7
1. Листа на кратенки.....	8
2. Вовед.....	9
3. Методологија.....	13
II. ДЕЛ	21
1. Закон за кривична постапка.....	22
2. Кривичен законик на РСМ.....	26
3. Закон за Јавното обвинителство и СЈО.....	30
4. Закон за Академијата за судии и обвинители.....	36
5. Законзасудовите.....	45
6. Закон за Судскиот совет.....	50
7. Закон за Советот на јавни обвинители.....	54
8. Закон за бесплатна правна помош.....	56
9. Закон за извршување.....	59
10. Закон за нотаријат.....	62
11. Закон за управен спор.....	65
12. Закон за прекршоци.....	70
III. ДЕЛ	73
1. Заклучоци.....	74
2. Препораки.....	75
IV. ДЕЛ	77
Анекс 1: Посебна анализа за интегрирањето на СЈО.....	78
Анекс 2: Посебна анализа за работењето на Судскиот совет и Советот на јавни обвинители.....	84
V. ДЕЛ	91
Библиографија.....	92

I. ДЕЛ



1. ЛИСТА НА КРАТЕНКИ

ЕК	Европска комисија
ЕУ	Европска унија
СЈО	Специјално јавно обвинителство
ЗЈО	Закон за Јавното обвинителство
КЗ	Кривичен законик
ЗКП	Закон за кривична постапка
ПИМ	посебни истражни мерки
ОЈОГОКК	Основно јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција
ОТА	Оперативно-техничка агенција
АРМ	Армија на Република Македонија
ЕСЧП	Европски суд за човекови права
ПВР	Процена на влијанието на регулативата
АКМИС	Автоматизиран информациски систем за управување со судските предмети
АСЈО	Академија за судии и јавни обвинители
ГРЕКО	Група држави против корупција
ЕНЕР	Електронски национален регистар на прописи на Република Северна Македонија
ЗАСЈО	Закон за Академијата за судии и јавни обвинители
ИКТ	Информатичка комуникациска технологија
МИОА	Министерство за информатичко општество и администрација
СДСМ	Социјалдемократски сојуз на Македонија
ДУИ	Демократска унија за интеграција
РМ	Република Македонија
РСМ	Република Северна Македонија
ТАИЕКС	Техничка помош и размена на информации при Европската комисија
УО	Управен одбор
ЗБПП	Закон за бесплатна правна помош

2. **ВОВЕД**

Со години наназад, оцените за правосудниот систем и владеењето на правото во меѓународните извештаи забележуваа уназадување во реформите со особени забелешки за заробување на државата и селективна правда. По првпат, во Извештајот на Европската комисија на земјата за 2018 година¹ беше констатиран добар напредок во спроведувањето на реформите во правосудниот систем врз основа на Стратегијата за реформа на правосудниот сектор. Добриот напредок во реформата на правосудството беше констатирана и во 2019 година од страна на Европската комисија² врз основа на реализацијата на активностите од Стратегијата. Особено беше нагласена отвореноста и транспарентноста на процесот со вклучување на граѓанските организации во сите фази на имплементацијата на јавните политики.

Со промената на власта во 2017 година и по воспоставувањето на новата влада на РСМ, предводена од коалицијата на СДСМ и ДУИ, почна процес на планирање на реформите неопходни за почнување на пристапните преговори со ЕУ. Најпрвин, во 2017 година беше донесен Планот 3-6-9³, што се темелеше на препораките на Венецијанската комисија и на Високата експертска група за системски прашања за владеење на правото предводена од Рајнхард Прибе⁴, со што се предвиде инкорпорирање на забелешките на Европската комисија во корпусот на нови закони. Врз динамиката на реализација на предвидените мерки, согласно Стратегијата и владините планови 3-6-9 и 18, влијаеше и склучувањето на Преспанскиот договор за надминување на спорот околу името со Република Грција, референдумското изјаснување и уставните измени во Собранието за промена на името. Меѓутоа, политичката криза и паралелниот политички процес за конечно решавање на деценискиот билатерален спор со соседна Грција околу името на државата придонесоа за значително одолжување на реформите, но и креирање на одредени политички компромиси што не се одразија толку позитивно на спроведувањето на реформата во правосудниот сектор.

Граѓанските организации што многу години работат на воспоставување на принципот на владеење на правото, почитување на човековите права и воспоставување на независен, непристрасен и, пред сè, неполитизиран правосуден систем, свесни за моментумот и за неопходноста овие реформи да бидат квалитетни и успешни, се вклучија со својата експертиза на ова поле во целиот процес. Во рамките на Блупринт групата за итни демократски реформи беше формирана подгрупа за реформа на правосудниот систем

1 Извештај за напредокот за 2018, линк: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-report.pdf>.

2 Извештај за напредок за 2019, линк: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-north-macedonia-report.pdf>.

3 Влада на РСМ, План 3-6-9, линк: <https://vlada.mk/sites/default/files/programa/2017-2020/Plan%203-6-9%20MKD.pdf>.

4 Извештајот на Високата експертска група за системски прашања за владеење на правото (Прибе), линк: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/urgent_reform_priorities_mk.pdf.

за промоција и поддршка за спроведување на квалитетни, инклузивни и транспарентни реформи, што како долгорочна цел ќе имаат воспоставување на принципот на владеење на правото и враќање на довербата на граѓаните во правосудните органи и судството. Групата ја сочинуваат Хелсиншкиот комитет за човекови права на Република Македонија, Коалицијата „Сите за правично судење“, Македонското здружение на млади правници, Институтот за европски политики, Институтот за човекови права, Центарот за правни истражувања и анализи и Фондацијата Отворено општество – Македонија. Предлогот на Блупринт групата за демократски реформи беше вклучен во владиниот План 3-6-9, а подоцна во работата на Советот за следење на реформите во правосудството што овозможи транспарентен и инклузивен процес за спроведување на реформите. Од Планот 3-6-9 подоцна, во ноември 2017 година, произлезе Стратегија за реформа на правосудниот сектор 2017-2022 со Акциски план⁵, документи со кои детално се разработија мерките и активностите за спроведување на реформите во правосудниот систем. Со стратегијата беше предвидено поголемиот дел од мерките и активностите од Стратегијата и Акцискиот план да бидат завршени заклучно со септември, односно декември 2018 година. Меѓутоа, процесот за решавање на спорот со името делумно придонесе за непочитувањето на овие рокови, по што Владата на РСМ, во октомври 2018 година, донесе План 18⁶, со кој во најголем дел само се пролонгираа роковите за дел од мерките предвидени со Стратегијата за реформа на правосудниот сектор 2017-2022 и нејзиниот Акциски план.

Со оглед на важноста за спроведување на реформските мерки и активности предвидени во Стратегијата за реформи во правосудниот сектор 2017-2022 и Акцискиот план, со поддршка на Фондацијата Отворено општество – Македонија, организациите од Блупринт групата во јули 2018 година почнаа со заедничка акција за следење на судските реформи и застапување за нивно спроведување – „ЗА ПРАВДА“.

Оваа заедничка акција произлезе од потребата за транспарентно, навремено и отчетно спроведување на реформите во правосудниот систем. Тоа можеше да се постигне преку зголемено учество и влијание на граѓанските организации во процесот на спроведувањето на Стратегијата за реформи во правосудството (2017-2022) и Акцискиот план, особено со следење на почитувањето на временската рамка утврдена со Акцискиот план, транспарентноста на процесот, нивото на вклученост на засегнатите страни и граѓанскиот сектор и напредокот во однос на спроведувањето на реформите.

Следењето на реформите и работењето на правосудството е редовна активност на организациите што се дел од оваа заедничка акција, а нејзина главна цел е зголемено влијание на граѓанските организации врз процесот на спроведување на Стратегијата за реформа на правосудниот сектор (2017-

5 Министерство за правда – Стратегијата за реформи во правосудниот сектор, линк: http://www.pravda.gov.mk/Upload/Documents/Strategija%20i%20akciski%20plan_MK-web.pdf.

6 Секретаријат за европски прашања, „План 18“, линк: <http://www.sep.gov.mk/data/file/Dokumenti/Plan.18.MKD.pdf>.

2022) и зајакнување на независноста и непристрасноста на судството. Организациите беа особено фокусирани на **следењето** на спроведувањето на Стратегијата во однос на почитувањето на временската рамка утврдена со Акцискиот план, транспарентноста на процесот, нивото на вклученост на засегнатите страни и граѓанскиот сектор, **оценувањето** на квалитетот на предложените закони и политики и **влијаење** на процесот на реформи во правосудството преку изработка и доставување препораки засновани на докази за предложените закони и политики и унапредување на јавната дебата.

Преку остварување на целите на овој проект, граѓаните и другите заинтересирани страни очекуваа да добијат независни, непристрасни и професионални правосудни органи, што ќе ја гарантираат заштитата на човековите права и слободи и еднаквоста на сите субјекти во државата.

Овој проект се спроведуваше во периодот од јули 2018 до јуни 2019 година, а граѓанските организации од Блупринт групата, преку следење на процесот за донесување на законите, преку активно учество во работните групи или следење на работата на тие работни групи, преку Советот за следење на реформите, преку проверка на повеќе извори, го следеше спроведувањето на Стратегијата 2017-2022 и Акцискиот план, но и имплементацијата на донесените закони. Организациите мониторираа 13 закони: Законот за кривична постапка, Законот за Јавното обвинителство, Кривичниот законик, Законот за Академијата за судии и јавни обвинители, Законот за судовите, Законот за Судскиот совет на РСМ, Закон за Советот на јавни обвинители, Законот за адвокатура, Законот за бесплатна правна помош, Законот за нотаријат, Законот за извршување, Законот за управните спорови и Законот за прекршоците.

Генерално, за целиот овој период, во однос на погореутврдените параметри, може да се заклучи дека целиот процес на спроведување на Стратегијата и Акцискиот план беше делумно транспарентен и инклузивен, а иако временската рамка за донесување на наведените закони беше во целост пречекорена, сепак во овој извештаен период, и покрај опструкциите од претходниот претседател на државата, беа донесени вкупно осум од 13-те монитирани закони.

Сепак, многу важни закони за владеењето на правото останаа закочени заради спроведување на лични и партиски агенди, на пример Законот за кривична постапка и Законот за Јавно обвинителство, со кој треба да се уреди и статусот на СЈО.⁷

Анализата на спроведувањето на Стратегијата и Акцискиот план за периодот 2018/2019 ќе даде подетален и длабински осврт на целиот процес, извлекувајќи заклучоци од кои ќе произлезат препораки за понатамошно спроведување на реформските процеси.

⁷ Реакција на граѓанските организации за (не)интегрирање на СЈО во Јавното обвинителство, линк: <http://www.mhc.org.mk/announcements/914?locale=mk#.XQDWVogzZPY>; и конкретни решенија од Блупринт групата за предлог-законот за Јавното обвинителство, линк: <http://www.mhc.org.mk/announcements/942?locale=mk#.XQDWCogzZPY>.

Блупринт групата останува посветена на овие процеси и со своето искуство и со својата експертиза ќе продолжи да придонесува за целосно, квалитетно, транспарентно и инклузивно спроведување на реформите во правосудниот систем, со цел воспоставување на принципот на владеење на правото, враќање на довербата на граѓаните во судството и успешни евроинтеграции.

3. МЕТОДОЛОГИЈА

Оваа методологија се користеше за изготвување анализа на спроведувањето на Стратегијата за реформа во правосудниот сектор (2017-2022) во периодот 2018/2019 година преку следење и евалуација на донесувањето на дел од законите предвидени во Стратегијата 2017-2022⁸ со посебни делови (анекси) за напредокот во однос на спроведувањето на реформите што се однесуваат на три институции: Судскиот совет, Советот на јавни обвинители и вклучувањето на Специјалното јавно обвинителство во системот на обвинителството.

Предмет на следење и евалуација беа следени следните закони:

- >>> Закон за адвокатура;
- >>> Закон за Академијата за судии и јавни обвинители;
- >>> Закон за бесплатна правна помош;
- >>> Закон за извршување;
- >>> Закон за Јавното обвинителство;
- >>> Закон за кривична постапка;
- >>> Закон за нотаријат;
- >>> Закон за правосуден испит;
- >>> Закон за прекршоците;
- >>> Закон за Советот на јавни обвинители;
- >>> Закон за судовите;
- >>> Закон за Судскиот совет на РСМ;
- >>> Закон за управни спорови;
- >>> Кривичен законик.

Во посебни анекси се следени Судскиот совет на Република Северна Македонија и Советот на јавни обвинители, а вклучувањето на Специјалното јавно обвинителство во системот на обвинителството е предмет на анализа на случај.

Мониторингот претставува континуиран процес на систематско собирање податоци согласно со утврдени индикатори, со цел следење на степенот на прогрес (напредок) и на реализацијата на поставените цели и политики.⁹

Евалуацијата претставува¹⁰ методолошка и објективна процена на спроведувањето и на резултатите од тековна или од завршена јавна политика. Намерата е да се утврди релевантноста и исполнувањето на целите, ефикасноста, ефективностa, како и влијанието и одржливоста на јавната политика што е предмет на евалуација.

8 Министерство за правда, Стратегија за Реформа на правосудниот сектор за периодот 2017-2022 со Акциски план.

9 Шикова, „Методологија за мониторинг и евалуација на јавните политики од Поглавјето 23 – правосудство и фундаментални права од законодавството на Европската унија“.

10 Ibid.

Најчесто се дефинираат два типа евалуација,¹¹ а тоа се:

1. Евалуација на процесот (формална) – генерално, се одвива пред и за време на спроведувањето на политиката, со цел да се преземат навремени мерки и да се подобрат перформансите, односно да се одреди под кои услови политиката или проектот подобро ќе се реализираат.
2. Евалуација на влијанието (сумарна) – најчесто се прави по завршување или по имплементација на политиката и, всушност, одговара на прашањето – дали политиката била успешна и колкави се ефектите од неа.

Иако двата процеса се паралелни еден со друг, односно се одвиваат посебно, сепак нужно е да ги минат следниве основни фази по кои се спроведуваат:

- >>> Развој на индикатори;
- >>> Утврдување критериуми за мониторинг и за евалуација;
- >>> Поставување систем за прибирање информации во однос на индикаторите;
- >>> Собирање и документирање на информациите;
- >>> Анализа на информациите;
- >>> Употреба на информациите.

Основното истражувачко прашање на оваа анализа е: Како се спроведуваат мерките и активностите утврдени за определени закони во Стратегијата за реформа на правосудниот сектор, со посебен осврт на работата на Судскиот совет и Советот на јавни обвинители и интегрирањето на СЈО во системот на Јавното обвинителство? За таа цел, анализата и методологијата врз основа на која е изработена анализата се темелат на мониторинг и евалуација на спроведувањето на Стратегијата за реформа на правосудниот сектор, со посебен осврт во посебни анекси, за работата на Судскиот совет и Советот на јавни обвинители и интегрирањето на Специјалното јавно обвинителство во системот на Јавното обвинителство.

11 Ibid.

МЕТОДИ ЗА ПРИБИРАЊЕ ПОДАТОЦИ ЗА ИЗРАБОТКА НА АНАЛИЗАТА¹²

Преглед на документација и статистички податоци (деск анализа)

Стратегија за реформа на правосудниот сектор 2017-2022 со Акциски план, План 18, Единствениот национален електронски регистар на прописи (<https://ener.gov.mk>), коментари на Единствениот национален електронски регистар на прописи, интернет-страници на релевантни институции (Министерство за правда, Собрание на Република Северна Македонија, интернет-страници на Советот за јавни обвинители и Судскиот совет, интернет-страница на Академијата за судии и јавни обвинители, интернет-страница на Адвокатска комора).

Релевантните закони пред донесувањето, нацрт предлог-законите, предлог-законите што се во собраниска процедура, закони што се објавени во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

Секундарни истражувања во областите што се предмет на истражување и меѓународни извештаи во областа.

Метод на непосредно набљудување

Седниците на Судскиот совет и Советот на јавни обвинители. Седниците беа следени од аспект на избор на судии, обвинители, членови на Судскиот совет, Советот на јавни обвинители, од аспект на претставување на кандидатите и образложување на одлуките.

Кривично-правните судски постапки, во однос на проблемите што се адресираат со новите законски решенија (пред сè, во однос на кривичната отстапка) и потенцијалните можности за судир на надлежности што можат да произлезат во однос на надлежноста на СЈО со ОЈОГОКК.

Метод на директно набљудување преку вклученоста во работните групи во однос на транспарентноста и вклученоста во процесот на носење на новите законски решенија.

Метод на директно набљудување преку учеството на седниците на Советот за следење на имплементација на Стратегијата за реформа на правосудниот сектор во однос на транспарентноста и вклученоста во процесот на носење на новите законски решенија.

Барања за пристап до информации од јавен карактер

Барања за пристап до информации од јавен карактер беа испратени во однос на вклученоста на клучните чинители во подготовка на законите (онаму каде што истражувачите не се директно вклучени во работните групи), како и во однос на делот на имплементација на законите.

¹² Овде е даден севкупен преглед на методите за прибирање информации, додека за секоја од областите што се предмет на мониторинг и евалуација е даден преглед на планот за собирање информации во плановите за мониторинг и евалуација.

Интервјуа (полуструктурирани)

Полуструктурирани интервјуа се користени во однос на новиот Закон за Академијата за судии и јавни обвинители, како и за подготовката на студијата на случај за интегрирањето на Специјалното јавно обвинителство во системот на Јавното обвинителство. Во однос на Законот за Академијата за судии и јавни обвинители беше спроведено едно интервју со директорката на Академијата за судии и јавни обвинители во однос на пречките со кои се соочува Академијата при имплементација на законот што е во сила, консултациите и вклученоста на АСЈО во изработка на новото законско решение, како и во однос на проблемите што се лоцираат со предлог-законот за Академијата за судии и јавни обвинители. Спроведени се и две интервјуа во однос на предлог-решението за интегрирање на СЈО во системот на Јавното обвинителство. Две интервјуа ќе бидат спроведени со јавен обвинител од Специјалното јавно обвинителство и правен експерт за кривично-процесно право во однос на предизвиците за интегрирање на СЈО во системот на Јавното обвинителство, со цел да се зачува автономноста на ова обвинителство, можниот судир на надлежности со ОЈОГОКК, како и за начинот на досегашно функционирање на СЈО.

АНАЛИЗА НА СОБРАНИТЕ ИНФОРМАЦИИ

Квалитативна анализа

Беше спроведена квалитативна анализа согласно предвидениот план за мониторинг и евалуација од аспект на транспарентноста, вклученоста во процесот на носење на законите, проблемите поради кои се предлагаат нови решенија, како и проблемите што се адресираат. Квалитативна анализа ќе се спроведе и во делот на имплементацијата на законските решенија, како и од аспект на работата на Судскиот совет и Советот на јавни обвинители. Предмет на квалитативна анализа беше и интегрирањето на СЈО во системот на Јавното обвинителство, како и предизвиците од интегрирањето. Ќе бидат користени следните квалитативни методи:

- Анализа на документи (содржина)/преглед на документација (канцелариска анализа) беше спроведена во однос на мерките, роковите и активностите утврдени во Стратегијата за реформа на правосудниот сектор и Планот 18. Преглед на следење беше и единствениот национален регистар на прописи (ЕНЕР) во кој се гледаа нацрт-предлозите на законите, извештаите за измена на законите од аспект на коментарите на законите, како и тоа дали е запазен начинот што е утврден за вклучување на засегнатите страни. Со барања за слободен пристап на информации од јавен карактер се анализираше вклученоста на граѓанските организации и другите засегнати страни во работните групи. Дополнително, со барање за пристап на информации од јавен карактер беше следена имплементацијата на дел од законите. Предмет на следење беа и записниците од седниците на Владата на РСМ, Судскиот совет, Советот на јавни обвинители, седниците на Управниот одбор на АСЈО, што се објавени на интернет-страниците на овие институции. Предмет на анализа беа и официјалните соопштенија и други релевантни информации, извештаи од интернет-страниците на надлежните институции. Беа анализирани одлуките на Судскиот совет и на Советот на јавни обвинители во однос на (не)изборот на судии и јавни обвинители од аспект на образложувањето на одлуките. Предмет на анализа беа и секундарните истражувања, како и меѓународните извештаи во областите што се предмет на анализа. Предмет на анализа беше и практиката на ЕСЧП, особено во однос на интегрирањето на СЈО во системот на Јавното обвинителство и употребата на доказите.
- Полуструктурирани интервјуа се користени во однос на новиот Закон за Академијата за судии и јавни обвинители, како и за подготовката на студијата на случај за интегрирањето на Специјалното јавно обвинителство во системот на Јавното обвинителство.
- Посебна анализа: Вклучувањето на Специјалното јавно обвинителство во системот на обвинителството, со посебен осврт на досегашното функционирање на СЈО и можните предизвици при интегрирањето.

- **Компаративен метод** – при анализата, се врши за споредба со искуствата од други држави и компаративни студии, за да се даде оценка на решенијата за интегрирање на СЈО во системот на Јавното обвинителство.
- **Метод на непосредно набљудување** се користи со вклученоста во работни групи за подготовка на закони, вклученоста во седниците на Советот за следење на имплементацијата на стратегијата за реформа на правосудниот сектор, присуство на седниците на Судскиот совет и Советот на јавни обвинители и набљудувањето на кривично-правните судски постапки.

Квантитативна анализа

Беше спроведена квантитативна анализа во однос на добиените статистички податоци што се предвидени со планот за мониторинг и евалуација, особено во однос на бројот на избрани судии, обвинители, членови на Судскиот совет и Советот на јавни обвинители по старите и новите законски решенија, број на предмети за БПП, висина на изречени прекршочни санкции, висина на нотарски и извршителски трошоци.

Користени се користени следните квалитативни методи:

- **Увид и статистичка анализа** на прибраните податоци во однос на избрани судии, обвинители, членови на Судскиот совет и Советот на јавни обвинители по старите и новите законски решенија.
- **Увид и статистичка анализа** на висината на изречените прекршочни санкции, висината на нотарски и извршителски трошоци споредбено по старото и новото законско решение (индикативно колку би изнесувале).
- **Увид и статистичка анализа** во однос на бројот на предмети за БПП по стариот и новиот закон (доколку е применливо со оглед на периодот кога е донесен новиот закон).

Нормативна анализа

Спроведена е нормативна анализа со препораки во однос на претходните, предложените и новите законски решенија. Дополнително, преку нормативната анализа и со методот на компарација ќе бидат разгледани законски решенија за кои е можна колизија или, пак, потребно е потенцијално усогласување.

Ограничувања на методологијата

Предлог-методологијата овозможува процена на процесите на донесување на дел од законите што произлегуваат од Стратегијата за реформа на правосудниот сектор, почетна процена на спроведувањето на дел од нив во рамките на достапните информации и време за истражувањето. Анализата поради овие ограничувања дава ограничена процена за периодот на мониторинг, а дополнително, секако, доколку има потреба од долгорочно следење и процена на ефектите со сеопфатни податоци од институциите.

СТРУКТУРА НА АНАЛИЗАТА

ДЕЛ 1

На почетокот на анализата ќе има воведен дел и методологија во која ќе се сумираат применетите методи за прибирање и анализа на податоците.

ДЕЛ 2

Вториот дел од анализата е токму делот на следењето на имплементацијата на Стратегијата за реформа на правосудниот сектор 2017-2022 со Акциски план. За секој од законите што се предмет на мониторинг и евалуација според горенаведените планови и согласно спроведените анализи, се структурирани во следните поглавја:

- **Процес на донесување на законот** – во овој дел детално се елаборира целиот процес на носење на законот од аспект на транспарентноста, вклученоста и почитување на временските рокови што се содржани во Стратегијата за реформа на правосудниот сектор и Планот 18, согласно планот за мониторинг и евалуација што се однесува на транспарентноста, вклученоста и почитувањето на временските рокови.
- **Причини за донесување на законот** – во овој дел се бидат наведени слабостите на системот во однос на соодветната материја што се регулира со законот (применувајќи го планот за мониторинг и евалуација), како и образложенијата за донесување на соодветниот закон содржани во објаснувањата на ЕНЕР и во образложението дадено во предлог-законот.
- **Што предвидува/ат новиот/ите закон/законските измени** – во овој дел нормативно се анализираат новите решенија/предлог-решенија што се содржани со новиот/ите закон/законски измени. Во овој дел се квантитативно и квалитативно анализирани предлог-решенијата од аспект на проблемите што се адресираат и евентуалните проблеми што се отвораат (во корелација со претходното поглавје). Дополнително, во овој дел, согласно индикаторите наведени во планот за мониторинг и евалуација, се следи степенот на исполнување на стратешките насоки и мерки предвидени во Стратегијата за реформа на правосудниот сектор. Во овој дел е прикажана и имплементацијата на законите и предизвиците од имплементација на новите законски решенија. За дел од законите според планот за мониторинг и евалуација е направена компарација со претходните решенија, како и можната колизија со други законски решенија.
- **Заклучоци и препораки** – што произлегуваат од анализата за конкретниот закон.

АНЕКСИ:

- 1. Преглед на работата на Советите (Судскиот совет и Советот на Јавни обвинители) во мониторинг-периодот*
- 2. Студија на случај: вклучувањето на Специјалното јавно обвинителство во системот на обвинителството*

ДЕЛ 3

На крајот од анализата е прикажан преглед на користената литература.

II. ДЕЛ



1. ЗАКОН ЗА КРИВИЧНА ПОСТАПКА

ПРОЦЕС НА ДОНЕСУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ

а. Опис на процесот

Во Стратегијата за реформа на правосудниот сектор (2017-2022) за периодот од ноември 2017 до јули 2018 година беше предвидено изготвување закон за изменување и дополнување на Законот за кривичната постапка (ЗКП) заради: хармонизирање со новодонесените директиви на ЕУ поврзани со правото на толкување и преведување во кривичната постапка, правото на информирање во кривичната постапка, усогласување на заштитата на личните податоци во рамките на соработката во казнените предмети, редефинирање на одредбите за стандардите за правата, поддршка и заштита на жртвите на кривичните дела, разгледување и дополнување на веќе подготвените измени и дополнувања на ЗКП заради надминување на неуедначеното толкување и неуедначената практична примена на некои одредби, прецизирање на одредбите во однос на определувањето, продолжувањето и укинувањето на мерката притвор и прецизирање на одредбите за спогодувањето за кривична санкција.

Овој процес почна со формирање на работна група во ноември 2017 година, а продолжи со објавување на известување за почеток на процесот на 14 ноември 2017 година и објавување на извештајот ПВР и нацрт на предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за кривичната постапка на ЕНЕР¹³. Остатокот од процесот продолжи без информирање на јавноста сè до 30 октомври 2018 година, кога на 35. седница на Собранието на РСМ¹⁴ со 85 гласа „ЗА“ е усвоен предлог-законот за изменување и дополнување на ЗКП. Измените се фокусираа на надминувањето на слабостите во однос на посебните истражни мерки, особено во делот на следењето на комуникациите. Измените не ги адресираа поставените стратешки насоки од Стратегијата за реформи во правосудството, освен со минимална интервенција со која се укинува суспензивното дејство на жалбата во однос на решенијата за укинување на притворот, со која делумно се опфаќа стратешката мерка за прецизирање на одредбите во однос на определувањето, продолжувањето и укинувањето на мерката притвор.

На 13 ноември 2018 година на ЕНЕР беше објавено известување за почеток на процесот за подготовка на предлог на Законот за кривичната постапка, а со цел отстранување на недостатоците и усогласување на законот со најновите меѓународни стандарди во оваа област. На 19 ноември 2018 година на ЕНЕР беше објавен и текстот на нацрт предлог-законот за кривичната постапка, заедно со извештајот ПВР. Во оваа насока, слично како и со измените на ЗЈО и почнувањето на процесот на донесување на нов закон, се поставува прашањето за потребата

13 Сите документи достапни на: https://ener.gov.mk/default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_reg_detail&itemid=Lrvu7xkHHzJohy3L5xWCM9w==.

14 Записник од гласање на 35. седница на Собрание на РСМ од 30.10.2017 г. достапно на следниот линк: <https://www.sobranie.mk/materialdetails.nsp?materialId=f0229736-6e1c-4be7-9a98-0dbd52897869>.

и координацијата на надлежните институции во однос на менувањето на ЗКП и паралелното почнување процес за донесување на нов ЗКП, како и прашањето за евентуалните последици од ваквото често менување на регулативата.

б. Оцена на транспарентноста на процесот на донесување на законот

Процесот на донесување на измените и дополнувањата на ЗКП бележеше делумна транспарентност, со оглед на тоа што измените беа донесени во скратена постапка, без соодветна јавна расправа, ниту, пак, јавни дебати.

Сепак, известувањата за почнување на процесот, извештаите ПВР и законските текстови, како на измените на ЗКП, така и на новиот ЗКП беа јавно објавени на ЕНЕР. За жал, покрај ова, процесот за донесување на двата закона не вклучуваше редовно информирање на јавноста, па така од моментот на објавување на ЕНЕР, сè до изгласувањето на измените во Собранието, немаше информации за тоа во која фаза е процесот. Од друга страна, во текот на извештајниот период нема информации за напредокот во процесот на донесување на нов Закон за кривична постапка.

в. Оцена на инклузивноста на процесот на донесување на законот

Во процесот на подготовка на измените на постојниот ЗКП беше формирана работна група што се состоеше од универзитетски професори, судии, обвинители и адвокати, а сепак во работните групи не беа вклучени претставници на граѓанските организации, иако тоа беше предвидено во Акцискиот план на Стратегијата¹⁵.

Во поглед на паралелниот процес за носење на нов ЗКП, исто така е формирана работна група во која, покрај универзитетски професори, судии, обвинители и адвокати, вклучени се и надворешни експерти и консултанти, а повторно отсуствува вклученост на граѓанскиот сектор.

На изготвениот нацрт на предлог-ЗКП објавен на ЕНЕР, во текот на ноември 2018 година беа доставени коментари од страна на Македонското здружение на млади правници и Коалицијата „Сите за правично судење“¹⁶, што беа разгледани на последната работна средба на Комисијата, која работи на измени и дополнувања на овој закон, на 11 мај 2019 година, но сè уште нема информации за тоа дали овие коментари се прифатени или не.

г. Оцена на почитувањето на временската рамка

Покрај формирањето на работната група, другите активности се спроведени со задоцнување или, пак, се прескокнати целосно, како што се предвидените јавни расправи и дебати. Процесот на донесување на измените на ЗКП беше завршен со задоцнување од пет месеци, поточно беше предвидено да биде изгласан во мај 2018 година, но Собранието го усвои во октомври 2018 година. Во ноември 2018 година почна процесот за донесување на сосема нов ЗКП.

¹⁵ Акциски план за спроведување на Стратегијата за реформи во правосудниот сектор за периодот 2017-2020, достапен на: http://www.pravda.gov.mk/Upload/Documents/Strategija%20i%20akciski%20plan_MK-web.pdf.

¹⁶ Коментари на нацрт предлог-законот за кривичната постапка – <https://ener.gov.mk/default.aspx?>

ПРИЧИНИ ЗА ДОНЕСУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ

Причините за донесување на измените на ЗКП, согласно Стратегијата, се:

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

Од друга страна, согласно објавениот извештај ПВР, како и образложението во предлог-законот за изменување и дополнување на ЗКП, како причини се наведуваат и:

- >>> Надминување на слабостите во однос на посебните истражни мерки, особено во делот на следењето на комуникациите што беа наведени во извештаите на меѓународните организации, а особено во двата извештаи на Прибе.
- >>> Усогласување на примената на посебните истражни мерки (ПИМ) со формирањето на новата Оперативно техничка агенција (ОТА).
- >>> Интервенции со вклучување во опфатот на правосудната полиција на овластените службени лица на Министерството за одбрана кои работат на откривање и пријавување на кривични дела.

ШТО ПРЕДВИДУВА НОВИОТ ЗАКОН?

Измените и дополнувањето на ЗКП донесени на 30 октомври 2018 година предвидуваат:

- >>> Инкорпорирање на Воената полиција во правосудната полиција со што се дава овластување на јавните обвинители да издаваат наредби на единица на АРМ.
- >>> Преиначување на одредбата за суспензивното дејство на жалбата на решението за укинување на притворот, така што обвинетиот ќе се пушти на слобода дури и кога решението за укинување на притворот не е правосилно.
- >>> Проширување на основите за определување на ПИМ, како и лицата кон кои можат да се определат овие мерки.
- >>> Регулирање на постапката за спроведување на ПИМ, како и заштитата на личните податоци.
- >>> Воведување рокови за донесување решение за одобрување на обвинителен акт.

2. КРИВИЧЕН ЗАКОНИК

ПРОЦЕС НА ДОНЕСУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ

а. Опис на процесот

Согласно Стратегијата за реформа на правосудниот сектор (2017-2022) во периодот од јануари 2018 до декември 2018 година беше предвидено донесување на сосема нов Кривичен законик (КЗ) со цел усогласување со директивите на ЕУ од казнената област, внесување на сите кривични дела од други вонкривични прописи во КЗ, редефинирање на одредбите за одмерување на казните согласно насоките за престанување на важноста на Законот за одредување на видот и одмерување на висината на казната, вградување на принципот за неказнување на жртвите, согласно со меѓународните стандарди, ревидирање на кривичните дела поврзани со тероризмот, согласно со меѓународните стандарди и воведување забрана за вршење на каква било правна професија, за судиите осудени со правосилна судска пресуда за кривично дело поврзано со злоупотреба на судиската функција.

Овој процес, согласно Стратегијата за реформи во правосудството, требаше да почне во јануари 2018 година со формирање на работна група, придружено со тримесечен период од компаративна анализа на европското законодавство во соодветната област, а потоа и со тримесечен период на јавни дебати, пред конечно да биде доставен нацрт-закон до Владата и да почне процесот за донесување на законот¹⁷. Покрај ова, на 22 август 2018 година на ЕНЕР беше објавено известување за почнување процес за донесување закон за измена и дополнување на Кривичниот законик. Во образложението во извештајот ПБР објавен на 14 септември 2018 година причините што се наведуваат за носење на измените и дополнувањето на КЗ се поклопуваат со дел од стратешките цели поради кои беше предвидено носење на целосно нов КЗ¹⁸, а конкретно во поглед на воведувањето на кривични дела од омраза, неказнувањето на жртвата, редефинирање на одредбите за одмерување на видот и висината на казните поради укинувањето на Законот за одредување на видот и одмерување на висината на казната, како и воведување одредби за заштита на сведоците, „свиркачите“ и санкционирање на другите форми на попречување на правдата и кривичните постапки. Меѓу другото, извештајот ПБР се повикува на консултации и работни групи што се одржале во 2015 година, а се однесуваат токму на воведување на кривични дела од омраза, како и на изготвени анализи во истиот период токму од работната група. Според ова, може да се заклучи дека овие измени не претставуваат

17 Влада на Република Северна Македонија, Стратегија за реформа на правосудниот сектор за периодот 2017-2020, Скопје, октомври 2018.

18 Министерство за правда на Република Северна Македонија, Извештај за проценка на влијанието на регулативата на предлог на Законот за изменување и дополнување на Кривичниот законик, достапен на: https://ener.gov.mk/default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_reg_detail&itemid=+xQxlhQPkdfm9BTOI6V/QQ==.

нов процес поврзан со Стратегијата, туку се дел од заостанат процес на синхронизирање на домашното законодавство со Истанбулската конвенција во поглед на подготовките за нејзина ратификација. Не постојат податоци за причините за стагнацијата на овој процес, ниту, пак, дали се формирани други работни групи во периодот од 2015 година, како што е наведено во извештајот ПБР, па сè до објавувањето на нацрт-законот на ЕНЕР.

б. Оцена на транспарентноста на процесот на донесување на законот

Со оглед на тоа што не беше почнат процес на донесување на нов КЗ, оцената на транспарентноста ќе се однесува на процесот на донесување на измените на КЗ што беа усвоени од Собранието на 28 декември 2018 година. Степенот на транспарентност и вклученост во процесот на донесување на измените и дополнувањата на КЗ беше задоволителен во поглед на воведувањето на кривичните дела од омраза, како и воведувањето на кривичните дела за попречување на правдата и заштитата на сведоците, а сепак, имајќи предвид дека текстот на законското решение што беше усвоено од Собранието беше поинакво од она што беше објавено на ЕНЕР, поточно со измените, без стручна расправа, без соодветна вклученост на јавноста и засегнатите страни, како и без соодветни образложенија беа вметнати и одредби со кои се намалуваат казните на одредени дела поврзани со висока корупција, целиот процес беше далеку под прифатените стандарди на транспарентност, јавност и вклученост.

в. Оцена на инклузивноста на процесот на донесување на законот

Повторно, доколку го изолираме делот за воведување на кривичните дела од омраза, тој е со соодветна вклученост на засегнатите страни, како и на граѓанскиот сектор, а воедно се темели и на анализа на состојбата во практиката и на компаративната анализа на европското законодавство што ја регулира соодветната материја. Сепак, анализирајќи го донесениот Закон за измена и дополнување на Кривичниот законик, што опфати и теми надвор од воведувањето на кривичните дела од омраза, можеме да заклучиме дека немаше соодветна вклученост на засегнатите страни, ниту, пак, јавни расправи, дебати и информирање на јавноста, вклучувајќи и немање можност за коментирање на законот на ЕНЕР.

г. Оцена на почитувањето на временската рамка

Независно од тоа дали ќе се земе како предмет на оценување носењето на целосно нов КЗ или, пак, носењето на Законот за измена и дополнување на КЗ, што беше донесен во декември 2018 година, додека, пак, рокот за финализирање на целиот процес според Стратегијата беше јули 2018 година, можеме да заклучиме дека роковите не беа испочитувани.

ПРИЧИНИ ЗА ДОНЕСУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ

Согласно Стратегијата, како причини за носење на нов КЗ се наведуваат:

- >>> Усогласување со директивите на ЕУ од казнената област.
- >>> Внесување на сите кривични дела од други вонкривични прописи во Кривичниот законик.
- >>> Редифинирање на одредбите за одмерување на казните согласно насоките за престанување на важноста на Законот за одредување на видот и одмерување на висината на казната.
- >>> Вградување на принципот за неказнување на жртвите, согласно со меѓународните стандарди.
- >>> Ревидирање на кривичните дела поврзани со тероризмот, согласно со меѓународните стандарди.
- >>> Воведување забрана за вршење на каква било правна професија, за судиите осудени со правосилна судска пресуда за кривично дело поврзано со злоупотреба на судиската функција.

Затоа што не постои изготвен нацрт или предлог на нов КЗ, како ниту изготвен нацрт-извештај ПВР, а наместо тоа беше објавен извештајот ПВР и предлог-законот за изменување и дополнување на КЗ, согласно овие документи, како причина за донесување на измените и дополнувањата на КЗ што беа изгласани од Собранието беше ревидирањето на одредбите во неколку области, поточно:

- >>> Прецизно регулирање на криминалот од омраза.
- >>> Воведување одредби за исклучување на казнувањето на жртвата од трговија со луѓе и децата-жртви.
- >>> Воведување на ново кривично дело „Попречување на правдата“, што ќе се однесува не само на влијанието врз сведоците туку и обидите за влијание врз другите учесници во постапката или кои било други лица кои би можеле да влијаат на постапката.
- >>> Инкорпорирање на кривичното дело за заштита на сведоци од Законот за заштита на сведоците во Кривичниот законик.

ШТО ПРЕДВИДУВА НОВИОТ ЗАКОН?

Измените и дополнувањата изгласани од Собранието предвидуваат соодветно кривично гонење на делата сторени од омраза, како и воведување на нови одредби за заштита на сведоците и санкционирање на попречувањето на правдата. Воедно, со измените е извршено адаптирање на текстот на одредбите за одмерување на видот и висината на казната поради укинување на Законот за одредување на видот и одмерување на висината на казната. Сепак, покрај овие позитивни законски решенија, измените и дополнувањата воведоа и други одредби што не беа јавно презентирани, ниту беа предмет на дискусија, а не постоеја ниту образложенија за нивното донесување и начинот на кој се предложени тие. Овие одредби предвидуваа:

- >>> Враќање на старите одредби за основата за ублажување на казната под законски предвидениот минимум.
- >>> Намалување на казната предвидена во член 275-в за кривичното дело „Злоупотреба на постапката за јавен повик, доделување договор за јавна набавка или јавно-приватно партнерство“.
- >>> Воведување на ново кривично дело со член 279-а „Даночна измама“.

Покрај измените и дополнувањата на Кривичниот законик што беа усвоени по скратена постапка на 28 декември 2018 година, сè уште не е изготвен целосно нов Кривичен законик согласно Стратегијата, надминувајќи ги зададените рокови од Стратегијата.

3. ЗАКОН ЗА ЈАВНОТО ОБВИНИТЕЛСТВО

ПРОЦЕС НА ДОНЕСУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ

а. Опис на процесот

Со донесувањето на Стратегијата за реформа на правосудниот сектор за периодот 2017-2020 (Стратегијата) со Акцискиот план беше предвидено донесување на нов Закон за Јавното обвинителство (ЗЈО), процес што требаше да почне во февруари 2018 година¹⁹. Како главни причини за донесување на нов закон, а поставени како стратешки насоки во Стратегијата и Акцискиот план, беа усогласување на ЗЈО со Законот за кривичната постапка (ЗКП), усогласување на институционалната поставеност и организација на Јавното обвинителство и судовите, како и редефинирање на правниот статус на СЈО во посебно јавно обвинителство со автономна надлежност во рамките на ЈО, за целата територија на РМ, со седиште во Скопје и проширување на надлежноста со гонење на кривични дела од висок профил на корупција.

Согласно предвидените рокови за постапување во Акцискиот план, делот од процесот за реформи во правосудството што се однесува на Јавното обвинителство требаше да почне во февруари 2018 година. Сепак, во ноември 2017 година се пристапи кон формирање на работни групи и објавување на известување за почеток на процесот за подготовка на нацрт-закон за изменување и дополнување на Законот за Јавното обвинителство на ЕНЕР²⁰. Иако не стануваше збор за донесување на нов закон, како што е предвидено во Стратегијата, туку за закон за изменување и дополнување на постојниот ЗЈО, сепак во ограничена мера со овие измени се адресираше дел од стратешката насока за усогласување на ЗЈО со ЗКП. Согласно објавениот извештај ПВР, главната цел на овие измени беше зајакнување на контролата на јавните обвинители врз правосудната полиција, а согласно промените што настанаа со донесувањето на нов ЗКП во 2013 година, кога главната улога за раководење на истрагата беше доделена на јавните обвинители. Во таа насока, со овие измени беше формирано и посебно Одделение за истражување и гонење на кривични дела сторени од лица со полициски овластувања и припадници на затворската полиција во Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција. Затоа што целите за донесување на овие измени не беа соодветно образложени во извештајот ПВР, останува нејасно зошто се почна со процесот на измена и дополнување на ЗЈО само четири месеци пред да почне процесот за донесување на целосно нов закон. Законот за изменување и дополнување на Законот за Јавното обвинителство беше изгласан на 30 октомври 2018 година²¹.

19 Министерство за правда. Стратегија за реформа на правосудниот сектор за периодот 2017-2020 со Акциски план, достапна на:

http://www.pravda.gov.mk/Upload/Documents/Strategija%20i%20akciski%20plan_MK-web.pdf.

20 Известување за почеток на подготовка на предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за Јавното обвинителство, достапно на:

https://ener.gov.mk/default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_reg_detail&itemid=anV6DBUjDs3dtxOUav4og==.

21 <https://www.sobranie.mk/materialdetails.nspcx?materialId=336b1882-dbafe-4840-a9aa-4036d42168c5>.

Согласно Акцискиот план, процесот за донесување на нов ЗЈО требаше да почне во февруари 2018 година со формирање на работна група што би била сочинета од јавни обвинители, претставници од СЈОРМ и Здружението на јавни обвинители, академската јавност, како и судии и адвокати. Работната група требаше да изготви нацрт-закон во април 2018 година, што би бил споделен со јавноста, односно објавен на ЕНЕР еден месец подоцна. Во отсуство на транспарентно информирање на јавноста во однос на имплементацијата на процесот, од страна на Коалицијата беа побарани информации од Министерството за правда во поглед на формирањето на работните групи. Согласно добиените одговори од страна на министерот за правда со Решение бр. 23-3992/1 од први ноември 2017 година, што подоцна е дополнето со Решение бр. 23-992/2 од први ноември 2017 година, формирана е работна група за изготвување на законите од казнено-правната област согласно Стратегијата за реформа во правосудниот сектор и имплементирање на механизмот за надворешна контрола. Со други зборови, работната група е формирана за подготвување на претходно споменатиот Закон за изменување и дополнување на Законот за Јавното обвинителство, како и новиот ЗЈО, па на тој начин индикаторот за формирање на оваа група е исполнет пред предвидениот рок во Стратегијата. За жал, остатокот од овој процес доцнесе, и тоа половина година во поглед на информирањето на јавноста и објавувањето на законот на ЕНЕР²², додека усвојувањето на предлог-законот од страна на Владата, наместо во јули 2018 година, беше направено во март 2019 година.

б. Оцена на транспарентноста на процесот на донесување на законот

Транспарентноста на процесот не беше задоволителна, со оглед на фактот што известувањето за почетокот на процесот за подготовка на предлог-ЗЈО, како и текстот на законот, заедно со извештајот ПВР беа објавени на ЕНЕР и достапни за коментирање, сепак законското решение што беше усвоено на 124. седница на Владата на РСМ беше различно од она што беше објавено на ЕНЕР и кое беше подготвено од работната група. Дополнително, претходниот процес пред усвојувањето на предлог-ЗЈО од Владата не беше доволно транспарентен, бидејќи отсутствуваше редовно информирање на јавноста за одвивањето на процесот, а особено за причините за доцнењето на поединечни компоненти од процесот.

²² Законското решение беше објавено на ЕНЕР на 04.12.2018 година:
https://ener.gov.mk/default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_reg_detail&itemid=4eTs0Hcj4x1SoVNhajr71Q==.

в. Оцена на инклузивноста на процесот на донесување на законот

Иако во поглед на вклученоста на засегнатите страни процесот почна релативно инклузивно, односно работната група беше сочинета од јавни обвинители, претставници на СЈОРМ и Здружението на јавни обвинители, како и универзитетски професори, сепак отсутствуваше каква било вклученост на граѓанските организации, како и на другите чинители, освен можноста за поднесување коментари на ЕНЕР. Воедно, во извештајот за спроведената ПВР објавен на ЕНЕР на четврти декември 2018 година отсутнуваат какви било податоци за тоа кои засегнати страни биле консултирани, кои мислења биле добиени, дали тие биле земени предвид, како и образложение за нивното прифаќање, односно неприфаќање.

Сепак, како црна дамка на целиот процес остана нетранспарентното и неинклузивно менување на јавнообјавениот предлог-ЗЈО изготвен од работната група, без никакви консултации и образложение за промената на текстот, а потоа и за усвојувањето на променетиот предлог-СЈО од страна на Владата на петти март 2019 година и предлагањето за негово усвојување во скратена постапка. По ова, следуваа јавни реакции од страна на Блупринт групата, по што на барање на Министерството за правда беше доставена анализа со препораки во однос на новото законско решение усвоено од Владата.

г. Оцена на почитувањето на временската рамка

Рокот предвиден за донесување на ЗЈО од страна на Собранието беше септември 2018 година, но законот сè уште не е изгласан. Рокот за усвојување на предлог-ЗЈО од страна на Владата беше пречекорен за седум месеци, односно, наместо во јули 2018 година, беше усвоен во март 2019 година.

ПРИЧИНИ ЗА ДОНЕСУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ

Како главни причини за донесување на нов ЗЈО, согласно Стратегијата, се:

- >>> Усогласување на ЗЈО со новите овластувања и новата улога на јавните обвинители согласно измените на ЗКП од 2013 година.
- >>> Оптимизација на структурата на Јавното обвинителство со цел усогласување со структурата на судовите во РСМ.
- >>> Редефинирање на правниот статус на СЈО и неговото инкорпорирање во ЈО како посебно автономно обвинителство и со проширување на мандатот за гонење на кривични дела поврзани со корупција од висок профил²³.

Покрај ова, во образложението во предлог-ЗЈО како причини за донесувањето на новиот закон се:

- >>> Препораките на ГРЕКО во однос на создавањето на професионални стандарди за однесување.
- >>> Мислењата на Советот на Европа.
- >>> Системот и критериумите за оценување на поединечни обвинители, како и обвинителства.
- >>> Доследна примена на електронскиот систем за управувањето со предмети и зајакнувањето на меѓуинституционалната соработка и координација²⁴.

ШТО ПРЕДВИДУВА НОВИОТ ЗАКОН?

Предлог-законот за Јавното обвинителство, што е усвоен од страна на Владата, но не и од Собранието, предвидува:

- >>> Основање на стручен колегиум како постојано советодавно тело што дава предлози, мислења, сугестии и забелешки на јавниот обвинител на обвинителството што има повеќе од три обвинители. Ова тело во рамките на Јавното обвинителство на РСМ воедно одлучува и за иземање на Јавниот обвинител на РСМ.
- >>> Воведување на СЈО како посебно обвинителство што има надлежност да постапува пред основните и апелациските судови на територијата на целата држава.
- >>> Утврдување на принципот на одговорност и подреденост на СЈО на Јавниот обвинител на РСМ.

²³ Стратегија за реформа на правосудниот сектор 2017-2020.

²⁴ Министерство за правда, предлог-закон за Јавното обвинителство, Скопје, 2019.

- >>> Утврдување на надлежноста на СЈО да постапува по определени кривични дела и кривични предмети.
- >>> Воведување критериуми и постапка за оценување на јавните обвинители.
- >>> Отстранување на одредбите за пропорционалноста на висината на платите на јавните обвинители и судиите.
- >>> Воведување на овластување јавните обвинители да имаат пристап до класифицирани информации без безбедносен сертификат.
- >>> Членството во политичка партија да се воведува како услов за престанок на функцијата, наместо нестручното и несовесно вршење на функцијата.
- >>> Вршење на преформулирање и менување на основите и рангирањето на дисциплинските повреди.
- >>> Редифинирање на условите за избор на стручни соработници и јавно-обвинителски советници.
- >>> Средствата за работа на СЈО да се обезбедуваат од Буџетот на РСМ преку буџетскиот корисник Специјално јавно обвинителство.
- >>> Пропишување на начинот на утврдување на висината на буџетот на СЈО.
- >>> Регулација на материјата надвор од овој закон во преодните и завршните одредби, односно одредби што се однесуваат на кривичната постапка, како и на независноста во постапувањето на судиите при утврдување на определени факти и слободното проценување на доказите. Во таа насока се предвидува ограничување на користење на определени докази (снимките од нелегално прислушкуваните разговори) во дел од постапките, а се прават ограничувања во постапувањето на СЈО во дел од постапките што согласно овој закон спаѓаат во негова надлежност.
- >>> Реизбор на обвинителите вработени во СЈО, како и на јавниот обвинител на СЈО.

Недостига подетално образложување и опишување на состојбите и проблемите што треба да се решат, како и практични истражувања, анализи и докази за предложените проблеми и начини за нивно надминување, како во Стратегијата, така и во ПВР за ЗЈО. Сепак, во таа насока, развиените индикатори се само делумно исполнети, и тоа во поглед на усогласување на ЗКП и ЗЈО, како и во поглед на формирањето на СЈО. Предложеното законско решение не ја адресира оптимизацијата на јавните обвинителства и усогласувањето на нивната структура со структурата на судовите, додека, пак, усогласувањето на ЗЈО со ЗКП е направено само делумно во поглед на надзорот и контролата на полицијата, како и пристапот до класифицирани информации.

Долгорочното планирање на ефектите на законот е уште еден дел што не е адекватно опфатен во извештајот ПВР за овој закон, а имајќи го предвид начинот на кој беа направени измените во текстот пред неговото усвојување од Владата се отвораат сомнежи за отсуство на планирања и анализи во поглед на долгорочните и далекосежните последици што можат да настанат со несоодветно адресирање на проблемите и со обидите за провлекување на политички елементи во процесот.

4. ЗАКОН ЗА АКАДЕМИЈАТА ЗА СУДИИ И ЈАВНИ ОБВИНИТЕЛИ

ПРОЦЕС НА ДОНЕСУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ ЗА ИЗМЕНУВАЊЕ И ДОПОЛНУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ ЗА АКАДЕМИЈАТА ЗА СУДИИ И ЈАВНИ ОБВИНИТЕЛИ („СЛУЖБЕН ВЕСНИК НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА“, БР. 163/2018)

а. Опис на донесувањето на законот

Работната група за подготовка на нацрт-измените беше формирана во ноември 2017 година. Нацрт предлог-измените беа објавени на ЕНЕР во јануари 2018 година, додека законските предлог-измени беа усвоени во јули од страна на Владата и доставени до Собранието. Собранието на РСМ во редовна постапка го донесе Законот за изменување и дополнување на Законот за Академијата за судии и јавни обвинители на 29 август 2018 година.²⁵

б. Оцена на транспарентноста и инклузивноста на процесот на донесување на законот

Како начин на вклучување на засегнатите страни на ЕНЕР²⁶, предвидено е вклучување преку барања за писмени мислења, забелешки и сугестии од засегнатите страни. На ЕНЕР беа објавени два коментара во однос на овие измени, коментари на овие измени беа доставени и од граѓанските организации до Министерството за правда.²⁷ Коментарите на Институтот за европска политика и Институтот за човекови права и Македонското здружение на млади правници во однос на нацрт предлог-измените беа прифатени. Во однос на овие измени не беа организирани јавни дебати.

в. Оцена на почитување на временската рамка

Временската рамка за донесување на овие измени утврдена во Стратегијата за реформа на правосудниот сектор 2017-2022 со Акциски план не беше запазена.²⁸ Согласно временската рамка утврдена во Стратегијата за реформа на правосудниот сектор овие законски измени требаше да бидат донесени во јануари 2018 година. Сепак, нацрт предлог-измените беа објавени на ЕНЕР во јануари 2018 година, додека законските предлог-измени беа усвоени во јули од страна на Владата и доставени до Собранието.

²⁵ Законот стапи на сила осмиот ден од денот на објавувањето во „Службен весник на Република Македонија“.

²⁶ Единствен национален електронски регистер на прописи на Република Северна Македонија – <https://ener.gov.mk/>.

²⁷ Институт за европска политика, Институт за човекови права, „Коментари на предлогот на Законот за изменување и дополнување на Законот за Судски совет на РМ и Законот за Академијата за судии и јавни обвинители“.

²⁸ „Трет квартален мониторинг бриф од следењето на спроведувањето на стратегијата за реформи во правосудниот сектор 2017-2022“.

ПРОЦЕС НА ДОНЕСУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ ЗА ИЗМЕНУВАЊЕ И ДОПОЛНУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ ЗА АКАДЕМИЈАТА ЗА СУДИИ И ЈАВНИ ОБВИНИТЕЛИ („СЛУЖБЕН ВЕСНИК НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА“, БР. 163/2018)

а. Опис на донесувањето на законот

На осми февруари 2019 година²⁹ беше формирана инклузивна работна група³⁰ во рамките на Министерството за правда за подготовка на нов Закон за Академијата за судии и јавни обвинители. Потребата за донесување на нов Закон за Академијата за судии и јавни обвинители најнапред беше согледана од Академијата и од оние што директно го применуваат законот. Прелиминарниот нацрт-текст на кој работеше работната група беше подготвен од вработените и од директорката на АСЈО, во консултации со стручни лица за усогласување на фразите³¹ во текстот.³² Нацрт предлог-ЗАСЈО е објавен на ЕНЕР на 12 мај 2019 година.

б. Оцена на транспарентноста и инклузивноста на процесот на донесување на законот

Работната група за подготовка на новиот нацрт-ЗАСЈО е составена од десет члена, меѓу кои и директорката на АСЈО, претставници од Министерството за правда, судии и јавни обвинители, членови на Управниот одбор на АСЈО и претставници на граѓанските организации.³³ Нацрт предлог-законот за Академијата за судии и јавни обвинители беше објавен на ЕНЕР на 12 мај 2019 година.³⁴ Како начин на вклучување на засегнатите страни,³⁵ согласно извештајот за почетокот на подготовка на предлог-законот е предвидено јавни расправи.³⁶ Со оглед на важноста на овој закон, се очекува дека за предлог-законот ќе има консултации, како на домашно ниво, така и консултации во Брисел, со цел тој легитимно да помине во редовна законодавна постапка.³⁷

в. Оцена на почитување на временската рамка

Донесување на нов ЗАСЈО не е предвидено во Стратегијата³⁸ за реформа на правосудниот сектор 2017-2022 со Акциски план.

29 „Трет квартален мониторинг бриф од следењето на спроведувањето на стратегијата за реформи во правосудниот сектор 2017-2022“.

30 Инклузивноста и работата на групата беше поздравена и од директорката на АСЈО.

31 Директорката на АСЈО како пример ги посочи консултациите со психологот кој треба да го подготви, евентуално да го коригира психолошкиот тест и тестот за интегритет, кој забележа дека се погрешни фразите што се во Законот за Академијата за судии и јавни обвинители, кој е на сила.

32 Проф. д-р Наташа Габер Дамјановска, интервју со директорката на Академијата за судии и јавни обвинители, проф. д-р Наташа Габер Дамјановска во однос на нацрт предлог-законот за Академијата за судии и јавни обвинители објавен на ЕНЕР на 12 мај 2019 година.

33 Ibid.

34 Министерство за правда, нацрт предлог-законот за Академијата за судии и јавни обвинители објавен на ЕНЕР.

35 На ЕНЕР беа објавени три коментари за нацрт предлог-законот.

36 Единствен национален електронски регистер на прописи на Република Северна Македонија – <https://ener.gov.mk/>.

37 Проф. д-р Наташа Габер Дамјановска, интервју со директорката на Академијата за судии и јавни обвинители, проф. д-р Наташа Габер Дамјановска во однос на нацрт предлог-законот за Академијата за судии и јавни обвинители објавен на ЕНЕР на 12 мај 2019 година.

38 Министерство за правда, Стратегија за Реформа на правосудниот сектор за периодот 2017-2022 со Акциски план.

ПРИЧИНИ ЗА ДОНЕСУВАЊЕ НА ИЗМЕНЕТЕ НА ЗАСЈО ОД СЕПТЕМВРИ 2018 ГОДИНА И НОВИОТ ЗАКОН ЗА АКАДЕМИЈАТА ЗА СУДИИ И ЈАВНИ ОБВИНИТЕЛИ

Потребата за измена на одредбите што се однесуваат на раководните и на управувачките органи беше утврдена и во Стратегијата за реформа на правосудниот сектор. Во оваа насока, во Стратегијата е наведено дека е потребно законско прецизирање на критериумите и условите за составот на членовите на органите на управување и раководење и нивниот избор заради усогласување со општествената реалност.³⁹ Со новиот закон од 2015 година беа предвидени законски одредби со нови услови и нов начин на избор на директорот, членовите на Управниот одбор и Програмскиот совет на Академијата, односно беа воведени електронски испит за директор и построги критериуми во однос на познавањето на јазикот, психолошкиот тест и тестот за интегритет, што се однесуваат и за членовите на Управниот одбор и на Програмскиот совет. ССРМ, СЈОРМ и МП немаат номинирани членови на Управниот одбор по новиот закон од 2015 година.⁴⁰ Иако во преодните и завршните одредби во член 120 од Законот е предвидено дека претходно именуваните органи на управување на Академијата ќе ги извршуваат нивните надлежности до изборот на органите на Академијата согласно донесениот закон од 2015 година, де факто, заради неможноста за спроведување избор на органите, Академијата функционираше со директор и Управен одбор со истечен мандат. Предвидените органи на Академијата не можеа да се формираат и да функционираат согласно законот од 2015 година, и покрај доставувањето дописи од АСЈО за номинација на членови на Управниот одбор. Во оваа состојба, иако поминале повеќе години, одлуките ги донесуваат органите на Академијата формирани согласно претходниот закон, а постојниот закон не се применуваше.

Во Стратегијата за реформа на правосудниот сектор 2017-2022⁴¹, покрај тоа што се предвидени измени на одредбите што се однесуваат на управувачките и на раководните органи, се лоцираат и недоследностите при имплементација на законските решенија, кадровските, техничките и инфраструктурите потреби на АСЈО, како и потребите од организирање на соодветен вид обуки. Стратегијата предвидува анализа за евентуално креирање на нова програма за посебна почетна обука за искусни долгогодишни практичари, како и за континуираните обуки преку редефинирање на програмите и методите за изведување на обуките. Сепак, согласно препораките дадени во двата извештаи од експертската група од Прибе⁴² укажуваат на тоа дека изборот на кадри во судството и во обвинителството треба да биде само преку АСЈО,

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Петровски и сораб., „Анализа на спроведувањето на итните реформски приоритети во македонското правосудство“.

⁴¹ Министерството за правда, Стратегија за Реформа на правосудниот сектор за периодот 2017-2022 со Акциски план.

⁴² Senior Experts' Group, „The Former Yugoslav Republic of Macedonia: Recommendations of the Senior Experts' Group on Systemic Rule of Law Issues Relating to the Communications Interception Revealed in Spring 2015“; Senior Experts' Group, „The Former Yugoslav Republic of Macedonia: Assessment and Recommendations of the Senior Experts' Group on Systemic Rule of Law Issues 2017“.

вакви препораки се дадени и од извештајот на оценската мисија на ТАИЕКС.⁴³ Со оглед на овие препораки, не е направена анализа за нова програма во АСЈО и не се направени законски измени во однос на програмите за почетна обука.

Покрај потребите утврдени во Стратегијата, со цел усогласување со измените на Законот за судовите од мај 2018 година, исто така беше потребна и измена на дополнителните одредби од ЗАСЈО што се однесуваат на критериумите за прием во почетна обука.⁴⁴

Сепак, и покрај тоа што голем број проблеми при имплементацијата на ЗАСЈО од 2015 година и потреби за подобрување на законскиот текст беа лоцирани со измените на ЗАСЈО⁴⁵ од септември 2018 година, сепак како потреба се јави подготовка на нов ЗАСЈО со цел усогласување со насоките содржани во Стратегијата за реформа на правосудниот сектор и препораките дадени од страна на релевантните меѓународни институции, пред сè извештајот⁴⁶ за обука на судиите и јавните обвинители од оценската мисија на ТАИЕКС. Потребата за донесување на нов Закон за Академијата за судии и јавни обвинители беше согледана и од Академијата и од оние што директно го применуваат ЗАСЈО.⁴⁷ Потребата за дополнителни измени, пред сè во однос на полагањето на испитите од почетната обука беше утврдена и од страна на граѓанските организации.⁴⁸ ЗАСЈО од 2015 година претрпе неколку измени, па така и текстот е неконзистентен, некои работи не се уредени, некои се избришани.⁴⁹

ШТО ПРЕДВИДУВА ЗАКОНОТ ЗА ИЗМЕНУВАЊЕ И ДОПОЛНУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ ЗА АКАДЕМИЈАТА ЗА СУДИИ И ЈАВНИ ОБВИНИТЕЛИ („СЛУЖБЕН ВЕСНИК НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА“, БР. 163/2018)?

Со измените на ЗАСЈО се лоцирани недоследности во законот во однос на управувачките и на раководните органи и се воведени нови критериуми за органите на АСЈО. Согласно измените на законот, укинати се полагањето на психолошкиот тест и тестот за интегритет, што треба да ги полагаат директорот, членовите на Управниот одбор на АСЈО и членовите на Програмскиот совет на АСЈО. Се укинува познавањето на англискиот јазик на

43 „Оценската мисија на ТАИЕКС за обука на судии и јавни обвинители“.

44 Препораките за унапредување на текстот и негово тогашно усогласување со предлог-измените на Законот за судовите беа испратени од ЕПИ и ИЧП до Министерството за правда на 13 февруари 2018 година. Препораките беа во однос на критериумите за прием и тие беа прифатени од Министерството.

45 „Службен весник на Република Македонија“, бр. 163/2018, Закон за изменување и дополнување на Законот за Академијата за судии и јавни обвинители.

46 „Оценската мисија на ТАИЕКС за обука на судии и јавни обвинители“.

47 Проф. д-р Наташа Габер Дамјановска, интервју со директорката на Академијата за судии и јавни обвинители, проф. д-р Наташа Габер Дамјановска во однос на нацрт предлог-законот за Академијата за судии и јавни обвинители објавен на ЕНЕР на 12 мај 2019 година.

48 Ваквите препораки беа утврдени од ЕПИ, ИЧП и МЗМП во „Анализата за спроведување на итните реформски приоритети во македонското правосудство“.

49 Проф. д-р Наташа Габер Дамјановска, интервју со директорката на Академијата за судии и јавни обвинители, проф. д-р Наташа Габер Дамјановска во однос на нацрт предлог-законот за Академијата за судии и јавни обвинители објавен на ЕНЕР на 12 мај 2019 година.

членовите на УО, Програмскиот совет и предавачите, се укинува полагањето на испитот за директор, предвиден да го полагаат директорот, членовите на Управниот одбор и членовите на Програмскиот совет на Академијата за судии и јавни обвинители. За директор, односно заменик-директор, се именува лице со најмалку осум години работен стаж како судија во судовите во Република Македонија, во Уставниот суд на Република Македонија, во меѓународен суд или лице со најмалку осум години работен стаж како јавен обвинител. Директорот, односно заменик-директорот, мора активно да познава еден од трите најчесто користени јазици на Европската унија (англиски, француски, германски), што се докажува со поседување на меѓународно признат сертификат издаден од официјален европски тестатор.⁵⁰ Дополнително, со новите измени се изменети и условите во однос на кандидатите за прием во почетна обука на АСЈО. Согласно измените, кандидат може да биде примен во почетна обука доколку е дипломиран правник со завршено четиригодишно високо образование VII/I степен на правни студии или дипломиран правник со стекнати 300 кредити според Европскиот кредит-трансфер систем (ЕКТС). Со оваа измена се укинува просекот што требаше да го имаат кандидатите, дополнително се укинува и критериумот за задолжителни постдипломски студии на кандидатите кои имаат четиригодишно високо образование VII/I степен на правни студии. Со ова решение се остава поголем простор за пријавување на повеќе кандидати во почетната обука во АСЈО, што претставуваше пречка за пријавување на долгогодишни искусни правници, особено на стручни соработници, кои за прием во АСЈО требаше ретроградно да полагаат испити за да имаат просек и да се запишуваат на постдипломски студии. Дополнително со измените, кандидатите треба активно да познаваат еден од трите најчесто користени јазици на Европската унија (англиски, француски или германски), што се утврдува во рамките на приемниот испит во Академијата.

Во однос на имплементацијата на овие измени, избрани, односно именувани се директорот, членовите на Управниот одбор. Местото на заменик-директор на АСЈО сè уште е празно. Управниот одбор на АСЈО сè уште не објавил нов оглас за избор на заменик-директор на АСЈО.⁵¹

Управниот одбор на Академијата за судии и јавни обвинители „Павел Шатев“ – Скопје објави јавен оглас за прием на 60 слушатели на новата, седма генерација на почетна обука (согласно Законот за Академијата за судии и јавни обвинители („Службен весник на Република Македонија“, бр. 20/2015, 192/2015, 231/2015 и 163/2018).⁵² Апликантите кои ќе се пријават на овој оглас треба да ги исполнуваат условите утврдени во законот што е во сила. Приемниот испит на оваа генерација слушатели ќе се спроведува согласно законот што е во сила, додека обуката ќе се спроведува согласно преодните

50 „Службен весник на Република Македонија“, бр. 163/2018, Закон за изменување и дополнување на Законот за Академијата за судии и јавни обвинители.

51 „Трет квартален мониторинг бриф од следењето на спроведувањето на стратегијата за реформи во правосудниот сектор 2017-2022“.

52 Управен одбор на АСЈО, „Јавен оглас за прием во почетна обука во Академијата за судии и јавни обвинители ‘Павел Шатев’ – Скопје“.

и завршните одредби на нацрт предлог-законот за Академијата за судии и јавни обвинители,⁵³ што се очекува да биде донесен до септември.⁵⁴ Ваквото решение е поради ургентноста да се пополнат судиски и обвинителски места и со цел побргу да почне почетната обука на седмата генерација слушатели.⁵⁵

ШТО ПРЕДВИДУВА НАЦРТ ПРЕДЛОГ-ЗАКОНОТ ЗА АКАДЕМИЈАТА ЗА СУДИИ И ЈАВНИ ОБВИНИТЕЛИ ОБЈАВЕН НА ЕНЕР НА 12 МАЈ 2019 ГОДИНА?

Со нацрт предлог-законот за Академијата за судии и јавни обвинители се следат определбите утврдени во Стратегијата, реалните потреби за функционирање на АСЈО,⁵⁶ препораките дадени во меѓународните извештаи, пред сè препораките дадени во оценската мисија на ТАИЕКС за обука на судии и јавни обвинители. Дополнително, се уредуваат работи што било пропуштено да се уредат или поради повеќето законски измени биле избришани или неконзистентни.⁵⁷

Согласно препораките на ТАИЕКС⁵⁸, зголемен е мандатот на членовите на УО на АСЈО од две на четири години. Дополнително, во ЗАСЈО од 2015 година е предвиден мал надоместок за членовите на Програмскиот совет, со оглед на обемот и одговорностите на нивната работа.⁵⁹ Во нацрт предлог-законот надоместокот на членовите на УО на АСЈО и Програмскиот совет е изедначен.⁶⁰ Дополнително, во преодните и во завршните одредби на нацрт предлог-законот⁶¹ е предвидено директорот, членовите на Управниот одбор и Програмскиот совет на Академијата именуваани согласно Законот за Академијата за судии и јавни обвинители („Службен весник на Република Северна Македонија“, број 20/2015, 192/2015, 231/2015 и 163/2018) да ги извршуваат надлежностите до завршување на мандатот за кој се избрани. Другите тела на Академијата ќе се избераат според овој закон најмногу во рок од 30 дена од денот на влегувањето во сила. Директорот, членовите на Управниот одбор, Програмскиот совет и на комисиите за приемен испит, за

53 Министерство за правда, нацрт предлог-законот за Академијата за судии и јавни обвинители објавен на ЕНЕР, пара. 78.

54 Проф. д-р Наташа Габер Дамјановска, интервју со директорката на Академијата за судии и јавни обвинители, проф. д-р Наташа Габер Дамјановска во однос на нацрт предлог-законот за Академијата за судии и јавни обвинители објавен на ЕНЕР на 12 мај 2019 година.

55 Ibid.

56 Согласно интервјуто со директорката на АСЈО, проф. д-р Наташа Габер Дамјановска, во однос на нацрт предлог-законот за Академијата за судии и јавни обвинители објавен на ЕНЕР на 12 мај 2019 година.

57 Проф. д-р Наташа Габер Дамјановска, интервју со директорката на Академијата за судии и јавни обвинители, проф. д-р Наташа Габер Дамјановска во однос на нацрт предлог-законот за Академијата за судии и јавни обвинители објавен на ЕНЕР на 12 мај 2019 година.

58 „Оценската мисија на ТАИЕКС за обука на судии и јавни обвинители“.

59 Проф. д-р Наташа Габер Дамјановска, интервју со директорката на Академијата за судии и јавни обвинители, проф. д-р Наташа Габер Дамјановска во однос на нацрт предлог-законот за Академијата за судии и јавни обвинители објавен на ЕНЕР на 12 мај 2019 година.

60 Член 13 и член 22 од нацрт предлог-законот за Академијата за судии и јавни обвинители објавен на ЕНЕР на 12 мај 2019 година.

61 Член 76 од нацрт предлог-законот за Академијата за судии и јавни обвинители.

ревизија на одржаните испити и за завршен испит на Академијата именувани во два мандата пред влегувањето во сила на овој закон според прописите што важеле пред влегувањето во сила на овој закон, немаат право на уште еден мандат според овој закон. Ваквата одредба е во согласност со извештајот на ТАИЕКС,⁶² каде што се препорачува директорот и заменик-директорот на АСЈО да бидат реизбрани само еднаш.

Најголем дел од новините се однесуваат на полагањето на приемниот испит и завршниот испит во АСЈО, како и полагањето на секој од модулите во првата фаза од почетната обука.⁶³ Новите начини за полагање на испитите се посоодветни и поедноставени за да ги одмерат знаењата.⁶⁴ Поради долгите рокови за приговори и жалби, што беа поднесени за полагањето на приемниот испит во АСЈО, шестата генерација слушатели почна со задоцнување.⁶⁵ Во согласност со препораките на оценската мисија на ТАИЕКС, во предлог-законот намалено е времетраењето на роковите за поднесување и одлучување по приговорите и жалбите за резултатите на приемниот испит.⁶⁶ Во делот на критериумите за прием на слушатели за почетна обука, се задржува истото решение како и во постојниот ЗАСЈО, вклучително и решението предвидено со измените од септември 2018 година со кои се укинува просекот што требаше да го имаат кандидатите, дополнително се укинува и критериумот за задолжителни постдипломски студии на кандидатите кои имаат четиригодишно високо образование VII/I степен на правни студии. Кандидатите треба да имаат познавање на еден од трите најчесто користени јазици на Европската унија (англиски, француски или германски) на ниво Б1, што се утврдува при полагање на приемниот испит во АСЈО.⁶⁷ Приемниот испит за почетната обука се состои од полагање тест за степен на познавање на еден од трите најчесто користени јазици на Европската унија, психолошки тест, тест за интегритет, квалификациски тест и практичен испит.⁶⁸

Она што претставува новина во нацрт предлог-законот⁶⁹ е дека со стекнување статус слушател на почетна обука, на лицата кои биле вработени на неопределено работно време работниот однос им мирува до завршување на Академијата и се враќаат на работа онаму каде што им мирувал работниот однос до изборот за судија или јавен обвинител.

62 „Оценската мисија на ТАИЕКС за обука на судии и јавни обвинители“.

63 Министерство за правда, нацрт предлог-законот за Академијата за судии и јавни обвинители објавен на ЕНЕР.

64 Проф. д-р Наташа Габер Дамјановска, интервју со директорката на Академијата за судии и јавни обвинители, проф. д-р Наташа Габер Дамјановска во однос на нацрт предлог-законот за Академијата за судии и јавни обвинители објавен на ЕНЕР на 12 мај 2019 година.

65 Петровски и сораб., „Анализа на спроведувањето на итните реформски приоритети во македонското правосудство“.

66 Член 50 од нацрт предлог-законот за Академијата за судии и јавни обвинители објавен на ЕНЕР.

67 Министерство за правда, нацрт предлог-законот за Академијата за судии и јавни обвинители објавен на ЕНЕР.

68 Ibid.

69 Ibid.

Во теоретскиот дел од почетната обука, слушателите ќе полагаат по модули, односно по завршувањето на секој модул. Ваквото решение е посоодветно⁷⁰ и е во согласност со препораките дадени од слушателите на шестата генерација.⁷¹ Завршниот испит се состои од три дела (писмен дел, симулација на судење и устен дел). Симулацијата на судења е соодветен начин на оценување, ваквиот начин беше предвиден и во актите на АСЈО пред 2015 година. Се очекува дека кога АСЈО просторно ќе се опреми, ќе има во функција неколку судници каде што слушателите ќе можат и практично да ја вежбаат судиската, односно јавнообвинителската функција.⁷²

Покрај основниот принцип на правична застапеност за прием во почетна обука утврден во член 7 од нацрт предлог-ЗАСЈО,⁷³ начинот на остварување на овој принцип при прием на кандидати во почетна обука е утврден во член 29 од нацрт предлог-законот. Согласно ова решение, Судскиот совет и Советот на јавните обвинители најдоцна до 31 март во тековната година доставуваат до Академијата одлуки за број на слободни места за судии и јавни обвинители во основните судови и основните јавни обвинителства, заедно со процена за потребите за човечки ресурси по апелациски подрачја за следните три/две години и припадност по заедници. Управниот одбор го определува вкупниот број слушатели на почетната обука врз основа на одлуките на Судскиот совет и Советот на јавните обвинители во кој задолжително треба да биде издвоен бројот на слушатели од редот на граѓаните кои припаѓаат на сите заедници во Република Северна Македонија, согласно капацитетите на Академијата.⁷⁴ Најсоодветно е при приемот на кандидати да се определат квотите. Имајќи го предвид тоа, УО треба да определи една квота. Поради немање на точни податоци во однос на точната бројка на заедниците, бидејќи долго време не е направен попис, за определување на оваа квота УО ќе се води според балансирот на МИОА и статистичките податоци⁷⁵ за населението.⁷⁶ Секако, би требало да се определи и минимумот на знаење под кое нема да има прием. Тоа е предвидено и со постојниот закон во кој е предвидено дека нема да го положи приемниот испит тој што има четири бодови или помалку од четири. Ова решение треба да се задржи и да се доуреди со подзаконски акти, со цел да се избираат квалитетни кадри. Ако определените места во оваа листа не се пополнат, ќе се пополнат од другата листа.⁷⁷

⁷⁰ Ваквото решение е воведено на предлог на директорката на АСЈО, проф. д-р Наташа Габер Дамјановска, интервју со директорката на Академијата за судии и јавни обвинители, проф. д-р Наташа Габер Дамјановска во однос на нацрт предлог-законот за Академијата за судии и јавни обвинители објавен на ЕНЕР на 12 мај 2019 година.

⁷¹ Анкетата беше спроведена во март 2018 година, за подготовка на „Анализата на спроведувањето на итните реформски приоритети во македонското правосудство“.

⁷² Проф. д-р Наташа Габер Дамјановска, интервју со директорката на Академијата за судии и јавни обвинители, проф. д-р Наташа Габер Дамјановска во однос на нацрт предлог-законот за Академијата за судии и јавни обвинители објавен на ЕНЕР на 12 мај 2019 година.

⁷³ Министерство за правда, нацрт предлог-законот за Академијата за судии и јавни обвинители објавен на ЕНЕР.

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ Пример, 20% Албанци и процентуално и од другите заедници.

⁷⁶ Проф. д-р Наташа Габер Дамјановска, интервју со директорката на Академијата за судии и јавни обвинители, проф. д-р Наташа Габер Дамјановска во однос на нацрт предлог-законот за Академијата за судии и јавни обвинители објавен на ЕНЕР на 12 мај 2019 година.

⁷⁷ Ibid.

Во предлог-законот како алтернатива е наведено УО на АСЈО, врз основа на одлуките на Судскиот совет и Советот на јавни обвинители, да ја утврди бројката на слушатели по апелациски подрачја.⁷⁸ Според директорката на АСЈО, ваквото решение е соодветно и најдобро е ова да се уреди системски.⁷⁹ Потребен е механизам на соодветно унапредување на судиите и обвинителите, кои се помлади, со цел исполнувањето стаж и со соодветното искуство да можат да конкурираат и во други поголеми населени места.⁸⁰ Ваквиот начин на напредување е предвиден и во други држави.⁸¹

Доследната имплементација на законските решенија, пред сè, зависи од кадровските и од просторните услови во АСЈО. Во оваа насока е потребно кадровско доекипирање на АСЈО, со цел доследно да ги извршува надлежноста и дејноста утврдена во законот. АСЈО има вкупно 18 вработени и има работни позиции што не се пополнети. Дополнително, потребно е и обезбедување на АСЈО со соодветни простории. Со прием на новата генерација слушатели, АСЈО ќе нема предавални за одржување на континуирани обуки. Потребно е поголем број предавални, како и поголема сала за доделување дипломи. Дополнително, во АСЈО нема библиотека, читални, судници во кои слушателите ќе можат практично да ја вежбаат судиската, односно јавнообвинителската функција.⁸²

78 Министерство за правда, нацрт предлог-законот за Академијата за судии и јавни обвинители објавен на ЕНЕР.

79 Најголем дел од кандидатите сакаат да бидат судии и да работат во главниот град на државата.

80 Проф. д-р Наташа Габер Дамјановска, интервју со директорката на Академијата за судии и јавни обвинители, проф. д-р Наташа Габер Дамјановска во однос на нацрт предлог-законот за Академијата за судии и јавни обвинители објавен на ЕНЕР на 12 мај 2019 година.

81 Пример: Франција, Грција, Шпанија.

82 Проф. д-р Наташа Габер Дамјановска, интервју со директорката на Академијата за судии и јавни обвинители, проф. д-р Наташа Габер Дамјановска во однос на нацрт предлог-законот за Академијата за судии и јавни обвинители објавен на ЕНЕР на 12 мај 2019 година.

5. ЗАКОН ЗА ИЗМЕНУВАЊЕ И ДОПОЛНУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ ЗА СУДОВИТЕ („СЛУЖБЕН ВЕСНИК НА РСМ“, БР. 96/19 ОД 17 МАЈ 2019 ГОДИНА)

ПРОЦЕС НА ДОНЕСУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ ЗА СУДОВИТЕ („СЛУЖБЕН ВЕСНИК НА РСМ“, БР. 96/19 ОД 17 МАЈ 2019 ГОДИНА)

а. Опис на донесувањето на законот

Работната група за подготовка на Законот за судовите и Законот за судски совет беше формирана во септември 2017 година. Покрај тоа што во Стратегијата за реформа на правосудниот сектор е предвидено донесување на нов Закон за судови, сепак во периодот од донесувањето на Стратегијата следуваа три измени на овој закон. Предмет на оваа анализа е третиот сет измени на Законот за судовите. Истата работна група работеше и на Законот за изменување и дополнување на Законот за судовите од мај 2018 година, продолжи да работи и на Законот за изменување и дополнување на Законот за судовите од мај 2019 година. За овие измени во Собранието на Република Северна Македонија беа доставени вкупно 22 амандмана, од кои два амандмана беа повлечени, 12 амандмани не беа усвоени, додека усвоени се осум амандмани. Поранешниот претседател на државата одби да го потпише овој закон, со што, по претседателските избори, новиот претседател на државата на 17 мај 2019 година го потпиша указот за прогласување на овој закон. Законот за изменување и дополнување на Законот за судовите е објавен во „Службен весник на РСМ“, бр. 96/19 од 17 мај 2019 година.

б. Оцена на транспарентноста и инклузивноста на процесот на донесување на законот

Во работната група што работеше на овие измени беа вклучени претставници на стручната фела од Здружението на судии, Врховниот суд на РСМ, Судскиот совет на РСМ, претставници на академската заедница и граѓански организации.⁸³ Процесот на подготовка на овие измени беше транспарентен и инклузивен. Покрај инклузивната работна група, што беше формирана во Министерството за правда, имаше и дополнителни предлози за измена на законските решенија што беа доставени и од судиите преку подружниците на Здружението на судии. Законот е објавен на ЕНЕР на деветти ноември 2018 година. Беше организирана јавна дебата за предлог-измените на Законот за судови и Законот за судски совет, подготвена од Министерство за правда, ОБСЕ и Здружението на судии на осми и деветти ноември 2018 година. На

⁸³ Блупринт група за правосудство, „Прв квартален мониторинг бриф од следењето на имплементацијата на стратегијата за реформа на правосудниот сектор“.

јавната расправа учествуваа голем број на засегнати страни.⁸⁴ Предлозите од стручната јавност и граѓанските организации беа инкорпорирани во законските измени. Во целиот процес на подготовка на овие измени Министерството за правда се консултираше со претставници на Венецијанската комисија за нацрт предлог-измените. Нацрт предлог-измените беа испратени на мислење до Венецијанската комисија, која ги оцени позитивно⁸⁵. Анализата на судската мрежа подготвена од Министерството за правда на шести февруари 2019 година беше презентирана на десеттата седница на Советот за следење на имплементацијата на Стратегијата за реформа на правосудниот сектор.

в. Оцена на почитување на временската рамка

Во Планот 18⁸⁶ беше предвидено овие измени да бидат донесени во февруари 2019 година. Собранието на РСМ го донесе законот на четврти март 2019 година.

ПРИЧИНИ ЗА ДОНЕСУВАЊЕ НА ЗАКОНСКИТЕ ИЗМЕНИ

Потребата за нови решенија во Законот за судовите произлегува од мислењето на Венецијанската комисија од 2015 година⁸⁷ во однос на основите за одговорност на судиите, извештајот на ГРЕКО од четвртиот круг на евалуација⁸⁸, итните реформски приоритети и препораките дадени во извештаите на експертската група предводена од Прибе, што се однесуваат на правосудството.⁸⁹ Потребата од измени во Законот за судовите е увидена и од стручната јавност.⁹⁰ Препораките дадени во меѓународните извештаи и анализите во областа во однос на потребата од реформи во делот на Законот за судовите се преликани и во Стратегијата⁹¹ за реформа на правосудниот сектор 2017-2022. Во Стратегијата се определени повеќе стратешки насоки⁹² и мерки во однос на потребата од промени на Законот за судовите, што во голема мера се во согласност со забелешките дадени во меѓународните извештаи, како и потребите на судството.⁹³

84 Ibid.

85 Barrett et al., „Opinion on the Draft Amendments to the Law on Courts, Adopted by the Venice Commission at Its 117th Plenary Session“.

86 Влада на Република Северна Македонија, „План 18“.

87 BARRETT et al., „Opinion on the Laws on the Disciplinary Liability and Evaluation of Judges of The Former Yugoslav Republic of Macedonia“, Adopted by the Venice Commission at Its 105th Plenary Session (Venice, 18-19 December 2015)“.

88 Усвоен од ГРЕКО на својата 80-та Пленарна седница, „Четврти круг на евалуација – Превенција на корупцијата во однос на пратениците, судиите и обвинителите, втор извештај за усогласеност Република Македонија“.

89 Senior Experts' Group, „The Former Yugoslav Republic of Macedonia: Recommendations of the Senior Experts' Group on Systemic Rule of Law Issues Relating to the Communications Interception Revealed in Spring 2015“; Senior Experts' Group, „The Former Yugoslav Republic of Macedonia: Assessment and Recommendations of the Senior Experts' Group on Systemic Rule of Law Issues 2017“.

90 Цоневска и Камбери, „Процена на влијание на регулативата на законот за судови“.

91 Министерство за правда, Стратегија за Реформа на правосудниот сектор за периодот 2017-2022 со Акциски план.

92 Во стратегијата се предвидени следните стратешки насоки: 2.2.3 Редифинирање на критериумите за унапредување на судијата и јавниот обвинител; 2.2.10 Редифинирање на критериумите за избор на судија-поротник и зголемување на надоместокот предвиден за нивната работа; 2.3.6 Кодекс за судска етика како законска категорија; 4.1.1.1 Оптимизација на судската мрежа; 4.1.1.2 Специјализација на судиите; 4.1.1.3 Специјализација на судиите.

93 Цоневска и Камбери, „Процена на влијание на регулативата на законот за судови“.

Покрај тоа што во Стратегијата за реформа на правосудниот сектор е предвидено донесување на нов Закон за судовите, сепак во периодот од донесувањето на Стратегијата следуваат три измени на овој закон.⁹⁴ Измените од мај 2018 година не ги адресираат во целост препораките дадени од Венецијанската комисија и препораките на ГРЕКО во однос на основите за одговорност на судиите. Дополнително, со овие измени не беа имплементирани сите мерки предвидени во Стратегијата за реформа на правосудниот сектор што се однесуваат на Законот за судовите.⁹⁵

Поради ова, како неопходност се наметна донесувањето на третиот и најважен сет измени на Законот за судовите.

ШТО ПРЕДВИДУВА ЗАКОНОТ ЗА ИЗМЕНУВАЊЕ И ДОПОЛНУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ ЗА СУДОВИТЕ?

Со измените на Законот за судовите⁹⁶ по првпат целосно се имплементираат препораките на Венецијанската комисија.⁹⁷ Предлог-измените на овој закон беа одобрени од Венецијанската комисија во декември 2018 година.⁹⁸ Овие измени се во насока на исполнување на препораките дадени во четвртиот круг на евалуација на ГРЕКО⁹⁹ и исполнување на мерките утврдени во Стратегијата. Со овие измени се обезбедува стабилна правна рамка и тие се во насока на заштита на независноста на судството.¹⁰⁰ Овие измени беа поздравени и во последниот извештај на Европската комисија за нашата држава.¹⁰¹

Со овие измени¹⁰² се врши преименувања на називот на Основниот суд Скопје 1 – Скопје и Основниот суд Скопје 2 – Скопје во Основен кривичен суд Скопје и Основен граѓански суд Скопје и се проширува надлежноста на судовите со основна надлежност да постапуваат по предмети од меѓународна правна помош.

Измените од мај 2018 година не ги имплементираат во целост препораките дадени од Венецијанската комисија во однос на основите за одговорност на судиите,¹⁰³

94 Во оваа анализа фокусот е ставен на Законот за изменување и дополнување на Законот за судовите, „Службен весник на РСМ“, бр. 96/19 од 17 мај 2019 година.

95 Цоневска и Камбери, „Процена на влијание на регулативата на законот за судови“.

96 „Службен весник на РСМ“, бр. 96/19 од 17 мај 2019 година, Закон за изменување и дополнување на Законот за судовите.

97 Цоневска и сораб., „Извештај во сенка за Поглавјето 23 за периодот јуни 2018 – март 2019 година“.

98 Barrett et al., „Opinion on the Draft Amendments to the Law on Courts, Adopted by the Venice Commission at Its 117th Plenary Session“.

99 Усвоен од ГРЕКО на својата 80-та Пленарна седница, „Четврти круг на евалуација – Превенција на корупцијата во однос на пратениците, судиите и обвинителите, втор извештај за усогласеност Република Македонија“.

100 Цоневска и Камбери, „Процена на влијание на регулативата на законот за судови“.

101 European Commission, „North Macedonia 2019 Report“.

102 „Службен весник на РСМ“, бр. 96/19 од 17 мај 2019 година, Закон за изменување и дополнување на Законот за судовите.

103 BARRETT et al., „Opinion on the Laws on the Disciplinary Liability and Evaluation of Judges of The Former Yugoslav Republic of Macedonia“, Adopted by the Venice Commission at Its 105th Plenary Session (Venice, 18-19 December 2015)“; Barrett et al., „Opinion on the Law Amending the Law on the Judicial Council and on the Law Amending the Law on Courts Adopted by the Venice Commission at Its 116th Plenary Session (Venice, 19-20 October 2018)“.

ниту препораките дадени од ГРЕКО.¹⁰⁴ Со овие измени повторно се сменети основите за одговорност на судиите, согласно препораките на Венецијанската комисија и препораките на ГРЕКО, односно се врши степенување на основите за разрешување, поточно за полесен облик на повреда на основите за потешка дисциплинска повреда, на судијата може да му биде изречена дисциплинска мерка. Во однос на основите за разрешување на судиите се зема предвид и тежината на сторената повреда и вината на судијата.¹⁰⁵

Во согласност со препораките на ГРЕКО¹⁰⁶ се предвидува надлежност на општата седница на Врховниот суд на Република Северна Македонија да донесе етички кодекс за судиите и судиите-поротници.¹⁰⁷ Променети се критериумите за избор и за унапредување на судиите во согласност со препораките на Прибе и оценската мисија на ТАИЕКС за обука на судии и јавни обвинители. Во оваа насока единствена точка за влез во судството ќе биде АСЈО.¹⁰⁸ Според препораките на оценската мисија на ТАИЕКС се овозможува поранешен судија на меѓународен суд, доколку ги исполнува општите критериуми за избор на судија, да биде избран во сите инстанции на судството.¹⁰⁹ Со измените по првпат се предвидува можност судија избран за подрачјето на еден основен или апелациски суд по истек на определен број години непрекинат судиски стаж во односниот суд да може да биде избран за подрачјето на друг основен, односно апелациски суд.¹¹⁰ Согласно определбите во Стратегијата за реформа на правосудниот сектор, предвидено е судии со стаж до две години да судат полесни предмети.¹¹¹ На овој начин ќе се оневозможи судиите со помал стаж да судат тешки предмети, што порано имаше случаи при менувањето на годишните распореди. Во однос на упатувањето судии во друг суд и прераспределувањето во друг оддел, согласно измените на Законот за судовите, судија може да биде упатен во друг суд или прераспределен во друг оддел за период од една година, но не повеќе од еднаш во период од пет години.¹¹² Во оваа насока, по предлог на Венецијанската комисија, се воведуваат гаранции во случај на упатување на судиите во друг суд или при распоредување во понизок суд заради определени ситуации. Во постојниот закон се предвидува дека судија може да биде упатен или распределен најмногу една година. На предлог на Венецијанската комисија се воведува и ограничување до кога ќе се смета таа една година. Со предложеното решение, упатувањето и распоредувањето ќе

104 Цоневска и сораб., „Извештај во сенка за Поглавјето 23 за периодот јуни 2018 – март 2019 година“.

105 „Службен весник на РСМ“, бр. 96/19 од 17 мај 2019 година, Закон за изменување и дополнување на Законот за судовите.

106 Усвоен од ГРЕКО на својата 80-та Пленарна седница, „Четврти круг на евалуација – Превенција на корупцијата во однос на пратениците, судиите и обвинителите, втор извештај за усогласеност Република Македонија“.

107 „Службен весник на РСМ“, бр. 96/19 од 17 мај 2019 година, Закон за изменување и дополнување на Законот за судовите.

108 Цоневска и сораб., „Извештај во сенка за Поглавјето 23 за периодот јуни 2018 – март 2019 година“.

109 „Трет квартален мониторинг бриф од следењето на спроведувањето на стратегијата за реформи во правосудниот сектор 2017-2022“.

110 „Службен весник на РСМ“, бр. 96/19 од 17 мај 2019 година, Закон за изменување и дополнување на Законот за судовите.

111 Ibid.

112 Ibid.

биде најмногу еднаш во пет години. Со ваквото решение се оневозможува упатувањето и распоредувањето да се користат како форма на притисок.¹¹³ Со измените и дополнувањата на Законот за судови е предвидено формирање Совет за координирање и управување со информатичко-комуникациската технологија во правосудните органи. Советот за ИКТ дава предлог за утврдување приоритети на политиките и координација на правосудните органи во работењето на системот на информатичко-комуникациската технологија.¹¹⁴

Во Стратегијата за реформа на правосудниот сектор¹¹⁵ е предвидено подготовка на анализа за судската мрежа и бројот на судови во земјата со цел оптимизација на бројот на судови преку измени на Законот за судовите. Во декември 2018 година, во рамките на Министерството за правда, направена е „Анализа на судската мрежа на Република Македонија“. Целта на оваа анализа е да се утврди состојбата во однос на обемот на работата на судовите и нивната оптовареност, да се даде хронолошка слика за изменетите состојби во судовите и да се дадат препораки за идни активности во насока на рационализација на судската мрежа и зголемување на ефикасноста на судовите.¹¹⁶ Оваа анализа е презентирана на десеттата седница на Советот за следење на имплементацијата на Стратегијата за реформа на правосудниот сектор на шести февруари 2019 година. Во насока на оптимизација на судската мрежа, најавена е подетална анализа за секој суд поединечно.¹¹⁷ Со измените и дополнувањата на Законот за судовите,¹¹⁸ Основниот суд во Гевгелија, Основниот суд во Кавадарци и Основниот суд во Кичево од 2020 година ќе бидат судови со проширена надлежност.

Исто така, во последните измени на Законот за судовите конечно се прецизирани основите за покренување постапка за утврдување одговорност на судија и направено е детално разграничување кои од овие основи водат кон разрешување на судијата/претседателот на суд, а кои до изрекување на полесна или потешка дисциплинска мерка, а постапката за постапувањето по тие основи од Судскиот совет детално е разработена во најновиот Закон за судскиот совет.

113 Цоневска и сораб., „Извештај во сенка за Поглавјето 23 за периодот јуни 2018 – март 2019 година“.

114 „Службен весник на РСМ“, бр. 96/19 од 17 мај 2019 година, Закон за изменување и дополнување на Законот за судовите.

115 Министерство за правда, Стратегија за Реформа на правосудниот сектор за периодот 2017-2022 со Акциски план.

116 Караманди Попчевски и Наумов, „Анализа на судската мрежа во Република Македонија“.

117 Влада на Република Северна Македонија, „Десетта седница на Советот за следење на имплементацијата на стратегијата за реформа на правосудниот сектор (2017-2022)“, Усвоен годишниот извештај за степенот на реализација на мерките и активностите предвидени со акцискиот план“.

118 „Службен весник на РСМ“, бр. 96/19 од 17 мај 2019 година, Закон за изменување и дополнување на Законот за судовите.

6. ЗАКОН ЗА СУДСКИОТ СОВЕТ НА РСМ

ПРОЦЕС НА ДОНЕСУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ

а. Опис на донесувањето на законот

Потребата од измени во регулативата со цел најнапред да се измени и да се дополни, а потоа и да се донесе целосно нов Закон за Судскиот совет беше една од стратешките цели и мерки при донесувањето на Стратегијата за реформи во правосудството 2018-2022. Потребата од измени и на Законот за судовите што го тангираат работењето на Судскиот совет беше исто така една од стратешките мерки. Причините што ги имаа лоцирано и граѓанските организации што се релевантни во оваа област, и тоа низ нивната подолгогодишна работа (особено Институтот за човекови права).

Кон измени и дополнување на регулативата се пристапи веднаш по усвојувањето на Стратегијата. Па, така, кон крајот на декември 2017 година во Собранието на тогаш Република Македонија беа донесени измените и дополнувањата на Законот за Судскиот совет, и тоа во скратена постапка. Ова беше само почетна основа фокусирана, пред сè, на транспарентноста, по која следуваа измени и дополнувања и на Законот за Судскиот совет и на Законот за судовите во мај 2018 година, што главно беа фокусирани на отчетноста и ефективноста. Овој пат измените беа донесени во редовна постапка, за нив беше дискутирано и на отворените експертски дебати на ИЧП на кои учество земаа сите засегнати страни, предлог-законите кон крајот на јануари 2018 година беа објавени на ЕНЕР, при што имаше учество од сите засегнати страни што имаа можност да се произнесат по предлог-законите, а таа можност ја искористија и на втори април 2018 година, кога беше организирана отворена јавна расправа во Собраниската комисија за политички систем и односи меѓу заедниците. Во меѓувреме, во март 2018 година беше формиран и Советот за следење на имплементација на Стратегијата за реформа во правосудниот сектор, на кој активен член стана и Блупринт групата на граѓански организации за реформа во правосудниот сектор и која на седниците даваше свој придонес кон поднесените предлог-закони. Сепак, поради процедурата за донесување на Законот за судовите, што се носи со двотретинско мнозинство гласови во Собранието и преговорите меѓу власта и опозицијата, дел од измените донесени од Собранието по амандманската расправа беа критикувани од граѓанските организации. Овие критики се однесуваа особено на основите за утврдување одговорност за покренување постапка за одговорност на судија и претседател на суд. Поради овие реакции, во текот на летото 2018 година, Министерството за правда ги испрати веќе донесените закони на добивање мислење од Венецијанската комисија, што беше објавено на 22 октомври 2018 година, а подоцна и при последните предлог-измени, трет сет измени на Законот за Судскиот совет и Законот за судовите, што беа усвоени од Владата и доставени до Собранието во декември 2019 година, исто така

беа доставени до Венецијанската комисија, која на 18 март 2019 година го објави новото мислење. ИЧП писмено се произнесе по однос на мислењето на Венецијанската комисија на 29 март 2019 година, при што најголем дел од забелешките на ИЧП и на Венецијанската комисија беа земени предвид во Собраниската процедура и инкорпорирани во конечниот текст од овие два закона (и покрај непотпишувањето на законите од страна на тогашниот претседател на републиката).

б. Оцена на транспарентноста на процесот на донесување на законот

Транспарентноста на процесот на донесување на Законот за Судскиот совет беше на многу задоволително ниво, како во рамките на работната група, во рамките на Советот за следење на имплементација на Стратегијата, така и во однос на известувањето на јавноста. Секоја верзија од законот беше споделувана со членовите од работната група за дополнителни коментари. Нацрт-законите беа објавувани навремено на ЕНЕР. Дополнително, од големо значење за транспарентноста беше и организирањето на јавната расправа во Собранието на која беа земени предвид ставовите на засегнатите страни, како и оние ставови што подоцна беа јавно објавувани низ целиот период и земени предвид подоцна, при третиот сет измени, кога се донесе потполно нов Закон за Судскиот совет (мај 2019), а тогаш беа донесени и последните измени на Законот за судовите (април 2019).

в. Оцена на инклузивноста на процесот на донесување на законот во однос на работењето на Судскиот совет

Процесот на донесување на овие закони беше целосно инклузивен. Во работната група учествуваа и суштински придонесоа претставници на сите засегнати страни (Судскиот совет, судовите, АКРМ, МП, граѓанските организации) и беа земени предвид сугестиите на засегнатите страни што во одредени работи беа спротивставени, па следуваше процес на нивно усогласување за текст што е прифатлив за сите страни.

г. Оцена на почитување на временската рамка

Роковите за трите сета измени при донесувањето на двата закона (краен рок септември 2018 година) беше пробиен за околу седум месеци. Одолжувањето на носењето на двата закона делумно може да се припише на чекањето на мислењата на Венецијанската комисија, усогласувањата меѓу власта и опозицијата, како и непотпишувањето на измените од страна на тогашниот претседател на републиката.

ПРИЧИНИ ЗА ДОНЕСУВАЊЕ НА НОВ ЗАКОН ЗА СУДСКИОТ СОВЕТ

Според Министерството за правда, причините поради кои требаше да се донесе нов Закон за Судскиот совет се:

- >>> Законот за Судскиот совет беше менуван вкупно шестпати и со измените се интервенираше во одредбите за услови за член на Советот од редот на судиите, избор на судија на повисок суд, дисциплинската постапка, како и во однос на критериумите и постапката за следење и оценување на работата на судијата.
- >>> Основната намера на Владата за членство во Европската унија налага продолжување на реформите во областа судство и целосно реформирање на судството.
- >>> Согласно препораките дадени од Венецијанската комисија во делот на правосудството беа направени последните измени со кои се интервенираше во делот на дисциплинската постапка, односно таа се поедностави и воедно се донесе Закон за престанување на важењето на Законот за Советот за утврдување факти и покренување постапка за утврдување одговорност на судија и неговата надлежност согласно препораките се пренесе на Судскиот совет.
- >>> Основна цел на Законот е вградување на препораките од Венецијанската комисија, ГРЕКО и оценската мисија на ТАИЕКС за обука на судии и јавни обвинители во Република Македонија во делот на изборот и разрешувањето на судиите и претседателите на судовите, одговорност на членовите на Судскиот совет, како и во однос на внесување на мерливи квалитативни и квалитативни критериуми за оценување на работата на судиите и претседателите на судот во случај на нивно напредување. Воедно, се внимаваше на целосна избалансираност на критериумите во системот на оценувањето. Истовремено, се интервенира и во однос на одредбите за член на Советот со право на глас, рангирање кандидати за избор на судии во повисок суд, се зајакнува одговорноста во работата на Советот и слично.

ШТО ПРЕДВИДУВА НОВИОТ ЗАКОН ЗА СУДСКИОТ СОВЕТ?

Клучни новини што ги предвидува новиот Закон за Судскиот совет:

- >>> По првпат се предвидени одредби со кои се пропишуваат основи за одговорност и постапка за утврдување на одговорноста против членовите на Судскиот совет.
- >>> Конечно се прецизирани критериумите по кои се оценуваат судиите при нивно унапредување, при што односот на квалитативните критериуми е значително зголемен во однос на квантитативните критериуми.
- >>> Прецизирана е и разјаснета постапката за утврдување одговорност на судиите и претседателите на судовите.
- >>> Претседателот на Врховниот суд, како член на Судскиот совет, нема да има право на глас.
- >>> Членовите на Судскиот совет од редот на истакнатите правници не можат да бидат избирани од редот на судиите и јавните обвинители.
- >>> Во постапката за избор на членови на Судскиот совет од редот на судиите по првпат ќе учествуваат и граѓански организации релевантни во областа на правосудството и човековите права.
- >>> При изборот на судиите во основните судови, по првпат Судскиот совет спроведува интервју со кандидатите, што се бодува со 10% од поените што ги добива кандидатот.
- >>> За судија во основен суд може да биде избран и судија од друг основен суд доколку нема пријавени кандидати од Академијата за судии и јавни обвинители.
- >>> Конечно се прецизирани основите за покренување постапка за утврдување одговорност на судија и направено е детално разграничување кои од овие основи водат кон разрешување на судијата/ претседателот на суд, а кои до изрекување на полесна или потешка дисциплинска мерка, а постапката за постапувањето по тие основи од Судскиот совет детално е разработена во најновиот Закон за Судскиот совет.
- >>> Зајакнати се и условите за унапредување на судиите.

7. ЗАКОН ЗА СОВЕТОТ НА ЈАВНИТЕ ОБВИНИТЕЛИ НА РСМ

ПРОЦЕС НА ДОНЕСУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ

а. Опис на донесувањето на законот

Известувањето дека е почнато со работа на предлог-текстот на измени и дополнувања на Законот за Советот на јавните обвинители беше објавено на системот ЕНЕР уште во ноември 2017 година. Сепак, првиот текст од измените и дополнувањата беше објавен на ЕНЕР на 28 ноември 2018 година, при што, во меѓувреме, во работната група што го изготвувала предлог-законот не беа вклучени релевантните граѓански организации (на пример, Институтот за човекови права, што го следи работењето на Советот на јавните обвинители). Потоа, на петти март 2019 година овој предлог-текст беше доставен до Собранието. Сепак, овој предлог-закон беше доставен во скратена постапка во Собранието и оттогаш немаше напредок. Последната состојба на десетти јуни 2019 година кажува дека предлог-текстот е отстранет од интернет-страницата на Собранието, а не сме запознаени со причините.

б. Оцена на транспарентноста на процесот на донесување на законот

Транспарентноста на процесот на донесување на Законот за Јавното обвинителство не беше задоволителна, како во рамките на работна група, така и во однос на известувањето кон јавноста. Граѓанските организации не беа дел од работната група за изготвување на законот, во периодот на најмногу настани и друг фокус (декември) предлог-текстот „тивко“ беше објавен на ЕНЕР, а потоа во скратена постапка испратен во Собранието.

в. Оцена на инклузивноста на процесот на донесување на законот

Процесот на донесување на законот беше речиси целосно неинклузивен. Во работната група не учествуваа претставници од сите засегнати страни. За текстот што на почетокот на март 2019 година беше објавен на интернет-страницата на Собранието воопшто не се дискутираше во јавноста, ниту, пак, во која и да било институција од правосудниот сектор.

г. Оцена на почитување на временската рамка

Процесот на донесување на Законот за измена и дополнување на Законот за Советот на јавните обвинители доцнесе во однос на предвидената рамка во Акцискиот план кон Стратегијата. Законот требаше да биде донесен заклучно со септември 2018 година, а сепак тој сè уште не е донесен.

ПРИЧИНИ ЗА ДОНЕСУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ

Со предлог-законот што беше објавен на интернет-страницата на Собранието беше направен обид да се адресираат проблемите што по многу нешта се слични со оние што ги има Судскиот совет, а на кои веќе има укажано Венецијанската комисија во своите мислења.

ШТО ПРЕДВИДУВАА(Т) ИЗМЕНИТЕ НА ЗАКОНОТ ЗА СОВЕТОТ НА ЈАВНИТЕ ОБВИНИТЕЛИ?

Со предлог-измените и дополнувањето на Законот се предлага(ше) да се предвидат следниве (скромни) промени:

- >>> Да се зголеми транспарентноста во работата на Советот на јавните обвинители.
- >>> Да се предвидат основи и постапка за утврдување одговорност на член на Советот.

8. ЗАКОН ЗА БЕСПЛАТНА ПРАВНА ПОМОШ

ПРОЦЕС НА ДОНЕСУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ

а. Опис на донесувањето на законот

Потребата од донесување на целосно нов Закон за бесплатна правна помош (ЗБПП), со кој ќе се замени постојниот, донесен во 2009 година, беше идентификувана од страна на Министерството за правда пред донесувањето на Стратегијата за реформи во правосудството 2018-2022. Причините за ова се значителните недостатоци и некавалитетните законски решенија во постојниот закон на кои укажуваа граѓанските организации, адвокатите и за кои беше свесно и Министерството. Првата иницијатива за носење на нов ЗБПП почна во 2012 година со формирање на работна група, која изработи нацрт-текст, што, за жал, поради необјавени причини, не беше утврден како предлог-закон од страна на Владата на РСМ. Втората иницијатива за изработка на предлог-текст почна во октомври 2016 година со формирање на нова работна група. Сепак, поради тоа што предлог-текстот на законот не беше изработен пред донесувањето на Стратегијата, како и заради обезбедување конзистентност во реформскиот процес, донесувањето на нов Закон за бесплатна правна помош беше една од мерките предвидени во Стратегијата во рамките на стратешката цел, пристап до правда (2.6).

Предлог-законот беше изработен на девет состаноци на работната група и беше објавен на ЕНЕР и ставен на јавна расправа во ноември 2017 година. Владата го усвои предлог-законот во февруари 2018 година и го достави до Собранието на РМ. Поради значителни недостатоци во предлог-законот, група граѓански организации достави барање за јавна расправа во однос на поднесениот закон. На јавната расправа што се одржа на 24 март 2018 година се укажа на проблемот со несоодветно уредената претходна правна помош, рестриktivноста во однос на правните прашања за кои може да се одобри бесплатна правна помош, како и во однос на постапката за одобрување. АКРМ особено реагираше на предложениот модел за исплата на наградата на адвокатите ангажирани во случаи во кои е одобрена БПП. Поради реакциите, МП го повлече предлог-законот и го врати на доработка. По речиси една година нацрт-законот беше доставен до Владата на РСМ и усвоен во март 2019 година. Законот беше доставен до Собранието во март, но поради претседателските избори беше ставен на дневен ред на 91. седница на Собранието и изгласан на 16 мај 2019 година.

б. Оцена на транспарентноста на процесот на донесување на законот

Транспарентноста на процесот на донесување на ЗБПП беше задоволителна, како во рамките на работна група, така и во однос на известувањето на јавноста. Секоја верзија од законот беше споделувана со членовите од работната група за дополнителни коментари. Нацрт-законите беа објавувани навремено на ЕНЕР. Дополнително, од големо значење за транспарентноста беше и организирањето на јавната расправа во Собранието на која беа земени предвид ставовите на засегнатите страни и законот беше повлечен на доработка.

в. Оцена на инклузивноста на процесот на донесување на законот

Процесот на донесување на законот беше целосно инклузивен. Во работната група учествуваа и суштински придонесоа претставници на сите засегнати страни (судовите, АКРМ, МТСП, ЦСР Скопје, МВР и овластените здруженија). Министерството за правда вложи значителен напор во земање предвид на барањата на засегнатите страни (кои во одредени работи беа спротивставени), нивно усогласување и финализирање во текст што е прифатлив за сите страни.

г. Оцена на почитување на временската рамка

Рокот за донесување на законот (април 2018) беше значително пробиен за повеќе од една година. Одолжувањето на носењето на законот делумно може да се припише на потребата од усогласување на барањата на засегнатите страни.

ПРИЧИНИ ЗА ДОНЕСУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ

Според Министерството за правда, причините поради кои требаше да се донесе нов Закон за бесплатна правна помош се:

- >>> Недоволна достапност за најранливите категории граѓани заради кумулативно исполнување на мошне строги услови со цел остварување на правото на бесплатна правна помош.
- >>> Енормно високи адвокатски трошоци согласно новата АТ, што стапи на сила од први јули 2016 година, каде што тарифата е зголемена повеќекратно.
- >>> Нејасни се обврските и одговорностите на главните учесници во системот на бесплатна правна помош.
- >>> Постојните одредби од законот не можат да се применат за одобрување во постапки пред надлежен суд или јавен орган во кои се предвидени кратки рокови.
- >>> Државата не ги покрива сите трошоци поврзани со обезбедувањето на правна помош, како што се судски такси, трошоци за вештачење итн., што, во суштината, значи дека давањето БПП во одредени случаи е несполно.

ШТО ПРЕДВИДУВА НОВИОТ ЗАКОН?

Клучни новини што ги предвидува новиот ЗБПП, што ќе почне да се применува на први октомври 2019 година, се:

- >>> Бесплатната правна помош се остварува како примарна и секундарна правна помош.
- >>> Примарната правна помош опфаќа советување, информирање и помош при пополнување на одредени формулари и се обезбедува од подрачните одделенија на Министерството за правда, овластени здруженија и правни клиници.
- >>> Овластените здруженија ќе имаат можност да се пријават на јавен повик за доделување средства за давање на примарна правна помош.
- >>> Олеснување на условите што барателите на секундарната правна помош ќе треба да ги исполнат како во однос на приходот, така и во однос на имотот. Со ова се очекува зголемување на бројот на граѓани кои ќе имаат пристап до бесплатната правна помош.
- >>> Проширување на опфатот на бесплатната правна помош што сега, наместо само правна помош од адвокат, ќе опфаќа и ослободување од плаќање на судски или административни такси, како и покривање на трошоците за изработка на вештачење.
- >>> Секундарна правна помош ќе се одобри за сите правни прашања од граѓанска и управна природа за кои се одлучува пред судовите, односно пред управните органи, освен оние правни прашања што експлицитно се исклучени. Дополнително, секундарната правна помош ќе може да се користи во одредени постапки и пред извршител и нотар.
- >>> Законот овозможува децентрализација на процесот на одлучување по подне-сените барања преку давање можност за овластување лица во рамките на подрачните одделенија да носат одлуки по поднесените барања.
- >>> Воспоставување на т.н. итна постапка за одлучување по барањата за секундарна правна помош кога е потребно преземање на правни дејства во кратки рокови.

Со донесувањето на законот се прошири опсегот на корисници на БПП. Во однос на областите, проширувањето е само делумно од причина што во член 22 став 1 одредени правни прашања од интерес за најсиромашните општествени групи се изземени од бесплатната правна помош (прашања што се однесуваат на јавни и комунални услуги – на пример, електрична енергија, вода и сл., имотни прашања во управна постапка итн.). Во однос на другите два индикатора (зајакнати капацитети на подрачните одделенија на МП и 100% зголемување на бројот на предмети со употреба на БПП во 2019 година, споредбено со 2016 година, и реализација на буџетот предвиден за БПП поголема од 50%) во оваа фаза сè уште е прерано да се даде оценка.

9. ЗАКОН ЗА ИЗВРШУВАЊЕ

ПРОЦЕС НА ДОНЕСУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ

а. Опис на донесувањето на законот

Работната група што работеше на предлог-текст на измените беше формирана во август 2017 година. Работната група изработи нацрт на Законот за измени и дополнување на Законот за извршување, што беше објавен во ноември 2017 година. Објавата на законот поттикна значителна дебата помеѓу стручната јавност, што се огледа во значителниот број коментари и предлози објавени на ЕНЕР. По објавата на ЕНЕР и потребата од усогласување на барањата и ставовите на повеќе засегнати страни, нацрт-законот беше преработен и доставен во септември 2018 година до Владата на РМ. Законот беше доставен до Собранието веднаш по донесувањето од страна на Владата. На петти ноември 2018 година беше одржана јавна расправа во Собранието на РМ. Законот беше донесен на 18 декември 2018 година¹¹⁹.

б. Оцена на транспарентноста на процесот на донесување на законот

Транспарентноста на процесот на донесување на ЗБПП беше задоволителна, како во рамките на работната група, така и во однос на известувањето на јавноста. Секоја верзија од законот беше споделувана со членовите од работната група за дополнителни коментари. Нацрт-законите беа објавувани навремено на ЕНЕР. Дополнително, од големо значење за транспарентноста беше и организирањето на јавната расправа во Собранието на која беа земен предвид ставовите на засегнатите страни.

в. Оцена на инклузивноста на процесот на донесување на законот

Процесот на донесување на законот беше целосно инклузивен. Во работната група учествуваа претставници на сите засегнати страни. Министерството за правда вложи значителен напор во земање предвид на барањата на засегнатите страни (што во одредени работи беа спротивставени), нивно усогласување и финализирање во текст што е прифатлив за сите страни.

г. Оцена на почитување на временската рамка

Процесот на донесување на законот за измена и дополнување на законот за извршување ја следеше предвидената рамка до одредена фаза. По објавувањето на ЕНЕР почнаа да се пробиваат роковите, што делумно може да се припише на потребата од консултации и анализи при изработката на конечната верзија на нацрт-законот. Законот беше донесен со пробивање на рокот од десет месеци.

¹¹⁹ Објавен во „Службен весник“, бр. 233/2018 од 20.12.2018 год.

ПРИЧИНИ ЗА ДОНЕСУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ

Со предлог-законот се прави обид да се адресираат следниве проблеми¹²⁰:

- >>> Променетиот режим на расчистување на трошоците во постапката за извршување, со обврската за доверителот да ги авансира цената за администрирање, првичниот налог за извршување и реалните трошоци, за секое поединечно дејство, значително дополнително ги оптовариле деловните субјекти што претходно ја користеле можноста од Тарифата доверителот и извршителот да се договорат да го одложат плаќањето на цената на извршните дејства до завршување на извршувањето, освен за реалните трошоци што произлегуваат од извршните дејства, што обезбедува флексибилност и приспособување кон интересите на доверителите, но и на извршителите во насока на постигнување на поголема ефикасност во постапката на присилно извршување.
- >>> Ретроактивната примена на законот во однос на обврската за авансирање на трошоците од страна на доверителот поведени според Законот за извршување од 2005 година, на штета на доверителите и целите на извршувањето.
- >>> Задолжителната вонсудска наплата на долговите по основа на веродостојните исправи за обврски од комунални услуги во проширено значење, оневозможувајќи ги доверителите да бараат расчистување на своите побарувања во соодветните постапки, со што значително се оптоварува деловните субјекти опфатени со оваа обврска.
- >>> Неможноста, компаниите како доверители, да ги наплатат своите побарувања кон Република Македонија и нејзините органи, единиците на локалната самоуправа и јавните претпријатија, поради околноста што, покрај предметите и правата и паричните средства на нивните сметки, кај сите носители на платниот промет се изземаат од извршување, како предмети и права што се неопходни за вршење на дејноста, со што практично се оневозможуваат деловните субјекти во постапка на присилно извршување да си ги наплатат побарувањата што ги имаат кон овие институции.
- >>> Висината на трошоците на извршувањето во целина, поради што се бара ревизија на Тарифата, но и на одредбите за процените на недвижностите што екстремно го поскапуваат извршувањето.

¹²⁰ Извештај за процена на влијанието на регулативата, достапен на: https://ener.gov.mk/files/propisi_files/plan/1_1163194278IzveshtajZaPvR_v2%20videno%20Radica.doc.

- >>> Проблемите во извршувањето врз недвижности за кои укажа Здружението на банкарството уште во 2016 година по однос на преземање на извршни дејства над недвижен имот што останал со незапишани сопственички права, спроведување на извршувањето над недвижен имот опишан во лист за предбелешки на градба, што останале нерегулирани со одредбите на новиот Закон за извршување. Воедно, реагираа и по однос на укинатата трета јавна продажба на недвижности, укажувајќи дека на тој начин се намалува процентот на успешни јавни наддавања и се оштетуваат како доверителот, така и должникот.

ШТО ПРЕДВИДУВА НОВИОТ ЗАКОН?

Со измените и дополнувањето на Законот за извршување се направија следниве промени:

- >>> Се доуреди начинот на поднесување барање за извршување, неговата содржина и постапка.
- >>> Се отстрани обврската на Комората да ги распределува барањата за извршување што произлегуваат од комуналните услуги.
- >>> Се промена на начинот на именување на извршителите и се отстрани обврската за полагање на контролни испити.
- >>> Се изврши промена во однос на правната рамка за наградата и трошоците на извршителите.
- >>> Се изврши вонреден надзор.
- >>> Се уреди начинот на извршување што се однесува на запишување права во јавна книга.

Во однос на индикаторите, само два од предвидените се исполнети (јасни критериуми за полагање на извршителски испит и подготвени подзаконски акти), додека другите два сè уште се во фаза на донесување.

10. ЗАКОН ЗА НОТАРИЈАТ

ПРОЦЕС НА ДОНЕСУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ

а. Опис на донесувањето на законот

Работната група што работеше на предлог-текст на Законот за измена и дополнување на Законот за нотаријат беше формирана во август 2017 година. Работната група изработи нацрт на предлог-законот во октомври 2017 година, што беше објавен на ЕНЕР. Предлог-законот беше доставен во септември 2018 година до Владата на РМ со значително одолжување поради потребата од соодветно спроведување на консултативен процес со засегнатите страни. Законот беше доставен до Собранието веднаш по донесувањето од страна на Владата. На шести ноември 2018 година беше одржана јавна расправа во Собранието на РМ. Законот беше донесен на 18 декември 2018 година¹²¹.

б. Оцена на транспарентноста на процесот на донесување на законот

Нацрт-законот беше објавен навремено во ноември 2017 година. Објавата на законот поттикна значителна дебата помеѓу стручната јавност, што се огледа во значителниот број коментари и предлози објавени на ЕНЕР. Транспарентноста на процесот на донесување на ЗБПП беше задоволителна, како во рамките на работната група, така и во однос на известувањето на јавноста. Секоја верзија од законот беше споделувана со членовите од работната група за дополнителни коментари. Нацрт-законите беа објавувани навремено на ЕНЕР. Дополнително, од големо значење за транспарентноста беше и организирањето на јавната расправа во Собранието на која беа земени предвид ставовите на засегнатите страни.

в. Оцена на инклузивноста на процесот на донесување на законот

Процесот на донесување на законот беше делумно инклузивен. Во работната група учествуваа претставници на сите засегнати страни. Министерството за правда вложи значителен напор во земање предвид на барањата на засегнатите страни (што во одредени работи беа спротивставени), нивно усогласување и финализирање во текст што е прифатлив за сите страни.

г. Оцена на почитување на временската рамка

Идентично како и кај измената на Законот за извршување, процесот на донесување на Законот за измена и дополнување на Законот за нотаријатот ја следеше предвидената рамка до одредена фаза. По објавувањето на ЕНЕР почнаа да се пробиваат роковите што делумно може да се припише на потребата од консултации и анализи при изработката на конечната верзија на нацрт-законот. Законот беше донесен со пробивање на рокот од десет месеци.

¹²¹ Објавен во „Службен весник“, број 233/2018 од 20.12.18 година.

ПРИЧИНИ ЗА ДОНЕСУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ

Со предлог-законот се прави обид да се адресираат следниве проблеми:

- >>> Сложена и неспроведлива постапка за спроведување конкурс за именување нотари и полагање на квалификациски испит, испит за рангирање, испит за заменик-нотар, испит за помошник-нотар, испит за нотарски стручен соработник и испит за проверка на знаењата на нотарите.
- >>> Скапа и неефикасна оставинска постапка.
- >>> Некономични постапки за потврдување на приватни исправи и предлози за издавање решенија за нотарски платни налози.

ШТО ПРЕДВИДУВА НОВИОТ ЗАКОН?

Донесените измени и дополнувања на Законот за нотаријатот ги предвидуваат следниве новини:

- >>> Промена на постапката за спроведување конкурс за нотари и полагање на нотарски испит, со што се олесни процедурата за спроведување конкурс за нотари, како и за полагање на испитот.
- >>> Редифинирање на критериумите за определување на бројот на местата на нотарите.
- >>> Нотарски акти ќе можат да се составуваат за сите правни работи, со што се овозможува избор на учесниците пред нотарот дали ќе побараат од нотарот да состави нотарски акт или ќе ја солемнизира приватната исправа.
- >>> Промени во постапката за иницирање постапка за издавање решение за нотарски платен налог, спроведување на оставинска постапка и потврдување на приватни исправи.

Планираните индикатори за напредокот предвидени во Акцискиот план кон Стратегијата делумно се остварени. Постапка за именување и спроведување на испитот за нотари е делумно поедноставен. Во однос на тоа дали измените ќе придонесат кон намалени нотарски трошоци сè уште е прерано да се заклучи. Извештај на Меѓународната унија на латинскиот нотаријат со констатирани состојби по однос на усогласеноста на нотаријатот во РМ, споредбено со 2016 година, не е објавен.

ЗА НЕДОНЕСЕНИТЕ ЗАКОНИ

Во однос на планираната измена на Законот за адвокатура, предвидена за донесување во септември 2018 година, иако е формирана Работна група, до пишувањето на овој извештај сè уште не е изработена нацрт-верзија на законот. Во февруари 2019 година (со задоцнување од повеќе од една година од планираниот рок), Министерството за правда формираше работна група за изготвување предлог-текст за нов закон за правосуден испит. Во работната група учествуваат претставници од судството, обвинителството, адвокатурата, како и претставници од граѓанскиот сектор. Работната група изработи нацрт-закон што беше објавен на ЕНЕР на петти април 2019 година.

11. ЗАКОН ЗА УПРАВНИ СПОРОВИ

ПРОЦЕС НА ДОНЕСУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ

а. Опис на донесувањето на законот

Новиот Закон за управните спорови ги адресира проблемите со кои граѓаните се соочуваат во делот на судската заштита во доменот на управно-правните односи со државата: Законот за управните спорови беше изготвен и донесен по 13 години од донесувањето на Законот за управните спорови во 2006 година. И претходниот, како и донесениот ЗУС, беше изготвен и донесен како дел од Стратегијата за реформа на правосудството 2004-2008 година, додека новодонесениот ЗУС е дел од Стратегијата за реформа на правосудниот сектор за периодот 2017-2022 на Министерството за правда како дел 5.2. Управно-правна област.

Потребата за донесување на целосно нов ЗУС произлезе од барањата на граѓаните и правните лица да уживаат ефикасна, ефективна и економична управно-судска заштита во остварувањата на своите права, како и во случаите што им се наметнуваат обврски од страна на јавните органи. Незадоволството од постојниот ЗУС, пред сè, беше резултат на долготрајноста на управно-судските постапки, а особено непостоењето механизам за неизвршувањето на одлуките донесени од страна на управните судови.

Поради ова, во март 2018 година, Министерството за правда формираше работна група, составена од 18 членови од претставници на академската заедница, судии на Врховниот суд, Апелациониот суд Скопје, Вишиот управен суд и Управниот суд, претставници на ССРСМ, МИОА и граѓанскиот сектор, Државниот управен инспекторат и Министерството за правда. Нацрт-законот беше објавен на ЕНЕР на петти септември 2018 година, но објавата на нацрт-законот не предизвика дебата помеѓу стручната јавност, односно нацртот немаше ниту еден коментар објавен на ЕНЕР. Претставниците на Управниот суд испратија писмени коментари на нацрт-законот и најголем дел од нивните предлози се вградени во новото законско решение. Законското нацрт-решение беше предмет на оценска мисија од страна на Европската комисија во периодот од 11 до 14 јуни 2018 година. Извештајот на оценската мисија беше доставен до Владата на Република Македонија на 22 октомври 2018 година и во него беа содржани одредени забелешки во однос на предложените одредби, како и препораки за надминување на спорните одредби, по што предлогот беше усогласен и со наодите и препораките на оценската мисија за административна правда.

Во декември 2018 година, Владата на РСМ го поднесе предлог-законот за управните спорови до Собранието означено со европско знаменце. Во периодот февруари-март 2019 година, предлог-законот ги помина фазите

на прво и второ читање во Собранието. По доставените и изгласани амандмани од пратениците, Законот за управните спорови во март 2019 година беше изгласан со двотретинско мнозинство на пратеници. Поради непотпишувањето на указот за прогласување на Законот за управните спорови од страна на тогашниот претседател на РСМ и закажаните претседателски избори, се доцнесе и со неговото стапување на сила. Конечно, на 17 мај 2019 година, новиот претседател на РСМ го потпиша указот. Законот за управните спорови ќе стапи на сила осмиот ден од денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“, а ќе почне да се применува една година од денот на влегувањето во сила.

б. Оцена на транспарентноста на процесот на донесување на законот

Предлог-законот за управни спорови изготвен од страна на работната група беше објавен и на ЕНЕР, но не беа поднесени никакви коментари, ниту сугестии од страна на кој било заинтересиран поединец или група, институција или професионално здружение или образовна установа. Отсуството на коментари и сугестии можеби следствено се должи на инклузивниот процес при подготовката на нацрт-ЗУС, бидејќи во работната група беа застапени најрелевантните институции и чинители во управното право и управно-судската заштита. Сепак, транспарентноста на донесувањето на ЗУС не беше на високо ниво од причина што предлог-ЗУС беше единствениот закон предвиден со Стратегијата за реформа на правосудството 2017-2022 што не беше ниту презентираан, ниту дискутиран во Советот за следење на спроведувањето на Стратегијата за реформа на правосудството 2017-2022. Овој пропуст беше сериозен индикатор за промена на концептот што го усвои работната група и врз основа на кој беше изготвен предлог-ЗУС. Дополнително на ова, при донесувањето на ЗУС немаше јавна расправа во Собранието на Република Северна Македонија, што требаше да се свика задолжително од причина што ЗУС е двотретински закон и ги засега сите граѓани на РСМ.

в. Оцена на инклузивноста на процесот на донесување на законот

Инклузивноста во процесот на донесување на ЗУС беше на високо ниво, што е видливо од структурата на работната група што работеше на подготовка на ЗУС. Во работната група најмногу беа застапени управни судии, како и судии од повисоките судови, апелациони судови и Врховниот суд на Република Северна Македонија, како и универзитетски професори по административно право, управни инспектори, претставник од МИОА, како и здружение на граѓани што работи во сегментот на правосудството. Високото ниво на инклузивност обезбедено од страна на Министерството за правда придонесе за поедноставно усогласување на ставовите на членовите на работната група, што придонесе за квалитетен нацрт-ЗУС, што ги исполни целите предвидени во Стратегијата за реформа на правосудството 2017-2022. Сепак, нацрт-законот за управните спорови беше изменет во владината постапка без каква било координација со работната група, со што делумно се измени концептот

на работната група. Како пример, работната група предвиде надлежноста за жалбената постапка во управниот спор да премине во Врховниот суд, со што требаше да се исполни мерката предвидена со Стратегијата да се укине Вишиот управен суд. Со доставениот нацрт-ЗУС беше предвидена оваа новина, но во предлогот таа беше отстранета, со што не дојде до исполнување на мерката укинување на Вишиот управен суд. Важно е да се истакне дека при подготовка на ЗУС беше користена и Функционалната анализа за капацитетите на управните судови изготвена од страна на Центарот за правни истражувања и анализи во рамките на проектот „Подобрување на ефикасноста и ефективноста на административната правда во Македонија“, имплементиран од страна на ревизорската куќа „Прајс Ватерхаус Купер“ (Price Waterhouse Cooper – PWC Македонија), финансиран од „Ју-Кеј еид“ (UK Aid), преку Владата на Обединетото Кралство, од која беа искористени препораките во однос на изводливоста на определени законски решенија што се дел од донесениот ЗУС.

2. Оцена на почитување на временската рамка

Законот за управни спорови беше донесен во мај со задоцнување од осум месеци од првично предвидената временска рамка (септември 2018 година). Задоцнувањето е поради потребата од усогласување на предлозите и коментарите на членовите на работната група, извештајот на оценската комисија за административна правда на Европската комисија и предлозите на Министерството за правда.

ПРИЧИНИ ЗА ДОНЕСУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ

Според Министерството за правда на РСМ, со новиот Закон за управните спорови треба да се надминат слабостите што се поврзани со ефикасноста, ефективноста и економичноста на постапките на управните спорови, што се однесуваат на:

- >>> Долготрајноста на управно-судската заштита пред јавните органи и управните судови, што се состои од пет инстанции.
- >>> Неодлучувањето во полна јурисдикција од страна на Управниот суд со што се создава пинг-понг ефект во заштитата на правата на граѓаните поради недоставувањето списи од страна на тужените органи на државната управа во текот на Управниот суд.
- >>> Неизвршувањето на пресудите на Управниот суд со кои ги укинува решенијата на органите на државната управа и ги враќа на повторно решавање.
- >>> Усогласување на Законот за управните спорови со Законот за општата управна постапка од 2015 година.

- >>> Укинување на можноста јавните органи во управниот спор да бидат застапувани од државното правобранителство.
- >>> Потреба од санкционирање на јавните органи кои на Управниот суд нема да му ги достават потребните списи за правилно водење и завршување на управниот спор.
- >>> Создавање можност за почести судења на судија-поединец во управен спор според точно утврдени и прецизно утврдени критериуми заради поедноставување на судската постапка.
- >>> Ревидирање на одредбите за задолжително водење на усна расправа во Управниот суд.

ШТО ПРЕДВИДУВА НОВИОТ ЗАКОН?

Клучни новини што ги предвидува новиот Закон за управни спорови, а ќе почне да се применува на 17 мај 2020 година, се:

- >>> Проширување на предметот на управен спор во делот на воспоставување надлежност на управните судови да ја оценува законитоста на конечните акти што не се по својата природа управи, туку конечни поединечни акти со кои се одлучува за избор, именување и разрешување носители на јавни функции донесени од Собранието на Република Македонија, Претседателот на Република Македонија, Владата на Република Македонија, органите на државната управа, организациите утврдени со закон, другите државни органи, како и органите на единиците на локалната самоуправа. Всушност, оваа новина дава нов концепт на надлежноста на управните судови од причина што со оваа надлежност управните судови се ставаат во позиција на контролори на уставните надлежности и дискреција на Собранието на Република Северна Македонија, како и на Владата на РСМ, со што се напушта досегашниот систем на управните спорови, што беше исклучиво заснован на оцена на законитоста на конечните управни акти на јавните органи.
- >>> Молчење на администрацијата во управен спор. Новиот ЗУС предвидува многу рестриктивен пристап кон управната аномалија „молчење на администрацијата“ од причина што по првпат воведува ограничување на рокот за поднесување тужба против молчење на администрацијата. Имено, ЗУС предвидува дека во случај на управен спор поради молчење не се поведува управата, ЗУС предвидува дека тужителот треба да ја поднесе тужбата во рок од 30 дена по истекот на законски утврдениот рок за донесување на актот. Ова решение претставува ограничување на заштитата превидена со ЗУС, бидејќи товарот за толкување на оваа одредба се става на товар на граѓаните кои треба да имаат претходно познавање и искуство во однос на пресметка на бројот на денови со цел

да можат да ја поднесат тужбата навремено, а имајќи предвид дека ЗОУП предвидува два рока, 30 и 60 дена во прв степен и 60 дена од денот на доставување на предметот до второстепениот орган во втор степен.

- >>> Задолжително одржување на јавна расправа и точно определување на законските услови за нејзино ограничување. Согласно новиот ЗУС се воведува јавна расправа како правило, со можност за нејзин исклучок.
- >>> Воведување модел-одлука во случаите кога во Управниот суд ќе бидат поднесени тужби против повеќе од 20 управни акти во кои правата и обврските на тужителите се засноваат на еднаква или на слична фактичка состојба и имаат иста правна основа. Идејата за модел-одлука е управните судови да постапуваат по еден предмет што по правосилното завршување со одлука ќе биде основа за да се решат другите предмети на ист начин. Воедно, предвидено е Управниот суд задолжително да ја донесува модел-одлуката по одржување расправа и да ја објавува како сентенца на судска практика на судот.
- >>> Предвидување на можноста за постапувања од страна на судија-поединец во спорови чијшто предмет изразен во парична вредност не го надминува износот од 10.000 евра во денарска противвредност или спорови во кои се оспорени само процесни дејства во постапката на донесување на управниот акт. По донесувањето на ЗУС, потребно е да се изготви методологија за утврдување на вредноста на управните спорови со цел да се утврди судскиот состав во конкретен управен спор.
- >>> Обезбедување извршност на пресудите на управните судови со воведување на парични казни во случај на непостапување по одлуките на судот, во износ од 20% од месечната плата на овластеното лице во јавниот орган.
- >>> Укинување на можноста јавните органи да бидат застапувани од државното правобранителство во жалбената постапка. Со укинувањето на надлежноста Државното правобранителство да застапува во постапките за управните спорови оваа надлежност преминува кај јавниот орган кој го донел оспорениот управен акт, со што треба да доведе до поекономично и поефикасно водење на управната постапка, затоа што управниот акт кој е оспорен со тужба пред Управниот суд ќе биде застапуван од службеното овластено лице на јавниот орган, кој всушност го донел управниот акт, со што се претпоставува дека овластеното службено лице е и најмногу запознаено со природата на управниот акт и причината за неговото донесување.
- >>> Трошоци на управниот спор. За разлика од ЗУС од 2006 година, кој не ги признаваше трошоците на постапката за управен спор согласно успехот во истата, новиот ЗУС предвидува дека управните судови, кога одлучуваат за трошоците на постапката, постапуваат согласно Законот за парничната постапка. Ова значи дека странката во управниот спор која ќе има успех во постапката ќе може да ѝ бидат надоместени трошоците на постапката согласно одлуката на управните судови.

12. ЗАКОН ЗА ПРЕКРШОЦИ

ПРОЦЕС НА ДОНЕСУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ

а. Опис на донесувањето на законот

Уредувањето на прекршочно-правната област и надминувањето на проблемите што произлегоа од претходните законски решенија беа предвидени од страна на Владата на РСМ во Стратегијата за реформа на правосудниот сектор 2017-2022 во делот 5.3. Прекршочно-правна област.

За таа цел, во април 2018 година Министерството за правда формираше работна група што работеше на предлог-текст на Законот за прекршоците во која учествуваа претставници од Кривичниот суд, Управниот суд, Вишиот управен суд, Апелациониот суд Скопје, Врховниот суд на РСМ, МИОА, научната и стручната јавност, како и претставници на бизнис-заедницата. Работната група во периодот септември-ноември 2018 година целосно ги вгради релевантните мислења и препораки за новото законско решение. Нацрт-законот за прекршоци беше објавен на ЕНЕР во јуни 2018 година со цел јавноста да се запознае со новото предложено законско решение. До ноември 2018 година предлогот беше усогласен и со препораките од извештајот на оценската мисија за административна правда на Европската комисија. Во декември 2018 година, Владата го поднесе новиот предлог-закон за прекршоци до Собранието на РСМ. По поминување на фазите на прво и второ читање и усвојување на предложените амандмани од пратениците, во март 2019 година беше изгласан новиот Закон за прекршоци со двотретинско мнозинство.

По одржувањето на претседателските избори, новиот претседател на РСМ го потпиша указот за прогласување на Законот за прекршоците и тој стапи на сила на 25 мај 2019 година.

б. Оцена на транспарентноста на процесот на донесување на законот

Предлог-законот за прекршоците изготвен од страна на работната група беше објавен и на ЕНЕР. За време на рокот што беше зададен за коментари и сугестии не беше доставен ниту еден коментар, ниту сугестија во однос на предвидениот закон, а тоа можеби се должи на инклузивниот процес при подготовката на нацрт-ЗП, бидејќи во работната група беа застапени најрелевантните институции и чинители во прекршочното право и прекршочно-судската заштита. Во декември 2018 година, на прес-конференција на Владата беше презентираан Законот за прекршоци пред да влезе во владина постапка. Дополнително на ова, при донесувањето на Законот за прекршоци, како и кај ЗУС, немаше јавна расправа во Собранието на Република Северна Македонија, што требаше задолжително да се свика од причина што Законот за прекршоци е двотретински закон и ги засега сите граѓани на РСМ.

в. Оцена на инклузивноста на процесот на донесување на законот

Во процесот на подготовката на Законот за прекршоци беа вклучени институциите што имаат прекршочни органи, како и судии и други експерти од областа на прекршочното право. Во работната група немаше претставници на граѓанскиот сектор, но затоа беа застапени стопанските комори.

Стопанската комора на Македонија, во соработка со Министерството за правда, организираше јавна расправа за нацрт-текстот на предлог-законот за прекршоците, на која, освен претставниците на бизнис-заедницата, учество земаа и членовите на работната група што учествуваше во подготовката за законот.

г. Оцена на почитување на временската рамка

Законот за прекршоци стапи на сила во мај 2019 година, со задоцнување од осум месеци од првично предвидената временска рамка (септември 2018 година).

ПРИЧИНИ ЗА ДОНЕСУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ

- >>> Пропишувањето на повисоки глоби како правило во согласност со материјалните закони, што ги надминуваат рамките утврдени во Законот за прекршоци.
- >>> Непропорционалност во изрекувањето на глобите во согласност со тежината на прекршокот.
- >>> Неефикасност во правната заштита во прекршочните постапки што се условуваат како забрзани.
- >>> Оптоварување на жалбената постапка со воведување на второстепеност во прекршочната постапка преку Државната комисија за одлучување во втор степен од областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка.
- >>> Постоенето на можноста за исти дејства да биде изрекувана прекршочна санкција од страна на различни прекршочни органи што постапуваат врз основа на различни материјални закони.
- >>> Потреба од разграничување на поимите судски прекршок и административен престап.
- >>> Ублажување на казнената политика при изрекувањето на глобите.
- >>> Редуцирање на висината на прекршочните санкции и нивно ограничување.
- >>> Потреба од намалување на периодот на застареност на прекршочното гонење и прекршочните санкции.
- >>> Зголемување на надлежноста на редовните судови во прекршочната постапка.

ШТО ПРЕДВИДУВА НОВИОТ ЗАКОН?

- >>> Изрекување опомена пред да биде изречена глоба се воведува како правило. На овој начин е предвидено подобрување на ефикасноста на прекршочната постапка и поефективна заштита на граѓаните. Опомената ќе се изрекува ако прекршокот се состои од неисполнување на пропишаната обврска или е нанесена штета, а сторителот пред донесување на одлуката за прекршок ја исполнил пропишаната обврска или кога прекршокот е сторен по првпат и не предизвикал штетни последици ниту го загрозил јавниот интерес.
- >>> Намалување на глобите за физичките лица за 75%. Со новото законско решение минималната глоба за физичко лице е 15 евра, а максималната 250 евра, наместо досегашните 1.000 евра.
- >>> Намалување на глобите за правните лица, при што ќе се води сметка за приходот остварен во претходната година, за бројот на вработени и претходното санкционирање за исти или слични прекршоци. Новиот закон предвидува и градација помеѓу малите, средните и големите претпријатија.
- >>> За малите претпријатија минималната глоба ќе биде 50 евра, а максималната 2.000 евра. За споредба, во стариот закон максималната глоба изнесуваше 5.000 евра, што значи дека глобите за малите претпријатија се намалуваат за два и пол пати.
- >>> За средните и големите претпријатија минималната изречена глоба ќе биде 250 евра, додека максималниот износ на изречена глоба не може да биде поголем од 10.000 евра.
- >>> За одредени прекршоци од областа на конкуренцијата, енергетиката, електронските комуникации и трговијата со забранети и/или ограничени стоки за употреба или во други области што се усогласени или се усогласуваат со законодавството на Европската унија, може да се пропише глоба во процентуален износ, но најмногу до 10% од приходот на правното лице остварен во претходната фискална година.
- >>> Предвидување на повисоки казни за прекршоците што предвидуваат општествена опасност, како и оние што се против животната средина и уништувањето на културното богатство.
- >>> Предвидување на повисоки глоби за прекршоците од јавен карактер и јавен интерес од областа на даноците, царините, јавните набавки, јавните финансии и јавниот долг.
- >>> Укинување на Државната комисија за одлучување во втор степен од областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка.
- >>> Надлежност на редовите судови за најголем дел од прекршоците со што управните судови ќе одлучуваат за мал број прекршоци, за разлика од сегашната состојба, кога надлежноста на редовните судови и управните судови е балансирана.

III ДЕЛ



1. ЗАКЛУЧОЦИ

- >>> Процесот на донесување на дел од законите беше транспарентен и инклузивен што придонесе за донесување на квалитетни и подобри законски решенија (ЗАСЈО, ЗС, ЗСС, ЗБПП, ЗУС, ЗП, ЗИ, ЗН).
- >>> За дел од законите процесот на донесување не беше доволно транспарентен и инклузивен (КЗ, ЗКП, ЗЈО, ЗСЈО), што отвора простор за сомнеж дека се договараат политизирани законски решенија што нема да придонесат за унапредување на владеењето на правото, враќање на довербата на граѓаните во правосудниот систем и унапредување на заштитата на човековите права.
- >>> Временската рамка за донесување на сите мониторирани закони не беше испочитувана, иако рокот за донесување предвиден со Стратегијата 2017-2022 и Акцискиот план беше продолжен со Планот 18. Сепак, во периодот на следење на овие процеси 2018/2019 година се донесоа осум закони, од вкупно 13.
- >>> Недостига подетално образложување и опишување на состојбите и проблемите што треба да се решат, како и практични истражувања, анализи и докази за предложените проблеми и начини за нивно надминување, како во Стратегијата, така и во ПВР за одредени закони (ЗЈО).
- >>> Со предложеното законско решение за јавно обвинителство се решава и статусот на СЈО на долг рок, а сепак неговата автономија е само делумно зачувана, ограничувајќи го неговото постапување, а со тоа воедно се навлегува во област што е регулирана со ЗКП и контрадикторна со практиката и ставовите на ЕСЧП.
- >>> Освен делумна имплементација на измените на ЗАСЈО, за другите закони сè уште е рано да се оцени имплементацијата и реализацијата на новите законски решенија.
- >>> Со измените на Законот за судови се обезбедува стабилна правна рамка во функција на јакнење на независноста на судството.
- >>> Изостана јавна расправа за закони што се од посебно значење во секојдневниот живот на граѓаните и деловното работење на правните лица во Република Северна Македонија.
- >>> Реформата во однос на работењето на Советот за јавни обвинители сè уште е во фаза на донесување на законски измени.
- >>> И покрај објавените предлог-измени што предвидуваат унапредување на одредбите од Законот за Советот на јавните обвинители, сепак нема предвидено законски измени за оценувањето на јавните обвинители и начинот на кој би можело да се унапреди тоа.
- >>> Реформата во однос на работењето на Судскиот совет е комплетирана од аспект на донесување на потребните измени во регулативата.

2. ПРЕПОРАКИ

- >>> Потребно е да се обезбеди транспарентност и инклузивност во целиот процес на изработка на законите, вклучувајќи ги и делот на процесот на усвојување на предлог-законите во Владата на РСМ.
- >>> Да се направат систем согласно кој мерките што се предвидени со Стратегијата ќе се инкорпорираат во конкретните законски решенија, без притоа да постои опасност од одложување на примената на утврдените мерки.
- >>> Потребно е да се направат напори законските решенија да бидат базирани на колку што е можно поголем број истражувања и анализи, особено кога се прават драстични промени во практиката.
- >>> Задолжително да се обезбеди јавна расправа во Собранието на РСМ кога станува збор за предложување и усвојување на нови закони.
- >>> Неопходно е да се ревидираат одредбите што се однесуваат на основите, причините и условите за ублажување на казната под законскиот минимум, како и на измените на член 275-в и новиот член 279-а, за да се овозможи соодветен кривично-правен одговор на организираниот криминал и корупцијата, особено оние што се инфилтрирани во високите државни кругови.
- >>> Неопходно е повлекување на предлог-ЗЈО и негово повторно обработување во процес што ќе се одвива транспарентно и инклузивно, вклучувајќи ги академските експерти, засегнатите страни и практичарите, но и претставници од граѓанскиот сектор кои работат на соодветната тематика.
- >>> Потребно е соодветно и долгорочно планирање на процесите за подготовка на нови закони, со поставување на реални рокови. Неопходно е да се воведат систем за мониторинг и евалуација на процесот за подготовка на законските измени, со цел да можат да се прават соодветни адаптации и модификации на процесот, за да се максимира неговата ефикасност.
- >>> Потребна е изработка на извештај за ПВР за законите што ќе се овозможи детално елаборирање на причините поради кои е потребно носење на нов закон, но и проблемите што е неопходно да се адресираат. Со вака детално поставена анализа на проблемите, поткрепена со резултати од истражувања ќе се овозможи и соодветно следење во процесот за подготовка на законот, дали тој соодветно ги адресира поставените проблеми. На овој начин би се избегнало само начелно адресирање на одреден проблем, што во крајна линија ќе овозможи одржливост на реформите, а со тоа и намалување на законските измени и зголемување на правната сигурност.

- >>> Неопходно е да се направи прецизно разграничување на надлежноста на СЈО и надлежноста на ОЈОГОКК, со цел да се избегне судирот на надлежности помеѓу овие две обвинителства и да се намали влијанието на државниот ЈО, со што ќе се зацврсти автономијата на СЈО.
- >>> Потребно е за нацрт предлог-ЗАСЈО да се одржи јавна расправа и консултации, како на домашно ниво, така и со ЕУ.
- >>> Потребно е кадровско доекипирање и обезбедување на АСЈО со соодветни простории (библиотека, читална, сала, предавални, судници) за непречено вршење на нивните работи.
- >>> Потребно е доследна имплементација на законските одредби со цел враќање на довербата на граѓаните во судството.
- >>> Во однос на оптимизирањето на судската мрежа, потребни се дополнителни проекции, консултации и јавни дебати во однос на тоа дали ќе се изврши спојување на одредени судови со основна надлежност или основните судови со основна надлежност ќе станат одделенија на основните судови со проширена надлежност.
- >>> Потребно е да се подготви Стратегија за човечки ресурси во судството.
- >>> Потребно е Судскиот совет за колку што е можно пократко време да ги донесе неопходните подзаконски акти со цел спроведување на законските одредби (на пример, акт со кој се определува начинот на кој се пресметува ефективното работно време и сл.).
- >>> Потребно е да продолжи следењето и соработката на Судскиот совет со граѓанските организации со цел соодветна примена на законските одредби во практиката.
- >>> Сите засегнати страни да вложат напори за колку што е можно потранспарентно, поотчетно и поефективно работење со цел да се врати довербата на граѓаните во правосудството.
- >>> Потребно е да се забрза постапката за донесување на измените и дополнувањата на Законот за Советот на јавните обвинители.
- >>> Потребно е да се предвиди подетално уредување на постапката, како и евентуалните квалитативни и квантитативни критериуми за оценување на јавните обвинители (како што е случајот со измените во Законот за Судскиот совет, што ги имплементираше препораките од Мислењата на Венецијанската комисија).
- >>> Сите засегнати страни да вложат напори за што потранспарентно, поотчетно и поефективно работење со цел да се врати довербата на граѓаните и во Јавното обвинителство.

IV. ДЕЛ



АНЕКС 1: ПОСЕБНА АНАЛИЗА ЗА ИНТЕГРИРАЊЕТО НА СЈО

ВКЛУЧУВАЊЕТО НА СПЕЦИЈАЛНОТО ЈАВНО ОБВИНИТЕЛСТВО ВО СИСТЕМОТ НА ОБВИНИТЕЛСТВОТО

ПОТРЕБА И ПРИЧИНИ ЗА ФОРМИРАЊЕ

Длабоката политичка криза што ја опфати Република Северна Македонија (РСМ), проследена со континуирана дисфункционалност на редовното Јавно обвинителство, но и наметнатите политички влијанија врз него беа главна причина во 2015 година да биде формирано посебно ад хок тело кое ќе има улога да ја санира дотогашната „штета“ од повеќегодишната, општо прифатена политика и практика на неказливост, а особено на високите политички елити и функционери во државата. Формирањето на овој вид на специјализирани тела е и во насока на возобновување и реставрација на довербата на граѓаните во институциите, но и во кривичната правда.

На формирањето на ова тело претходеше политичка одлука што беше преточена во законски текст, при што на 15 септември 2015 година, по итна постапка, со 111 гласа беше донесен закон што стапи во сила веднаш, односно истиот ден кога е донесен во Собранието на РСМ, се разбира со неговото објавување во „Службен весник на РСМ“. На овој начин беше формирана специјализирана институција – Јавно обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите (СЈО), чијашто надлежност и мандат за работа и функционирање го црпеше од материјали што се директен продукт на државен скандал за прислушување на илјадници граѓани во државата. Мандатот на ова обвинителство предвидува дека Јавното обвинителство се основа за целата територија на Република Северна Македонија, со седиште во градот Скопје, но и дека Јавниот обвинител кој ќе раководи со Јавното обвинителство ќе биде овластен да истражува и да гони кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на неовластено следење на комуникациите (член 5 од Законот). Со тоа, во овој закон беа изоставени какви било ограничувања на надлежноста и опсегот на дејствување на СЈО со предвидување на конкретни кривични дела по кои ќе постапува истото, од едноставна причина што во тој моментален општествен контекст не можеше ни да се претпостави кои кривични дела ќе бидат предмет на истражување и докажување. Генералниот впечаток за процесот на креирање и носење на овој закон е дека тој се одвиваше на нетранспарентен начин, без какво било почитување на инклузивност на процесите на носење закони и политики, а под силно политичко влијание.

ФУНКЦИОНАЛНОСТ НА ИНСТИТУЦИЈАТА

Законот за СЈО предвидува концизен мандат – овластување за истражување и гонење на кривичните дела што се поврзани и произлегуваат од содржината на неовластеното следење на комуникациите, во траење од пет години со можност за продолжување еднаш, со двотретинско мнозинство на пратениците во Собранието на РСМ. Иако, генерално, практиката при креирање на вакви ад хок специјализирани, а сепак привремени тела упатува на временски неопределен мандат, односно исцрпување на мандатот со целосно исполнување на улогата за којашто е креирано тоа, како што е примерот со Романија¹²², Косово¹²³, САД¹²⁴ и сл., кај нас тоа не беше случај. Токму овој пристап, на однапред временското ограничување на траење на мандатот на СЈО, ги постави темелите за понатамошни дилеми, дискусии и преговарања, а сега веќе и политички „пазарења“, со цел негово конечно позиционирање и довршување на веќе почнатата работа – десетици иницирани предмети и истраги.

Во текот за своето работење, неопходно е да се наспомене дека ова обвинителство се соочуваше со повеќе проблеми, тешкотии и опструкции, особено во фазата по неговото креирање во 2016 година. Соработката на институциите со ова обвинителство беше на многу ниско ниво, практично непостојна, не беше овозможуван пристап на обвинителите и истражителите до документи и простории согласно Законот за кривичната постапка (ЗКП), а се појави и поразлична практика при постапувањето на судовите и Министерството за внатрешни работи (МВР), како што впрочем беше нотирано и во извештајот на Европската комисија за 2016 година¹²⁵. Извештаите на СЈО упатуваат на фактот дека оваа ситуација е драстично променета во 2017 година, кога повеќето институции го променија своето постапување и веќе не покажуваа непријателски однос кон СЈО. Политичките околности поради кои се креираше не го избегнаа СЈО ниту при неговото работење. Имено, СЈО се соочи со правен преседан, односно претседателското помилување и неговото повлекување, што предизвика сомнеж за иднината на овие предмети, особено доколку се земе предвид одлуката на Врховниот суд во Грција да го одбие барањето за екстрадиција (во предметот „Тврдина 2“), како и одлуката на Унгарија да му додели азил на Никола Груевски, кој беше осуден во предметот „Тенк“ на СЈО. Важно е да се наспомене и прашањето за надлежноста на Јавниот обвинител на РСМ да постапува по вонредни правни лекови во предметите на СЈО, што е не е докрај решено, исто како и прашањето за допуштеноста на прислушкуваните снимки како доказен материјал што сè уште се решава во Врховниот суд, а кои можат да имаат големо влијание врз конечниот ефект на ова обвинителство.

122 http://www.pna.ro/about_us.xhtml.

123 <https://www.scp-ks.org/en>.

124 https://en.wikipedia.org/wiki/Special_prosecutor.

125 Европска комисија, „Извештај за поранешната Југословенска Република Македонија, 2016 г.“, од 9 ноември 2016 г., стр. 13, достапен на https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf.

Токму тешкотиите во работењето и континуираните опструкции на работењето на ова тело наметнаа потреба тоа да биде фактички опремено за да може независно да ги спроведува своите истраги, а особено финансиските истраги, па така, на пример, ова обвинителство нема потреба од соработка со финансиската полиција, бидејќи истите дејства може да ги спроведува самостојно. Како единственото обвинителство кое располага со целосно функционален истражен центар, ова обвинителство од своето основање досега има отворено вкупно 508 предистражни постапки, 38 истражни постапки и има поднесено 20 обвиненија, од кои три се правосилно завршени.

Функционалноста што ја покажа ова тело придонесе и за идејата дека ова обвинителство треба да се поддржи не само со цел да ја заврши задачата за која е формирано туку и за да продолжи да работи по истекот на овој мандат, во смисла на тоа дека од ад хок тело ќе прерасне во постојана институција.

РЕФОРМИРАЊЕ НА СЈО

По истекување на мандатот предвиден за функционирање на ова тело легитимно се поставува и прашањето – што потоа?

Факт е дека е неопходно капацитетите и ресурсите со кои располага ова обвинителство да бидат користени и понатаму, но негодувањата на политичките структури го отежнуваат лесниот трансфер и обезбедувањето континуитет во функционалноста. Токму тоа можеби беше и причина во Стратегијата за реформи на правосудниот систем да биде поставен иницијален правец за трансформација на ова тело, имајќи ги предвид неговите резултати, капацитети и подготвеност, а сè со цел да не згасне тоа. Ова обвинителство, паралелно при процесот на градење на своите капацитети особено во делот на истрагите, покажа подготвеност да се соочи со високиот криминал, со што изгради слика за себе како можеби единствен функционален орган во државата за тоа. Но, и покрај тоа, Стратегијата предвидува дека ова тело треба да се трансформира, а не да остане независно и самостојно. Насоката предвидува инкорпорирање во јавно обвинителската структура, со тоа што би станало дел од структурата (хиерархијата) на редовното Јавно обвинителство со намалена автономија, но и со губење на организациска, функционална и финансиска самостојност и независност.¹²⁶ Имајќи ја предвид успешноста на ова тело, ова се смета како еден вид уназадување на положбата на СЈО, но оправданоста, од друга страна, се лоцира во проблематичноста околу уставноста на положбата на СЈО, но и политичките пречки и обезбедување поддршка од опозицијата, при носење закон со кој би се овозможила негова апсолутна независност.

¹²⁶ Гордан Калаџиџиев, Правните предизвици пред Специјалното јавно обвинителство.

Всушност, во одреден временски период беше направен обид да се позиционира ова обвинителство со комплетна независност, идеја што првично беше презентирана и дојде од СЈО. Имено, беше доставен предлог-закон од ова тело, што подоцна беше и предмет на дискусија на Советот за следење реформи во правосудството, во кој беа предвидени низа привилегии за истото, во насока на надлежноста, автономијата, финансиите, мандатот, односно можноста за продолжување со работа за следните пет години без извршен реизбор и сл. Но, со оглед на фактот што паралелно на овој предлог беше земен предвид и предлог-закон за Јавното обвинителство, во којшто дополнително, покрај реформирањето на ЈО, се уредува функционирање, мандат и оперативно работење на ова обвинителство, очигледно „натежнаа“ аргументите во корист на институционализирање на СЈО во рамките на поставената јавнообвинителска хиерархија, па првично предложениот индивидуален Закон за СЈО, остана во сенка, а сега веќе не е ниту предмет на анализа и дискусија. Притоа, отсутствуваше јасно истакнат став од која причина беше пристапено кон фаворизирање и земање предвид на само еден закон.

НЕПРЕМОСТЛИВИ РАЗЛИКИ ВО ЗАКОНОТ

Законскиот предлог-текст што моментално е предмет на „преговарање“ помеѓу политичките партии е проблематичен од неколку аспекти, меѓутоа клучната и непремостлива пречка за функционално обвинителство согласно овој закон е ограничувањето на користење на одреден вид докази, во случајов незаконски стекнатите снимки (докази прибавени со кршење на човековите слободи и права и докази прибавени на незаконски начин) за кои како домашната практика, така и практиката на Европскиот суд за човекови права, веќе имаат изградено став и утврдено е дека целта заради што биле прибавени ваков вид докази ја оправдува нивната употреба. Поточно, законскиот текст што предвидува временско ограничување на користење на доказите, фактички претставува воведување на законски пропишани доказни правила, и тоа со закон што се однесува на организациска поставеност на институции. Повеќе примери¹²⁷ од домашната јуриспруденција водат токму во таа насока – приоритетот на јавниот интерес, наспроти доброто што е предмет на заштита, но на овие примери се надоврзуваат и многубројни пресуди на Европскиот суд за човекови права. Чекор понатаму во ограничувањето на доказните материјали во овој закон е тоа што не само што се ограничува примената на аудиоснимките воопшто, пред да се исцрпи мандатот за кој, впрочем, е и основано СЈО, туку и се става забрана за користење на овие докази (аудиоснимки) во веќе почнатите постапки, во кои тие се веќе прифатени како доказен материјал. На овој начин, директно се пристапува кон мешање во независноста на судството и ограничување на принципот на слободна оценка на доказите од страна на судиите согласно нивното

¹²⁷ Судски предмети популарно познати како „Шпион“ и „Бибиситерка“.

слободно судиско убедување. Како поткрепа на овој став, но и подрачје во кое се евидентира колизија на нормите е член 16 од ЗКП, што предвидува дека се остава на судијата на претходна постапка или судијата на Судскиот совет да одреди во секој индивидуален случај дали одреден доказ е прибавен на незаконски начин или со кршење на основните човекови слободи и права и да го издвои него согласно член 93 од ЗКП. Во прилог на овој став се движи и практиката на ЕСЧП, според која прашањето за законитоста на доказите е прашање што во прв ред треба да го решаваат домашните судови¹²⁸, за тој (ЕСЧП), на крајот, сепак, да го задржи правото да оценува дали судењето во целина, вклучувајќи го и начинот на кој се изведени доказите, е согласно со концептот на фер судење во согласност со член 6 од ЕКЧП (Khan, Апликација бр. 35394/97, § 34, ECHR-V; P.G. and J.H. v. the United Kingdom, Апликација бр. 44787/98, § 76, ECHR 2001-IX; Allan v. the United Kingdom, Апликација бр. 48539/99, § 42, ECHR 2002-IX)¹²⁹.

Преклопувањето на надлежностите на веќе постојното одделение за гонење на организиран криминал со ново предложеното обвинителство кое треба да го замени СЈО е уште едно подрачје каде што има проблематични одредби, особено што во предложеното законско решение воопшто не е јасно прецизирано разграничувањето на надлежностите на овие две специјализирани обвинителства. Па, оттука, неопходно е да се направат јасни разграничувања на надлежностите на Специјалното јавно обвинителство (СЈО) и Основното јавно обвинителство за гонење на кривични дела поврзани со организиран криминал и корупција (ОЈОГОКК). Имено, во двата члена во кои се регулираат надлежностите на овие две посебни обвинителства, дел од нив се преклопуваат¹³⁰, што подразбира дека при појава на позитивен судир на надлежности нема да постои законска основа на која би се базирала одлуката за нејзино решавање, а истовремено, решавањето на овие константни судири би одземало многу време и дополнително би го забавило постапувањето по предметите.

Врз основа на статистичките податоци за перформансот на двете обвинителства, СЈО и ОЈОГОКК, податоците во однос на овие кривични дела упатуваат на тоа дека СЈО би требало да биде орган надлежен за прогон на „висок криминал“. Имено, објавените годишни извештаи на ОЈОГОКК и периодичните извештаи на СЈО евидентираат дека на годишно ниво во просек само околу 5% од поднесените обвиненија од страна на ОЈОГОКК се однесуваат на кривични дела од член 353 став 5, 354 став 3 и 357 став 5 од КЗ, додека, пак, кај СЈО овој процент е 50%. Во прилог на оваа аргументација оди и фактот дека степенот на ефективност во работењето по овие предмети повторно е на страната на СЈО. Поточно, ОЈОГОКК бележи висок процент на

128 На пример: Schenk v. Switzerland, Апликација бр. 10862/84, Пресуда од 12.7.1988 г., §§ 45-46, Series A; Teixeira de Castro v. Portugal, Пресуда од 9.6.1998 г., § 34, Reports 1998-IV; и Hejlas v. the Czech Republic, Апликација бр. 5935/02, Пресуда од 1.3.2007 г. § 84).

129 Г. Калајчиев, Г. Лажетиќ, Л. Неделкова, М. Денковска, М. Тромбева, Т. Витларов, П. Јанкуловска, Д. Кадиев – коментар на Законот за кривичната постапка, стр. 68, Скопје, 2018 г.

130 На пример: „Злоупотреба на службената положба и овластување“ од член 353 став (5), „Проневера во службата“ од член 354 став (3), „Примање поткуп“ од член 357 став (5) на КЗ на РСМ.

нерешени истраги поврзани со овие дела, што се движи во просек над 85%, додека, пак, кај СЈО незавршените истраги на годишно ниво се под 35%, што ни говори дека ова обвинителство е многу поефикасно и поефективно во постапувањето во предмети поврзани со овие дела.

Законскиот текст дополнително, а непотребно, прави и посебна дистинкција помеѓу поднесените обвиненија од страна на СЈО во однос на датумот кога се поднесени тие, а по однос на тоа дали можат да се водат постапки за сите истраги и обвиненија по 30 јуни 2019 година. Во оваа насока, а имајќи ја предвид целисходноста, повторно се потенцира потребата од индивидуално одлучување од страна на судовите согласно ЗКП, ЕКЧП, но и практиката на ЕСЧП.

Во поглед на функционалноста на СЈО преку призмата на човечките ресурси, новото законското решение е во голема мера несоодветно од причина што постојниот јавнообвинителски кадар кој работи и постапува по предметите не само што е високоспецијализиран и едуциран за водење на финансиски истраги туку веќе и е длабоко навлезен во постапките и доказните материјали, па оттука неговата ротација на шест месеци до целосно обновување на моменталниот кадар би можел да влијае негативно на функционалноста на ова обвинителство, па можеби и на исходот во постапките. Изградените капацитети, човечките и материјалните ресурси со кои располага ова обвинителство во моментот би ја изгубиле својата вредност доколку се реструктурираат несоодветно.

Сите овие констатации во насока на потенцијални колизии на одредбите на ЗЈО со ЗКП претставуваат подрачје што треба да се доработи и навремено да се регулира, за да немаме во иднина „лимбо“ ситуации на институции од овој вид. Дополнително, неопходно е да се посветува повисок степен на внимание при носење на законите, преку инклузивен и сеопфатен процес, базиран на темелни истражувања и анализи, за да се избегнуваат ситуации за „наменски“ интервенции во законските решенија со цел да се надолжат правните празнини.

АНЕКС 2: ПОСЕБНА АНАЛИЗА ЗА РАБОТЕЊЕТО НА СУДСКИОТ СОВЕТ И СОВЕТОТ НА ЈАВНИ ОБВИНИТЕЛИ

СОВЕТ НА ЈАВНИТЕ ОБВИНИТЕЛИ

1. АСПЕКТ: ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ОТЧЕТНОСТ:

Советот за јавните обвинители во текот на целиот период беше отворен за присуство на седниците од Институтот за човековите права со свој претставник (кој присуствуваше на седниците за кои соопштенијата беа објавувани навремено, т.е. повеќе од еден ден однапред), а тој отворен однос го имаше и кон претставниците од ОБСЕ. Исто така, по завршувањето на секоја од седниците, претседателот на Советот беше отворен за давање изјави кон јавноста (медиумите).

Советот на јавните обвинители од крајот на октомври 2018 година конечно има своја интернет-страница, благодарение на поддршката од ОБСЕ. Многу од материјалите што биле усвоени пред јавно пуштање во употреба на интернет-страницата беа објавени на страницата. Интензитетот на објавите по отворањето на интернет-страницата на почетокот беше послаб (главно поради недоволни и/или несоодветни човечки капацитети во Советот), но со текот на времето тој е значително подобрен (веднаш по отворањето на интернет-страницата, соопштенијата за седниците се објавуваа само на еден ден пред одржување на седницата, а во последниве месеци овие соопштенија се објавуваат навремено, т.е. три-четири дена пред седницата, што е за поздравување).

И покрај тоа што во Законот за Советот на јавните обвинители не се содржани детални одредби во однос на начинот на кој ќе расправа секој од членовите на Советот пред донесување на која било одлука (на пример: нема изречна обврска дека секој член од Советот треба да го образложува својот глас), сепак како позитивен пример е однесувањето и расправата на секој од членовите на Советот при одлучувањето за која и да било од надлежностите на Советот (секој од членовите на Советот поединечно се изјаснува, искажувајќи ги аргументите за неговиот глас при одлучувањето).

2. АСПЕКТ: ЕФИКАСНОСТ И ЕФЕКТИВНОСТ

Од мониторингот на седниците може да се оцени дека Советот главно ефективно ги остварува неговите надлежности, а сепак некои примери во постапувањето укажуваат на фактот дека е потребно и понатамошно унапредување на работењето со цел поголема ефективност. Еден од таквите случаи беше, на пример, случајот по поднесените барања на јавните обвинители со наполнети 64 години за продолжување на нивната јавнообвинителска функција. Во минатиот период Советот не им ги одобрил барањата, но сега има правна основа за прифаќање на барањата и нивно враќање на работа (обвинителите сега имаат меѓу 64 и 67 години). При расправата по оваа точка, во овој случај само еден од членовите на Советот на јавните обвинители покренува иницијатива Советот на јавните обвинители со овие обвинители да склучи непосредни спогодби во однос на надоместокот и/или стажот што им следува во периодот до нивно враќање на работа, а сепак сите други членови на Советот се изјаснија и донесоа одлука да не се склучуваат непосредни спогодби, туку да се остави на јавните обвинители да покренат судска постапка. Оваа одлука е спротивна на начелата на ефикасност, ефективност и економичност, бидејќи при овие постапки ќе се продуцираат дополнителни трошоци (што ќе бидат исплатени од буџетот на државата), а непотребно ќе се изгуби и дополнително време и енергија што може да биде вложена за носење на други поефективни одлуки.

При одлучувањето за унапредување на јавни обвинители во јавните обвинителства, како и изборот на јавните обвинители на јавните обвинителства („шефовите“), секој од членовите на Советот се произнесуваше за кандидатите. Пријавите на кандидатите се разгледуваа по азбучен ред и така се гласаше за нив, иако имаше и случаи кога пријавите на дел од кандидатите беа оставани за крајот на гласањето и на моменти се добиваше впечаток дека одлуката е однапред разговарана. Ова особено „лебдеше во воздухот“, бидејќи нема прецизни критериуми што би се валоризирале и од кои може да се оцени дали и колку членовите на Советот на јавните обвинители ги унапредиле најдобрите/најсоодветните/вистинските кандидати. Дел од избраните „шефови“ за кратко време веќе ги покажаа своите резултати од работењето (особено е забележлив резултатот на Вишото јавно обвинителство во Гостивар, кое по изборот на новиот „шеф“ решило толкав број предмети колку што се решавале за цела календарска година).

Инаку, Советот на јавните обвинители во текот на 2018 година одржа 23 седници, објави три огласи за избор на јавни обвинители во и/или на јавните обвинителства. На овие огласи пријавени се кандидати од кои со 65 се направени интервјуа, од нив 25 се избрани, и тоа 15 се избрани за јавни обвинители на јавните обвинителства (12 на основни јавни обвинителства и три на виши јавни обвинителства), а десет се избрани за јавни обвинители во јавните обвинителства. Од овие 25 избрани јавни обвинители, 15 се жени, а десет мажи и 17 се со македонска етничка припадност, а осум со албанска етничка припадност.

Во текот на годината на 28 јавни обвинители им мирува функцијата, три обвинители се привремено упатени во други обвинителства, а седум јавни обвинители се разрешени поради исполнување на условите за старосна пензија (по кои одлуки не се поднесени жалби). Во текот на 2018 година нема водено дисциплински постапки против јавните обвинители.

Споредбено со 2017 година, во која биле поднесени 166 претставки од граѓани и правни лица против работата на јавните обвинители, во 2018 година се поднесени 201 претставка, што е зголемување на бројот на претставките за 24%.

Од вкупно поднесените претставки во 2018 година, 178 се поднесени од физички лица (88%), 165 претставки се поднесени од оштетените во судските постапки (82%), а само осум претставки се поднесени од обвинетите во судските постапки. Последнава статистика може да се оцени позитивно од аспект на ефективност на работењето на јавните обвинители, бидејќи при постапувањето ги почитуваат правата на обвинетите во судските постапки. Од вкупно поднесените претставки за 2018 година, 180 се против јавните обвинители во основните јавни обвинителства (најмногу против обвинителите во Основното јавно обвинителство во Скопје, што е и логично со оглед на обемот на работа), 12 против обвинителите во вишите јавни обвинителства, три против јавните обвинители во Републичкото јавно обвинителство и шест против обвинителите во Основното јавно обвинителство за организиран криминал и корупција.

На крајот од 2018 година Советот на јавните обвинители број десет члена, бидејќи еден член има исполнето услови за старосна пензија. Вработени во стручните служби на Советот се седум лица, што е зголемување за две лица во однос на 2017 година, кога беа пет вработени.

Пречки што во одреден степен придонесуваат кон недоволната ефикасност и ефективност на Советот на јавните обвинители се и следниве:

- >>> Просторијата не ги задоволува критериумите за остварување на сите надлежности на Советот со цел за ефективност во својата работа.
- >>> Советот на јавните обвинители нема сопствен буџет, бидејќи е во рамките на буџетот на Јавното обвинителство, што може да се оцени негативно и од аспект на почитување на принципот на хиерархија и субординација и од аспект на ефективност.
- >>> Законската регулатива е недоволно прецизирана за да може да обезбеди целосно и ефективно постапување во постапките по поднесените претставки против јавните обвинители, бидејќи надлежностите на Советот на јавните обвинители сепак се ограничени и оставено е суштинската одлука да се донесе во рамките на организацијата на Јавното обвинителство.

>>> Преговорите на власта и опозицијата и измените на законската регулатива, што се на повидок, а се во однос на функционирањето на Јавното обвинителство и Специјалното јавно обвинителство, ќе имаат директно влијание и врз поставеноста, улогата и надлежностите на Советот на јавните обвинители, па затоа е потребно и негово поголемо вклучување при носењето на овие законски измени.

СУДСКИ СОВЕТ

1. АСПЕКТ: ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ОТЧЕТНОСТ:

Судскиот совет во текот на целиот период беше отворен за присуство на седниците од Институтот за човековите права со свој претставник (на сите седници имаше по минимум еден претставник од ИЧП), а истиот отворен однос го имаше и кон претставниците од ОБСЕ и воедно кон медиумите кога и да изразеа желба да присуствуваат на дел или на цела седница и да снимаат.

Интернет-страницата на Судскиот совет од минатата година е интегрирана со порталот sud.mk. По искажаните препораки и сугестии на Институтот за човекови права во претходните години, Судскиот совет во текот на 2018 година и првата половина на 2019 година навремено ги објавува соопштенијата и дневниот ред за следната закажана седница, ги објавува и извештаите на судовите и на Судскиот совет. Сепак, дел од одлуките што ги носи Судскиот совет (или не се објавени или не се навремено објавени, на пример одлуката со која е разрешен еден судија во почетокот на 2019 година беше објавена во „Службен весник“, но не и на интернет-страницата; одлуките со кои се одлучува во постапките поведени по донесена пресуда на ЕСЧП не се објавуваат, на пример одлуката за судијата Јордан Митриновски не е објавена).

Со трите сета измени на регулативата (од декември 2017 до мај 2019 година) и конечно со носењето на нов Закон за Судскиот совет пропишани се детални одредби во однос на начинот на кој ќе расправа секој од членовите на Советот пред одлучувањето [на пример: има изречна обврска дека секој член од Советот треба да го образложува својот глас при изборот/унапредувањето судии, но во практиката членовите на Судскиот совет ги искажуваат аргументите за својот глас само за кандидатот кој го избираат за судија (го добил потребното мнозинство гласови), но и за оние кандидати кои не ги избираат (не го освоиле потребното мнозинство)].

Во однос на другите седници на Судскиот совет на кој имаше точки на дневен ред од другите надлежности на Советот (на пример, разгледување извештаи, планирање и сл.) забележлив е значителен напредок во однос на

квалитетот на дискусиите од страна на повеќето членови на Судскиот совет. Судскиот совет во соработка со граѓанскиот сектор (со Институтот за човекови права и Институтот за комуникациски студии) изработи Прирачник за комуникации, што е доставен до сите судови, за да има унапредување на транспарентноста на сите нивоа во судството.

2. АСПЕКТ: ЕФИКАСНОСТ И ЕФЕКТИВНОСТ

Од мониторингот на седниците може да се оцени дека Советот главно ефективно ги остварува неговите надлежности, а сепак некои примери во постапувањето укажуваат на фактот дека е потребно и понатамошно унапредување на работењето со цел поголема ефективност. Еден од таквите случаи, на пример, е случајот за објавениот оглас за избор на судија во Врховниот суд, кој во последните година и половина се објавува двапати, а сепак сè уште Судскиот совет не изврши избор. Пример за неефективност се и постапките што се водат за утврдување одговорност на судија и претседател на суд, а се поведени од поранешниот Совет за утврдување факти и се однесуваат на предмети во кои е вклучено Специјалното јавно обвинителство. Имено, овие постапки се во тек (вака скудна формулација „постапката е во тек“ е наведена и во Годишниот извештај на Судскиот совет за 2018 година, и тоа само за овие постапки што се покренати уште кон крајот на 2017 година, а за другите постапки наведено е подетално образложение за фазите во кои се наоѓаат тие постапки). Очигледно е дека во овие случаи во прашање е (не)доволниот интензитет на волјата за брзо, ефикасно и ефективно одлучување (на пример, наспроти случајот на неизбор на судија на Врховниот суд подолго време, Судскиот совет, непосредно пред најновите законски измени со кои се зајакнуваат условите за избор на судија, објави оглас за избор на судии во Управниот суд со тоа оставајќи можност да бидат избрани кандидати кои имаат работен стаж во јавните органи, а не кандидати со судиски стаж како што предвидуваат последните законски измени).

Согласно Правилникот за внатрешна организација на Судскиот совет пополнети се 31 работно место, од предвидените 50 работни места. Не се пополнети клучни места, како технички секретар на претседателот и нема ниту еден вработен во Одделението за статистика и аналитика. Во текот на 2018 година на определено време биле вработени четири лица: помлад соработник, технички секретар на претседателот, возач и хигиеничар. Во 2018 година, Судскиот совет избра само четворица македонски судии во повисоките судови (унапредување) од кои 25% се македонска етничка припадност, а 75% од албанска етничка припадност, а ист е соодносот во однос на мажи (25%) и жени (75%). Во текот на 2018 година избрани беа двајца претседатели на судови, при што соодносот по овие основи е 50 наспрема 50%. Дополнително, во првата половина на 2019 година, избрани се уште двајца претседатели на судови. Судскиот совет донесе одлука за привремено упатување на 12 судии за најдолго до една година. Во текот на

годината избрани беа и 131 судија-поротник. Поднесени беа седум барања за поведување постапка за одговорност за судија или претседател на суд во текот на 2018 година, а сè уште се во тек пет постапки покренати во 2017 година од тогашниот Совет за факти, а постапува и во шест постапки поведени како резултат на пресуда на ЕСЧП. Во текот на 2018 година, Судскиот совет констатирал престанок на функцијата на 21 судија поради навршени 64 години старост, на двајца судии поради смрт и на двајца судии по нивно сопствено барање.

Со оглед на сите овие подаспекти на ефективност, генералната слика е дека има одредено унапредување на ефективност во работењето на Судскиот совет. Позитивен сигнал дека таа може уште повеќе да се унапредува е и фактот што по првпат во соработка со граѓанскиот сектор изготвен е Акциски план и Стратешки план на Судскиот совет. Во иднина, потребно е негово почитување и примена во практиката за остварување на подолгорочна ефективност во работењето.

V. ДЕЛ



КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

1. Barrett, Mr Richard, Mr Philip Dimitrov, Mr Ciril, and Mr András. „Opinion on the Law Amending the Law on the Judicial Council and on the Law Amending the Law on Courts Adopted by the Venice Commission at Its 116th Plenary Session (Venice, 19-20 October 2018)“, 2018, 19.
2. Barrett, Mr Richard, Mr Philip Dimitrov, Ciril Ribičič, and Andras Varga. „Opinion on the Draft Amendments to the Law on Courts, Adopted by the Venice Commission at Its 117th Plenary Session“. Strasbourg: Venice Commission, December 17, 2018. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2018\)033-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)033-e).
3. Barrett, Richard, Guido Neppi Modona, Ciril Ribičič, and Andras Varga. „Opinion on the Laws on the Disciplinary Liability and Evaluation of Judges of ‘The Former Yugoslav Republic of Macedonia’, Adopted by the Venice Commission at Its 105th Plenary Session (Venice, 18-19 December 2015)“. Venice: Venice Commission, December 2015.
4. European Commission. „North Macedonia 2019 Report“. Brussels, May 29, 2019.
5. Senior Experts’ Group. „The Former Yugoslav Republic of Macedonia: Assessment and Recommendations of the Senior Experts’ Group on Systemic Rule of Law Issues 2017“, September 14, 2017.
6. „The Former Yugoslav Republic of Macedonia: Recommendations of the Senior Experts’ Group on Systemic Rule of Law Issues Relating to the Communications Interception Revealed in Spring 2015“, August 6, 2015.
7. Блупринт група за правосудство. „Прв квартален мониторинг бриф од следењето на имплементацијата на стратегијата за реформа на правосудниот сектор“, 28 ноември 2018.
8. Влада на Република Северна Македонија. „Десетта седница на Советот за следење на имплементацијата на стратегијата за реформа на правосудниот сектор (2017-2022), Усвоен годишниот извештај за степенот на реализација на мерките и активностите предвидени со акцискиот план“, 2 јуни 2018.
9. „План 18“, октомври 2018.
10. Единствен национален електронски регистер на прописи на Република Северна Македонија – <https://ener.gov.mk/> (n.d.).
11. Институт за европска политика, Институт за човекови права. „Коментари на предлогот на Законот за изменување и дополнување на Законот за Судски совет на РМ и Законот за Академијата за судии и јавни обвинители“, 13 февруари 2018.
12. Караманди Попчевски, Љубица, и Нино Наумов. „Анализа на судската мрежа во Република Македонија“. Министерство за правда, 2018.
13. Министерство за правда. Нацрт предлог-закон за Академијата за судии и јавни обвинители објавен на ЕНЕР (2019).
14. Стратегија за Реформа на правосудниот сектор за периодот 2017-2022 со Акциски план (2017).

15. „Оценската мисија на ТАИЕКС за обука на судии и јавни обвинители“, 26.04 2018.
16. Петровски, Коста, Мирослав Драганов, Симонида Кацарска, Ива Цоневска, Жарко Алексов, и Ангела Шумкоска. „Анализа на спроведувањето на итните реформски приоритети во македонското правосудство“. Институт за човекови права, мај 2018.
17. „Службен весник на Република Македонија“, бр. 163/2018. Закон за изменување и дополнување на Законот за Академијата за судии и јавни обвинители (n.d.).
18. „Службен весник на РСМ“, бр. 96/19 од 17 мај 2019 година. Закон за изменување и дополнување на Законот за судовите (n.d.).
19. Собрание на Република Северна Македонија. „Седница бр. 88 на Собранието на Р. Северна Македонија закажана на 04.03.2019 год. во 11:20 часот“, 3 април 2019.
20. „Трет квартален мониторинг бриф од следењето на спроведувањето на стратегијата за реформи во правосудниот сектор 2017-2022“, мај 2019.
21. Управен одбор на АСЈО. „Јавен оглас за прием во почетна обука во Академијата за судии и јавни обвинители 'Павел Шатов' – Скопје“, 5 септември 2019.
22. Усвоен од ГРЕКО на својата 80-та Пленарна седница. „Четврти круг на евалуација – Превенција на корупцијата во однос на пратениците, судиите и обвинителите, втор извештај за усогласеност Република Македонија“. Стразбур, 22 јуни 2018.
23. Цоневска, Ива, и Исмаил Камбери. „Процена на влијание на регулативата на законот за судови“. Скопје: Институт за европска политика – Скопје, 2018.



БЛУПРИНТ ГРУПА
за реформи во производството