



**БЛУПРИНТ ГРУПА**  
за реформи во правосудството

**АНАЛИЗА  
НА СПРОВЕДУВАЊЕТО  
НА СТРАТЕГИЈАТА  
ЗА РЕФОРМА  
НА ПРАВОСУДНИОТ  
СЕКТОР (2017-2022)  
ЗА 2020 ГОДИНА**





**АНАЛИЗА  
НА СПРОВЕДУВАЊЕТО  
НА СТРАТЕГИЈАТА  
ЗА РЕФОРМА  
НА ПРАВОСУДНИОТ  
СЕКТОР (2017-2022)  
ЗА 2020 ГОДИНА**

# АНАЛИЗА НА ПРИМЕНАТА И СПРОВЕДУВАЊЕТО НА СТРАТЕГИЈАТА ЗА РЕФОРМА НА ПРАВОСУДНИОТ СЕКТОР (2017-2022) ЗА 2020 ГОДИНА

Издавач:  
Центар за правни истражувања и анализи

За издавачот:  
Лидија Стојкова - Зафировска

Уредник:  
Горица Наџинска – Центар за правни истражувања и анализи

Автори:  
Жарко Хаџи-Зафиров – Центар за правни истражувања и анализи  
Гоце Коцевски – Македонско здружение на млади правници  
Натали Петровска – Коалиција Сите за правнично судење  
Маја Стојаноска – Институт за човекови права  
Вилдан Дрпљанин – Хелсиншки комитет за човекови права  
Исмаил Камбери – Институт за европска политика

Лектура:  
Божана Ѓорѓевиќ

Графички дизајн и печатење:  
Релатив

CIP - Каталогизација во публикација

Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје  
347.97/.99(497.7)"2020/21"(047.31)

АНАЛИЗА на примената и спроведувањето на стратегијата за реформа на правосудниот сектор (2017-2022) за 2020 година / автори Жарко Хаџи-Зафиров ... [и др.]. - Скопје : Центар за правни истражувања и анализи, 2021. - 77 стр. ; 25 см

Фусоти кон текстот. - Публикацијата е во рамки на проектот: "За правда - Следење на спроведувањето на Стратегијата за реформи во правосудството 2020-2021". - Други автори: Гоце Коцевски, Натали Петровска, Маја Стојаноска, Вилдан Дрпљанин, Исмаил Камбери

ISBN 978-608-4926-01-6

1. Хаџи-Зафиров, Жарко [автор] 2. Коцевски, Гоце [автор] 3. Петровска, Натали [автор]  
4. Стојаноска, Маја [автор] 5. Дрпљанин, Вилдан [автор] 6. Камбери, Исмаил [автор]

а) Правосуден систем -- Реформи -- Македонија -- 2020-2021 --  
Истражувања

COBISS.MK-ID 53605125



FOUNDATION ФОНДАЦИЈА  
OPEN OTBORENO  
SOCIETY OPICTECTBO  
MACEDONIA МАКЕДОНИЈА

Проектот „За правда – Следење на спроведувањето на Стратегијата за реформи во правосудството 2020-2021“ е финансиран од Фондацијата Отворено општество-Македонија. 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

Листа на кратенки	6
Воведни забелешки	7
Методолошки пристап	9
<b>Дел 1</b>	
Имплементација на законските решенија	11
Закон за Судскиот совет на Република Северна Македонија	12
Закон за управните спорови	27
Закон за јавното обвинителство	30
Закон за бесплатна правна помош	35
Закон за извршување на санкции	38
Закон за прекршоци	40
<b>Дел 2</b>	
Тековни активности на Стратегијата за реформа на правосудниот сектор (2017-2022) заклучно со 2020 година	43
Закон за парнична постапка	44
Закон за кривична постапка	45
Кривичен законик	46
Закон за правда за децата	48
Закон за фонд за компензација на жртвите	49
Закон за Академија за судии и јавни обвинители	50
Судски деловник	52
Закон за адвокатура	54
<b>Дел 3</b>	
Застој во реформските решенија	55
<b>Дел 4</b>	
Заклучоци и препораки	57
Анекс 1 - РАБОТАТА НА УСТАВНИОТ СУД ВО 2020 ГОДИНА	61
Анекс 2 - РАБОТАТА НА СУДСКИОТ СОВЕТ ВО 2020 ГОДИНА	69
Анекс 3 - РАБОТАТА НА СОВЕТОТ НА ЈАВНИТЕ ОБВИНИТЕЛИ	75

# ЛИСТА НА КРАТЕНКИ

<b>АКМИС</b>	Автоматизиран информациски систем за управување со судските предмети
<b>АСЈО</b>	Академија за судии и јавни обвинители
<b>ГРЕКО</b>	Група држави против корупција
<b>ЕК</b>	Европска комисија
<b>ЕНЕР</b>	Електронски национален регистар на прописи на Република Северна Македонија
<b>ЕСЧП</b>	Европски суд за човекови права
<b>ЕУ</b>	Европска Унија
<b>ЗАСЈО</b>	Закон за Академијата за судии и јавни обвинители
<b>ЗБПП</b>	Закон за бесплатна правна помош
<b>ЗЈО</b>	Закон за јавно обвинителство
<b>ЗКП</b>	Закон за кривична постапка
<b>ЗУС</b>	Закон за управни спорови
<b>ИКТ</b>	информациски и комуникациски технологии
<b>КЗ</b>	Кривичен законик
<b>МИОА</b>	Министерство за информатичко општество и администрација
<b>МП</b>	Министерство за правда
<b>ОЈОГОКК</b>	Основно јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција
<b>ПВР</b>	Процена на влијанието на регулативата
<b>ПИМ</b>	посебни истражни мерки
<b>СЈО</b>	Специјално јавно обвинителство

## ВОВЕДНИ ЗАБЕЛЕШКИ

Откако членките на Европскиот совет ги одобрија заклучоците на Генералниот секретаријат на Советот за отворање на пристапните преговори со Република Северна Македонија во март 2020 година, неколку месеци подоцна беше усвоен и нацрт на преговарачката рамка со Северна Македонија која што ги содржи насоките и принципите за пристапните преговори<sup>1</sup>. Долгоочекуваното зелено светло од Европската Унија ја стави реформата на правосудниот сектор уште повеќе под лупа. Меѓу другото, еден од новитетите во поглед на преговорите со Европската Унија е наметнување на потребата од креирање на „патоказ“ за поглавјата 23 и 24 што претставува почетна одредница за кластерот „Основи“. Дополнително, ќе биде потребно да се внесат времени одредници за владеењето на правото, чие исполнување ќе биде предуслов за затворање на другите поглавја. Подготвеноста на државата за спроведување реформи во овој кластер е од круцијално значење за преговарачкиот процес, бидејќи кластерот посветен на реформите во правосудството се отвора прв и затвора последен, додека во преговарачката рамка експлицитно е наведено дека темпото на преговори ќе зависи директно од спроведувањето на реформата во овој кластер. Од деталната анализа на препораките од последниот извештај за напредок на РСМ од Европската комисија, се наметнува потребата од фокус врз имплементација на Стратегијата за реформа на правосудниот сектор и самата законска рамка поврзана со владеење на правото.

Третата година на имплементација на Стратегијата за реформа на правосудниот сектор (2017-2022) започна со формирање техничка влада (3 јануари 2020) која имаше задача да ја води државата до предвремените парламентарни избори закажани за 12 април 2020 година. На 11 март 2020 година, Светската здравствена организација прогласи светска пандемија од вирусот КОВИД-19, по што следуваше прогласување на вонредна состојба во Република Северна Македонија која траеше 95 дена, односно цели три месеци, сè до 22 јуни. Вонредните услови наметнаа потреба примарниот фокус на власта да биде кон обезбедување мерки и активности за здравствена заштита на населението и спречување на ширењето на вирусот, со што се стави пауза на веќе започнатите процеси во рамките на реформата на правосудниот сектор и делумно на работата на самите правосудни органи. Предвремените парламентарни избори беа одложени и одржани на 15 јули, а во овој период во сила стапија 250 уредби со законска сила кои техничката влада ги носеше во континуитет со цел да се воспостават мерки за справување со заразата и последиците од ширењето на вирусот КОВИД-19. Функционирањето на институциите постепено се врати во нормала по конституирањето на новиот парламентарен состав и формирањето на нова Влада, со што фокусот повторно

1 По усвоениот нацрт на преговарачката рамка, Бугарија не го одобри донесувањето на финалната преговарачка рамка за Северна Македонија, поради што преговорите со Европската Унија сè уште не се официјално почнати.

беше вратен на исполнување на зацртаните реформи. Генерално, и покрај предизвиците и тежината што со себе ја донесе 2020 година, може да се заклучи дека целиот процес на спроведување на Стратегијата и акцискиот план беше делумно транспарентен и инклузивен, додека временската рамка за донесување закони беше во најголем дел пречекорена.

Следењето на реформите и работењето на правосудството е редовна активност на Блупринт групата, чија главна цел е зголемено влијание на граѓанските организации врз процесот на спроведување на Стратегијата за реформа на правосудниот сектор и зајакнување на независноста и непристрасноста на судството. Подготовката на оваа анализа е дел од проектот „За правда – Следење на спроведувањето на Стратегијата за реформи во правосудството 2020-2021“ финансиран од Фондацијата Отворено општество- Македонија.



# МЕТОДОЛОШКИ ПРИСТАП

Примарен фокус на истражувањето е досегашниот процес на спроведување на Стратегијата за реформа на правосудниот сектор низ призмата на транспарентност, инклузивност, ефикасност и квалитет на предложените реформски решенија. Посебните истражувачки прашања кои се адресирани во текот на работата се: (1) Како е оценето досегашното спроведување на Стратегијата (квантитативно и квалитативно); (2) Дали спроведувањето на Стратегијата е навремено, транспарентно и инклузивно; (3) Во колкава мера е до сега спроведена Стратегијата; (4) Какви се резултатите од примената на законските измени кои произлегуваат од Стратегијата; и (5) Кој е следниот фокус на РСМ во однос на судските реформски процеси во пристапувањето кон Европската Унија?

Предмет на анализа се активностите и мерките на Владата на Република Северна Македонија, Министерството за правда, Судскиот совет, Советот на јавни обвинители, Врховниот суд, Судскиот буџетски совет, Академијата за судии и јавни обвинители Јавното обвинителство, Здружението на судии, Здружението на јавни обвинители, и останатите клучни институции во правосудството. Истражувачкиот пристап вклучува комбинација од прибирање и анализа на податоците. Анализата се врши преку рамка на индикатори која вклучува индикатори за: навременоста, инклузивноста, транспарентноста, квалитетот и усогласеноста со барањата на ЕУ. Учесството во процесите на усогласување на домашното право со правото на ЕУ во однос на законите предвидени во Стратегијата се спроведува преку учество во работата на Советот за реформи во правосудство, учество во работни групи за изработка на закони и давање на коментар/мислење за објавените предлог-закони на ЕНЕР.

Во текот на 2020 година, предмет на следење и евалуација беа следните закони:

- Закон за адвокатура;
- Закон за Академијата за судии и јавни обвинители;
- Закон за вештачење;
- Закон за државен фонд за компензација на жртвите;
- Закон за извршување на санкции;
- Закон за јавно обвинителство;
- Закон за кривична постапка;
- Закон за наследување;
- Закон за парнична постапка;
- Закон за правда на децата;
- Закон за прекршоци;
- Закон за Советот на јавни обвинители;
- Закон за сопственост и други стварни права;
- Закон за Судскиот совет на РСМ;
- Закон за управни спорови;
- Кривичен законик;
- Судскиот деловник.

Дополнително, беше мониторирана и работата на Судскиот совет на Република Северна Македонија, Советот на јавните обвинители и Уставниот суд на Република Северна Македонија.

Изработката на Извештајот пред сè се базира на анализа на податоци и документи односно „деск“ истражување (*desk research*). За потребите на извештајот беа анализирани: Стратегијата и акцискиот план за реформа на правосудниот сектор (2017-2022)<sup>2</sup>, Годишниот извештај на Министерството за правда за имплементација на Стратегијата за реформа на правосудниот сектор 2017-2022<sup>3</sup>, Анализата на Блупринт групата за спроведувањето на Стратегијата за реформа на правосудниот сектор за периодот 2018/2019 година<sup>4</sup>, Извештајот за 2019/2020 за резултатите од спроведување на Стратегијата за реформа на правосудниот сектор 2017-2020 година и Методологијата за мониторинг и евалуација на реформите во правосудниот систем<sup>5</sup> и останатите релевантни документи и истражувања на партнерските организации на оваа тема. Покрај официјалните документи од релевантните институции, беа земени предвид коментарите на Единствениот национален електронски регистар на прописи, веб-страници на релевантни институции (Министерството за правда, Собранието на Република Северна Македонија, Уставниот суд на Република Северна Македонија, Советот на јавни обвинители и Судскиот совет, Академијата за судии и јавни обвинители, Адвокатската комора, Здружението на судии), релевантните закони пред донесувањето, нацрт-предлог закони, предлог-законите кои се во собраниска процедура, како и закони кои се објавени во Службен весник на Република Северна Македонија. Дополнително беа земени предвид и секундарни истражувања во областите кои се предмет на истражување и меѓународни извештаи во областа.

Седниците на Судскиот совет, Советот на јавни обвинители и Уставниот суд се набљудувани од аспект на транспарентноста и образложеноста на своите одлуки, за што се користи пристап на непосредно набљудување. За подготовка на анализата се користеше и методот на директно набљудување преку активно учество во работните групи за измена и дополнување на законите како дел од Стратегијата за реформа на правосудниот сектор.

---

2 Достапно на: <http://www.pravda.gov.mk/resursi/12>

3 Достапно на: <http://www.pravda.gov.mk/resursi/10>

4 Достапно на: <http://blueprint.org.mk/publications>

5 Извештајот и Методологијата се подготвени во рамки на Грант ИПА проект 2014 „Партнерство Јустисија - враќање на довербата на граѓаните“, имплементирани од ЕПИ и ЗЕНИТ.

**ДЕЛ 1**

**ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА**

**НА ЗАКОНСКИТЕ**

**РЕШЕНИЈА**

# ЗАКОН ЗА СУДСКИОТ СОВЕТ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

## ЗА ПРОЦЕСОТ НА ДОНЕСУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ

Стратегијата за реформа на правосудниот сектор за периодот 2017 – 2022 утврди насоки кои имаа цел подобрување на системот на правосудството преку надминување на постојните недостатоци од нормативен и институционален карактер и предвиде спроведување на повеќе мерки кои имаа цел зајакнување на независноста, непристрасноста, квалитетот и одговорноста на вршителите на судската власт. Мерките вклучуваа интервенции во законската рамка, деловниците, како и кадровско и техничко зајакнување на судовите и Судскиот совет.

Во 2017 г. и 2018 г. беа извршени две измени на Законот за Судскиот совет на РМ согласно со насоките во Стратегијата за реформа на правосудниот сектор, препораките на Венецијанската комисија, ГРЕКО и препораките на оценската мисија ТАИЕКС. Во април 2018 година, се пристапи кон третата измена, односно се увиде дека е поцелисходно да се донесе нов Закон за Судскиот совет кој беше усвоен и објавен во „Службен весник на РСМ“, бр. 102 од 22.5.2019 година. Новиот Закон за Судскиот совет на Република Северна Македонија е еден од оние кои претходниот претседател, не ги потпиша поради промената на името на државата, по што на првата седница на Собранието на РСМ одржана по претседателските избори, пратениците повторно го изгласаа овој закон.

Со Законот за Судскиот совет на РСМ од 2019 годин се воведоа бројни новини и се уреди постапката за избор на Судскиот совет на Република Северна Македонија, начинот на остварување на неговите функции, изборот, престанокот и разрешувањето на судија и судија поротник, постапката за утврдување на одговорност на судија или претседател на суд, утврдување нестручно и несовесно вршење на судиската функција, следењето и оценувањето на работата на судиите, начинот на работа и одлучување и други прашања поврзани со работата на Судскиот совет на Република Северна Македонија.

Новиот Закон за ССРСМ веднаш стапи во сила, но веќе започнатите постапки за избор на судија во повисок суд или претседател на суд или член на Судскиот совет, започнатите постапки за разрешување на судија или претседател на суд и започнатите постапки за утврдување на дисциплинска одговорност на судија или претседател на суд беа спроведувани по стариот закон. Затоа во периодот по донесување на Законот, во втората половина на 2019 и почетокот на 2020 година, членовите на Судскиот совет забрзано работеа на завршување на покренатите постапки.

## ЗА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈАТА НА ЗАКОНОТ

Новиот Закон за ССРСМ предвиде донесување на повеќе подзаконски акти и документи, па во текот на 2020 година тие беа донесени, (со задоцнување повеќе од шест месеци), а кои документи се од суштинско значење за примената на новиот Закон, како и за реализација на надлежностите на Судскиот совет во насока на зголемување на неговата ефикасност и ефективност.

Како позначајни квалитативни измени донесени со новиот Закон може да се издвојат следниве:

### Избор на судија на основен суд

>>> Судскиот совет при избор на судија на основен суд од листата на кандидати доставена од Академијата за судии и јавни обвинители спроведува интервју на кандидатите вреднувајќи ги нивните лични и социјални компетенции, при што за интервјуто кандидатите може да добијат најмногу 10% од вкупните поени. Советот го избира за судија најдобро рангираниот кандидат.

*Досега Судскиот совет спроведуваше интервјуа но тоа никако не влијаеше на ранг листата, кандидатите се избираа по редот кој е доставен од Академијата за судии и јавни обвинители со што всушност само се вршеше именување.*

>>> Советот може да избере судија на еден основен суд кој се пријавил на огласот за судија на друг основен суд доколку на огласот не се јавил кандидат од Академијата за судии и јавни обвинители.

### Критериуми и постапка за следење и оценување на работата на судијата

Поради недостатокот на прецизна постапка за оценување на работата на судиите, во согласност со меѓународните принципи и стандарди, Стратегијата за реформа во правосудниот сектор 2017-2022 предвиде ревидирање на системот за следење на работата и оценување на судиите со комбинирање на квалитативни и квантитативни критериуми.

Така, една од основните цели на најновите законски реформи беше постапувањето по препораките во однос на редифинирањето на условите за избор на судија во повисок суд, односно уредувањето на начинот на избор на судија во повисок суд и утврдување на системот на оценување на судиите и претседателите на судови, аспекти кои се директно поврзани.

>>> Новите законски решенија освен пропишаниот стаж за судија во повисоките судови и за претседател на суд, задолжително го пропишуваат и оценувањето на судијата со позитивна оценка од страна на Судскиот совет. Конечно се прецизираат критериумите по кои се оценуваат судиите при нивно унапредување и дадена е значителна предност на квалитативните критериуми во однос на квантитативните критериуми.

>>> Законот предвидува солидна рамка за подобрување на системот на оценување на работата на судиите со тоа што предвидува приоритет на квалитативните наспроти квантитативните критериуми. Ваквиот пристап на оценување за прв пат суштински го става во фокус квалитетот на судската правда преку оценка на аргументираноста и разбирливоста на одлуките. На овој начин се овозможува соодветно зајакнување на професионалниот развој и унапредувањето на судиите.

>>> Новиот модел за оценка на квалитетот за прв пат предвидува улога за судиите од повисоките судови кои ќе го оценуваат квалитетот на постапување по поединечни предмети, наместо Комисија составена од членови на Судскиот совет. Оценувањето на другите аспекти (квалитативни и квантитативни) и натаму останува во надлежност на тричлена комисија од Судскиот совет, кој Совет ја носи конечната одлука. Законот не ги дефинира јасно надлежностите на Советот во процесот на оценување и предвидува комбиниран начин со гласање и бодирање, што значи дека тие и понатаму субјективно ќе го оценуваат професионалното постапување на судиите.

#### Постапка за избор на член на Судскиот совет од редот на судиите

>>> На огласот за избор на член на Судскиот совет од редот на судиите може да се јави секој судија кој во моментот на објавување на огласот врши судиска функција и кој ги исполнува условите:

- да има најмалку шест години судиски стаж,
- да има позитивна оценка во работењето во вршењето на судиската функција,
- да не му е изречена со правосилна одлука дисциплинска мерка намалување на плата во висина од 15% до 30% од месечната плата која трае во моментот на објавување на огласот.

>>> Судскиот совет формира Комисија за спроведување на избор на членови на Советот од редот на судиите.

Комисијата за избор се состои од претседател, два члена и нивни заменици. Претседателот на Комисијата за избор, еден член и нивните заменици се избираат од Здружението на судии на Република Северна Македонија, а еден член и неговиот заменик се избираат од редот на претставниците на здруженијата и фондациите кои работат повеќе од пет години во областа на човековите права и владеење на правото.

>>> Со новите измени изречно се истакнува дека актуелен судија или јавен обвинител не може да биде избран за член на Судскиот совет од редот на истакнати правници.

## Одговорност на член на Судскиот совет на РСМ

>>> По многубројните препораки за прв пат е дадена можност судиите директно да можат да поднесат барање за поведување на постапка за дисциплинска одговорност на член на Судскиот совет кого претходно го избрале. Вакво барање може да поднесат најмалку 20 судии или секој член на Судскиот совет со право на глас, ако членот на Советот:

- влијае врз независноста на судиите и врши притисок во врска со одлучувањето по одредени предмети;
- ја занемарува и не ја извршува својата функција во работата на Советот;
- ако одбие да поднесе изјава за имотна состојба и интереси согласно со закон или ако податоците содржани во изјавата во голема мера се невистинити или
- ги прекрши правилата за изземање во ситуации во кои членот на Советот знаел или требало да знае за постоење на некоја од основите за изземање предвидени со овој закон.

Членот на Советот се разрешува од функцијата ако повредата е сторена:

- со намера или очигледна небрежност по вина на членот на Советот без оправдани причини и
- повредата предизвикала тешки последици.

## Од работата на Судскиот совет на РСМ

Реализацијата на реформите во правосудството и функционирањето на институциите зависи од кадарот во овие институции, кои имаат суштинска улога во спроведувањето на политиките кои треба да придонесат кон позитивни промени за гарантирање на правата на граѓаните и унапредување на отчетноста и транспарентноста на истите. Имено, новиот состав на Судскиот совет во текот на 2019 и 2020 година покажа дека е спремен да се соочи со предизвиците кои беа поставени пред него. Така со подзаконските акти кои се донесоа се воспоставија механизмите за обезбедување независност и одговорност на судството, како што се критериумите за избор и унапредување на судиите засновани врз заслуги, проверка на имотот и судир на интереси и дисциплински постапки и постапките за разрешување на судиите што е резултат на реформските напори на РСМ за пристапот кон ЕУ. Судскиот совет покажа зголемен проактивен став во извршувањето на својот мандат како чувар на независноста и на непристрасноста на судиите со засилување на своите напори за заштита на судиите и зајакнување на отпорноста на судството против потенцијалните надворешни или внатрешни притисоци. Претседателот на Судскиот совет беше главната точка за контакт со медиумите и јавноста беше редовно информирана за тековната работа преку соопштенија за јавноста. Оваа позитивна промена е нотирана и во Извештајот на Европската комисија за напредокот на Република Северна Македонија за 2020 година што претставува голема придобивка на ССРСМ, што укажува на зголемената општа транспарентност, но и на зголемената свест за отчетност и подобар однос кон јавноста.

Во рамките на неговите законски надлежности според новиот Закон за Судскиот совет на РСМ, Судскиот совет избираше и разрешуваше судии, судии поротници и претседатели на судови, утврдуваше престанок на судиска функција, утврдуваше нестручно и несовесно вршење на судиската функција, одлучуваше за времено упатување на судиите во друг суд, вршеше работни посети на судовите, како и други работи утврдени со закон.

По започнувањето на пандемијата од КОВИД-19, во недостаток на правен акт кој го регулира постапувањето на судството во вонредни услови, за време на вонредната состојба Судскиот совет донесе низа одлуки со кои се обиде да воспостави систем на приоритетно постапување и одлучување на судството во РСМ со мален ризик по здравјето на судиите, персоналот и странките.

На 336-тата седница одржана на 17 март 2020 година, Судскиот совет донесе Одлука за постапување на судовите во Република Северна Македонија во услови на зголемена опасност од вирусот КОВИД-19. Одлуката укажува на мерки и активности кои треба да ги преземат судовите за заштита од зараза од вирусот КОВИД-19. Донесената одлука упатува на задолжително почитување на безбедносните мерки, контролирање на бројот на луѓе кои циркулираат во зградите на судовите, редовна дезинфекција и одржување хигиена во просториите. Дополнително, во одлуката Судскиот совет охрабрува користење на електронска комуникација за достава и прием на барања, уверенија и акти помеѓу судот, странките и застапниците. Одлуката на Судскиот совет содржи категоризација на нужни работи кои се извршуваат во судовите, и пропишува дека закажаните расправи по предметите кои не се итни се одржуваат доколку се исполнети законските услови и доколку претседателот на судот и судиите проценат дека не се со висок ризик по здравјето на судиите, судската служба, странките и другите учесници во постапката. Одлуката беше дополнета на 7 мај 2020 година со тоа што во листата на итни и приоритетни предмети беа внесени и предметите кои се однесуваат на семејно насилство. Дополнително, на 28 мај Судскиот совет повторно ја измени и дополни првичната Одлука за постапување на судовите, со цел да се регулираат постапките и за предметите кои не се итни или нужни и го пропиша следното: по предметите кои не се итни судовите во Република Северна Македонија постапуваат во согласност со мерките, одлуките и протоколите на надлежните органи за спречување и ширење на болеста КОВИД-19.

### Избор на членови на Судскиот совет на РСМ

Во 2020 година, Судскиот совет доби двајца нови членови од редот на судиите.

Првиот од двата избори беше наменет за избор на член на Судски совет на Република Северна Македонија од редот на судиите припадници на заедницата која е повеќе од 20% од населението во Република Северна Македонија.



За кандидати за член на Судскиот совет од редот на судиите, припадници на заедниците, беа пријавени Артан Лимани (судија на Граѓански суд Скопје) и Ханиф Зендели (судија на Апелационен суд Гостивар). По утврдување на кандидатската листа, Судскиот совет ги објави кандидатите за член на Судскиот совет, со посебно соопштение. Само на еден ден пред одржување на изборите, кандидатот Артан Лимани ја повлече својата кандидатура. Согласно со новите законски одредби, спроведувањето на изборите е во надлежност на Комисијата за спроведување избори на членови на Судскиот совет од редот на судиите (Комисија за избор). Во важечките законски одредби нема точно определено како треба да се постапува кога кандидат ја повлекува својата кандидатура по утврдување на кандидатската листа, па, согласно со останатите одредби, со кои е регулиран процесот на избор на член во ССРСМ, Комисијата за избор повлекувањето на кандидатот не го прифатила, бидејќи кандидатската листа веќе била усвоена. Затоа и Судскиот совет не објави дека еден од кандидатите ја повлекол кандидатурата и процесот на избор се одвиваше со гласање за двајцата кандидати на 22 јануари 2020 год. Претседателот на Судскиот совет изјави дека во таа фаза кандидатот не можел да ја повлече кандидатурата, дека единствено можел да даде оставка, доколку тој биде избран за член, со што целата постапка би се повторила. Сепак, за повлекувањето на кандидатурата знаеле дел од судиите, а тоа можело да влијае на нивната одлука за тоа за кој кандидат ќе го дадат својот глас. Врз основа на сумирањето и утврдувањето на резултатот од гласањето за избор на член на Судскиот совет на Република Северна Македонија од редот на судиите, припадници на заедницата која е повеќе од 20% од населението во Република Северна Македонија, одржано на ден 22.1.2020 година, од вкупно запишани 494 судии во Судскиот изборен именик, гласале 466 судии. Неважечки биле 37 ливчиња, а неупотребени 28 гласачки ливчиња. Кандидатите ги добиле следните гласови: 1. Артан Лимани – 190 гласа 2. Ханиф Зендели – 239 гласа. Од утврдените конечни резултати, за член на Судскиот совет од редот на судиите припадници на заедницата која е повеќе од 20% од населението во Република Северна Македонија, избран е Ханиф Зендели, судија на Апелациониот суд во Гостивар. Според новиот Закон за Судски совет, Комисијата за избор ги сумира резултатите од изборните места и го утврдува изборниот резултат во изборните единици најдоцна во рок од 48 часа од моментот на затворање на изборите и е должна, преку веб-страницата на Советот, да ѝ обезбеди на јавноста директно да го следи сумирањето на изборниот резултат, а во случај да не може да се обезбеди директен пренос од технички причини, должна е да обезбеди негово снимање и најдоцна следниот ден да ја постави снимката на својата веб-страница. Овој директен пренос не се пренесувал и снимка од процесот не е достапна на веб-страницата на Советот, поради немање технички и човечки ресурси таа да се реализира.

На гласањето за избор на член на Судски совет на Република Северна Македонија од редот на судиите од апелационо подрачје Битола, одржано на ден 26.08.2020 година од вкупно запишани 81 судија во Судскиот изборен именик, гласале 81 судија при што со 52 гласа за член на Судскиот совет беше избрана Мери Радевска, судија на Основниот суд Битола. Изборот беше спроведен со почитување на сите законски одредби предвидени за избор на член како и протоколите за заштита од КОВИД-19 имајќи предвид дека се одвиваше во време на пандемија. И овој пат, изборот директно не се пренесувал и снимка од процесот не беше достапна на веб-страницата на Советот, поради немање технички и човечки ресурси таа да се реализира и покрај укажувањето од Комисијата дека со тоа Судскиот совет ја крши законската обврска.

Во рамките на двата изборни процеси, Судскиот совет на РСМ носеше одлуки за формирање на Комисија за избори за член на Судскиот совет и согласно со член 14 од Законот за Судскиот совет на РСМ еден член и заменик-член се избираа од редот на претставниците на здруженијата и фондациите кои работат повеќе од пет години во областа на човековите права и владеењето на правото.

Врз основа на јавните повици објавени од страна на Советот, во Комисиите за спроведување избори на членови на Советот како членови од здруженија и фондации кои работат во областа на човековите права и владеење на правото, беа избрани претставници на здруженијата, дел од Блупринт групата кои активно учествуваа во процесот на подготовка и спроведување на гласањето за кандидатите.

Така, за член во Комисијата за избори на член на Судскиот совет од редот на судиите припадници на заедницата која е повеќе од 20% од населението во РСМ, беше избран Никола Јовановски од Центарот за правни истражувања и анализи, а за негов заменик беше избран Исмаил Камбери од Институтот за европска политика. Додека за член во Комисијата за избори на член на Судскиот совет од редот на судиите од апелационо подрачје Битола, избрана беше Јелена Кадриќ од Институтот за човекови права, а за заменик беше избран Никола Јовановски од Центарот за правни истражувања и анализи.

Во текот на 2020 година беше избран еден член на Судскиот совет на РСМ предложен од претседателот на РСМ, а избран од Собранието на РСМ и тоа Павлина Црвенковска.

Се продолжува со праксата од 2019 година за членови на Судскиот совет на РСМ предложени од Собранието или од претседателот на РСМ, а избрани од Собранието на РСМ, да се избираат кандидати кои имаат работно искуство во извршната и судската власт, а од приложената биографија не може да се види исполнувањето на законските услови во насока на утврдување на елементите за истакнат правник.

Во новиот Закон за ССПСМ дадени се услови кој сè може да биде член на ССПСМ по предлог на претседателот на РСМ, а избран од Собранието на РСМ. Имено за член на Советот по предлог на претседателот на РСМ, Собранието може да избере лице кое покрај тоа што треба да е државјанин на РСМ и да не е осуден со правосилна судска пресуда за кривично дело злоупотреба на службена должност и овластување во вршење на функцијата или друго кривично дело на безусловна казна затвор од најмалку шест месеци, што го прави недостоен за да ја врши функцијата член на Советот, потребно е да има најмалку 15 години работно искуство во правната професија со положен правосуден испит и да е лице кое во вршењето на правната професија се истакнало со научна или професионална работа или со свое јавно делување, да ужива углед и да поседува интегритет за вршење на функцијата член на Советот. Покрај ова во Законот е наведено кој сè може да биде избран за член на ССПСМ, па ги наведува универзитетски професори по право, адвокати, поранешни судии на Уставниот суд на Република Северна Македонија, меѓународни судии и други истакнати правници.

Во 2020 година, Советот изврши избор на вкупно 14 судии во основните судови, од кои 13 судии на 332-рата седница по оглас бр. 08-1886/2 од 22.11.2019 година и тоа за основните судови во Битола, Куманово, Тетово, Штип, Охрид, Свети Николе, Основен кривичен суд Скопје, Основен граѓански суд Скопје. На 351-вата седница на Советот избран е судија на Основен суд Кавадарци.

Судија на основен суд првенствено се избира од кандидатите од Академијата за судии и јавни обвинители. Единствено, доколку нема пријавено кандидати од Академијата, Советот може да избере и судија од друг основен суд кој се пријавил на огласот.

На огласот за основните судови во Берово, Винаца, Гостивар, Делчево, Кичево и Крушево нема пријавено кандидати од Академијата за судии и јавни обвинители, ниту судии од другите основни судови.

При изборот на горенаведените судии, покрај законските критериуми, за прв пат се примени и Правилникот за начинот на рангирање на кандидатите за судии од Академијата за судии и јавни обвинители, во кој е разработен начинот на рангирање на кандидатите од листата на кандидати, доставена од Академијата за судии и јавни обвинители што се пријавиле за избор на судија на основен суд. Во одлуките за избор е достапна ранг-листата на кандидати, со број на бодови добиени од Академијата за судии и јавни обвинители и број на поени добиени од интервјуте спроведено од Судскиот совет. Сепак, бодовите од интервјуата не се специфицирани и не е достапен посебен записник од самите интервјуа. Образложението за избраниот кандидат не содржи податоци за самото интервју, туку се повикува само на претходното искуство на кандидатот, иако во случајов интервјуте игра клучна улога во рангирањето на кандидатите.

Подолго од една година беше потребно за Судскиот совет на Република Северна Македонија да избере шест судии на Апелациониот суд Скопје. Конечно на 10.2.2020 година согласно со старите критериуми за избор според Законот кој важел во време на објавување на огласот за избор, се избраа 3 судии од кривична област, 2 судии од граѓанска област и 1 судија во стопанска област. Огласот беше објавен на 7.2.2019 година пред распишување на претседателските избори, со цел веднаш потоа, во мај да се изврши избор на судиите, а пред донесување на новиот Закон за судови и Закон за судски совет каде се предвидуваа нови критериуми за оценување и избор на судии. Изборот на судии за Апелационен суд Скопје беше ставен на дневен ред есента 2019 година, беше констатирано дека има над 90 пријавени кандидати, но членовите на Судскиот совет одлучија да не извршат избор, при тоа не давајќи оправдана причина зошто не избраа судии. Судскиот совет повторно го стави на дневен ред изборот на судии на Апелациониот суд Скопје на 25 декември 2019 година кога повторно не избраа судии и повторно не се даде причина за неизбор, односно претседателот на Судскиот совет во изјава за медиумите истакна дека е потребна координација пред да се премине на гласање. Под притисок на јавноста, но и поради предвремените парламентарни избори на 10.2.2020 година се избраа шесте судии во Апелациониот суд Скопје.

На 332-рата седница на ССПСМ од 10.2.2020, беа избрани и 4 судии во Врховниот суд на РСМ од кои двајца за кривична област и двајца за граѓанска област. Изборот беше извршен по два огласа, од кои едниот од септември, а другиот оглас од ноември 2019 година. Согласно со двата огласа, требаше да се изберат вкупно 6 судии, од кои 2 во кривичната област и 4 судии во граѓанската област. Изборот на овие судии се изврши согласно со новиот закон донесен во мај 2019 година и Правилникот за начинот на рангирање на кандидатите за избор на судија во повисок суд. Останатите две места не се пополнија, бидејќи кандидатите од ранг-листата (вкупно 8) не го добија потребното мнозинство гласови од членовите на Судскиот совет на РСМ, без при тоа да се даде образложение зошто овие кандидати не се соодветни да бидат судии на ВСПСМ, а постои неопходна потреба од пополнување на испразнетите судиски места во овој суд, особено имајќи ги предвид покренатите постапки за одговорност на судии токму од овој суд.

За претседател на суд се избира судија кој од ранг-листата на кандидати ќе добие најголем број гласови од членовите на Судскиот совет (најмалку осум членови на Советот со право на глас). Секој член на Советот, со право на глас, е должен усно, на седница на Советот, да ја образложи својата одлука за избор на претседател на суд. Одлуките за избор се објавени на веб-страницата.

Кандидатот за претседател на суд, кон пријавата и другите документи, приложува програма за работа во текот на мандатот, која задолжително содржи мерливи параметри и временски рамки за реализација на програмските цели, по календарски години.

Во текот на 2020 година, Судскиот совет избра 8 претседатели на основни судови и тоа за основните судови во Струга, Кавадарци, Кочани, Охрид, Кратово, Радовиш, Струмица и 3 за претседатели на апелационите судови и тоа за судовите во Штип, Битола и Гостивар.

Исто така беа донесени и 9 одлуки за определување на вршител на должност-претседател на суд.

Судскиот совет на РСМ во 2020 година има донесено 17 одлуки за времено упатување за вршење на судиската функција на судија и 34 одлуки за продолжување на мандатот на судиите кои поднеле изјави за продолжување на мандатот, согласно со прописите за работни односи.

Во 2020 година, Судскиот совет утврдил престанок на судиската функција на 11 судии од кои 7 поради исполнување на услови за старосна пензија, 3 по сопствено барање и 1 поради смрт.

Во 2020 година, од страна на Судскиот совет со правосилна одлука се разрешени тројца судии поради нестручно и несовесно вршење на судиската функција. Бројот на судии за кои се води постапка за разрешување поради нестручно и несовесно вршење на судиската функција е поголем, но поради правото на жалба и неправосилноста на одлуката тој број не е јавно достапен и не е објавен од страна на Советот.

Судскиот совет повторил една постапка за разрешување судија по повод конечната пресуда на Европскиот суд за човекови права во Стразбур. Донесена е одлука со која е констатирано дека судија на Основен суд Тетово, сега во пензија, постапил нестручно и несовесно по конкретен предмет, со што сторил повреда на член 75 став 1, алинеја 2 и 8 од Законот за судовите односно несовесно, ненавремено или немарно ја вршел судската функција во водењето на судската постапка по одделни предмети и направил злоупотреба на положбата или пречекорување на службените овластувања.<sup>6</sup>

Иако, Советот утврди нестручно и несовесно вршење на судиската функција, не го донесе законски предвидениот вид одлука за разрешување од вршење на судиска функција, од причина што таква одлука може да се предложи и донесе само за активен судија.

Донесени се неколку одлуки по извештаите на комисиите за утврдување на одговорност на судија/ претседател на суд, со кои дел од постапките се запираат, а за одредени извештаи е побарано дополнување. На седница на Судскиот совет,

---

<sup>6</sup> Закон за судовите, Службен весник бр. 58/2006, Датум на објавување: 11.5.2006 Членот 75 став 1 алинеа 2: несовесно, ненавремено или немарно вршење на судската функција во водењето на судската постапка по одделни предмети Членот 75 став 1 алинеа 8: злоупотребување на положбата или пречекорување на службените овластувања

одржана на 17.2.2020 година, поради закажаните предвремени парламентарни избори во април, беше донесен колективен став на членовите на Советот сите постапки кои се однесуваат на утврдување одговорност на судиите/претседатели на суд, да се стават во мирување.

Одлуките за разрешување судија и претседател на суд кои се донесени претходно, не беа објавувани се додека не поминат законските рокови предвидени за жалба, но по истекот на рокот, тие сега се достапни на веб-страницата на Судскиот совет.

Судскиот совет редовно расправа по претставките и поплаките од граѓаните и правните лица за работата на судиите и претседателите на судовите. Сепак, најголемиот број од нив се одбиени како неосновани, бидејќи, според Судскиот совет, подносителите во нив навеле жалбени наводи кои се дел од судските постапки.

Во 2020 година поднесена е 531 претставка од граѓани и правни лица против работата на судиите, од кои решени се околу 493. Од тоа 4 се основани и е постапено по нив во насока на одземање бодови на судиите поради повредата која е сторена. Три претставки се повлечени од самиот подносител.

Голем дел од претставките се одбиваат како неосновани, доколку судската постапка е во тек. Во случаите, пак, кога членовите на Судскиот совет ќе одлучат да приберат дополнителни податоци и да испитаат дополнителни факти за постапувањето на судија или на претседател на суд врз основа на некоја претставка, тие одлучуваат таа претставка да се разгледува на некоја од наредните седници, но сепак, не секогаш се образложува континуитетот на овие постапки, ниту пак кои дополнителни факти се утврдени за да се донесе соодветна одлука од Судскиот совет. При разгледување постапки кои се во жалбена постапка, или за кои веќе се произнел повисок суд, Судскиот совет одлучува дека се неосновани, бидејќи Судскиот совет нема право да одлучува по жалбени наводи. Сепак, во овие случаи Судскиот совет не ги цени ниту наводите и доказите за кои не одлучувал повисокиот суд, а кои се наведени во претставката и кои се однесуваат на независноста и непристрасноста на работата на судијата. Судскиот совет може да покрене и постапка за одговорност на судијата, доколку оцени несовесно вршење на функцијата.

Додека пак, за да се утврди несовесно вршење на функцијата, неопходно е да се ценат сите аспекти на постапката и да се има предвид самата пресуда.

Со новите законски измени постои можност за поведување постапка за одговорност на судија или претседател на суд, која може да биде поднесена и од граѓаните, па поради тоа сè поголем е бројот на поднесени барања директно за покренување постапки за одговорност на судија или претседател на суд. Според членот 62 од новиот Закон за СРСМ, образложено барање за поведување на постапка за утврдување на одговорност на судија или претседател на суд се доставува до Советот и содржи: име и презиме на судијата или претседателот на суд, адреса и место на

живеење, во кој суд ја врши функцијата, опис на повредата, законски назив на повредата со наведување на одредби од Законот за судовите и предлог-докази што треба да се изведат на расправата. Со барањето се доставуваат и доказите на кои се заснова барањето. Членот 63 став 1 од Законот предвидува дека по добивање на барањето за утврдување на одговорност на судија или претседател на суд, Советот од членовите со право на глас по пат на ждрепка формира Комисија на известители составена од три члена од кои два се од редот на членовите избрани од страна на судиите, а еден е од редот на членовите избран од страна на Собранието на Република Северна Македонија. Претседателот на Комисијата се избира со ждрепка од редот на членовите на Комисијата. Во споредба со 2018 година, кога биле поднесени барања за утврдување одговорност против 10 судии, во 2019 година се поднесени барања за утврдување одговорност против 131 судија или претседател на суд. Во текот на 2020 година се поднесени околу 80 барања за утврдување одговорност на судија.

Подеталното разгледување на претставките и одговорот што Судскиот совет им го дава на странките за основаноста и неоснованоста на претставката е многу важно за враќањето на довербата на граѓаните во овој орган.

#### Подзаконски акти и други документи

Судскиот совет, во 2020 година, иако по надминување на рокот, ги донесе подзаконските акти согласно со новиот Закон за Судски совет. Деловникот за работа на Судскиот совет на РСМ, по одредени корекции и забелешки дадени на седницата на која се расправаше, едногласно беше донесен. Донесени беа следните подзаконски акти<sup>7</sup>:

- Правилникот за начинот на рангирање на кандидатите за судии од Академијата за судии и јавни обвинители и Правилникот за начинот на рангирање на кандидатите за избор на судија во повисок суд, едногласно беа донесени. Но, пред да бидат донесени, се дебатираше околу начинот на известување на кандидатите во однос на тоа како ќе се применуваат и дали ќе важат за веќе започнатите постапки, со цел сите кандидати да бидат третирани подеднакво.
- Методологија за оценување на работата на судија врз основа на исполнетост на квалитативните критериуми за судиското работење и Образец за оценување и бодување на исполнетост на квалитативните критериуми за работата на судијата.
- Методологија за квалитативно оценување на претседателите на судовите и Образецот за квалитативно оценување на претседатели на судовите.
- Упатството за начинот на пресметување на ефективни работни часови.
- Програма за работа на Судскиот совет на Република Северна Македонија за 2021 година.
- Интерен план за следење и оценување на работата на судовите, судиите и претседателите на судовите за период од 01.01.2021 година до 31.12.2021 година.

<sup>7</sup> Донесените подзаконски акти се достапни на официјалната веб-страница на Судскиот совет на РСМ: ТУКА и ТУКА.

Методологијата за сложеност на предмети сè уште не е донесена и таа, според информациите добиени од Судскиот совет е доставена до општата седница на Врховниот суд на РСМ на одобрување.

Судскиот совет ги усвои и следните стратешки документи за својата работа:

- Функционална анализа на Судскиот совет на Република Северна Македонија,
- Стратешки план на Судскиот совет на Република Северна Македонија со акциски план за 2020-2022 при што акцискиот план ги содржи истите активности предвидени во акцискиот план од претходната година.
- План за стратешка комуникација на Судскиот совет на Република Северна Македонија.
- Стратегија на човечки ресурси за судската мрежа.

Годишниот извештај за работата за 2019 година, Судскиот совет го донесе и го усвои на крајот на април 2020 и тој е доставен до Собранието на разгледување и усвојување, но не е усвоен од негова страна. Иако нема определен рок за усвојување на извештајот од страна на Собранието, веќе е воспоставена пракса Собранието да не ги усвојува навремено извештаите на Судскиот совет на РСМ, односно да ги усвојува со големо задоцнување од една година.

Усвојувањето на извештајот од Собранието е особено важно, бидејќи, според Законот за Судскиот совет, по неговото усвојување за својата работа, Судскиот совет го доставува извештајот до сите судови. Доколку Собранието не го усвои извештајот, тоа ќе биде основ за поведување расправа пред органите што ги избрале членовите на Судскиот совет (судиите и Собранието) за оценка на нивната работа.

Државниот завод за ревизија изврши ревизија на усогласеност на тема Институционални капацитети на единките корисници на судската власт за реализација на надлежностите, за период 2016 – 2018<sup>8</sup>, во чии фокус е Судскиот совет на РСМ. Конечниот извештај за извршената ревизија беше објавен во 2020 година. Ова е прв извештај од ваков вид во кој се потенцира потребата од доуредување на регулативата, донесување на предвидените подзаконски акти, потребата од обезбедување финансиски средства, унапредување на комуникацијата итн.

---

8 Извештај Институционални капацитети на единките корисници на судската власт за реализација на надлежностите, за период 2016 – 2018. Достапен ТУКА.



## Одлука на Уставниот суд по решение за разрешување на Судскиот совет

Уставниот суд на Република Северна Македонија, на 22 октомври 2020 година, одржа подготвителна седница по предметот У.бр.137/2019 во кој е оспорена уставноста на член 96 став 4 од Законот за Судскиот совет на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.60/2006, 150/2010, 100/2011, 20/2015, 61/2015,197/2017 и 83/2018) и член 72 став 3, во делот: „ценејќи ја законитоста на постапката“ и став 4, во делот: „во случај на груба повреда од одредбите за постапката“, од Законот за Судскиот совет на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.102/2019). Подносителот на иницијативата смета дека е повредено е правото на жалба на судијата, односно претседателот на судот за кого е поведена постапката за утврдување на одговорност, поради тоа што правото на жалба е пред Советот за жалба при Врховниот суд, а не пред Судскиот совет кој е носител на првостепената одлука и дека Советот за жалба единствено одлучува за решението од процедурален аспект, односно може да го укине решението на Советот во случај на груба повреда на одредбите за постапката за одговорност на судија или претседател на суд. Уставниот суд и покрај подготвителната седница сè уште нема одлучувано по оваа иницијатива.

## Транспарентност и отчетност

Во однос на транспарентноста и отчетноста согласно со новиот Закон за Судскиот совет на РСМ, транспарентноста на работата на Судскиот совет на РСМ се постигнува преку отворени седници и објави на веб-страницата. Законската обврска за објавување на записниците од седниците на ССРСМ се почитува и записниците се објавуваат. Записниците од седниците се детални, а се објавуваат откако ќе бидат усвоени од страна на Судскиот совет. Сепак, за полесно и побрзо информирање на јавноста со одлуките од седниците, соопштенијата за јавност треба да бидат подетални, со повеќе информации, а сè со цел да не создаваат забуна, односно да се избегнат спекулациите во јавноста. Судскиот совет треба да објавува анонимизирани образложени одлуки за постапките од кои би можело да се утврди објективноста и независноста во одлучувањето. Постапката за утврдување одговорност на судиите не е отворена за јавноста и има доверлив карактер. Сама по себе трае подолго време, но и по донесување на одлуката Судскиот совет не ја објавува сè до нејзината правосилност, поради правото на жалба и презумцијата на невиност. Ова може да трае и повеќе години, со што се отвора можност за ширење на невистинити информации во јавноста околу основот за дисциплинска одговорност или разрешување на судија.

Со новиот закон за ССРСМ се обезбеди поголема транспарентот и отчетност на работата на Советот точно наведувајќи случаи кога Судскиот совет е должен да објавува на својата веб-страница дел од работните должности. Имено се

објавуваат кандидатските листи со имињата на судиите кои се кандидати за избор на членови во Судскиот совет од редот на судиите. Потоа Советот е должен на веб-страницата да обезбеди јавноста директно да го следи сумирањето на изборниот резултат и снимката да ја постави на веб-страницата. Во Законот е таксативно наведена содржината на Годишната програма. Што се однесува до јавноста при работата на седниците, како новина предвидено е кога Советот одлучува за избор на претседател на суд или избор на судија, јавноста да не може да биде исклучена во ниеден случај. Сите овие измени укажуваат на активната транспарентност на Судскиот совет на РСМ.

## ЗАКЛУЧОЦИ:

- >>> Со донесувањето на новиот Закон за Судскиот совет на РСМ се воведоа бројни новини со цел надминувања на лоцираните слабости во претходните законски решенија кои се рефлектираа на транспарентноста и ефикасноста на Судскиот совет на РСМ согласно со наведените забелешки и препораки на домашниот и меѓународен фактор.
- >>> Со новиот Закон значително се променија условите и постапката за избор на судии во основен и повисок суд, квалитативните и квантитативните критериуми за оценување на работата на судиите и претседателите на судот во случај на нивно напредување, како и основите и постапката за утврдување дисциплинска одговорност на судиите и нивно разрешување, како и одговорност на членовите на Судскиот совет на РСМ.
- >>> Со задоцнување беа донесени подзаконските акти со кои се воспоставија механизмите за обезбедување независност и одговорност на судството, како што се критериумите за избор, оценување и унапредување на судиите засновани врз заслуги, тековно следење на работата на судовите, судиите и претседателите на судовите, но усвоени се и стратешки документи кои ќе придонесат за унапредување на реформските напори на РСМ за пристапот кон ЕУ.
- >>> Реализацијата на реформите во судството и функционирањето на Судскиот совет меѓу другото зависи од персоналниот состав и човечките ресурси во оваа институција, која има суштинска улога во спроведувањето на политиките кои треба да придонесат кон позитивни промени за гарантирање на правата на граѓаните и унапредување на нивната отчетност и транспарентност.

## ПРЕПОРАКА:

- >>> И покрај унапредувањето на правната рамка за надлежностите на Судскиот совет на РСМ, од големо значење е адекватната и доследна практична примена на законските одредби од страна на Судскиот совет на РСМ, зголемената суштинска транспарентност и отчетност на Советот, како и понатамошно следење на работата од страна на здруженијата на граѓани кои работат во оваа област.

# ЗАКОН ЗА УПРАВНИТЕ СПОРОВИ

## ЗА ПРОЦЕСОТ НА ДОНЕСУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ

Потребата за донесување на целосно нов Закон за управните спорови 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 кога им се наметнуваат обврски од страна на јавните органи. Незадоволството од минатиот ЗУС беше резултат на долготрајноста и репетитивноста на управно-судските постапки поради непостоењето на механизам за извршувањето на одлуките донесени од страна на управните судови, како и недоставување на списите од страна на управните органи како тужена страна во управниот спор.

Со Стратегијата за реформа на правосудниот сектор 2017-2022, беа предвидени новитетите во Законот за управните спорови за подобрување на состојбата во управното судство. Меѓу другото, мерките се однесуваат на утврдување точни критериуми и услови за задолжително одлучување на управните судови во полна јурисдикција, предвидување санкции за службените лица во јавните органи кои при повторно решавање на предмет вратен од Управниот суд не ја извршиле пресудата на Судот и не одлучиле согласно со насоките на Судот, подобрување на просторните и материјално-техничките услови за работа на Управниот суд и реално преземање на надлежноста на Управниот суд да ги решава спорите произлезени од управните договори.

Законот за управните спорови во март 2019 година беше изгласан со двотретинско мнозинство 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 во сила. Конечно, на 17 мај 2019 година, новиот претседател на РСМ го потпиша указот и Законот влезе во примена на 25 мај 2020 година.

Постапката на донесување на Законот за управните спорови иако навидум инклузивна, не беше оценета како транспарентна. Имено, широката работна група<sup>9</sup> формирана од Министерството за правда го утврди нацрт-текстот на Законот кој беше објавен на ЕНЕР во септември 2018 година. На предлог-законот не беа доставени коментари, што веројатно и се должи на фактот дека сите релевантни и заинтересирани страни беа вклучени во работната група. Сепак, нацрт-законот за управните спорови беше изменет во владината постапка без каква било

---

<sup>9</sup> Работната група беше составена од 18 членови - судии на Врховниот суд, Апелациониот суд Скопје, Вишиот управен суд и Управниот суд, претставници на Судскиот Совет на РСМ, Академијата за судии и јавни обвинители, Државниот управен инспекторат, Министерството за правда и академската заедница.

координација со работната група, со што делумно се измени концептот на работната група. Предлог-ЗУС не беше ниту презентирани, ниту дискутирани во Советот за следење на спроведувањето на Стратегијата за реформа на правосудството 2017- 2022 што беше сериозен индикатор за промена на концептот што го усвои работната група и врз основа на кој беше изготвен предлог-ЗУС. Дополнително, 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.

## ЗА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈАТА НА ЗАКОНОТ

По недоволно транспарентната постапка за донесување на Законот за управните спорови, сериозно доведена во прашање беше и самата примена на Законот. Имено, една од главните новини во ЗУС е воведувањето на задолжителна јавна расправа за што беше неопходно да се обезбедат услови во управното судство, а приоритет требаше да биде обезбедувањето на нова зграда за Управниот суд во која во моментот се наоѓа едно од министерствата на РСМ. И покрај обезбедените средства во износ од 30.000.000,00 денари од страна на Судскиот буџетски совет на РСМ уште во 2019 година, наменети за реновирање и прилагодување на новата зграда за потребите на Управниот суд, зградата не беше дадена на располагање од страна на Министерството за транспорт и врски со што се јави сериозен проблем при отпочнувањето на примената на новите законски измени кои наложуваат услови за спроведување на јавни расправи. Надлежните институции, конкретното министерство и Владата на РСМ немаа слух за потребите на Управниот суд согласно со новите законски измени, па Судот не ја доби на користење зградата ниту во 2020 година, кога требаше да започне со спроведување на задолжителните јавни расправи. За таа цел, во изминатиот период Управниот суд ја реновираше зградата во која е сместен со што овозможи една импровизирана судница каде привремено се водат јавните расправи, и ги трансформираше кабинетите на судиите претседатели на совет со цел и во нивните канцеларии да можат да се одржуваат јавни расправи. Судскиот буџетски совет во 2021 година, предвиде 48.000.000,00 денари за капитални инвестиции за Управниот суд, кои треба да бидат искористени за прилагодување и реновирање на зградата. Покрај Управниот суд, се размислува и за вселување на Вишиот управен суд, со што во судската зграда би биле сместени двата управни суда.

Дополнителна отежнувачка околност за примена на новиот ЗУС претставува недостатокот од искуство на судиите во Управниот суд за одржување рочишта и водење јавни расправи. Имено, иако не беше предвидено како посебна активност или мерка во Стратегијата, неопходно е да се работи на зајакнување на капацитетите на управните судии за водење на јавна расправа во управен спор бидејќи тие

немаат предзнаење за водење на јавни расправи во управен спор. Следствено, со помош на граѓанскиот сектор, преку проектот „Административна правда по европски стандарди“<sup>10</sup> се подготви Прирачник за водење на јавна расправа во Управниот суд и наставната програма за водење јавна расправа во управен спор кое го изработи судијата Жељка Зрилиќ Јежекл од Управниот суд во Загреб, Република Хрватска. На почетокот на март 2020 година, во АСЈО се започна со одржување на првите обуки за водење јавна расправа во управен спор, наменети за судиите и стручните соработници од Управниот и Вишиот управен суд<sup>11</sup>.

## ЗАКЛУЧОЦИ:

- >>> Новините во Законот за управните спорови се одговор токму кон недостатоците од минатиот ЗУС, во однос на долгото траење на постапките по управните спорови и неизвршувањето на одлуките од управните судови. Одредбите од новиот ЗУС се насочени кон одлучување во полна јурисдикција, воведување модел-одлука како нов институт во управното судство и заштита на почитување на правното мислење дадено во пресудите со што треба да се постигне ефикасна и ефективна управна права.
- >>> Девет месеци по стапувањето во сила на новиот ЗУС, сè уште не се обезбедени неопходните, основни услови за спроведување на одредбите на Законот, особено во контекст на одржување на задолжителни јавни расправи во Управниот суд. Судот се „самореорганизираше“ со цел да приспособи дел од канцелариите на судот во судници кои ги задоволуваат минималните просторни капацитети за одржување на јавни расправи.

## ПРЕПОРАКИ:

- >>> Неопходно е во најбрз можен рок да се предаде зградата на користење на Управниот суд на РСМ која во целост ќе ги задоволува просторните услови неопходни за редовно одржување на јавни расправи, како од страна на Управниот суд така и од страна на Вишиот управен суд. Со ова во целост ќе се исполнат принципите на Законот за управни спорови, особено начелото на усна расправа, начелото на сослушување на странките и начелото на контрадикторност и пропорционалност.

---

10 Проектот е финансиран од Фондацијата Отворено општество – Македонија, спроведуван од Центар за правни истражувања и анализи во периодот ноември 2019 – април 2020 година.

11 Повеќе информации на: <https://www.cpia.mk/-obuka-na-sudiiite-od-upravniot-i-vishiot-upraven-sud-za-odrzuvanje-na-rasprava-vo-upraven-spor>

## ЗАКОН ЗА ЈАВНОТО ОБВИНИТЕЛСТВО

### ЗА ПРОЦЕСОТ НА ДОНЕСУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ

Стратегијата за реформи во правосудниот сектор 2017-2022 во првичниот акциски план како стратешка насока имаше предвидено редефинирање на правниот статус на поранешното Специјално јавно обвинителство (СЈО) во посебно јавно обвинителство со автономна надлежност во рамките на ЈО, за цела територија на Р. Северна Македонија, со седиште во Скопје и проширување на надлежноста со гонење кривични дела од висок профил на корупција преку носење на нов Закон за јавното обвинителство (ЗЈО). Според временската рамка на првиот акциски план, донесувањето на новиот ЗЈО беше предвидено до крајот на септември 2018 година. Меѓутоа, Министерството за правда во 2019 година направи ревидирање на акцискиот план за спроведување на Стратегијата со кој што временската рамка за носење на новиот Закон за јавното обвинителство беше продолжена до февруари 2019 година.

Врз процесот на носењето на овој закон и редефинирање на статусот на СЈО, особено влијание имаа случувањата поврзани со Специјалното јавно обвинителство, односно покренатото обвинение против тогашната специјална јавна обвинителка. Меѓутоа, покрај отпочнатата кривична постапка против обвинителката пред Одделението за организиран криминал и корупција во Основниот кривичен суд во Скопје, на ден 14.09.2019 година Советот на јавни обвинители на Р. Северна Македонија едногласно донесе одлука за разрешување на специјалната јавна обвинителка од функцијата јавен обвинител на Јавното обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите, поради незаконито, нестручно и несовесно работење. Во изминатиот период сите предмети кои што беа иницирани и водени од страна на Специјалното јавно обвинителство беа преземени од страна на Јавното обвинителство на Република Северна Македонија<sup>12</sup>. Јавните обвинители кои што ги застапуваа предметите како дел од поранешното СЈО со посебно овластување од републичкиот јавен обвинител продолжијата и понатаму да постапуваат по овие предмети.

Блупринт групата за реформи во правосудството, како неформална мрежа на граѓански организации од областа на правосудството, во неколку наврати беше вклучена во дел од консултативните процеси на работната група за подготовка на Законот, учествуваше на јавната расправа на 28.01.2020 во Собранието на Р. Северна Македонија, а исто така го набљудуваше процесот на преговорите помеѓу политичките партии.<sup>13</sup> Меѓутоа, дадените забелешки не беа прифатени,

<sup>12</sup> <https://jorm.gov.mk/soopshsthenie-66/>

<sup>13</sup> <https://all4fairtrials.org.mk/?p=2578&lang=mk>

односно не беа инкорпорирани во финалниот текст кој беше изгласан со двотретинско мнозинство на 16.02.2020 година, со одложена примена на Законот од 30.06.2020 година. По неговото донесување, Блупринт групата со писмен поднесок ги достави своите ставови и дилеми во врска со новоизгласаниот Закон, особено во поглед на финансирањето и капацитетите на јавното обвинителство, како и во поглед на користењето на одредбите за (не)примената на т.н. „бомби“ како докази во постапките. Во текот на консултативните состаноци на работната група за овој Закон, Блупринт групата го потврдуваше својот категоричен став дека СЈО како институција мора да продолжи да функционира и да го задржи степенот на автономија при постапувањето, а притоа да биде соодветно интегрирано во рамките на Јавното обвинителство на Р. Северна Македонија<sup>14</sup>. Како особено проблематично прашање кое се појавуваше во текот на преговорите за носењето на овој Закон е тоа што беа изготвени неколку различни верзии на Предлог-законот за јавното обвинителство, што особено влијаеше на правната сигурност при процесот на носење на овој закон имајќи предвид дека и експерти од правната фела не можеа да утврдат кој закон би бил донесен, односно која верзија на предлозите е таа која што ќе биде ставена во собраниска процедура, со оглед на фактот дека Предлог-законот не беше објавен на ЕНЕР.

## ЗА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈАТА НА ЗАКОНОТ

Откако ЗЈО беше донесен во февруари 2020 година, неговата примена започна на 30.06.2020 година. Од суштинско значење во овој закон е делот на преодни и завршни одредби, поточно член 110, кој го уредува управувањето на предметите, оценката на доказната моќ на доказите, нивната применливост, како и утврдување на решенија за нивното траење.

Имено, ставот 1 предвидува дека јавно обвинителство не може да го заснова обвинението врз основа на незаконски прислушувани материјали, меѓутоа, не се зема предвид процесниот закон, Законот за кривичната постапка (ЗКП). Имено, во чл.12 ст.2 од Законот за кривичната постапка, е утврдено дека доказите прибавени на незаконит начин или со кршење на слободите и правата утврдени со Уставот на Република Северна Македонија, законот и меѓународните договори, како и доказите произлезени од нив, не можат да се користат и врз нив не може да се заснова судската одлука. Па оттука, сметаме дека оваа формулација за состојби кои се регулирани во процесни закони, особено што тие се однесуваат на утврдување на доказни правила, е апсолутно непотребно да е уредено во закон во кој се предвидува организациска поставеност на институција. Како дополнителен аргумент на ова се надоврзува и фактот што судот е единствениот надлежен арбитер за оценка на доказите, нивната доказна вредност, како и законитост.

---

14 <https://all4fairtrials.org.mk/?p=2573&lang=mk>

Од друга страна, законодавецот во следните 3 става на овој член предвидел три степени на примена на дотогаш употребливите докази - „прислушуваните материјали“:

- примена на материјалите и транскриптите од материјалите од незаконски прислушуваните материјали за предметите покренати до 30 јуни 2017 година, кои можат да бидат користени како доказно средство и во самите обвиненија;
- примена на материјалите и транскриптите од материјалите од незаконски прислушуваните материјали за предметите покренати по 30 јуни 2017 година, кои можат да бидат користени единствено како индиции;
- забрана за примена на материјалите и транскриптите од материјалите од незаконски прислушуваните материјали за предметите кои се наоѓаат во предистрага, односно за предметите кои не се дадени дотогаш во суд.

Првиот степен на применливост, во веќе оформените предмети кои се наоѓаат во суд и по кои се постапува, на некој начин веќе утврдува легитимитет на доказите и дозволува апсолутна применливост на доказните материјали, со што остава на слободното судиско убедување да цени, дали и во кој степен нивната доказна вредност е силна, за да на нив се заснова одредена судска одлука.

Вториот степен утврдува дека доказите во предметите кои се започнати подоцна од рокот кој што беше предвиден во Законот за јавното обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите (за покренување на обвиненија), можат да бидат само индикатор за сторени криминални дејствија и да бидат основ (за сомневање) од кој што би се тргнало понатаму во процесот на прибирање на докази. Ставот на Блупринт групата е дека законодавецот не смее да наметнува процесни решенија по однос на применливоста на некои доказни средства, особено не во закони кои утврдуваат начин на работење на една институција, а не правила за водење судска постапка. Особено важно е да се посвети доволно внимание на тезата дека покрај тоа што судот е единствениот орган кој може да цени и дозволи примена на некои докази, судот има легитимно право засновано како на домашната пракса, така и на праксата на Европскиот суд за човекови права, незаконски прибавените докази да ги „легитимизира“ кога станува збор за висок општествен интерес.

Третиот степен пак предвидува апсолутна забрана за примена на овие докази во каков било формат и капацитет, со што се доведуваат во прашање сите предистражни постапки имајќи ја предвид теоријата за „плодови од затруеното дрво“ (“Fruit of the poisonous tree doctrine”), која предвидува правна недопуштеност на доказите кои сами по себе се легални, но до кои се дошло посредно преку незаконити докази.

Ваквите предвидените одредби од овој член како што веќе наведовме се во колизија со ЗКП, но и со начелниот став на Европскиот суд за човекови права кој се однесува на воведување на доказни правила. Имено членот 12 од ЗКП е единствениот член



во македонското законодавство кој предвидува одредени докази да не можат да се користат во кривичната постапка, но дури и овој член предвидува само начелна насока во која треба да се движи праксата (докази прибавени со кршење на човековите слободи и права и докази прибавени на незаконит начин), притоа оставајќи согласно со начелото на слободна оцена на доказите од член 16 од ЗКП на судијата на претходната постапка или судијата на судечкиот совет, да одреди во секој случај поединечно дали одреден доказ е прибавен на незаконит начин или со кршење на основните човекови слободи и права и тој да го издвои согласно со член 93 од ЗКП. Во таа насока се движи и праксата на ЕСЧП според која „истиот има резервиран став спрема доказните правила воопшто, вклучувајќи го и прашањето за законитоста на доказите, што го смета за прашање кое во прв ред треба да го решаваат домашните судови (Schenk v. Switzerland, бр.10862/84, Пресуда од 12 .7.1988 г., §5 45-46, Series A.; Teixeira de Castro v. Portugal, Пресуда од 9.6.1998 г., § 34, Reports 1998-IV; и Heglas v. the Czech Republic, Апликација бр.5935/02, Пресуда од 1.3.2007 г. § 84), за тој (ЕСЧП н.з.) на крај, 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 чл.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)<sup>15</sup>. Прашањето за тоа дали може да се водат постапки за сите истраги и обвиненија по 30.06.2017, како и тоа дали и колку ќе можат да се применуваат „спорните“ докази во овие предмети, е прашање за кое соодветно треба да се остави простор да одлучуваат судовите согласно со ЗКП и ЕКЧП, и праксата на ЕСЧП.

Во членот 109 од овој закон е предвидено дека во рок од 30 дена од стапување во сила на овој закон, Советот на јавните обвинители на Република Северна Македонија по предлог на основниот јавен обвинител на Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција ќе донесе одлука за зголемување на бројот на јавните обвинители во Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција, а во рок од 15 дена по изминување на овој рок ќе биде објавен огласот за избор на јавни обвинители во Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција. Советот на 02.09.2020 година на одржаната седница едногласно донесе одлука за објавување на јавен оглас за 5 јавни обвинители во Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција. До овој момент, Советот сè уште нема донесено одлука за избор на 5 јавни обвинители во Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција.

Дополнително, во членот 111 е предвидено дека подзаконските акти кои што ќе произлезат од овој закон треба да бидат донесени во рок од 60 дена од стапување во сила на Законот. Во таа насока, правилниците кои што беа донесени од страна

15 Г. Калајлиев, Г. Лажетиќ, Л. Неделкова, М. Денковска, М. Тромбева, Т. Витларов, П. Јанкуловска, Д. Кадиев  
КОМЕНТАР НА ЗАКОНОТ ЗА КРИВИЧНАТА ПОСТАПКА, стр. 68, Скопје, 2018г.

на Советот на јавни обвинители кон крајот на декември 2020 година односно неколку месеци по предвидениот рок се: Правилник за оценување на работата на јавните обвинители<sup>16</sup> и Правилник за утврдување на начинот на вршење на надзор над работата и постапувањето на јавните обвинителства<sup>17</sup>.

Најважното прашање кое што беше покренато при процесот на носење на овој закон беше како ќе продолжи понатаму работата по предметите што беа во надлежност на поранешното СЈО, односно дали ќе биде постигната целта за којашто тоа беше формирано. За дел од предметите на СЈО судските процеси траат повеќе од 3 години и сè уште немаат судска разрешница. Во овој момент во Основниот кривичен суд Скопје се активни 17 судски предмети кои што се иницирани од страна на поранешното СЈО. Повеќе од половина од овие 17 предмети се во почетна фаза, односно главната расправа е во фаза на доказна постапка во која се изведуваат доказите предложени од страна на обвинителството. За дел од предметите, односно за кривичните дела за кои е предвидена пониска казна затвор постои ризик од застарување на кривичното гонење, а воедно за оние предмети кои што после 3 години сè уште се во почетна фаза на изведување докази, постои ризик дека доколку би почнале одново (поради промена на член на судечки совет или протек од 90 дена согласно со ЗКП) нивното времетраење би се продолжило за дополнителен период. Додека пак, за оние за кои што сè уште нема покренато обвиненија од страна на Јавното обвинителство на Р. Северна Македонија, зависат конкретно од одредбите на овој закон односно на какви докази ќе бидат темелени обвиненијата со оглед на тоа дека незаконските прислушкувани материјали не можат да бидат докази во судската постапка. Откако стапи во сила овој закон, се поднесени 2 обвиненија за истраги кои што беа водени во поранешното Специјално јавно обвинителство. Судските постапки за предметите по кодно име „Мокник“ и „Друмариња“ се во тек, исходот од судските процеси ќе покаже дали со новиот ЗЈО се „спасени“ предметите на поранешното СЈО.

## ЗАКЛУЧОЦИ:

- >>> Подзаконските акти кои што произлегуваат од овој закон потребно е да се донесат во предвидениот законски рок кој што е определен со цел да нема влијание на ефикасното работење на Јавното обвинителство како и на резултатите кои што тоа треба да ги постигне со примената на овој закон.
- >>> Одредбите од Законот во однос на материјалите и транскриптите од незаконските прислушувани материјали во кои е предвидено дека тие може да се користат само како индиции и врз основа на нив не може да се покрене обвинение се во колизија со одредбите од Законот за кривичната постапка. Оттаму, само домашните судови и Европскиот суд за човекови права имаат надлежност да навлегуваат во оценување кои докази можат да бидат земен предвид во текот на кривичната постапка.

16 Службен весник на РСМ бр. 314/2020 од 30.12.2020 година

17 Службен весник на РСМ бр. 6/2021 од 11.01.2021 година

## ПРЕПОРАКИ:

>>> Периодот на влегување во сила на овој закон не смее во никој случај да биде поврзан со текот на кривичните постапки и иднината на веќе започнатите предмети како и доказите со кои што располага Јавното обвинителство. Во однос на водењето на кривичните постапки, *lex specialis* се процесните закони односно Законот за кривичната постапка врз основа на кој се водат постапките.

## ЗАКОН ЗА БЕСПЛАТНА ПРАВНА ПОМОШ

### ЗА 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 земени предвид ставовите на засегнатите страни и Законот беше повлечен на доработка. Процесот на донесување на Законот беше оценет и како 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 при земањето предвид на барањата на засегнатите страни (кои во одредени работи беа спротивставени), нивно усогласување и финализирање во текст што е прифатлив за сите страни.<sup>18</sup>

### ЗА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈАТА НА ЗАКОНОТ

Законот за бесплатна правна помош од мај 2019 (ЗБПП) донесе неколку клучни новини кои значително го променија начинот на кој беше организиран системот за бесплатна правна помош со поранешниот закон од 2009. Поаѓајќи од потребата да се олесни пристапот до правда за граѓаните, ЗБПП јасно воспостави и разграничи два облика на правна помош. Примарна насочена кон информирање и советување и секундарна правна помош која опфаќа застапување судски и управни постапки.

Во однос на примарната правна помош се проширија облиците во кои таа се остварува на начин што нуди можност за помош при пополнување формулари во управна постапка и претставки пред одредени институции. Дополнително, се

<sup>18</sup> Анализа на спроведувањето на Стратегијата за реформа на правосудниот сектор (2017-2022) за периодот од 2018/2019 година, Блупринт група за реформи во правосудството, достапно на: [www.blueprint.org.mk](http://www.blueprint.org.mk)

зајакнаа критериумите кои здруженијата треба да ги исполнат за да се стекнат со овластување да обезбедат правна помош и се вклучија правните клиници при правните факултети како даватели на примарна правна помош.

Особено значајни се промените кои се воведоа во однос на секундарната правна помош. Покрај правната помош од адвокат, корисниците се ослободени од судски и административни такси и трошоците за вештачење. Правните прашања за кои може да се одобри секундарна правна помош исто така се проширија. Особено значајна новина е тоа што повеќе лица ќе имаат пристап до секундарна правна помош преку олеснувањето на рестриктивните услови во однос на финансиската состојба на лицето барател на секундарна правна помош.

Во однос на донесувањето одлуки се изврши децентрализација на процесот на одлучување по барањата за секундарна правна помош, од Министерството кон подрачните одделенија, преку посебно овластени службени лица. Со ова се доближи процесот на одлучување до граѓаните, но се забрза и постапката со избегнување на трошењето непотребно време во препраќање на документацијата по барањето до Скопје и назад.

Иако сè уште е прерано за оценка, податоците од Министерството за правда за првата половина од 2020 година укажуваат на одредено зголемување на бројот на поднесени барања за секундарна правна помош. Се забележува и промена кај процентот на одобрени наспроти одбиени барања.

#### Преглед на број на поднесени и одобрени барања за секундарна правна помош<sup>19</sup>

	2014	2015	2016	2017	2018	2019 до 30.9	2019 од 1.10	2020 1.1 – 30.6
Број на одобрени барања	114	113	65	74	80	44	46	71
Број на поднесени барање	270	199	130	134	156	90	77	120 <sup>20</sup>
Процент на одобрени барања од вкупно поднесени	42.2%	56.8%	50%	55.2%	51.3%	48.9%	59.7%	59.2%

Сепак беа забележани неколку предизвици кои влијаат негативно на олеснувањето на пристапот до правдата. Клучни предизвици идентификувани во 2020 беа следниве:

1. Блокирање на процесот на доделување средства на овластени здруженија за примарна правна помош врз основа на јавен конкурс. Иако беше распишан јавен конкурс за финансиска поддршка на здруженија и правни клиници заради давање на примарна правна помош, тој не беше реализиран и средствата не беа доделени. Причините за ова според Министерството за правда произлегуваат од ребалансот на буџетот заради справување со последиците од пандемијата КОВИД-19.

<sup>19</sup> Извор: Министерство за правда.

<sup>20</sup> Во првата половина од 2020 беа доставени вкупно 120 барања за секундарна правна помош, од кои 71 барање се одобрени, 29 барања се одбиени, 13 барања во постапка, 5 барања запрени и 2 повлечени.

2. ЗБПП не предвидува одобрување на секундарна правна помош за неколку правни прашања кои се од огромно значење за сиромашните граѓани. Овие правни прашања се:
- а) надомест на нематеријална штета, освен во случаи за жртви на кривични дела, како и во случај на смрт или тежок инвалидитет;
  - б) прашањата кои се однесуваат на јавните и комунални услуги (пр. долгови од сметки за комуналии); и
  - в) заштита на имотните права во управна постапка (постапки за приватизација, легализација, денационализација и експропријација).

Иако предвидено, обезбедувањето вештачење во предметите за кои е одобрена секундарна правна помош се соочи со одредени предизвици. Решението, единствено Бирото за судски вештачења, да ги врши овие услуги има за последица вештачењата кои овој орган не е во можност да ги врши (независно од причините), да не можат да бидат обезбедени во конкретен случај. Праксата од 2020 покажа дека Бирото не може да обезбеди вештачењата во областа на геодезијата (премери и сл.) и молекуларната биологија (ДНК анализа заради утврдување татковство) со што лицата чии барања за секундарна правна помош се одобрени се соочуваат со обврска вештачењето да го обезбедат по приватен пат, плаќајќи за тоа.

#### ЗАКЛУЧОЦИ:

- >>> Иако претставува значително подобрување на правната рамка во споредба со поранешниот ЗБПП од 2009, сепак неколку решенија од Законот се рестриктивни во однос на пристапот до правда за најсиромашните граѓани. Правните прашања за кои може да се одобри секундарна правна помош мора да кореспондираат со правните проблеми со кои се соочуваат граѓаните со ниски приходи.
- >>> Министерството за правда презеде значителни активности во насока на промоција на Законот и зголемување на информираноста на граѓаните за начинот на кој може да се стекнат со примарна и секундарна правна помош.
- >>> Начинот на кој што е уредено спроведувањето на вештачењето во предметите во кои е одобрена секундарна правна помош создава проблеми во праксата од причина што не може да се обезбеди вештачење во сите области за кои корисниците можат да имаат потреба. Дополнително, Стратегијата предвидува ревидирање на системот на судско вештачење преку деетатизација на системот и укинување на Бирото за судски вештачења со што сегашното решение ќе биде целосно неприменливо.

#### ПРЕПОРАКИ:

- >>> Врз основа на податоците од 2020 година, неопходно е спроведување на темелна анализа на примената на Законот за бесплатна правна помош заради идентификување на потребата од подобрување на законскиот текст врз основа на најдобри практики од државите на ЕУ.

# ЗАКОН ЗА ИЗВРШУВАЊЕ НА САНКЦИИ

## ЗА ПРОЦЕСОТ НА ДОНЕСУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ

Основен правен акт со кој се регулира извршувањето на санкциите е Законот за извршување на санкциите. Во 2019 година беше донесен нов Закон за извршување на санкции, објавен во Службен весник на 21.05.2019 година, а причините за неговото донесување беа:

- регулирање на целокупниот систем во извршувањето на санкциите,
- воспоставување на силен и транспарентен механизам за внатрешен и надворешен мониторинг на затворскиот систем преку воспоставена јасна хиерархиска и одговорна поставеност помеѓу Управата за извршување на санкции и казнено-поправните и воспитно-поправните установи и
- обезбедување на квалитетна здравствена заштита во КПУ и ВПУ, преку воспоставување на одржлив систем на здравствено осигурување на лицата лишени од слобода.

Земајќи ги предвид одредбите со кои се регулира националниот пенитенцијарен систем, може да се заклучи дека системот за извршување на санкциите претставува комплексна и чувствителна материја која ги регулира правата на осудените полнолетни и малолетните лица, и токму поради тоа неопходно е негово постојано надградување и усовршување, како и усогласување со меѓународните стандарди и најдобрите практики од областа на извршување на санкциите.

Законот за извршување на санкциите обезбедува остварување на две основни цели.

- Прво, да ја спречи државата и нејзините органи во своето функционирање да применуваат непотребна, претерана, преостра и нецелесообразна присила спрема правните субјекти. Тогаш кога е во прашање извршувањето на санкциите изречени со правосилна и извршна одлука од страна на надлежен суд, да се примени само нужна и неопходна присила.
- Второ, тогаш кога се применува присилба, тоа да се врши од страна на надлежни органи во постапка пропишана со закон. Законот за извршување на санкциите ги заштитува граѓаните и правните лица од прекумерна, незаконита, нехумана, нерационална и непотребна присилба од страна на државните органи, како и злоупотреби и пречекорување на овластувања на државните органи.

## ЗА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈАТА НА ЗАКОНОТ

Законот за извршување на санкциите влезе во сила на 29.05.2019 година и оттогаш е започнат со имплементација. По донесувањето на новиот Закон во мај 2019 година, во текот на 2019 и 2020 година се донесени 15 правилници од страна на Министерството за правда. Тие се донесени со мало пречекорување на роковите, со оглед на тоа што согласно со член 415 од новиот Закон за извршување на санкции, подзаконските акти предвидени со овој закон ќе се донесат во рок од шест месеци од денот на влегувањето во сила на овој закон, а тие се донесени кон крајот на 2019 година и во текот на 2020 година.

Исто така, на 22.05.2020 година Министерството за правда донесе и Упатство за определување на видовите и начините на третман на осудените лица со кое се определуваат видовите и начините на третман на осудените лица во казнено-поправните установи во поглед на определување на индивидуален систем на методи, мерки и постапување спрема осуденото лице во установата за време на извршување на казната затвор и во постпеналниот период заради насочување, развивање и остварување на позитивни карактерни особини и способности на осуденото лице, за негова ресоцијализација или социјална адаптација во општеството по издржувањето на казната.

Во текот на речиси цела 2020 година сите области во државата, а вклучително и правосудството беа погодени од пандемијата КОВИД-19, а фактот за тоа дека состојбата беше алармантна се потврдува и со воведувањето на вонредна состојба. Во текот на траењето на вонредната состојба, Владата донесе голем број уредби, меѓу кои и Уредба со законска сила за примената на Законот за извршување на санкциите за време на вонредна состојба. Со оваа уредба се предвиде дека издавањето на упатните акти од страна на судијата за извршување на санкциите за изречена казна затвор до три години, се одложува до 1 септември 2020 година, освен за предметите каде постои опасност за застарување на казната и извршувањето на упатните акти кои се веќе доставени до казнено-поправните установи, се одложува до 1 септември 2020 година, освен за упатните акти за кои се веќе издадени меѓународни потерници. За лицата кои се наоѓаат на издржување на мерка притвор, по правосилноста на пресудата, веднаш се упатуваат на издржување на казната затвор. Оваа уредба беше во сила само за времетраењето на вонредната состојба.

## ЗАКЛУЧОЦИ:

>>> Имајќи предвид дека Законот за извршување на санкциите претставува специфична материја која ги регулира правата на осудените полнолетни и малолетни лица, неопходно е негово континуирано надградување и усовршување, како и усогласување со меѓународните стандарди и добри практики од областа на извршување на санкциите.

## ПРЕПОРАКИ:

>>> Подоцнежното донесување на неопходните правилници од страна на Министерството за правда, а кои се поврзани со имплементацијата на овој закон, не влијаат во голема мера на неговата примена, но неопходно е државните институции да се придржуваат на законски поставените рокови за донесување на дополнителните подзаконски акти, со цел да се овозможи ефикасно работење на овие установи.

## ЗАКОН ЗА ПРЕКРШОЦИ

### ЗА ПРОЦЕСОТ НА ДОНЕСУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ

Новините во Законот за прекршоците беа утврдени во Стратегијата за реформа на правосудниот сектор 2017-2022 во делот 5.3 - Прекршочно-правна област. Мерките по кои се водеше работната група<sup>21</sup> предвидуваа надминување на проблемите што произлегоа од претходните законски решенија преку:

- утврдување на точен распон на висината на прекршочните глоби во ЗП со ограничена можност со материјални закони да се утврди повисока прекршочна глоба,
- усогласување на сите материјални прописи со одредбите на ЗП во правец на намалување на глобите кои се утврдени со нив,
- утврдување на законска граница за административни престапи во надлежност на прекршочните комисии,
- утврдување на максимална казна глоба за судски прекршоци,
- анализа за состојбата поврзана со двостепеноста на прекршочната постапка, со посебен осврт на Законот за основање на Државна комисија за одлучување во втор степен по прекршоци и инспекциски надзор, и
- изрекување опомена пред да биде изречена глоба за сите административни престапи.

Во периодот септември-ноември 2018 година, работната група целосно ги вгради релевантните мислења и препораки за новото законско решение и Нацрт-законот за прекршоците беше објавен на ЕНЕР во јуни 2018 година. До ноември 2018 година Предлог-законот 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

21 Работната група беше формирана во април 2018 година во која учествуваа претставници од Кривичниот суд, Управниот суд, Вишиот управен суд, Апелациониот суд Скопје, Врховниот суд на РСМ, МИОА, научната и стручната јавност и претставници на бизнис-заедницата.



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 во сила и започна со примена на 25 мај 2019 година.

Предлог-Законот за прекршоците изготвен од страна на работната група беше објавен и на ЕНЕР. Во декември 2018 година, на пресконференција на Владата тој беше презентираан пред да влезе во владина постапка. Дополнително на ова, при донесувањето на Законот за прекршоците, 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.

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, присуствуваа и членовите на работната група кои учествуваа во подготовката за Законот.

## ЗА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА ЗАКОНОТ

Законот за прекршоците се спроведува во целост и се применуваат новините што доведува до зголемен број на застарени предмети поради намалување на роковите на релативна и апсолутна застареност. Имено, согласно со Законот за прекршоците и Законот за управните спорови драстично се намалува бројот на прекршочни предмети пред Управниот суд, а со тоа и пред Вишиот управен суд, со што се зголемува бројот на предмети пред прекршочните оддели во редовните судови. Сепак, сè уште не е направена процена за капацитетите кои ќе им бидат потребни на редовните судови во однос на бројот на судии и зголемување на нормата на судиите.

Од друга страна, пак, новиот Закон за прекршоци со себе донесе и потреба од менување на околу 150 материјални законски решенија со цел да се направи усогласување со новитети од Законот. Рокот за усогласување на законите со новите глоби предвидени во ЗП беше 6 месеци од денот на стапување во сила на Законот за прекршоците, односно 1 јануари 2020 година.

Во областа на животната средина беа направени усогласувања во однос на намалувањето на глобите кај Законот за планински патеки, Законот за контрола

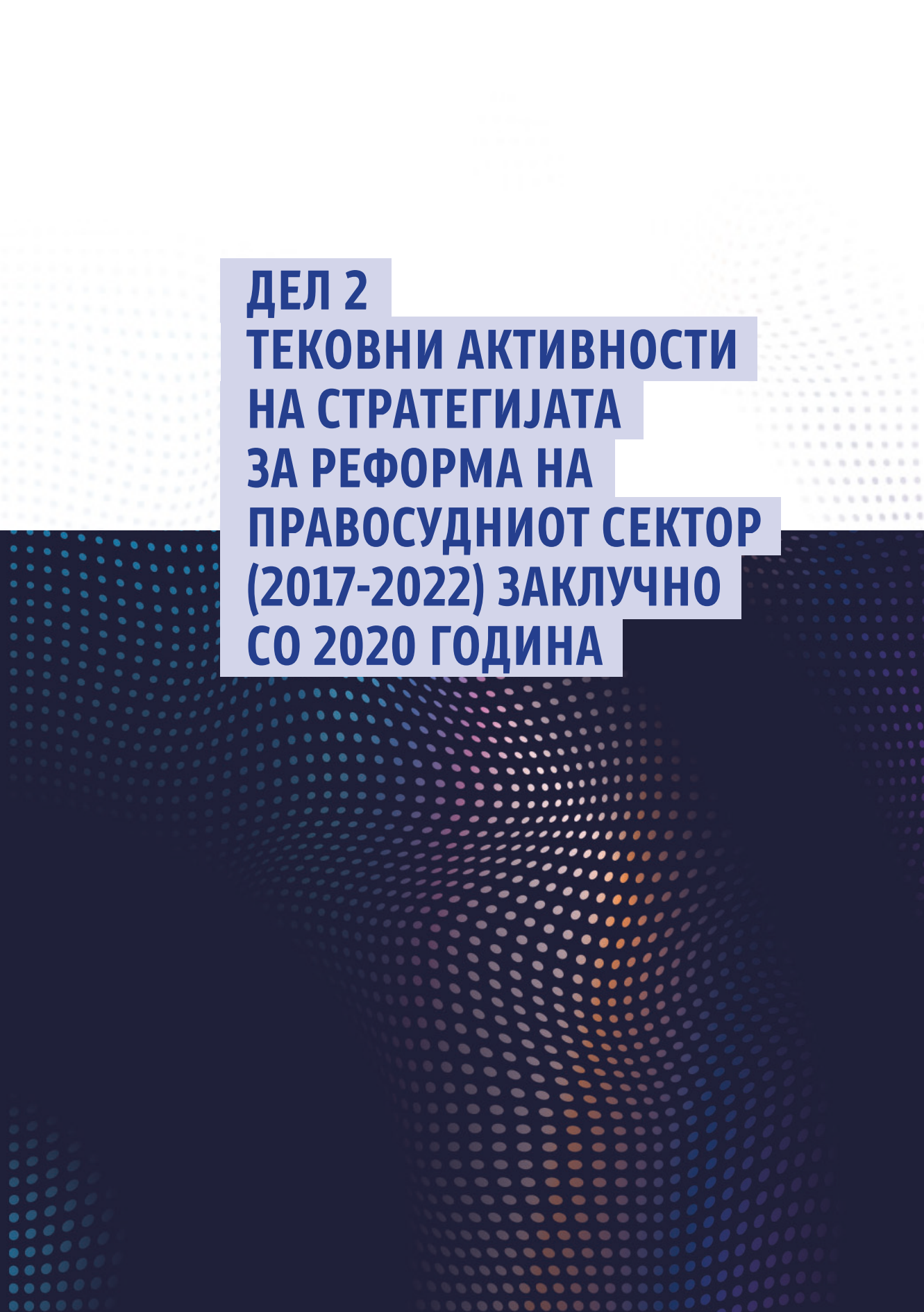
на емисии од испарливи органски соединенија при користење на бензини, Законот за генетски модифицирани организми, Законот за водите и Законот за заштита од бучава во животната средина. Усогласувања со новите глоби предвидени во ЗП беа направени и во Законот за издавачката дејност, Законот за меморијалните споменици и спомен-обележјата, Законот за музеите и Законот за библиотеките. Во однос на образованието, Министерството за образование и наука предложи измени во Законот за основање на Национална агенција за европски образовни програми и мобилност, Законот за отворените граѓански универзитети за доживотно учење, Законот за ученичкиот стандард, Законот за студентскиот стандард, Законот за високото образование, Законот за обука и испит на директор на основно училиште, средно училиште, ученички дом и отворен граѓански универзитет за доживотно учење, Законот за научно-истражувачката дејност и Законот за средното образование. Во изминатиот период беа направени усогласувања и на Законот за трговски друштва, Законот за едношалтерскиот систем и за водење на трговскиот регистар и регистар на други правни лица, Законот за туристичка и угостителска дејност и на Законот за таксата за привремен престој.

## ЗАКЛУЧОЦИ:

>>> Во изминатиот период беше направено делумно усогласување на новите одредби од Законот за прекршоците со сите закони кои содржат прекршочни одредби, но во целост беа усогласени материјалните закони во областите на животната средина, култура, образование, наука и туристичка дејност.

## ПРЕПОРАКИ:

>>> Потребно е да се продолжи процесот на воедначување и усогласување на одредбите од материјалните закони кои се директно поврзани со новите глоби предвидени во Законот за прекршоците.



**ДЕЛ 2**  
**ТЕКОВНИ АКТИВНОСТИ**  
**НА СТРАТЕГИЈАТА**  
**ЗА РЕФОРМА НА**  
**ПРАВОСУДНИОТ СЕКТОР**  
**(2017-2022) ЗАКЛУЧНО**  
**СО 2020 ГОДИНА**

## ЗАКОН ЗА ПАРНИЧНА ПОСТАПКА

Работната група за изготвување на предлог-измени на Законот за парнична постапка беше формирана кон крајот на 2019 година и имаше интензивна активност во текот на 2020 година. Во работната група беа поканети и зеао учество претставници на: судиите, академската заедница, адвокатурата, нотаријатот, извршителството, државното правобранителство, Стопанската комора, како и граѓанскиот сектор. Пред почетокот на процесот сите членови на работната група беа поканети да достават предлози за измени на Законот.

Потреба од реформа на овој закон произлезе од идентификуваните проблеми во примената на Законот во пракса на кој подолг период укажуваше стручната јавност. Како особено значајни прашања кои наметнаа потреба од законски измени, се прашањата кои се однесуваа на полномошниците, поднесоците, прибирањето докази кои се наоѓаат кај друга странка или трето лице. Посебен проблем остана доставата, текот на постапката, изведувањето на докази како и вештачењето. Подготвување на главната расправа заради ефикасна главна расправа, зголемување на прагот за ревизијата како вонреден правен лек во услови на разработени основи каде ревизијата е секогаш можна, поефикасна постапка кај споровите од мала вредност, вградување на заштитата на колективните права и интереси, како и усогласување со други поврзани закони.

Работната група започна со работа во декември 2019 година, за во текот на 2020 година да одржи повеќе од 15 состаноци на кои непосредно се работеше на текстот на одредбите. Средбите по вонредната состојба се одвиваа онлајн. Работната група изработи нацрт-текст за целосно нов Закон за парнична постапка кој беше објавен на 28.09.2020 година на ЕНЕР.

По објавувањето и ставањето на јавна расправа беа пристигнати забелешки и препораки од повеќе од 100 лица во насока на унапредување на текстот на Законот. Работната група на неколку средби во текот на ноември 2020 година ги разгледа забелешките и препораките, дел прифати и ги интегрира во текстот на Законот, а дел не ги прифати за што даде посебно образложение. Нацрт-законот е во последна фаза на разработка во рамки на Министерството за правда по што треба да биде доставен до Владата на усвојување и понатамошно постапување.

### ЗАКЛУЧОЦИ:

- >>> Процесот на изработка на Нацрт-законот може да се оцени како транспарентен и инклузивен. Во работната група учествуваа сите засегнати страни и управувањето со процесот на изработка на Законот беше мошне задоволително.
- >>> Инклузивноста на процесот особено дојде до израз по разгледувањето на пристигнатите препораки од кои значителен дел беа прифатени и интегрирани во текстот на Нацрт-законот.

## ПРЕПОРАКИ:

>>> Неопходно е да се продолжи со постапката за донесување на Законот и притоа да се остави соодветен простор (*vacatio legis*) заради значењето на овој закон за функционирањето на правосудството воопшто. Потребно е да се почитуваат добрите практики за законите кои уредуваат судски постапки, кои налагаат овозможување соодветен временски период и простор за подготовка на судовите за примена на новите процесни закони со зајакнување на своите технички капацитети и човечки ресурси.

## ЗАКОН ЗА КРИВИЧНА ПОСТАПКА

Со цел да се овозможи правично постапување со зајакнување на правата на одбрана и заштита на човековите права во кривичната постапка, Стратегијата за реформа на правосудниот сектор предвиде подготвување на измени за дополнување на Законот за кривичната постапка. Основни цели на измените 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, стандардите за правата, поддршката и заштитата на жртвите на кривичните дела;
- разгледување и дополнување на веќе подготвените измени и дополнувања на ЗКП заради надминување на невоедначеното толкување и невоедначена практична примена на некои одредби;
- прецизирање на одредбите во однос на определувањето, продолжувањето и укинувањето на мерката притвор и прецизирање на одредбите за спогодувањето за кривична санкција.

Работната група е формирана во ноември 2017 година од претставници од релевантни институции, судии, јавни обвинители и академска заедница, кој што процес беше прилично затворен за јавноста, а во тој период граѓанските организации не беа вклучени во работната група, па сè до крајот на декември 2020 година, не беше испратена никаква покана за вклучување на претставници од граѓанскиот сектор кои поради својата област на работа и делување можат да придонесат со свои предлози за структурирање на измените. Во изминатиот период немаше напредок во процесот на донесување нов Закон за кривична постапка, иако според добиените податоци работната група активно се состанува и работи на Предлог-законот.

При крајот на 2020 година, новиот министер за правда ја започна постапката за формирање на нова работна група за работа на досега утврдениот текст на Предлог-законот за кривичната постапка во кој се вклучени претставници од

релевантни институции, судии, јавни обвинители и академска заедница и овој пат двајца претставници од Блупринт групата за реформи во правосудството (член и заменик-член). Со оглед на краткиот рок од формирањето на работната група до изготвувањето на овој извештај, допрва се очекува формално да биде донесено решение за формирање на работната група и таа да почне да функционира. Заклучно со денот на изготвување на овој извештај, Предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за кривичната постапка не е објавен на електронскиот национален регистар на прописи на Република Северна Македонија (ЕНЕР) за писмени мислења, забелешки и сугестии од засегнатите страни.

### ЗАКЛУЧОЦИ:

- >>> Процесите на работа врз измените и дополнувањата на Законот за кривичната постапка во текот на минатата година не беа доволно транспарентни и инклузивни. Ова отвора простор за сомнеж за квалитетот на законските решенија, што со овој начин на работа ризикуваат да не придонесат за унапредување на владеењето на правото, враќање на довербата на граѓаните во правосудниот систем и унапредување на заштитата на човековите права.
- >>> Недостасува подетално образложување и опишување на состојбите и проблемите што треба да се решат со сите три горенаведени закони, како и практични истражувања, анализи и докази за предложените проблеми и начини за нивно надминување, како во Стратегијата, така и во ПВР.

### ПРЕПОРАКИ:

- >>> Потребно е да се обезбеди транспарентност и инклузивност во целиот процес на изработка на законите, вклучувајќи го и делот на процесот на усвојување на предлог-законите во Владата на РСМ.
- >>> 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.

## КРИВИЧЕН ЗАКОНИК

Главната причина за започнување на процесот на менување на Кривичниот законик е потребата за усогласување на одредбите со меѓународните стандарди во одредени области и праксата на Европскиот суд за човекови права, како и намерата за отстранување на лоцираните слабости од праксата. Се очекува со измените да се усогласат одредбите од Кривичниот законик со одредбите од:

- Конвенцијата на Советот на Европа за спречување и борба против насилство врз жените и семејното насилство, позната како Истанбулската конвенција;
- Директивата 2017/1371 за борба против измама во врска со финансиските интереси на Унијата со примена на кривичното право и
- праксата на Европскиот суд за човекови права.

Воедно, со Законот ќе се направи дополнување на кривичните дела со одредби за заштита на новинарите од напади при вршење на службата.

Слично како и во однос на Законот за кривичната постапка, работната група е формирана од претставници од релевантни институции, судии, јавни обвинители и академска заедница, но сè до крајот на декември 2020 година, не беше испратена никаква покана за вклучување на претставници од граѓанскиот сектор кои поради својата област на работа и делување можат да придонесат со свои предлози за структурирање на измените. Исто така и за овој закон, во изминатиот период немаше напредок во процесот на измени и дополнувања, иако според добиените податоци работната група активно се состанува и работи на Предлог-законот.

Со решение од 15.12.2020 година, новиот министер за правда формираше нова работна група за изготвување на Кривичниот законик во кој се вклучени претставници од релевантни институции, судии, јавни обвинители и академска заедница и овој пат двајца претставници од Блупринт групата за реформи во правосудството (член и заменик-член). Со оглед на краткиот рок од формирањето на работната група до изготвувањето на овој извештај, допрва се очекува да почне да функционира групата.

На 22.12.2020 година, Предлог-законот за изменување и дополнување на Кривичниот законик е објавен на електронскиот национален регистар на прописи на Република Северна Македонија (ЕНЕР) за писмени мислења, забелешки и сугестии од засегнатите страни, но не се споделени дополнителни информации.

## ЗАКЛУЧОЦИ:

>>> Процесите на работа врз измените и дополнувањата на Кривичниот законик во текот на минатата година не беа доволно транспарентни и инклузивни, што отвора простор за сомнеж за квалитетот на законските решенија.

## ПРЕПОРАКИ:

>>> Потребно е да се обезбеди транспарентност и инклузивност во целиот процес на изработка на Кривичниот законик, вклучувајќи го и делот на процесот на усвојување на предлог-законите во Владата на РСМ.

## ЗАКОН ЗА ПРАВДА ЗА ДЕЦАТА

Во текот на 2020 година работната група која работеше на измени на Законот за правда за децата одржа повеќе состаноци на кои се изработија предлог-измени со кои се унапредува правната рамка во однос на ова прашање. Во работната група беа вклучени клучни претставници на академската заедница, практичари од редовите на судството, обвинителството, адвокатурата, социјалните работници, релевантните државни органи како и претставници на граѓанските организации.

Цели на измените се:

- транспонирање на директивите на ЕУ што се однесуваат на процедуралните гаранции за заштита на децата кои се осомничени или обвинети во кривична постапка,
- зајакнување на заштитата на децата жртви на кривични дела, вклучувајќи мерки за рехабилитација и интензивирана едукација,
- внесување процедурални одредби во однос на текот на главниот претрес,
- унапредување на процесот за обештетување на децата жртви, и
- зајакнување на превенција на детското престапништво на локално и централно ниво.

Нацрт-законот се наоѓа во крајна фаза и се очекува да се испрати на усвојување од страна на Владата.

ЗАКЛУЧОЦИ:

- >>> Сериозен предизвик останува воспоставувањето функционален систем за обезбедување на бесплатна правна помош на децата во ризик и децата сторители кои не се во можност да ги платат адвокатските трошоци. Законското решение, без соодветно буџетирање е недоволно за решавање на овој проблем кој има сериозно влијание врз правото на фер судење.
- >>> Процесот на разработка на одредбите може да се оцени како инклузивен иако сè уште се работи и е во фаза пред јавно објавување на текстот.

ПРЕПОРАКИ:

- >>> Спроведување темелна фискална проекција за буџетските импликации на измените на Законот за правда за деца во однос на трошоците за бранител и соодветно планирање на трошоците во буџетите на институциите.
- >>> Заради значењето на Законот препорачливо е одржување на јавна расправа по објавувањето на текстот на ЕНЕР и прибирањето на препораки од засегнатите страни.



## ЗАКОН ЗА ФОНД ЗА КОМПЕНЗАЦИЈА НА ЖРТВИТЕ

Заради исполнување на обврските кои произлегуваат од одредени меѓународни документи, пред сè директивите на ЕУ за надомест на жртви на кривични дела (2004/80/ЕС) и минимални стандарди за заштита на жртвите (2012/29/EU), Стратегијата предвиде посебна мерка за донесување на посебен Закон за државен фонд за компензација на жртвите. Заради изработка на предлог-текст на Законот во 2019 година беше формирана работна група во која учествуваа повеќе засегнати страни и која изготви нацрт-текст на Законот кој беше објавен на ЕНЕР. Поддршка во процесот беше обезбедена од страна на ОБСЕ и Советот на Европа.

Во почетокот на 2020 година до работната група беа доставени мислења и забелешки од повеќе засегнати страни кои беа разгледани и во голема мерка прифатени од страна на работната група. Во текот на втората половина од 2020 година беа одржани повеќе состаноци на работната група во насока на унапредување на текстот на Законот. Нацрт-законот се наоѓа во последна фаза на консултации и добивање мислења од соодветни државни органи пред тој да се испрати на усвојување од страна на Владата.

Со Предлог-законот особено се уредуваат следните прашања:

- условите за остварување на правото на надоместок на жртви од кривични дела со насилство,
- видовите надоместок,
- основањето, статусот, составот и надлежностите на Комисијата за одлучување по барањата за надоместок на жртви од кривично дело со насилство, како и изборот, мандатот, престанокот на мандатот и разрешувањето на претседателот и на членовите на Комисијата,
- изворите за финансирање на средствата за исплата на надоместок на жртвите,
- обврската за информирање и помош на жртвите за остварување на ова право.

### ЗАКЛУЧОЦИ:

- >>> Беше нотирано одолжување на процесот надвор од предвидената временска рамка што може да се припише на новоста на Законот, неговите фискални импликации и потребата од сеопфатен консултативен процес.
- >>> Процесот ги задоволува критериумите на инклузивност и транспарентност како на ниво на работна група, така и спрема пошироката јавност.

### ПРЕПОРАКА:

- >>> Донесувањето на Законот мора да биде проследено со соодветно буџетирање засновано на темелна фискална проекција за очекуваните буџетски импликации од користењето на ова право во Законот.

- >>> Навремено и целосно операционализирање на телото кое ќе одлучува по барањата.
- >>> Хармонизација на правото на надомест согласно со овој закон со правото да се истакне имотно-правно побарување во кривична постапка односно да се бара надомест на штета (материјална и нематеријална) во граѓанска постапка.

## ЗАКОН ЗА АКАДЕМИЈА ЗА СУДИИ И ЈАВНИ ОБВИНИТЕЛИ

Пандемијата предизвикана од КОВИД-19 влијаеше и на Академијата за судии и јавни обвинители. Во таа насока, кандидатите од VI генерација на АСЈО за прв пат следеа онлајн рочиште кое се одржа во Основниот суд Кавадарци.<sup>22</sup> Ова е значаен исчекор во однос на условите предизвикани од светската пандемија во насока на тоа онлајн следењето на рочиштата, доколку се направи јавно достапно за сите граѓани, ќе влијае во подигнување на транспарентноста и довербата на граѓаните во судството. Следствено, ова би значело дополнително инвестирање во опрема која овозможува ваков тип следење на рочишта. Дополнително, во насока на зајакнување на транспарентноста и отчетноста на работата на судството, Судско-медиумскиот совет при Здружението на судиите на РСМ и претседателот на Судско-медиумскиот совет од една страна и АСЈО од друга, потпишаа меморандум за соработка во јануари 2020 година. Овој меморандум е дел од проектот „Зајакнување на улогата и функционалноста на Судско-медиумскиот совет“ кој има цел зголемување на транспарентноста и самостојноста на судството, како и враќање на довербата на граѓаните во судскиот систем.<sup>23</sup>

Заклучно со ноември 2020 година, од вкупно 37 кандидати од шестата генерација на АСЈО, 13 кандидати се избрани за судии во различни судови низ земјата од кој еден кандидат во Управниот суд, додека 18 кандидати се избрани за јавни обвинители. Шест кандидати сè уште чекаат на избор.<sup>24</sup> Околу изборот на преостанатите кандидати, во јавноста беа објавени реакции помеѓу претседателот на Судскиот совет Кирил Здравев и кандидатите околу несогласувањата во врска со нивниот избор. Имено, според Судскиот совет, кандидатите исклучиво имале желба да се вработат во судовите во Скопје, иако имало огласи за судии во останати градови.<sup>25</sup>

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

23 <http://www.mja.org.mk/Default.aspx?news=103b149e-849f-4489-bd22-cb51c83c284a&ln=3&type=17ad81e0-4f67-4746-8b0a-575d73e699b6>

24 <https://makpress.mk/Home/PostDetails?PostId=380035>

25 <https://24.mk/details/kandidatki-za-sudii-i-zdravev-so-razlicni-stavovi-zoshto-ne-se-izbrani>

АСЈО во јуни 2020 година, по едногодишниот процес проследен и со жалби до Управниот и Вишиот управен суд ја изготви конечната ранг-листа<sup>26</sup> за приемот на нови 60 слушатели на почетна обука за седмата генерација на слушатели. Од вкупно 673 пријавени, 643 апликанти ги исполнија формалните услови и со тоа го добија статусот кандидати за приемен испит во почетна обука. Почетната обука со теоретска настава, за 7-мата генерација на слушатели во Академијата започна во септември 2020 година. Во врска со обезбедување заштита од КОВИД-19 и врз основа на следење на препораките и протоколите пропишани за заштита, АСЈО покрај одржување на предвиденото растојание помеѓу слушателите набави заштитни маски (КН 95), визири, средства за дезинфекција на раце, мерачи на телесна температура, УВ ламби и заштитни пултови.<sup>27</sup> Сепак, со зголемување на бројот на заболени кон крајот на 2020 година, теоретската настава целосно се реализираше преку интернет врска на платформата на Академијата за учење на далечина која „уште од почетокот на здравствената криза беше унапредувана“<sup>28</sup> и на тој начин беше овозможено брзо адаптирање на новонастаната состојба. Во однос на изборот на кандидати, 16 од кандидатите кои не беа примени за почетна обука обвинија за дискриминација врз основа на малцинската квота предвидена во Правилникот на АСЈО. Имено, овој правилник предвидува утврдување на квоти за малцинствата за кој неизбраните кандидати за почетна обука се жалат дека бил донесен по селекцијата на кандидатите, а произвел ретроактивно дејство. Во оваа насока овие кандидати предложија покрај прво рангираните кандидати, да се обезбеди проширена листа за кандидатите од малцинствата за да не се оштетат останатите.<sup>29</sup>

Измените и дополнувањата во Законот за Академијата на судии и јавни обвинители сè уште не се усвоени од страна на Собранието на РСМ. Овие измени и дополнувања имаат цел да се смени начинот на полагање во однос на редоследот на полагање на приемниот испит, бројот на понудени одговори на квалификацискиот испит, прагот на положување и уредување на начинот на полагање и бодирање на практичниот и устниот дел преку подзаконски акт на Академијата наместо во Законот за АСЈО.

Во поглед на соработката на АСЈО со други тела и институции, во јуни 2020 год. АСЈО, Државниот завод за превенција на детското престапништво (ДЗПДП) и Комората за медијатори на Република Македонија потпишаа меморандум за соработка кој има цел заедничко делување во насока на развојот и унапредувањето на медијацијата во системот на правдата за децата.<sup>30</sup> Овој документ опфаќа активности за подигање на свеста за прифаќање на медијацијата и нејзината примена во случаите на децата кои се во судир со законот и согласно со Законот за правда на децата преку

26 <https://jpacademy.gov.mk/wp-content/uploads/2020/06/rang-lista-na-slusатели-na-pocetna-obuka-za-7-gener.-1.pdf>

27 <https://www.facebook.com/jpacademy.gov.mk/posts/1944973248973109>

28 <https://makpress.mk/Home/PostDetails?PostId=380035>

29 <https://sdk.mk/index.php/makedonija/16-kandidati-za-idni-sudii-i-obвинители-obvinuvat-za-diskriminatsija-oti-izvis-ile-poradi-maltsinskata-kvota-od-akademijata-velat-deka-samo-pochituvale-ustav-i-zakon/>

30 <http://www.kmrsm.org.mk/vest-statija/85369/potpishan-memorandum-za-sorabotka-pomegu-akademijata-za-sudii-i-javni-obвинители-drzhavniot-zavod-za-prevencija-na-detskoto-prestapnistvo-i-komorata-na-medijatori-na-republika-severna-makedonija>

„имплементација на стратешки документи и годишни програми, поддршка на законски решенија за задолжителен обид за медијација во системот на правдата за децата, организирање и спроведување специјализирани обуки за медијатори со право на стекнување на сертификати“ и слично.

Во текот на минатата година, АСЈО организираше различни советувања на тема алтернативно решавање спорови, придобивки од алтернативното решавање спорови, можноста за користење на медијацијата во спорните односи, менаџирање со јавни обвинителства и судовите и други видови обуки, како со физичко присуство така и преку онлајн платформи.

## ЗАКЛУЧОЦИ:

>>> Сè уште се чека усвојување од страна на Собранието на РСМ на измените и дополнувањата на Законот за АСЈО. Измените носат значајни новитети при полагањето на испитите во однос на редоследот на приемниот испит, бројот на понудени одговори на квалификацискиот испит, прагот на положување и бодирањето на практичниот и устниот дел од испитот.

## ПРЕПОРАКИ:

>>> Следењето на онлајн рочишта од страна на слушателите на АСЈО да биде проширено на генералната јавност која има интерес да ги следи судските процеси. Тоа значително би влијаело за зајакнување на транспарентноста и довербата на граѓаните во судството.

>>> Да се изнајде соодветно решение во Правилникот на АСЈО во врска со прашањето на малцинските квоти за да се избегне оштетување на одредени кандидати. Следствено, може да се предвиди проширување на листата на избор на кандидати, а со цел задоволување на малцинските квоти.

>>> Собранието на РСМ да ги усвои предвидените измени и дополнувања на Законот за Академијата на судии и јавни обвинители.

## СУДСКИ ДЕЛОВНИК

Изменување и дополнување на Судскиот деловник се предвидува во Стратегијата за реформа на правосудниот сектор 2017-2022 во неколку области. Имено, во областа независност и непристрасност е предвидено „Правилно функционирање на системот за распределба на судски предмети (АКМИС) со спроведување на редовна контрола и ревизија врз неговото функционирање со цел да се спречат секакви злоупотреби на системот“. Оваа активност е предвидена да се спроведе

преку формирање на тело за евалуација на употребата на АКМИС и спроведување постапки за испитување на начините на негова употреба. За формирање на телото за евалуација на АКМИС системот се предвидуваат измени на Законот за управување со движењето на предметите во судовите и Судскиот деловник. Дополнително, потребата од измените на Судскиот деловник беше предвидена во насока на законското регулирање на критериумите за подготовка на Годишниот распоред за работа на судиите согласно со соодносот на тежината на предметот со судискиот стаж и искуство, како и за воведување ограничувања за вонредно менување на Годишниот распоред за работа на судиите во текот на годината.

Работната група за измена и дополнување на Судскиот деловник беше формирана со Решение од министерот за правда во февруари 2020 година. Во работната група членуваат судии, судски администратори и информатичари од Врховниот суд, управните, апелационите и основните судови, како и претставници од МИОА и невладиниот сектор.

Сепак, и покрај формирањето на работната група на самиот почеток на годината, првата средба беше одржана дури во ноември 2020 година. Доцнењето со работа на групата пред сè беше резултат на случувањата поврзани со пандемијата од болеста КОВИД-19. Пандемијата и вонредната состојба во Северна Македонија доведоа до спроведување на принципот „работа од дома“ и функционирање на институциите онлајн, што се покажа како вистински предизвик за продолжување со нивната редовна работа.

Работната група продолжи со работа и во 2021 година кога и се очекува финализирање и објава на текстот на Деловникот.

## ЗАКЛУЧОЦИ:

- >>> Временската рамка за отпочнување со работа на работната група за подготовка на Судскиот деловник беше сериозно одложена, односно групата започна со работа 9 месеци по нејзиното формирање, односно со 2 години задоцнување од првично предвидените рокови.
- >>> Сè уште е рано да се даде оценка на процесот на транспарентност во однос на изработката и носењето на предлог-измените.

## ПРЕПОРАКИ:

- >>> Организацијата на судовите и судската управа за време на вонредна или воена состојба не е регулирана ниту предвидена во ниту еден закон или подзаконски акт. Со цел да се надминат проблемите при функционирањето на судовите во вонредни услови, се предлага утврдување на организацијата и функционирањето на судовите во вонредна состојба во Судскиот деловник.

## ЗАКОН ЗА АДВОКАТУРА

Стратегијата за реформи на правосудниот сектор предвиде измени и во *Законот за адвокатура*.<sup>31</sup> За потребите од спроведување на оваа мерка Министерството за правда во ноември 2019 формираше работна група во која покрај Министерството за правда беа вклучени претставници на: АКРСМ, судството, јавното обвинителство, нотаријатот и граѓанскиот сектор. Работната група започна со работа на измените една година подоцна.

Основни цели на измените, според Министерството за правда се:

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

Сепак, процесот на измени не исклучи и други интервенции во законскиот текст кои се насочени кон остварување на целите на Стратегијата. Во текот на ноември и декември 2020 година беа одржани неколку средби на кои беа прецизирани предлози за одредби со кои се инкорпорираат целите на измените, како и се вршат дополнителни интервенции во насока на текстуално и номо-техничко унапредување на текстот на Законот, како и прецизирање на некои рокови во кои треба да се преземат одредени дејствија.

Работната група продолжи со работа во 2021 година и се очекува во блиска иднина да се финализира и објави нацрт-текстот на предлогот за измени и дополнувања на Законот за адвокатура. Дополнителни интервенции не се очекуваат.

### ЗАКЛУЧОЦИ:

- >>> Во однос на процесот на изработка на измените се забележува значително одолжување од првично планираната временска рамка;
- >>> Првичната фаза на процесот, во рамки на работната група, ги задоволува критериумите на инклузивност од причина што непосредно во изработката на текстот се вклучени сите засегнати страни, како и неколку граѓански организации;
- >>> Сè уште е рано да се даде оценка на процесот на транспарентност во однос на изработката и носењето на предлог-измените.

### ПРЕПОРАКИ:

- >>> Со воспоставувањето обврска за задолжителна почетна и постојана обука за адвокати на ниво на закон, неопходно е да се предвиди донесувањето акти на АКРСМ со кои прецизно ќе се уредат начинот и програмата врз основа на кои ќе се спроведува обуката.

<sup>31</sup> Мерка 2.2.5-1 од Стратегијата.



**ДЕЛ 3**

**ЗАСТОЈ ВО**

**РЕФОРМСКИТЕ**

**РЕШЕНИЈА**

Во граѓанско-правната област на Стратегијата за реформа на правосудниот сектор, како дел од стратешката мерка за воспоставување стабилен граѓанско правен систем преку пополнување на постоечките правни празнини и негово усогласување со европските стандарди и современите општествени текови, беше предвидена подготовка на нов Закон за наследување. Акцискиот план на Стратегијата го предвидува формирањето на работната група за Законот за наследување во септември 2019 година, а донесувањето на Законот беше предвидено за јуни 2020 година. Работната група сè уште не е формирана, со што Законот за наследување е уште еден од законите со кои се пробија ревидираните рокови зададени во самата Стратегија.

Работната група за подготовка на измени на Законот за вештачење во насока на прецизирање на нормите за влез во професијата вештак, вршење на дејноста и продолжување на лиценците беше формирана уште во ноември 2017 година. Работната група подготви нацрт-текст кој беше објавен на ЕНЕР и отворен за јавни коментари во септември 2019 година. Сепак, помеѓу надлежните институции сè уште не се најде согласност околу евентуалното укинување на Бирото за судски вештачења согласно со предвиденото во Стратегијата, па по затворањето на јавните коментари за овој Предлог-закон, процесот за измени на Законот за вештачење е застанат.

Работната група за подготовка на нов Закон за сопственост и други стварни права беше формирана од претставници на надлежни институции, судии, академска заедница и граѓански сектор во септември 2018 година. Работната група подготви Нацрт-закон кој предлага либерализирање на стекнувањето и прометот со недвижности за странски физички лица и ја следеше стратешката насока на Стратегијата за воспоставување на стабилен граѓански-правен систем кој ќе биде во склад со европските стандарди. Сепак по подготовката на Нацрт-законот процесот беше запрен и не беа дадени податоци за организирање на јавна расправа за Законот ниту пак беше објавен Нацрт-законот на ЕНЕР со цел да биде отворен за запознавање и коментари од јавноста.





**ДЕЛ 4**

**ЗАКЛУЧОЦИ И**

**ПРЕПОРАКИ**

Кај најголем дел од законите од Стратегијата за реформа на правосудниот сектор (2017-2022) кои беа усвоени и стапија во сила во изминатиот период, спроведувањето на законските решенија во пракса е оценето како коректно и навремено. За релативно краток временски период беше постигнато воедначување и усогласување на одредбите за изрекување на глоба од новиот Закон за прекршоци со останатите материјални закони во областите на животната средина, културата, образованието, науката и туристичката дејност, додека Министерството за правда во континуитет носеше правилници и останати подзаконски акти кои произлегуваат од Законот за извршување на санкциите. Дополнително, Министерството за правда презеде и значајни активности во насока на промоција на Законот за бесплатна правна помош и за зголемување на информираноста на граѓаните за начинот на кој може да се стекнат со примарна и секундарна правна помош. Сепак, не сите закони од Стратегијата наидоа на ист третман при нивната примена во пракса. Конкретно, забелешки во процесот на имплементација на законските решенија беше забележан во Законот за јавното обвинителство, Законот за управни спорови, Законот за Судскиот совет на РСМ, како и делови од Законот за бесплатната правна помош:

- >>> Со новиот Закон за Судскиот совет на РСМ значително се променија условите и постапката за избор на судии во основен и повисок суд, квалитативните и квантитативни критериуми за оценување на работата на судиите и претседателите на судот во случај на нивно напредување, како и основите и постапката за утврдување дисциплинска одговорност на судиите и нивно разрешување.
- >>> Постојат одредени контрадикторности во одредбите од Законот за јавното обвинителство во однос на материјалите и транскриптите од незаконските прислушувани материјали. Предвидено е дека тие може да се користат само како индиции и врз основа на нив не може да се покрене обвинение, што е во колизија со одредбите од Законот за кривичната постапка. Оттаму, само домашните судови и Европскиот суд за човекови права имаат надлежност да навлегуваат во оценување кои докази можат да бидат земени предвид во текот на кривичната постапка.
- >>> Речиси една година по стапувањето во сила на новиот Закон за управни спорови, сè уште не е предадена на користење нова зграда за Управниот суд, што ќе овозможи исполнување на обврските што произлегуваат од новиот Закон во насока на редовно одржување на задолжителни јавни расправи.
- >>> Новиот Закон за бесплатна правна помош претставува значително подобрување на правната рамка во споредба со поранешниот закон. Сепак, дел од решенијата се рестриktivни во однос на пристапот до правда за најсиромашните граѓани. Правните прашања за кои може да се одобри секундарна правна помош мора да кореспондираат со правните проблеми со кои се соочуваат граѓаните со ниски приходи.

>>> Сериозен предизвик останува воспоставувањето функционален систем за обезбедување на бесплатна правна помош на децата во ризик и децата сторители кои не се во можност да ги надоместат адвокатските трошоци. Законското решение без соодветно буџетирање е недоволно за решавање на овој проблем кој има сериозно влијание врз правото на фер судење.

Во однос на целокупните постапки за носење на нови законски решенија, процесот на донесување на дел од законите беше оценет како транспарентен и инклузивен, што придонесува за зголемување на довербата на граѓаните во правосудните институции, како и за донесување на квалитетни законски решенија. Сепак, кај дел од законите, постапката и процесот на донесување на новите законски решенија не беа оценети дека се спроведени на транспарентен и инклузивен начин. Невоедначениот пристап за носење на законите кои произлегуваат од Стратегијата за реформата на правосудниот сектор отвора простор за сомнеж во квалитетот на законските решенија. Со овој начин на работа се ризикува стагнација наместо унапредување на владеењето на правото, а државата се оддалечува за уште еден чекор од враќањето на довербата на граѓаните во правосудниот систем и унапредувањето на заштитата на човековите права. Генералните препораки за унапредување на состојбите во правосудството и за доследно спроведување на мерките и целите од Стратегијата го утврдуваат следното:

>>> И покрај унапредувањето на правната рамка за надлежностите на Судскиот совет на РСМ, од големо значење е адекватната и доследна практична примена на законските одредби од страна на Судскиот совет на РСМ, континуирана ажурност на Советот како и понатамошно следење на работата на Советот од страна на здруженијата на граѓани кои работат во оваа област.

>>> Неопходно е во најбрз можен рок да се предаде зградата на користење на Управниот суд на РСМ која во целост ќе ги задоволува просторните услови неопходни за редовно одржување на јавни расправи.

>>> Периодот на влегување во сила на Законот за јавното обвинителство не смее во никој случај да биде поврзан со текот на кривичните постапки и иднината на веќе започнатите предмети како и доказите со кои што располага Јавното обвинителство. Во однос на водењето на кривичните постапки, *lex specialis* се процесните закони односно Законот за кривичната постапка врз основа на кои се водат постапките.

>>> Врз основа на податоците од 2020 година, неопходно е спроведување на темелна анализа на примената на Законот за бесплатна правна помош заради идентификување на потребата од подобрување на законскиот текст врз основа на најдобри практики од државите на ЕУ.

- >>> Неопходно е да се продолжи со постапката за донесување на Законот за парнична постапка и притоа да се остави соодветен простор (*vacation legis*) заради значењето на овој закон за функционирањето на правосудството воопшто.
- >>> Со воспоставувањето обврска за задолжителна почетна и постојана обука за адвокати на ниво на закон, неопходно е да се предвиди донесувањето акти на АКРСМ со кои прецизно ќе се уредат начинот и програмата врз основа на кои ќе се спроведува обуката.
- >>> Пандемијата на болеста КОВИД-19 и тримесечната вонредна состојба која за прв пат беше прогласена во РСМ, претставуваа индикатор и за спремноста на судството да работи во вонредни услови. Имајќи предвид дека организацијата на судовите и судската управа за време на вонредна или воена состојба не е регулирана ниту предвидена во ниту еден закон или подзаконски акт, се предлага утврдување на организацијата и функционирањето на судовите во вонредна состојба во Судскиот деловник.
- >>> Кај дел од законите (Закон за вештачење, Закон за сопственост и други стварни права), процесите за донесување на законските измени беа запрени уште пред 2 години без објавување на план или активности за финализирање на процесот. Работната група за Законот за наследување, пак, сè уште не е оформена ниту пак е започната со работа.

# АНЕКС 1 - РАБОТАТА НА УСТАВНИОТ СУД ВО 2020 ГОДИНА

Изминатата 2020 година беше динамична година со зголемен обем на работа за Уставниот суд имајќи предвид дека при постоење на вонредна состојба, распуштено Собрание и непостоење на поинаков механизам за надзор, овој орган ја имаше улогата на единствен домашен контролор на уставноста и законитоста на актите донесени од страна на Владата во вонредната состојба како брз механизам за справување со кризата.

Така, и во услови на вонредна состојба Уставниот суд продолжи да ги извршува своите уставни надлежности и да ја следи и анализира состојбата со донесувањето на уредбите со законска сила од страна на Владата на Република Северна Македонија, како и да постапува по барањата за заштита на човекови права и слободи.

Судот го адаптираше начинот на својата работа и имајќи ги предвид мерките коишто се преземаат за спречување на ширење на коронавирусот, го ограничи бројот на места во судницата, наменети за претставниците на јавноста и медиумите. Поради ограниченоста, но со оглед на важноста на Уредбите со законска сила и потребата за информирање на јавноста, Судот по завршувањето на седниците почна да издава посебно соопштение за одлуките кои што се донесени по точките од дневниот ред. Дополнително, на денот на седницата генералниот секретар на Судот, остварува брифинг со претставниците на медиумите на кој ќе бидат соопштени одлуките на Судот.<sup>32</sup>

Во соопштение објавено по прогласувањето на вонредната состојба, на 30.03.2020 година Уставниот суд ги извести граѓаните дека за периодот од 18.03.2020 до завршувањето на вонредната состојба, нема да се применуваат роковите утврдени во член 51 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија предвидени за Постапката за заштита на слободите и правата од Уставот на Република Северна Македонија.

Членот 51 предвидува дека секој граѓанин што смета дека со поединечен акт или дејство му е повредено правото или слободата утврдени во член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија, може да бара заштита од Уставниот суд во рок од 2 месеци од денот на доставувањето на конечен или правосилен поединечен акт, односно од денот на дознавањето за преземање дејство со кое е сторена повредата, но не подоцна од 5 години од денот на неговото преземање.<sup>33</sup>

32 Соопштение за медиумите, Официјална веб-страница на Уставниот суд на РСМ, достапно на <http://ustavensud.mk/?p=18994>

33 Деловник на Уставниот суд на РСМ Број на Службен весник: 70/1992, Датум на објавување: 14.11.92

Непримената на роковите, наведуваат во Судот е од причина што на територијата на Републиката е прогласена вонредна состојба во која е ограничено правото на движење, како и фактот што постои ризик за здравјето на граѓаните поради што постојат објективни пречки деловничките рокови да бидат испочитувани, а од друга страна се работи за заштита на нивните уставни слободи и права.<sup>34</sup>

Во таа насока, во 2020 година Уставниот суд има одржано 34 седници на кои, освен што постапуваше по иницијативи за оценување на акти и прописи кои регулираат вообичаени односи во општеството, постапуваше и по иницијативи за оценување на уредбите со законска сила и одлуките донесени од страна на Владата во вонредната состојба за справување со пандемијата која ја обележа оваа година.

### **ПОСТАПУВАЊА ПО ИНИЦИЈАТИВИ ЗА ПОВЕДУВАЊЕ ПОСТАПКА ЗА ОЦЕНУВАЊЕ НА УСТАВНОСТА И ЗАКОНИТОСТА НА УРЕДБИТЕ СО ЗАКОНСКА СИЛА И ОДЛУКИТЕ ДОНЕСЕНИ ОД ВЛАДАТА ЗА СПРАВУВАЊЕ СО ПАНДЕМИЈАТА**

Пред Уставниот суд беа поднесени 242 иницијативи за поведување постапка за оценување на уставноста и законитоста на вкупно 146 уредби со законска сила при што, по сопствена иницијатива, Судот оценуваше седум уредби со законска сила. Деведесет и девет од иницијативите беа отфрлени поради постоење процесни пречки за постапување, во 132 не беше поведена постапка за оценка на уставност, а со 15 решенија беше запрена постапката. Ова претставува значителен обем на работа имајќи предвид дека за целата 2019 година Судот прими вкупно 167 предмети за работа.<sup>35</sup> По сопствена иницијатива, Судот оценуваше седум уредби со законска сила. Сите предмети за оцена на уставноста и законитоста на уредбите со законска сила кои беа формирани, се завршени заклучно со месец ноември оваа година. Од оваа бројка, десет уредби со законска сила беа поништени и тоа:

- Со одлука У.бр. 49/2020-1 беше поништена Уредбата со законска сила за ограничување на исплата на додатоци и надоместоци на плата за вработените во јавниот сектор за време на вонредна состојба („Службен весник на РСМ“ бр. 49/2020),
- Со одлуките У.бр. 44/2020-1 и У.бр. 50/2020-1 беше поништена Уредбата со законска сила за определување на висината на платата на избраните, именуваните и назначените лица во јавниот сектор за време на вонредна состојба („Службен весник на РСМ“ бр. 97/2020),
- Со одлука У.бр. 45/2020-1 беше поништена Уредбата со законска сила за јавно-обвинителските службеници, истражителите и другите вработени во Јавното обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на неовластено следење на комуникациите и за финансирање на

34 Соопштение, Официјална веб-страница на Уставниот суд на РСМ, достапно на <http://ustavensud.mk/?p=18938>

35 Годишен извештај за работата на Уставниот суд за 2019. <http://ustavensud.mk/?p=18959>

Јавното обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на неовластено следење на комуникациите за време на вонредната состојба („Службен весник на РСМ“ бр. 90/2020 и 112/2020),

- Со одлука У.бр. 141/2020-1 беше поништена Уредбата со законска сила за ограничување на правото на исплата на паричните паушали и паричните надоместоци на претседателите и членовите на одборите на директори, претседателите и членовите на управни и надзорни одбори, претседатели и членови на комисији, работни групи и советодавни и експертски тела формирани од државната и локалната власт и претседателите и членовите на советите на единиците на локалната самоуправа за време на вонредната состојба („Службен весник на Република Северна Македонија“ број 94/2020),
- Со одлука У.бр. 84/2020-1 беше поништена Уредбата со законска сила за примена на Законот за даночната постапка за време на вонредна состојба („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.79/2020),
- Со одлука У.бр. 56/2020-1 беше поништена Уредбата со законска сила за роковите во судските постапки за време на вонредната состојба и постапувањето на судовите и јавните обвинителства („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.84/2020, 89/2020),
- Со одлука У.бр. 154/2020-1 беше поништена Уредбата со законска сила за исплата на паричен надомест за лица ангажирани со договор на дело во органите на државната власт, регулаторните тела, агенциите, државните комисији, правните лица во целосна сопственост на државата, единиците на локалната самоуправа и Градот Скопје и правните лица основани од единиците на локалната самоуправа и Градот Скопје за време на вонредна состојба („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.102/2020),
- Со одлука У.бр. 209/2020-1 беше поништена Уредбата со законска сила за дополнување на Уредбата со законска сила за примена на Законот за градежно земјиште за време на вонредна состојба, бр.44-5217/1 од 9 јуни 2020 година („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.154/2020),
- Со одлука У.бр. 201/2020-1 беше поништена Уредбата со законска сила за изменување и дополнување на Уредбата со законска сила за примена на Законот за високото образование за време на вонредна состојба, донесена од Владата на Република Северна Македонија, број 44-5004/1 од 5 јуни 2020 година („Службен весник на Република Северна Македонија“ број 149/2020),
- Со одлука У.бр. 217/2020-1 беше поништена Уредбата со законска сила за изменување и дополнување на Уредбата за примена на Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги за време на вонредна состојба, донесена од Владата на Република Северна Македонија, број 44-6309/1 од 22 јуни 2020 година, („Службен весник на Република Северна Македонија“ број 169/2020).

Во сите 10 постапки Уставниот суд претходно донесе решенија за запирање на извршувањето на поединечните акти или дејствија (времени мерки).

По поништувањето на Уредбата со законска сила за определување на висината на платата на избраните, именуваните и назначените лица во јавниот сектор за време на вонредна состојба („Службен весник на РСМ“ бр. 97/2020), судиите на Уставниот суд одржаа работен состанок на кој се заведе став секој од судиите на Уставниот суд да донира 20% проценти од својата нето-плата за месец април со намена борба против коронавирусот и во соопштение на Судот се нагласи дека во секој од предметите кои се разгледуваат, се оценува уставноста и законитоста на нормите, а не целта која се сака да се постигне преку нив.

Исто така, Судот постапуваше по шест иницијативи за оценување на уставноста и законитоста на петте одлуки на претседателот на Републиката за утврдување на постоење вонредна состојба. Во еден предмет беше одлучено да не се поведе постапка за оценување на уставноста и законитоста на една од овие одлуки. Во пет предмети беше одлучено да се отфрлат иницијативите за оценување уставност и законитост.

## **ПОСТАПУВАЊА ПО ИНИЦИЈАТИВИ ЗА ОЦЕНУВАЊЕ УСТАВНОСТ И ЗАКОНИТОСТ НА ОСТАНАТИТЕ ПРОПИСИ**

Во врска со иницијативите за оценување уставност и законитост на останатите прописи, во 2020 година, Уставниот суд донесе:

- 25 решенија за поведување постапка за оценување на уставноста на закон или уставноста и законитоста на друг пропис;
- 132 решенија за неповедување на постапка за оценување на уставноста и законитоста;
- 99 решенија за отфрлање на иницијативи/барања.

Уставниот суд во 2020 година ги укина следните прописи или делови на прописи:

1. Со одлуката У.бр.111/2019 се укина Одлуката за донесување на измена и дополнување на урбанистички план вон населено место за мултинаменски стопански комплекс на патот Гевгелија – Граничен премин Богородица, дел од Блок 1, 3 и 7, Општина Гевгелија, за плански период 2012 – 2022 („Службен гласник на Општина Гевгелија“ бр.3/2014), донесена од Советот на Општина Гевгелија под бр.07-385/1 од 13.02.2014 година.
2. Со одлуката У.бр.72/2019 се укина член 9 став 2 во делот: „наградата“ од Тарифата за награда и надоместок на другите трошоци за работа на извршителите, донесена од министерот за правда, број 21-648/7 од 07.02.2019 година, („Службен весник на Република Македонија“ број 32/2019).
3. Со одлуката У.бр.94/2019 се укина член 18 став 2 од Законот за извршување („Службен весник на Република Македонија“ бр.72/2016, 142/2016 и 233/2018).



4. Со одлуката У.бр.115/2019 се укина Законот за спречување и заштита од дискриминација („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.101/2019).
5. Со одлуката У.бр.34/2020 се укина:
  - i. Делот „Надлежност“ од насловот на Правилникот за составот, надлежноста и начинот на работа на лекарските комисии на Фондот за здравствено осигурување („Службен весник на Република Македонија“ бр. 82/2016 и 35/2017);
  - ii. Делот „Надлежност“ од насловот на глава IV со наслов: „НАДЛЕЖНОСТ НА ЛЕКАРСКИТЕ КОМИСИИ“ од Правилникот за составот, надлежноста и начинот на работа на лекарските комисии на Фондот за здравствено осигурување („Службен весник на Република Македонија“ бр. 82/2016 и 35/2017);
  - iii. Делот „Надлежност“ од член 1 од Правилникот за составот, надлежноста и начинот на работа на лекарските комисии на Фондот за здравствено осигурување („Службен весник на Република Македонија“ бр. 82/2016 и 35/2017);
  - iv. Делот „Надлежности“ од член 5 став 2 од Правилникот за составот, надлежноста и начинот на работа на лекарските комисии на Фондот за здравствено осигурување („Службен весник на Република Македонија“ бр. 82/2016 и 35/2017);
  - v. Член 5 став 2 алинеи 1-5 од Правилникот за составот, надлежноста и начинот на работа на лекарските комисии на Фондот за здравствено осигурување („Службен весник на Република Македонија“ бр. 82/2016 и 35/2017);
  - vi. Делот „или со општи акти“ и делот „надлежност“ од членот 6 од Правилникот за составот, надлежноста и начинот на работа на лекарските комисии на Фондот за здравствено осигурување („Службен весник на Република Македонија“ бр.82/2016 и 35/2017);
  - vii. Делот „Надлежност“ од член 15 став 2 од Правилникот за составот, надлежноста и начинот на работа на лекарските комисии на Фондот за здравствено осигурување („Службен весник на Република Македонија“ бр. 82/2016 и 35/2017).
6. Со одлуката У.бр.142/2019 се укина член 66 став 2 алинеја 6 од Статутот на Адвокатската комора на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.169/2011, 68/2012, 76/2013, 113/2016 и 95/2019).
7. Со одлуката У.бр.120/2019 се укина членот 52 од Колективниот договор за работниците во Јавното претпријатие за стопанисување со шуми „Македонски шуми“ (по ново ЈП „Национални шуми“) ПО-Скопје, склучен помеѓу Синдикатот на работниците од шумарството и дрвната индустрија на Република Македонија и Управниот одбор на ЈП „Македонски шуми“, (бр.02-468/1 од 06.02.2006, 02-202/4 од 25.01.2007, бр.02-243/3 од 09.02.2009, бр.02-1126/4 од 13.07.2009, бр.02-864/2 од 30.06.2011, бр.02-907/1 од 03.09.2014 и бр.02-675/1 од 26.08.2019).

8. Со одлуката У.бр.27/2019 се укина Одлуката за утврдување на должности во трупна заклучно со бригада и соодветна единица и одредени должности во команда на корпус и во воени установи во кои службата се врши под трупни услови, донесена од Владата на Република Македонија на 28.02.2009 година („Службен весник на Република Македонија“ бр.32/2009).
9. Со одлуката У.бр.123/2019 се укина член 62 -а став 5 алинеја 4 од Законот за возила („Службен весник на Република Македонија“ бр. 140/2008, 53/2011, 123/2012, 70/2013, 164/2013, 138/2014, 192/2015 и 39/2016 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 161/2019 и и 161/2019); и
10. Со одлуката У.бр.146/2019 се укинаа ставовите 2 и 3 од членот 25 од Упатството за начинот на однесување и меѓусебните односи на полициските службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 65/2007 и 133/2016).

Укинувањето на Законот за спречување и заштита од дискриминација од страна на Уставниот суд беше направено во специфични услови на прогласена вонредна состојба и распуштено Собрание. Како резултат на оваа состојба за донесување нов Закон за заштита и спречување од дискриминација, по спроведувањето на најавените парламентарни избори, ќе одлучува новиот состав на Собранието, што остава временски простор и празнина од укинувањето на стариот закон и носење на новиот закон.<sup>36</sup>

## ПОСТАПУВАЊА ПО БАРАЊА ЗА ЗАШТИТА НА СЛОБОДИТЕ И ПРАВАТА НА ЧОВЕКОТ И ГРАЃАНИНОТ

Во 2020 година, Уставниот суд постапи по 14 барања за заштита на слободите и правата на човекот и граѓанинот, но не расправал по ниту еден предмет за решавање на судир на надлежности. Уставниот суд отфрли 9 и одби 4 барања за заштита на слободите и правата на човекот и граѓанинот. Уставниот суд во 2020 година уважи само едно барање за заштита на слободите и правата што се однесуваат на забраната на дискриминација на граѓанинот по основ на социјална припадност<sup>37</sup> и утврди дека на подносителката со акт на државен орган и е повредено правото на заеднички семеен живот како составен дел на правото на почитување на приватниот и семејниот живот гарантирано со член 40 став 1 од Уставот на Република Северна Македонија и член 8 став 1 од Европската конвенција за заштита на човековите права.

## ИЗДВОЕНИ МИСЛЕЊА

Во 2020 година во рамките на работата на Уставниот суд на РСМ изготвени се 22 издвоени мислења.

<sup>36</sup> Кога чуварите на правото ќе потфрлат, граѓаните го носат товарот, Блупринт група. Достапно на: <https://www.ihr.org.mk/mk/novosti/koga-chuvarite-na-pravoto-e-potfrlat-graanite-go-nosat-tovarat>

<sup>37</sup> Одлука на Уставен суд У.бр.230/2020 од 12 ноември 2020г.. Достапно на <http://ustavensud.mk/?p=20290>

## ПОДГОТВИТЕЛНИ СЕДНИЦИ И ЈАВНИ РАСПРАВИ

Во текот на 2020 Уставниот суд одржа 4 подготвителни седници:

- На 17 септември 2020 година - подготвителна седница по предметот У.бр.13/2020 во кој е оспорена уставноста на член 143 став 3 и 4 од Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги („Службен весник на Република Македонија“ бр.184/2013, 13/2014, 44/2014, 101/2014, 132/2014, 142/2016, 132/2017, 168/2018, 247/2018, 27/2019, 154/2019 и 42/2020);
- На 1 октомври 2020 година - подготвителна седница по предметот (У.бр.97/2019) во кој е оспорена уставноста на членовите 22 и 23 од Законот за изменување и дополнување на Законот за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување („Службен весник на Република Македонија“ број 245/2018);
- На 22 октомври 2020 година - подготвителна седница по предметот (У.бр.137/2019) во кој е оспорена уставноста на член 96 став 4 од Законот за Судскиот совет на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.60/2006, 150/2010, 100/2011, 20/2015, 61/2015,197/2017 и 83/2018) и член 72 став 3, во делот: „ценејќи ја законитоста на постапката“ и став 4, во делот: „во случај на груба повреда од одредбите за постапката“, од Законот за Судскиот совет на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.102/2019);
- На 26 ноември 2020 година – одржана е подготвителна седница по предметот У.бр.106/2018 во кој е оспорена уставноста на член 353 став 5 од Кривичниот законик („Службен весник на Република Македонија“ бр.37/1996, 80/1999, 4/2002, 43/2003, 19/2004, 81/2005, 60/2006, 73/2006, 7/2008, 139/2008, 114/2009, 51/2011, 135/2011, 185/2011, 142/2012, 166/2012, 55/2013, 82/2013, 14/2014, 27/2014, 28/2014, 115/2014, 132/2014, 160/2014, 199/2014, 196/2015, 226/2015 и 97/2017).

Во периодот на известување Уставниот суд нема донесено одлука за решавање на судир на надлежности и не се одржани јавни расправи.

## ДОПОЛНУВАЊЕ НА ДЕЛОВНИКОТ НА УСТАВНИОТ СУД НА РСМ

Во врска со потребата од обезбедување целосна самостојност и независност, согласно со уставната дефиниција за Судот како орган на Републиката што е надвор од организацијата на државната власт, Уставниот суд во текот на 2020 година одржа неколку работни состаноци и беше заземен став за започнување низа активности со цел овие состојби да се надминат и беа доставени соодветни предлози до извршната власт во форма на Нацрт-предлог закон за Уставниот суд, а паралелно беа изготвени и сеопфатни измени и дополнувања на постојниот Деловник, исто така во насока на остварување на функционалната, буџетската и административната самостојност на Судот.

На 22 октомври 2020 година, Уставниот суд на РСМ направи дополнување на Деловникот на Уставниот суд на РСМ<sup>38</sup> како прв чекор во насока на остварување на целосна буџетска и административна самостојност и независност на Судот, како и статус на уставните судии кој е соодветен на нивната одговорност за заштита на уставноста и законитоста, што ја разбранува стручната јавност.

Со член 10-а во Деловникот на Уставниот суд се предвидува уставните судии, исто како и останатите судии во земјава, да добиваат додатоци на плата до 35 проценти за посебни услови, за работа со висок ризик и за доверливост.

## ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ОТЧЕТНОСТ

Во однос на транспарентноста и отчетноста, во 2020 година, веб-страницата на Уставниот суд беше континуирано ажурирана при што беа објавувани соопштенија за и од одржувањето седници, за одржување подготвителни седници, донесените одлуки, издвоените мислења, за одржаните средби, семинари и конференции, и други информации за работата на Судот што се од интерес на јавноста.

Системот на пребарување на веб-страницата има класично и напредно пребарување и е целосно функционален и овозможува лесно пребарување и изнаоѓање на потребните податоци и информации.

Јавноста во работењето на Уставниот суд е извонредно значаен механизам преку кој граѓаните остваруваат увид во неговата работа па така седниците на Судот се отворени за јавноста и медиумите при што единствено не е дозволено снимање на седниците. Судот е особено отворен за соработка со здруженијата на граѓани.

---

<sup>38</sup> Деловник на Уставниот суд на РСМ. Достапен на <http://ustavensud.mk/wp-content/uploads/2017/09/Delovnik-precisten-tekst.pdf>

## АНЕКС 2 - РАБОТАТА НА СУДСКИОТ СОВЕТ ВО 2020 ГОДИНА

Судскиот совет на РСМ во текот на 2020 година одржа 28 седници и 4 продолженија на седници и во рамките на неговите законски надлежности според новиот Закон за Судскиот совет на РСМ, Судскиот совет избираше и разрешуваше судии, судии поротници и претседатели на судови, утврдуваше престанок на судиска функција, утврдуваше нестручно и несовесно вршење на судиската функција, одлучуваше за времено упатување на судиите во друг суд, вршеше работни посети на судовите, како и други работи утврдени со закон.

Судскиот совет продолжи со реализација на своите законски надлежности и во време на пандемијата придржувајќи се на протоколите за спречување на ширење на КОВИД-19 и приспособувајќи ја работата на онлајн седници. Во врска со пандемијата Судскиот совет исто така донесе Одлука за постапување на судовите во Република Северна Македонија во услови на зголемена опасност од болеста КОВИД-19 која во неколку наврати беше изменувана и дополнувана.

### **ИЗБОР НА ЧЛЕН НА СУДСКИОТ СОВЕТ ОД РЕДОТ НА СУДИИТЕ**

Избор на член на Судски совет на Република Северна Македонија од редот на судиите припадници на заедницата која е повеќе од 20% од населението во Република Северна Македонија, беше одржан на ден 22.01.2020 година, на кој со 239 гласа беше избран Ханиф Зендели, судија на Апелационен суд Гостивар. Од вкупно запишани 494 судии во Судскиот изборен именик, гласале 466 судии. Неважечки гласачки ливчиња 37, а неупотребени 28 гласачки ливчиња.

Избор на член на Судскиот совет на Република Северна Македонија од редот на судиите од апелационо подрачје Битола, беше одржан на ден 26.08.2020 година од вкупно запишани 81 судии во Судскиот изборен именик, гласале 81 судии. Со 52 гласа за член на Судскиот совет на РСМ беше избрана Мери Радевска, судија на Основниот суд Битола. Неважечки гласачки ливчиња 1, а неупотребени гласачки ливчиња нема.

### **ИЗБОР НА СУДИИ ВО ОСНОВНИТЕ СУДОВИ**

Во 2020 година Судскиот совет на РСМ донесе Одлуки за избор на 14 судии во основните судови во земјава.

Така, на 332-рата седница на Судски совет на РСМ (07.02.2020 година), донесени се одлуки за избор на 13 судии во основните судови во РСМ по оглас бр. 08-1886/2 од 22.11.2019 година, и тоа:

1. Одлука за избор на судија на Основен суд Битола на Драган Јаковлевски, кандидат од Академија за судии и јавни обвинители.
2. Одлука за избор на судија на Основен суд Куманово на Александра Наковска, кандидат од Академија за судии и јавни обвинители.
3. Одлука за избор на судија на Основен суд Куманово на Арбенита Исмани Сакипи, кандидат од Академија за судии и јавни обвинители.
4. Одлука за избор на судија на Основен кривичен суд Скопје на Ана Велковска, кандидат од Академија за судии и јавни обвинители.
5. Одлука за избор на судија на Основен кривичен суд Скопје на Тамара Витларова Смилевска, кандидат од Академија за судии и јавни обвинители.
6. Одлука за избор на судија на Основен кривичен суд Скопје на Имране Селмани, кандидат од Академија за судии и јавни обвинители.
7. Одлука за избор на судија на Основен граѓански суд Скопје на Сузана Димитриев, кандидат од Академија за судии и јавни обвинители.
8. Одлука за избор на судија на Основен граѓански суд Скопје на Љупка Крчинска Стефкова, кандидат од Академија за судии и јавни обвинители.
9. Одлука за избор на судија на Основен граѓански суд Скопје на Розеана Тасева, кандидат од Академија за судии и јавни обвинители.
10. Одлука за избор на судија на Основен суд Тетово на Ељведин Ферати, кандидат од Академија за судии и јавни обвинители.
11. Одлука за избор на судија на Основен суд Штип на Марина Здравкова, кандидат од Академија за судии и јавни обвинители.
12. Одлука за избор на судија на Основен суд Охрид на Александра Поп Стефанија, судија од Основен суд Неготино.
13. Одлука за избор на судија на Основен суд Свети Николе на Лилјана Додевска, судија од Основен суд Радовиш.

На 351-та седница на Судски совет на РСМ (03.11.2020 година) за судија на Основен суд Кавадарци избрана е

1. Ева Димитров Кузев кандидат од Академијата за судии и јавни обвинители.

## ИЗБОР НА СУДИИ ВО ВРХОВЕН СУД

Во текот на 2020 година, Судскиот совет на РСМ избра четворица судии во Врховен суд:

- Мирјана Лазарова Трајковска, за кривична област, поранешен судија во Европскиот суд за човекови права во Стразбур.
- Сафет Кадрии, за кривична област, судија на Апелациониот суд Скопје.
- Наке Георгиев, за граѓанска област, актуелен претседател на Апелациониот суд Штип.
- Лидија Мартинова, за граѓанска област, судија на Апелациониот суд Скопје.

## ИЗБОР НА СУДИИ ВО АПЕЛАЦИОНИОТ СУД СКОПЈЕ

Донесена е Одлука за избор на 6 (шест) судии, по оглас бр.08-252/2 од 7.02.2019 година, и тоа:

1. Одлука за избор на судија на Апелациониот суд Скопје за кривична област на Лидија Зимбовска, судија на Основен кривичен суд Скопје.
2. Одлука за избор на судија на Апелациониот суд Скопје за кривична област на Ѓоко Ристов, судија на Основен кривичен суд Скопје.
3. Одлука за избор на судија на Апелациониот суд Скопје за кривична област на Јусуф Ајрулахи, судија на Основен суд Куманово.
4. Одлука за избор на судија на Апелациониот суд Скопје за граѓанска област на Виолета Поповска, судија на Основен граѓански суд Скопје.
5. Одлука за избор на судија на Апелациониот суд Скопје за граѓанска област на Аритон Ала, судија на Основен граѓански суд Скопје.
6. Одлука за избор на судија на Апелациониот суд Скопје за стопанска-трговска област на Петранка Ташева, судија на Основен суд Струмица.

На Судскиот совет на Република Северна Македонија му беше потребно подолго од една година да избере шест судии на Апелациониот суд Скопје. Конечно, на 10.2.2020 година, согласно со старите критериуми за избор според Законот кој важел во време на објавување на огласот за избор, се избраа 3 судии од кривична област, 2 судии од граѓанска област и 1 судија во стопанска област. Иако огласот повеќе пати беше на дневен ред, изборот на кандидатите беше одложен. Вкупниот број кандидати пријавени за овој оглас изнесува 95 и тоа:

- 28 кандидати за кривична област;
- 40 кандидати за граѓанска област;
- 27 кандидати за стопанска област.

Изборот на кандидатите беше согласно со критериумите утврдени во старите закони за судовите и Судскиот совет. За секоја област беа изготвени 2 ранг-листи и тоа една мнозинска и една малцинска ранг-листа.

Избраните судии во Апелациониот суд Скопје се:

Судии од кривична област:

- Лидија Зимбовска - Основен кривичен суд Скопје
- Ѓоко Ристов - Основен кривичен суд Скопје
- Јусуф Ајрулахи – Основен кривичен суд Скопје

Судии од граѓанска област:

- Виолета Поповска - Основен граѓански суд Скопје
- Аритон Ала - Основен граѓански суд Скопје

Судии од стопанска област:

- Петранка Ташева - Основен суд Струмица

Ваквиот избор на кандидати беше подложен на медиумска покриеност и дилеми во поглед на оправданоста на изборот, од причина што избраните кандидати не беа прворангирани на листата. Кандидатите не беа ни последно рангирани, но сепак недостасуваше образложение со кое ќе се убеди јавноста дека биле избрани најсоодветните кандидати за тоа судиско место.

## ИЗБОР НА ПРЕТСЕДАТЕЛИ НА СУДОВИ

Донесени се одлуки за избор на претседатели на основни судови и тоа:

1. Мирослав Георгиевски, судија на Основен суд Куманово, е избран за претседател на Основен суд Кратово.
2. Васил Баткоски, судија на Апелациониот суд Битола, е избран за претседател на Основен суд Охрид.
3. Сузана Милевска, судија на Основен суд Кочани, е избрана за претседател на Основен суд Кочани.
4. Лила Цветаноска, судија на Основен суд Радовиш, е избрана за претседател на Основен суд Радовиш.
5. Емил Глигоров, судија на Основен суд Струмица, е избран за претседател на Основен суд Струмица.

Донесени се Одлуки за избор на претседатели на апелациони судови и тоа:

1. На Апелациониот суд Штип е избрана Корнелија Давчева, судија на Апелациониот суд Штип;
2. На Апелациониот суд Гостивар е избран Беќим Мехмеѓи, судија на Апелациониот суд Гостивар;
3. На Петре Србиновски, судија на Апелациониот суд Битола, е избран за претседател на Апелациониот суд Битола.



Од страна на Судскиот совет на РСМ, донесени беа одлуки за определување ВД-претседатели и тоа:

1. Одлука за определување на вршител на должност – претседател на Апелационен суд Битола за Љиљана Чочковска, судија на Апелационен суд Битола;
2. Одлука за определување на вршител на должност – претседател на Основен суд Кочани за Зоран Глигоров, судија на Основен суд Кочани; и
3. Одлука за определување на вршител на должност – претседател на Основен суд Охрид за Вулнет Винца, судија на Основен суд Охрид.
4. Одлука за определување на вршител на должност – претседател на Апелационен суд Штип за Зоранчо Мицевски, судија на Апелационен суд Штип.
5. Одлука со која Елјеса Алији е определен за вршител на должноста претседател на Основен суд Гостивар.
6. Одлука за определување на вршител на должност – претседател на Апелационен суд Гостивар за Шефајет Хајдари, судија на Апелационен суд Гостивар.
7. Одлука за определување на вршител на должност – претседател на Основен суд Веница за Васка Петрова, судија на Основен суд Веница.
8. Одлука за определување на вршител на должност – претседател на Основен суд Кратово за Ружица Здравковска, судија на Основен суд Кратово.
9. За вршител на должност претседател на Основен суд Берово е определен Илија Стојанов, судија на Основен суд Струмица, кој е времено упатен да ја извршува судиската функција во Основен суд Берово.

## ВРЕМЕНО УПАТУВАЊЕ

Судскиот совет во текот на 2020 година донесе 17 одлуки за упатување за вршење на судиската функција.

## ПРОДОЛЖУВАЊЕ НА МАНДАТ

Донесени се 34 одлуки за продолжување на мандатот на судиите кои поднеле изјави за продолжување на мандатот, согласно со прописите за работни односи.

## ПРЕСТАНОК НА СУДИСКАТА ФУНКЦИЈА

Во 2020 година, Судскиот совет утврдил **престанок на судиската функција** на 11 судии од кои 7 поради исполнување на услови за старосна пензија, 3 по сопствено барање и 1 поради смрт.

## РАЗРЕШУВАЊЕ НА СУДИИ И ПРЕТСЕДАТЕЛИ НА СУДОВИ

Во 2020 година, донесени се Одлуки со кои **тројца судии** се разрешени поради нестручно и несовесно вршење на судиската функција.

## ПРЕТСТАВКИ ДО СУДСКИОТ СОВЕТ

Во 2020 година, Судскиот совет расправаше по претставките и поплаките од граѓаните и правните лица за работата на судиите, претседателите на судовите и судовите, поднесени до Судскиот совет на Република Македонија и одлучи за вкупно 538 претставки.

## ДОНЕСЕНИ ПОДЗАКОНСКИ АКТИ И СТРАТЕШКИ ДОКУМЕНТИ

Судскиот совет, во 2020 година, иако по надминување на рокот, ги донесе **подзаконските акти** согласно со новиот Закон за Судски совет.

- Деловникот за работа на Судскиот совет на РСМ, по одредени корекции и забелешки дадени на седницата на која се расправаше, едногласно беше донесен.
- Правилникот за начинот на рангирање на кандидатите за судии од Академијата за судии и јавни обвинители и Правилник за начинот на рангирање на кандидатите за избор на судија во повисок суд, едногласно беа донесени. Но, пред да бидат донесени, се дебатираше околу начинот на известување на кандидатите во однос на тоа како ќе се применуваат и дали ќе важат за веќе започнатите постапки, со цел сите кандидати да бидат третирани подеднакво.
- Методологија за оценување на работата на судија врз основа на исполнетост на квалитативните критериуми за судиското работење и образецот за оценување и бодување на исполнетост на квалитативните критериуми за работата на судијата.
- Методологија за квалитативно оценување на претседателите на судовите и образецот за квалитативно оценување на претседатели на судовите.
- Упатството за начинот на пресметување на ефективни работни часови.
- Програма за работа на Судскиот совет на Република Северна Македонија за 2021 година.
- Интерниот план за следење и оценување на работата на судовите, судиите и претседателите на судовите за период од 01.01.2021 година до 31.12.2021 година.

Методологијата за сложеност на предмети сè уште не е донесена. Се очекува прибавување на позитивно мислење од Врховниот суд на РСМ пред таа да биде усвоена од страна на Судскиот совет.

Судскиот совет ги усвои и следните **стратешки документи** за својата работа:

- Функционална анализа на Судскиот совет на Република Северна Македонија,
- Стратешки план на Судскиот совет на Република Северна Македонија со акциски план за 2020-2022 при што акцискиот план ги содржи истите активности предвидени во акцискиот план од претходната година.
- План за стратешка комуникација на Судскиот совет на Република Северна Македонија.
- Стратегија на човечки ресурси за судската мрежа.

## АНЕКС 3 – РАБОТАТА НА СОВЕТОТ НА ЈАВНИТЕ ОБВИНИТЕЛИ

Советот на јавни обвинители на Република Северна Македонија (Советот) е самостоен орган кој ја обезбедува и гарантира самостојноста на јавните обвинители во извршување на нивната функција и ја следи работата на јавните обвинители врз основа на оцената за нивната работа согласно со Законот за јавното обвинителство. Советот е составен од 11 члена, чиј мандат трае четири години со право на уште еден избор.

### ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ОТЧЕТНОСТ

Согласно со член 10 од Законот за јавните обвинители, работите од својата надлежност Советот ги разгледува и за нив одлучува на седница, а одлуките на Советот мора да бидат образложени и тие се објавуваат на веб-страницата на Советот. Исто така, согласно со член 10-а од ЗЈО, седниците на Советот се јавни, а јавноста може да биде исклучена само со одлука на Советот заради заштита на угледот и интегритетот на јавниот обвинител. За исклучување на јавноста од седниците, Советот одлучува со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број членови. Во став 5 од ЗЈО, предвидено е дека Советот составува записник од гласањето за донесените одлуки и јавно го објавува на веб-страницата на Советот. Советот за јавните обвинители во текот на целиот период беше отворен за присуство на јавност на седниците, а претставници од Коалицијата „Сите за правично судење“ присуствуваа на сите седници кои беа објавени на веб-страницата на Советот на јавните обвинители.

Веб-страницата на Советот на јавните обвинители постои од крајот на 2018 година, таа е достапна и прегледна, а во неа навремено и ажурно се објавуваат соопштенијата на ова тело. Меѓутоа, записниците од работењето на Советот на седниците кои се објавуваат на веб-страницата, не се ажурираат навремено, односно објавени се само записниците од седниците на Советот за 2017 и 2018 година, но не и за останатите години. На веб-страницата на овој орган објавени се само 2 записника од неговата работа за 2020 година, врз основа на што може да се извлече заклучок дека страницата не е ажурирана во целост и информациите по однос на работата на Советот заостануваат, поточно, за определен временски период не се воопшто објавени.

Во поглед на објавувањето на годишните извештаи за работата на Советот, би истакнале дека на неговата веб-страница, каде моментално се објавени извештаите за периодот од 2016 до 2019 година, за годините кои претходат на овој период не се достапни никакви податоци. Покрај тоа, досега не е објавена ниту една годишна програма, која Советот секоја година ја изготвува, но јавно не ја објавува. Како

позитивна пракса на работењето на Советот во насока на зголемување на неговата транспарентност би го истакнале објавувањето на документите кои содржат финансиски показатели за работата на Советот, како биланс на состојба, даночен биланс, структура на приходи по дејности (СТДП), приходи и расходи на Советот за изминатата година, што несомнено придонесува за зголемување на степенот на транспарентност и отчетност во поглед на финансиското работењето на Советот.

Она што е важно да се напомене е дека во процесот на донесување одлуки, членовите на Советот, иако согласно со закон немаат обврска, тие имаат пракса на поединечно произнесување и појаснување на причините поради кои гласале, на начин како што гласале. Оттука констатацијата дека членовите на Советот и покрај фактот што своите ставови и мислења ги изнесуваат на седниците, сепак тие не претставуваат составен дел од записниците кои се јавно достапни на веб-страницата на Советот. Самиот факт што овие аргументации и изнесени ставови не се предмет на евидентирање во записниците кои што подоцна јавно се објавуваат, ја доведува во прашање намерата за зголемување на нивото на транспарентно работење, имајќи предвид дека присуството на јавност на седниците се сведува исклучиво на присуство на претставници од Коалицијата „Сите за правично судење“.

## ЕФИКАСНОСТ И ЕФЕКТИВНОСТ

Од редовното следење на седниците може да се оцени дека Советот редовно ги закажува седниците, ги одржува, но и во целост земено, ги остварува своите надлежности утврдени со закон. Меѓутоа, неопходно е да се констатира потребата од понатамошно унапредување на неговото работењето, а со цел да се овозможи негова поголема ефикасност и ефективност.

Како пример за погоре наведеното би го посочиле пречекорувањето на роковите во кои се донесени правилниците согласно со новиот Закон за јавно обвинителство кој започна да се применува од 30 јуни 2020 година. Имено, новиот Закон за јавното обвинителство предвидува донесување на правилници во рок од 3 месеци од стапувањето во сила на Законот, меѓутоа, тие беа донесени кон крајот на декември, неколку месеци по предвидениот рок. Тоа се однесува и на донесување на одлука за избор на обвинители во Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција (ОЈОГОКК), чие донесување исто така го пречекори предвидениот рок. Врз основа на тоа, а со цел да се зголеми ефикасноста и ефективноста на работењето на Советот, потребно е да се направат напори за почитување на предвидените рокови во иднина, а особено при процесот на донесување правилници, подзаконски акти и одлуки кои во голема мера влијаат и на оперативното работење на обвинителството.

Во поглед на донесувањето на годишните извештаи, неопходно е да се нотира дека во одреден дел од извештаите евидентирани се грешки во однос на констатираниите бројки, односно бројките од извештаите не соодветствуваат со она што е наведено во наративните извештаи. За таа цел, за да се минимизира веројатноста за грешки,

иако тие се забележуваат и се констатираат и на самите седници, неопходно е да се изготви соодветна методологија за прибирање податоци, која ќе овозможи висок процент на сигурност и точност во објавените податоци од годишните извештаи.

Од годишните извештаи за работата на јавните обвинителствата во Р. Северна Македонија евидентно е дека постои недостаток на кадар во обвинителствата. Согласно со систематизацијата на обвинителството, предвидени се 257 јавно-обвинителски места на територија на цела државата, а во моментов активно работат 172 јавни обвинители или скоро 30% помалку од оптималната проценка. Ова претставува сериозен проблем кој се одразува како на ефикасноста, така и на ефективностa на работата на јавните обвинителства. Идентично важен предизвик со кој се соочуваат обвинителствата, а и самиот Совет на јавни обвинители е и соодветното пополнување на неопходно потребните човечки ресурси во поглед на стручни соработници, како и записничар, технички секретар, обезбедување и информатичар.

Глобалната пандемија во изминатата година не помина без влијание ниту во работата и функционирањето како на правосудните институции, така и на независните и самостојни органи на судството. Во услови на справување со пандемијата на вирусот КОВИД-19, која траеше речиси цела 2020 година, потребно беше да се изнајде нов и адаптиран на околностите начин на комуникација, со цел непречено функционирање на работа на Советот, а при тоа да бидат земени предвид мерките на Владата за спречување и сузбивање на вирусот КОВИД-19. Следејќи го примерот кој го прифатија поголемиот број од институциите, неопходно беше седниците да се одвиваат онлајн, со тоа што секој член би се приклучил на седницата од својата канцеларија. Ваквото решение не беше возможно да се имплементира во соодветна мера поради што функционирањето на овој начин беше отежнато. Најпрво, поради тоа што просториите на Советот не се технички опремени за да биде изводливо поврзување на членовите од некои од канцелариите во објектот на Советот, а потоа и самите негови членови немаат соодветни предзнаења за да може да комуницираат на некоја од онлајн платформите за комуникација, поради што често, седниците се одржуваат без соодветно предвиденото физичко растојание и со присуство на повеќе лица на едно место. Глобалниот предизвик со кој се соочи и ова тело, само ги истакна и потенцираше потребите од унапредување на состојбите и подобрување на техничките услови за неговото оперативно работење.

Пречки кои и понатаму придонесуваат кон недоволната ефикасност и ефективност на Советот на јавните обвинители е тоа што Советот нема сопствен буџет, бидејќи тој е во рамките на буџетот на Јавното обвинителство. Исто така сè уште не е заживеана праксата за соодветно и навремено реагирање и решавање по претставки, поради што граѓаните сè повеќе се обесхрабруваат да поднесат претставка до Советот на јавни обвинители во случаи кога сметаат дека има одредени нерегуларности или непрофесионално вршење на јавнообвинителската функција. Ова претставува сериозен проблем, особено ако се земе предвид дека целта на Советот на јавните обвинители е да врши надзор и контрола врз јавните обвинители.





**БЛУПРИНТ ГРУПА**  
за реформи во правосудството