



Институт  
за  
европска  
политика,  
Скопје



Институт за демократија  
Социетас Цивилис - Скопје



Center for Economic Analyses

# ПРОЦЕНА НА ВЛИЈАНИЕТО НА РЕГУЛАТИВАТА НА ЗАКОНОТ ЗА СУДОВИ

декември 2018 година



Проектот  
е финансиран  
од Европската унија.



# **ПРОЦЕНА**

НА ВЛИЈАНИЕТО  
НА РЕГУЛАТИВАТА  
НА ЗАКОНОТ

**ЗА СУДОВИ**

# Процена на влијанието на регулативата на Законот за судови

**Издавач:**

Институт за европска политика – Скопје

**Уредник:**

д-р Симонида Кацарска

**Автори:**

м-р Ива Цоневска

м-р Исмаил Камбери

**Лектор:**

Дејан Василевски

**Графички дизајн и печатење:**

Релатив

CIP - Каталогизација во публикација

Национална и универзитетска библиотека “Св. Климент Охридски”, Скопје

347.9(497.7)(094.5)(047.31)

ЦОНЕВСКА, Ива

Процена на влијанието на регулативата на Законот за судови / [автори Ива Цоневска, Исмаил Камбери]. - Скопје : Институт за европска политика, 2018. - 79 стр. : илустр. ; 25 см

Фусноти кон текстот

ISBN 978-608-4702-35-1

1. Камбери, Исмаил [автор]

а) Закон за судови - Процена на влијанието на регулативата - Македонија

- Истражувања

COBISS.MK-ID 109270794

---

Анализата е дел од програмата за подгрантирање во рамките на проектот Процена на влијанието на регулативата во сенка: Промовирање на креирањето политики базирани врз докази. Проектот е финансиран од Европската унија. Оваа публикација е изготвена со помош на Европската унија. Содржината на публикацијата е единствена одговорност на Институтот за европска политика и на никаков начин не може да се смета дека ги одразува гледиштата на Европската унија, Институтот за демократија „Социетас цивилис“ – Скопје (ИДСЦС) и Центарот за економски анализи (ЦЕА).

# Содржина

<b>Предговор</b> .....	<b>5</b>
<b>Вовед и методологија</b> .....	<b>6</b>
<b>1. Основни начела</b> .....	<b>9</b>
1.1.Транспарентност.....	10
1.2.Ефикасност и судење во разуменрок.....	12
1.3.Независност и непристрасност на судиите.....	13
<b>2.Организација и надлежност</b> .....	<b>15</b>
2.1.Анализа на меѓународните документи и стандарди.....	15
2.2.Состојбите во Република Македонија во однос на мрежната поставеност на судскиот систем.....	17
2.3.Опции во однос на мрежната поставеност на судскиот систем и нивното влијание.....	26
2.3.1.Опција – Непроменета организациска поставеност на судскиот систем и надлежности на судовите.....	26
2.3.2.Опција – Нова организациска поставеност на судскиот систем и нови надлежности на судовите.....	28
<b>3.Судии и судии-поротници</b> .....	<b>33</b>
3.1.Анализа на меѓународните стандарди и препораки.....	33
3.2.Состојбите во Република Македонија во однос на судиите и судиите-поротници.....	35
3.3.Опции во однос на изборот и унапредувањето на судиите и нивното влијание.....	39
3.3.1.Опција – Постојното решение во однос на изборот и унапредувањето на судиите, распоредувањето од еден оддел во друг, како и привременото упатување на судиите во друг суд.....	39
3.3.2.Опција – Промена на одредбите што се однесуваат на изборот и на унапредувањето на судиите, распоредувањето од еден оддел во друг, како и привременото упатување на судиите во друг суд.....	40
<b>4.Престанок и разрешување од судиската функција</b> .....	<b>45</b>
4.1.Анализа на меѓународните документи, препораки и стандарди.....	45
4.2.Состојбите во Република Македонија во однос на основите за одговорност на судиите.....	48
4.3.Опции во однос на основите за утврдување одговорност дефинирани во Законот за судови и нивното влијание.....	50
4.3.1.Опција – непроменети основи за утврдување одговорност дефинирани во Законот за судови.....	50
4.3.2.Опција – Промена на основите за утврдување одговорност дефинирани во Законот за судови.....	51
<b>5.Судски информатички систем</b> .....	<b>54</b>
5.1.Анализа на меѓународните документи и стандарди.....	54
5.2.Состојбите во РМ во однос на автоматизициониот систем за управување со судски предмети (АКМИС).....	55
5.3.Опции во однос на судскиот информатички систем и нивното влијание.....	56
5.3.1.Опција – непроменета состојба во однос на судскиот информатички систем.....	56
5.3.2.Опција – унапредување и ревизија на судскиот информатички систем.....	56
5.3.3.Опција – промена во Законот за судовите во однос на телото за управување со судскиот информатички систем и воведување Центар за координирање и управување со информатичко-комуникациска технологија во правосудните органи.....	58
<b>6.Средства за работа</b> .....	<b>60</b>
<b>Заклучни согледувања и препораки</b> .....	<b>62</b>
<b>Користена литература</b> .....	<b>66</b>
<b>АНЕКС 1 – Податоци за судовите за 2015, 2016 и 2017 година</b> .....	<b>71</b>
<b>АНЕКС 2 – Процесот на процена на влијанието на регулативата во земјите на Балканот</b> .....	<b>72</b>
Спроведување на ПВР во Хрватска.....	74
Спроведување на ПВР во Бугарија.....	76
Спроведување на ПВР во Србија.....	77
Спроведување на ПВР во Црна Гора.....	78



## ПРЕДГОВОР

Оваа анализа има цел да придонесе за унапредување на состојбите и имплементација на европските стандарди во делот на судството, имајќи го предвид националниот контекст.

Подготвена е од Институтот за европска политика – Скопје (ЕПИ) во рамките на проектот „Примената на процената на влијанието на регулативата (ПВР) врз Законот за судови“, а поддржан е од Институтот за демократија „Социетас Цивилис“ – Скопје (ИДСЦС) во соработка со Центар за економски анализи (ЦЕА) во рамките на проектот „Процена на влијанието на регулативата во сенка: Промовирање на креирање политики базирани на докази“, финансиран од Делегацијата на Европската унија во Скопје.

За изработката на оваа анализа придонесе инклузивниот процес при подготовка на измените на Законот за судови и Законот за судски совет на РМ, што го овозможи Министерството за правда, како и вклучувањето на ЕПИ во работната група за подготовка на измените. Им упатуваме благодарност на сите практичари и експерти кои учествуваа во теренското истражување и придонесоа за подготовка и унапредување на квалитетот на анализата.

Се надеваме дека анализата ќе им послужи на Министерството за правда и на стручната јавност во процесот на подготовка и имплементација на реформите во судството.



## ВОВЕД И МЕТОДОЛОГИЈА

Оваа анализа има цел да направи процена на влијанието на регулативата (ПВР) на Законот за судови со утврдување на најсоодветните опции за подобрување на состојбите во областа.

Република Македонија почна да спроведува ПВР од јануари 2009 година, по што сите министерства имаат обврска да спроведат ПВР кога предлагаат нови закони<sup>1</sup>. Системскиот пристап е обезбеден преку усвојување на „Упатството за начинот на постапување во работата на министерствата во процесот на спроведување процена на влијанието на регулативата“<sup>2</sup>. Со ова упатство се пропишува начинот на постапување во работата на министерствата во процесот на спроведување на процената на влијанието на регулативата. Исто така, Владата има усвоено „Методологија за процена на влијание на регулативата“<sup>3</sup>, а во „Деловникот за работа на Владата на РМ“<sup>4</sup> пропишани се обврските на министрите за задолжително спроведување на ПВР, освен во предмети за кои е исклучена таквата можност поради нивната природа.

За подготовка на оваа анализа беа собрани и анализирани примарни и секундарни податоци преку квантитативни и квалитативни методи на истражување.

---

<sup>1</sup> Процената на влијанието на регулативата (ПВР) – Фокус на Македонија (2009), Аналитика. Достапно на: <https://www.analyticamk.org/files/ReportNo32Mak.pdf>.

<sup>2</sup> „Службен весник на РМ“, бр. 106/13..

<sup>3</sup> „Службен весник на РМ“, бр. 107/13.

<sup>4</sup> „Службен весник на РМ“, бр. 38/01, 98/02, 9/03, 47/03, 64/03, 67/03, 51/06, 5/07, 15/07, 26/07, 30/07, 58/07, 105/07, 116/07, 129/07, 157/07, 29/08, 51/08, 86/08, 114/08, 42/09, 62/09, 141/09, 162/09, 40/10, 83/10, 166/10, 172/10, 95/11, 151/11, 170/11, 67/13, 145/14, 62/15, 41/16 и 153/16

Дизајнот на истражувањето се водеше од меѓународните стандарди, состојбите во областа и проблемите со кои се соочува судството, а кои се истакнати во меѓународните извештаи и во Стратегијата за реформа на правосудниот сектор.<sup>5</sup> Разгледани беа:

- Извештаите за напредок од Европската комисија од 2009 година заклучно со 2018 година.<sup>6</sup>
- Извештаите на експертската група на Рајнхард Прибе<sup>7</sup> и Итните реформски приоритети.<sup>8</sup>
- Препораките на Венецијанската комисија.<sup>9</sup>
- Препораките на ГРЕКО за Република Македонија.<sup>10</sup>
- Меките мерки на Советот на Европа.

Во однос на организациската поставеност беа разгледани и Извештајот на Европската комисија за ефикасност на правдата „Европски судски систем ефикасност и квалитет на правдата“ издание 2018 и „Ревидиран водич за креирање на судски мапи“.

Преку компаративен пристап беа разгледани правните основи за спроведување на процената на влијанието на регулативата во земјите од Балканот (поконкретно во Хрватска, Бугарија, Србија и Црна Гора). Спроведена беше нормативна анализа на Законот на судови и релевантните закони во областа. Направен беше и историски преглед на состојбите од 1995 година до денес во однос на организацијата и надлежноста на судовите.<sup>11</sup>

5 Стратегија за реформа на правосудниот сектор за периодот 2017-2022 година со Акциски план, достапна на <http://www.pravda.gov.mk/Upload/Documents/29.11.2017AktiskiPlannovo%20za%20veb.pdf>.

6 Извештаите на Европската комисија се достапни на: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/package\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/package_en).

7 Извештаите се достапни на: <https://goo.gl/9ebS9S>, <https://goo.gl/VFhAni>

8 Итните реформски приоритети се достапни на: [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/urgent\\_reform\\_priorities\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/urgent_reform_priorities_en.pdf).

9 Беа разгледани повеќе мислења на Венецијанската комисија: Венецијанска комисија, мислење за Законот за изменување и дополнување на Законот за судски совет и Законот за изменување и дополнување на Законот за судови, 22 октомври 2018 година, достапно на: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2018\)022-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)022-e);

Мислење на Венецијанската комисија за законите за дисциплинска одговорност и оценување на судиите, декември 2015 година, достапно на: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)042-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)042-e);

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)042-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)042-e);

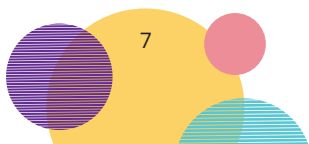
Мислењето на Венецијанската комисија за нацрт-измените на Законот за судови и за правата и обврските на судиите и на судскиот совет на Црна Гора, достапно на [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)038-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)038-e);

Мислењето за Босна и Херцеговина е достапно на следниот линк [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(1999\)078-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(1999)078-e);

Мислење на Венецијанска комисија за судски именувања, 2007 година, достапно на [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)028-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)028-e).

10 Извештај на ГРЕКО, Четврти круг на евалуација, Превенција на корупција во однос на пратениците, судиите и обвинителите, 22 јуни 2018 година, достапен на <https://rm.coe.int/-80-18-22-/16808cc861>.

11 Заклучно со измените на Законот за судови во мај 2018 година. Дополнително беа разгледани и предложените измени на законот што се објавени на ЕНЕР на 09.11.2018 година.



Дополнително, информациите потребни за изработка на анализата беа собрани од судскиот портал [sud.mk](http://sud.mk) и преку доставување барања за слободен пристап до информации од јавен карактер до Судскиот совет на РМ. Во анализата се вклучени и обработени податоци од годишните извештаи за работа на судовите од 2015 до 2017 година, прикажани во табели и графикони, со цел полесна процена на состојбите. Подготвен е графички приказ и на бројот на судии во РМ по години и согласно Одлуката на Судскиот совет за систематизација на работните места.

Беа спроведено теренско истражување со кое беа детектирани проблемите во практиката и се дискутираше за можните опции и влијанијата на опциите.<sup>12</sup> Како основа за истражувањето претходно беше подготвен прашалник, земајќи ги предвид методологијата и прирачникот за процена на влијанието на регулативата.<sup>13</sup> Фокусот беше ставен на организацијата и надлежноста на судовите, условите за избор и унапредување на судиите, специјализација на судиите, распоредувањето од еден оддел во друг, како и временото упатување на судиите во друг суд, основите за одговорност на судиите и унапредување и ревизија на системот АКМИС. Теренското истражување се состоеше од четири фокус-групи со судии, претседатели на судови, претставници на академската заедница и граѓанскиот сектор.<sup>14</sup> Фокус-групите се спроведени во четирите апелациски подрачја во Република Македонија. Спроведени се и седум интервјуа со судии, експерти и претставник на Министерството за правда. На 11 декември 2018 година беше организирана тркалезна маса на која се дискутираше работната верзија од анализата. Учесниците имаа можност да дадат свое мислење/видување и препораки, поткрепено со извори/докази од искуството.

Структурата на оваа анализа ја следи структурата на Законот за судовите. Најнапред е даден приказ на основните начела на судовите, со клучни препораки и оцена на состојбите дадени во извештаите на Европската комисија (ЕК). Понатаму се разгледани меѓународните стандарди и препораки, состојбата во Република Македонија и опциите и нивното влијание за организација и надлежност на судовите, судии и судии-поротници, престанок и разрешување од судиската функција, судскиот информатички систем и средствата за работа на судовите. На крајот се прикажани заклучните согледувања од оваа анализа. Разгледан е и процесот на процена за влијанието на регулативата во земјите од Балканот.

<sup>12</sup> Влијанието на опциите се гледаше од аспект на граѓаните како крајни корисници, судиите, судовите и судската служба.

<sup>13</sup> Во ова истражување се користеше методологијата донесена од страна на Владата на РМ („Службен весник на РМ“, бр. 107/13) и прирачникот за процена на влијанието на регулативата на Министерството за информатичко општество и администрација

<sup>14</sup> Фокус-групите беа спроведени во октомври 2018 година, додека интервјуата беа спроведени од октомври заклучно со ноември 2018 година.



## 1. ОСНОВНИ НАЧЕЛА

Основните начела врз кои почива судската постапка<sup>15</sup> во Република Македонија се принципи што се во линија со меѓународните стандарди за фер судење врежани во многубројни меѓународни документи. Доследната имплементација на овие начела е во интерес на унапредувањето на човековите права, а исто така придонесува кон евроинтеграциските процеси на земјата.

Според Законот за судови<sup>16</sup> судовите се самостојни и независни државни органи што судат и носат одлуки согласно Уставот, законите и меѓународните договори. Во нивната работа, судовите се должни непристрасно да го применуваат правото, независно од социјалниот статус и својството на странките, да обезбедат еднаквост, рамноправност и недискриминација по која било основа и да обезбедат правна сигурност на граѓаните, а со тоа и владеење на правото во земјата.

Постапката пред судот се уредува со закон и се заснова врз следниве начела: законитост и легитимност, рамноправност на странките, судење во разумен рок, правичност, јавност и транспарентност, контрадикторност, двостепеност, зборност, усност, непосредност, право на одбрана, односно застапување, слободна оцена на доказите и економичност.

Независноста на судовите во Република Македонија е загарантирана и во Уставот како највисокиот правен акт во нашата држава.

Во ова поглавје е даден детален преглед на меките мерки на Советот на Европа, што се однесуваат на транспарентноста, независноста, ефикасноста и судењето во разумен рок. Приказот на секој од овие принципи е проследен со приказ на содржината на препораките дадени од Европската комисија во извештаите за напредокот на РМ низ годините.

<sup>15</sup> Законитост и легитимност, рамноправност на странките, судење во разумен рок, правичност, јавност и транспарентност, контрадикторност, двостепеност, зборност, усност, непосредност, право на одбрана, односно застапување, слободна оцена на доказите и економичност

<sup>16</sup> Закон за судовите („Службен весник на Република Македонија“, бр. 58/06, 35/08, У. бр. 256/07, У. бр. 74/08, 150/10, У. бр. 12/11), (пречистен текст).

## 1.1. Транспарентност

Транспарентното работење на судските органи е важно за градење на довербата во судството кај граѓаните и зајакнување на легитимитетот на судството како трет столб на власта. Со новата Стратегија за реформи на правосудниот сектор 2017-2022<sup>17</sup>, Владата како цели ги постави зајакнувањето на механизмите на транспарентност, отчетност и одговорност на судиите и јавните обвинители.

Временски гледано, во поглед на објавувањето на судските одлуки, со измените на Законот за судовите од 2010 година, судовите се должни донесените одлуки во рок од два дена од денот на изготвувањето и потпишувањето да ги објават на интернет-страницата на судот.<sup>18</sup> Во поглед на достапноста на пресудите со воведувањето на овие законски измени се наметна потреба од воведување класификација<sup>19</sup> на пресудите по предмети и воведување на лесно достапни функции<sup>20</sup> за пребарување пресуди објавени на веб-сајтовите на судовите. Во 2014 година Европската комисија оценува дека не се преземени чекори за подобрување на корисничката функција, а исто така и покрај законската обврска да се обезбеди транспарентност преку објавувањето на сите судски пресуди во рок од два дена од изработката и потпишувањето, најзначајните или контроверзни пресуди што би можеле да бидат од јавен интерес не се објавуваат воопшто, што претставува недостаток на верифицирани информации и искривени медиумски известувања.<sup>21</sup> Во поглед на подобрување на транспарентноста, а и да се одговори на „Итните реформски приоритети“ поставени од Европската комисија<sup>22</sup>, беше пуштен во употреба нов судски портал – [www.sud.mk](http://www.sud.mk) во кој се содржани информации за сите судови на Република Македонија. Една од мерките предвидени со Стратегијата за реформа на правосудниот сектор е редовно ажурирање на оваа база на податоци.<sup>23</sup> Сепак, информациите поставени на оваа база на податоци се разликуваат во зависност од судот и од неговата конзистентност, вклучително и во однос на достапните статистички податоци. *Потребно е да се ажурира овој портал со оглед на тоа што и во моментот има голем број на таканаречени „мртви“ врски (линкови) што не водат никаде.*

17 Стратегија за реформа на правосудниот сектор за периодот 2017-2022 година со Акциски план, достапна на: <http://www.pravda.gov.mk/Upload/Documents/2017-2022.pdf>.

18 „Службен весник на РМ“, бр. 150 од 18.11.2010 година.

19 Извештај на Европската комисија за Република Македонија за 2012 година, достапен на: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2012/package/mk\\_rapport\\_2012\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2012/package/mk_rapport_2012_en.pdf).

20 Извештај на Европската комисија за Република Македонија за 2013 година, достапен на: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2013/package/brochures/the\\_former\\_yugoslav\\_republic\\_of\\_macedonia\\_2013.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2013/package/brochures/the_former_yugoslav_republic_of_macedonia_2013.pdf).

21 Извештај на Европската комисија за Република Македонија за 2014 година, достапен на: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2014/20141008-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-progress-report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2014/20141008-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-progress-report_en.pdf).

22 Итни реформски приоритети за Република Македонија, јуни 2015, достапно на: [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/urgent\\_reform\\_priorities\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/urgent_reform_priorities_en.pdf).

23 Стратегија за реформа на правосудниот сектор за периодот 2017-2022 година со Акциски план, достапна на <http://www.pravda.gov.mk/Upload/Documents/29.11.2017AkciskiPlannovo%20za%20web.pdf>.

Во насока на зголемување на транспарентноста на судовите како основно начело предвидено во Законот за судови, во 2010 година со измените на Законот на судови беше внесено задолжително формирање канцеларија за односи со јавноста во судовите.<sup>24</sup> Европската комисија во 2011 година забележува дека се воспоставени канцеларии за односи со јавноста<sup>25</sup>, додека на порталот на судовите се наведени лицата за контакт што се задолжени за комуникација со јавноста. Можат да се упатат критички забелешки и во однос на недоволно развиените интерни канали во врска со спроведувањето на политиката на односи со јавноста и комуникација меѓу раководните тела во правосудството, како и непостоењето на повеќе формални канали и капацитет на судството/јавното обвинителство да комуницираат ефективно со законодавната власт и со другите гранки на власта во врска со најзначајните стратешки и оперативни прашања. Во претходниот период беа назначени лица задолжени за односи со јавноста во сите судови, додека во Основниот суд Скопје 1 и Скопје 2, Врховниот суд, Судскиот совет на Република Македонија и Јавното обвинителство на Република Македонија беа вработени професионални лица задолжени за односи со јавноста – портпароли. Оваа мерка очигледно не е доволна за доследна транспарентност во работата на судството. Поради ваквата констатирана состојба една од мерките предвидена во Стратегијата е зајакнување на капацитетите за односи со јавноста.<sup>26</sup>

## 1.2. Ефикасност и судење во разумен рок

Ефикасноста на судиите и судскиот систем е неопходен услов за заштита на правата на граѓаните. Според Препораката CM/REC(2010)12<sup>27</sup> од Советот на Европа, под ефикасност се подразбира носење на квалитетни судски одлуки во разумен рок придружени со фер разгледување на сите прашања од судскиот предмет. Секој поединечен судија е должен да обезбеди ефикасно управување со доделените предмети, вклучувајќи го и извршувањето на одлуките што спаѓа во нивна надлежност. *Властите кои се одговорни за организирање и функционирање на судскиот систем, должни се да им обезбедат услови на судиите кои ќе им овозможат да ги исполнат своите должности на ефикасен начин, истовремено штитејќи ја нивната независност и непристрасност.*

Проблемот на стари предмети беше лоциран уште во Стратегијата за реформа на правосудниот систем 2004-2007 и една од целите на оваа стратегија беше токму унапредување на ефикасноста на правосудството.<sup>28</sup>

24 „Службен весник на РМ“, бр. 150 од 18.11.2010 година.

25 Извештај на Европската комисија за Република Македонија за 2011 година, достапен на: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2011/package/mk\\_rapport\\_2011\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2011/package/mk_rapport_2011_en.pdf).

26 Стратегија за реформа на правосудниот сектор за периодот 2017-2022 година со Акциски план, достапна на <http://www.pravda.gov.mk/Upload/Documents/29.11.2017АкцискиПланныо%20за%20веб.pdf>.

27 Совет на Европа, Судии: независност, ефикасност и одговорности, Препорака CM/Rec (2010) 12 и објаснувачки меморандум, достапно на: <https://rm.coe.int/16807096c1>.

28 Стратегија за реформа на правосудниот сектор за периодот 2017-2022 година со Акциски план, стр. 4.

Како резултат на повеќе мерки за зголемување на ефикасноста, постепено се елиминирани заостанатите предмети во судовите, што во 2014 година го оценува и Европската комисија.<sup>29</sup> Во поглед на судењето во разумен рок во Извештајот за напредокот од Европската комисија за 2013 година се констатира дека постои проблем со прекумерно долгите судски постапки, вклучувајќи повторувачки укинати пресуди и плаќања за повторно судење или повторно сослушување од страна на повисоките судови кон пониски судови.<sup>30</sup> Индивидуалните фази на судските постапки генерално се завршени во законските рокови; сепак, целокупната должина на судските постапки од иницирање до конечна пресуда претставува проблем во неколку категории на предмети. Сепак, *со последниот Извештај на Европската комисија од 2018 година се констатира дека проблемите со целокупната должина на судските постапки сега се однесуваат само на ограничен број предмети што се водат според старите процедурални правила.*<sup>31</sup> Стапката на решени предмети во повеќето судови е 100%, што значи дека судовите веќе се во можност да го совладаат приливот на нови предмети во текот на една година, па веќе неколку години нерешените судски предмети не претставуваат значаен проблем. За одреден број стари предмети што сè уште не се решени, Судскиот совет, во соработка со претседателите на судовите, има донесено Стратегија за нивно решавање со проекција и предлог-мерки за надминување на состојбите.<sup>32</sup> Мерките дефинирани во Стратегијата во однос на старите предмети се во судовите да се формираат функционални работни тела што ќе ја следат состојбата со старите и нерешени предмети и изготвуваат предлог-план за надминување на застојот на предметите и воведување на посебни алатки за идентификација и давање приоритет на предмети што можат да доведат до повреда на принципот за судење во разумен рок.<sup>33</sup>

### 1.3. Независност и непристрасност на судиите

Според Европската конвенција за човекови права<sup>34</sup>, при утврдувањето на граѓански права и обврски или на секое кривично обвинение, секој има право на фер и јавна расправа во разумен рок од страна на независен и непристрасен суд основан со закон.

Како карактеристика на владеење на правото, независноста на судството мора да биде гарантирана во највисокиот правен акт на една земја,

29 Извештај на Европската комисија за Република Македонија за 2014 година, достапен на: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2014/20141008-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-progress-report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2014/20141008-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-progress-report_en.pdf).

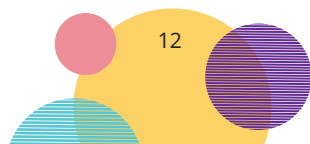
30 Извештај на Европската комисија за Република Македонија за 2013 година, достапен на [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2013/package/brochures/the\\_former\\_yugoslav\\_republic\\_of\\_macedonia\\_2013.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2013/package/brochures/the_former_yugoslav_republic_of_macedonia_2013.pdf).

31 Извештај на Европската комисија за Република Македонија за 2013 година, достапен на: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-report.pdf>. На овој став се и Венецијанската комисија и Комитетот на министри: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)004-e); <https://rm.coe.int/16807096c1>.

32 Стратегија за реформа на правосудниот сектор за периодот 2017-2022 година, достапна на <http://www.pravda.gov.mk/Upload/Documents/2017-2022.pdf>.

33 Ибид.

34 [https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf), Art. 6.



односно Уставот на државите, за оние држави што имаат пишани уставни.<sup>35</sup> Независноста на правосудството се третира како надворешна и внатрешна.<sup>36</sup> Надворешната независност ја воспоставува врската меѓу независноста на судиите и принципот на еднаквост на граѓаните пред законот. Нејзини клучни аспекти се уставната поделба на власта и односот со медиумите. Внатрешната независност подразбира независност на секоја судија во вршењето на судиската функција, без какво и да е ограничување, несоодветно влијание, притисоци, закани или мешање од каква и да е власт, вклучувајќи и внатре во судството, во донесувањето одлуки. Независноста на судството треба да биде гарантирана од независно тело со цел да биде ефективна. Ваквото тело би било надлежно за утврдување правила за избор, унапредување судии, евалуација и обука на судии, како и оценка на квалитетот на судскиот систем и начинот на негово функционирање. Непристрасноста подразбира професионално постапување по доделените предмети и обезбедување интегритет на професијата. Треба да се спречи конфликт на интереси. Важен е системот на доделување на предметите на судиите. Се очекува воспоставување и почитување на кодексите на етика на судиите и на јавните обвинители.<sup>37</sup>

Иако независноста на судиите е гарантирана и предвидена со закон, сепак состојбата со независноста и непристрасноста кај македонските судиите во РМ се оценува дека уназадува од 2014 година<sup>38</sup>, бидејќи постигнувањата на реформскиот процес од последната деценија беа сериозно поткопани од тогашното и потенцијалното политичко мешање во работата на судството. Иако во поголемиот дел од „обичните“ предметите, судовите можат да дејствуваат самостојно, сепак постојат повторливи извештаи за селективна правда и политичко мешање во одредени високопрофилни или политички чувствителни судски предмети.

Во последниот извештај од 2018 година<sup>39</sup>, Европската комисија проценува дека уназадувањето од претходните години почнало да се поправа преку одлучувачки чекори преземени во последниве месеци, особено за да се почне со обновување на независноста на судството. Тоа се должи и на новоусвоената Стратегија за реформа на правосудниот сектор 2017-2022 година<sup>40</sup>, што ја поставува основата за понатамошни реформи во оваа област, а клучните закони се изменети во согласност со препораките на Венецијанската комисија и „Итните реформски приоритети“.

35 Консултативен совет на европски судии, Преглед на мислења на Консултативен совет на европски судии, март 2015, стр. 3, достапен на <https://rm.coe.int/1680702110>.

36 Стандардите за независноста и непристрасноста на судството дефинирани од документите на Совет на Европа и прикажани во МК – ЕУ ресурсниот центар – <http://www.merc.org.mk/oblast/2/pravosudstvo>.

37 Консултативен совет на европски судии, Преглед на мислења на Консултативен совет на европски судии, март 2015, стр. 3, достапен на <https://rm.coe.int/1680702110>.

38 Извештај на Европската комисија за Република Македонија за 2018 година, достапен на: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2014/20141008-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-progress-report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2014/20141008-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-progress-report_en.pdf).

39 Извештај на Европската комисија за Република Македонија за 2018 година, достапен на: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-report.pdf>.

40 Стратегија за реформа на правосудниот сектор за периодот 2017-2022 година, достапна на <http://www.pravda.gov.mk/Upload/Documents/2017-2022.pdf>.

Сепак, сè уште нема зголемување на довербата на граѓанките и граѓаните во правосудниот систем. Според резултатите од последните истражувања направени од „Мрежа 23“, 62% од граѓаните немаат доверба во правосудниот систем, додека 54% од нив сметаат дека состојбата во правосудството е лоша.<sup>41</sup>

Во оваа насока во Стратегијата се лоцираат недоследностите во однос на независноста и непристрасноста на правосудниот систем и една од стратешките цели е токму унапредување на независноста и непристрасноста на правосудниот систем. Во Стратегијата се предвидени повеќе што кои се однесуваат на изборот на судии, утврдување на зајакнати критериуми за член на Судскиот совет, меѓу кои и дефинирање на терминот „истакнат правник“, правилно функционирање на АКМИС системот и негова ревизија, како и самостоен и одржлив судски буџет, конзистентен на законската определба од бруто националниот доход.<sup>42</sup>

---

41 [http://epi.org.mk/docs/Mreza23\\_izvestaj%20vo%20senka\\_2018.pdf](http://epi.org.mk/docs/Mreza23_izvestaj%20vo%20senka_2018.pdf).

42 Стратегија за реформа на правосудниот сектор за периодот 2017-2022 година, достапна на <http://www.pravda.gov.mk/Upload/Documents/2017-2022.pdf>.

## 2. ОРГАНИЗАЦИЈА И НАДЛЕЖНОСТ

### 2.1. Анализа на меѓународните документи и стандарди

Пристапот до суд е базичен принцип и основен елемент на пристапот до правда. Затоа, потребно е да се испита како е организиран судскиот систем на територијата на државите и како странките можат физички да пристапат до судијата. Корисни варијабли во оваа насока се географската густина на земјите, како и растојанието на патување на граѓаните до судовите. Некои држави имаат концентриран судски систем и мал број на големи судови, додека други имаат помали географски распространети судови. За да се процени судската мрежа, се предлага да се разгледа, пред сè, вкупниот број на географски локации на судовите.<sup>43</sup>

Поставеноста на судската мрежа е проблем на рамнотежата помеѓу следниве различни фактори:

- Пристап до правда во однос на близината на граѓаните до судовите.
- Минимална големина на судот со цел обезбедување на разни надлежности и функции.
- Намалување на трошоците како ресурси на јавната администрација, што не може и не треба да се трошат и нивно оптимизирање.
- Максимирање на квалитетот на судот и соодветно давање услуги.<sup>44</sup>

Разгледувањето на мапите на судството вообичаено завршува со одлука за тоа кои судови треба да останат и кои треба да се затворат. Затоа, властите треба внимателно да ги проценат потребите за правда низ нивните територии и да применуваат хомогени правила. Во оваа насока Европската комисија за ефикасност на правдата нагласува дека постојат многу индикатори што можат да се користат за да се утврди оптималната

<sup>43</sup> Европската комисија за ефикасност на правдата, Европски судски систем ефикасност и квалитет на правдата, бр. 26, 2018 година, стр. 206.

<sup>44</sup> Европската комисија за ефикасност на правдата, Ревидиран водич за креирање на судски мапи, 2013 година, достапен на [https://rm.coe.int/european-commission-for-the-efficiency-of-justice-cepej-revised-guide/168078c492#\\_Toc356475577](https://rm.coe.int/european-commission-for-the-efficiency-of-justice-cepej-revised-guide/168078c492#_Toc356475577).

рамнотежа помеѓу активноста на судовите и близината на судовите до странките/граѓаните како крајни корисници.<sup>45</sup> Оваа комисија го дава примерот со Италија, каде што, за да ја донесат одлуката што првостепени судови треба да се затворат, биле мерени канцелариската активност и продуктивноста на судиите и на судовите користејќи специфични прагови. При финалното одлучување, фокусот бил ставен на оние со ограничена големина и слаби резултати, проценето наспроти просечното ниво на индикатори за ефикасност за период од пет години пред реформата. При оваа операција се сметало дека судовите со достапните вредности на индикаторите далеку под аритметичкиот просек би можеле да имаат корист од економија од обем ако се спојат со поголеми и попродуктивни судови.<sup>46</sup>

Во оваа насока Европската комисија за ефикасност на правдата укажува на фактори што се најсуштински за правилно дефинирање и анализа на судските мрежи. Тие се поделени во две главни категории: „клучни фактори“, што се оние од примарна важност, и „дополнителни фактори“, што се од секундарна важност, но кои доколку се користат, ќе ја зголемат комплетноста и темелноста на анализата. Клучните фактори се јасно квантитативни или лесно мерливи индикатори, што нудат поголем степен на објективност. Од друга страна, меѓу дополнителните фактори, некои се квалитативни индикатори, што, иако може, не се лесно мерливи (на пример, нивото на бизнис, практика за регрутирање судии и персонал итн.). Некои од дополнителните фактори имаат мало влијание (како медијација или културна софистицираност). Затоа е подобро да се земат предвид и дополнителните фактори како дополнување на клучните критериуми со цел да се изградат поцврсти реформи.<sup>47</sup>

### Клучни фактори

1. Густина на население;
2. Големина на судот;
3. Проток на постапки и обем на работа;
4. Географска локација, инфраструктура и транспорт.

### Дополнителни фактори

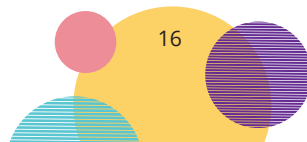
1. Компјутеризација;
2. Инфраструктура на судовите, потребна опрема (телефон/видео) и културна софистицираност;
3. Ниво на бизнис;
4. Алтернативно решавање спорови/медијација;
5. Достапност на правни совети и регрутирање судии и персонал;
6. Соработка со надворешни системи (затвори, обвинителска служба, полиција).

Европската комисија за ефикасност на правдата во „Европски судски систем ефикасност и квалитет на правдата“ издание 2018, дава табела со преглед на бројот на првостепени судови како правни лица и број на сите судови

<sup>45</sup> Ибид.

<sup>46</sup> Ибид.

<sup>47</sup> Ибид.





како географски локации во 2016 година. Согласно оваа табела, Република Македонија е во рамките на определениот просек. Истото се однесува и на табелата со преглед на бројот на првостепени судови од општа надлежност и број на специјализирани судови во прв степен во 2016 година во апсолутен број и на 100.000 жители.<sup>48</sup> Како судови со општа надлежност се категоризирани сите 28 судови, без разлика дали се со основна или проширена надлежност.

## 2.2. Состојбите во Република Македонија во однос на мрежната поставеност на судскиот систем

Со законот од 1995 година<sup>49</sup> во единствениот судски систем, судската власт ја вршат основни, апелациони судови и Врховниот суд на Република Македонија. Со овој закон исто така се правеше дистинкција помеѓу судовите од основна надлежност со тоа што надлежноста за судење на определени потешки и специјализирани предмети<sup>50</sup> беше оставена само на некои судови.<sup>51</sup> Меѓутоа, со Законот за судови од 2006 година, судовите беа поделени на судови со основна и проширена надлежност. На дел од судовите што дотогаш беа надлежни да одлучуваат за потешки предмети согласно претходниот закон им беше одземена надлежноста.<sup>52</sup> Со Законот од 2006 година им се даде поголема стварна надлежност на судовите со

48 Европската комисија за ефикасност на правдата, „Европски судски систем ефикасност и квалитет на правдата“, издание 2018, достапен на: <https://rm.coe.int/rapport-avec-couv-18-09-2018-en/16808def9c#page=197&zoom=100,0,176>.

49 Согласно член 24 од Законот за судови, „Службен весник на Р. Македонија“, бр. 36/95 од 27.07.1995 година.

50 Ваквата надлежност беше пропишана за: а) судење во прв степен и вршење работи во кривична постапка за кривични дела за кои е пропишана казна затвор над десет години; и б) стопански престапи, имотни и други граѓанско-правни спорови во кои како странки се јавуваат општините, градот Скопје и Републиката, претпријатијата и други правни лица, иматели на дуќани и други поединци кои вршат регистрирана стопанска дејност, спорови на домашни правни и странски физички лица и меѓу странски физички и правни лица, постапка за стечај, присилно порамнување и ликвидација и спорови што ќе настанат притоа, спорови за статусни промени (поделба, спојување, присоединување и организирање) и извршување одлуки на тие судови, одлучување и за законитоста на поединечниот акт во управно-сметководствените спорови, за заштита поради незаконски дејства, за признавање и дозволување на извршување на одлуките на странски судови, како и да вршат работи на меѓународна правна помош ако со закон не е определена надлежност на друг орган.

51 Ваквата надлежност со Законот за судови од 1995 година беше пропишана на: Основниот суд во Битола и за предмети од подрачјето на Основниот суд во Ресен; Основниот суд во Куманово и за предмети од подрачјето на основните судови во Кратово и Крива Паланка; Основниот суд во Прилеп и за предмети од подрачјето на Основниот суд во Крушево; Основниот суд во Струмица и за предмети од подрачјето на Основниот суд во Радовиш; Основниот суд во Штип и за предмети од подрачјето на Основниот суд во Свети Николе; Основниот суд во Кочани за предмети од подрачјето на основните судови во Берово, Веница и Делчево; Основниот суд во Кавадарци и за предмети од подрачјето на Основниот суд во Неготино; Основниот суд во Гостивар и за предмети од подрачјето на Основниот суд во Дебар; Основниот суд во Тетово за подрачјето на општина Тетово; Основниот суд во Титов Велес за подрачјето на општина Титов Велес; Основниот суд Гевгелија за подрачјето на општините Гевгелија и Валандово; Основниот суд во Кичево за подрачјето на општините Кичево и Македонски Брод; Основниот суд во Охрид за подрачјето на општина Охрид; Основниот суд во Струга за подрачјето на општина Струга; Основниот суд Скопје 1 за подрачјето на општините Центар и Карпош и Основниот суд Скопје 2 за подрачјето на општините Гази Баба, Кисела Вода и Чаир.

52 Надлежноста за одлучување по потешки предмети им беше одземена на Основен суд Кавадарци, Основен суд Гевгелија, Основен суд Кичево.

проширена надлежност со тоа што се прошири обемот за одлучување по определени предмети, за кои дотогаш беа надлежни сите основни судови на подрачјето на РМ.

Во главата 2 од Законот за судови е уредена организацијата и надлежноста на судовите во Република Македонија.<sup>53</sup> Во судскиот систем судската власт ја вршат 27 основни судови, 4 апелациони судови, Управниот суд, Вишиот управен суд и Врховниот суд на Република Македонија. За разлика од претходното решение на Законот за судови од 1995 година,<sup>54</sup> со Законот од 2006 година основните судови согласно со стварната надлежност судат во прв степен и се основаат како судови со основна надлежност и судови со проширена надлежност. Во рамките на основните судови со проширена надлежност задолжително се основаат специјализирани судски оддели што ќе постапуваат за одделни видови спорови. Основните судови можат да имаат судски одделенија, да судат надвор од седиштето на судот, како и да имаат судски денови надвор од седиштето на судот.<sup>55</sup> Со Законот за судови од 2006 основните судови беа поделени на судови со основна и судови со проширена надлежност, дополнително беше воведен и специјализиран суд – Управен суд.<sup>56</sup> Со овој закон беше определено формирање на специјализирани судски одделенија во основните судови во Битола, Тетово, Скопје 1, Струмица и Штип надлежни за судење дела од областа на организираниот криминал. Со измените на Законот од 2008 година е предвидено вакво специјализирано одделение само во Основен суд Скопје 1. Дополнително, со измените од 2008 година на ова одделение му се даваат надлежности за судење на повеќе предмети што дотогаш беа во надлежност на судовите со проширена надлежност. Третата побитна измена во однос на организациската поставеност на Законот од 2006 година беше направена со воведување на Вишиот управен суд со измените и дополнувањата на Законот за судови од 2010 година.<sup>57</sup> Со овие измени надлежноста на Врховниот суд да одлучува по жалбите на Управниот суд премина на Вишиот управен суд.

Статистичките податоци покажуваат<sup>58</sup> дека постои неуедначен прилив на предмети по судовите (графикон 1). Дополнително има голема разлика во однос на просечното времетраење на предметите по денови (графикон 2). Гледано од вкупниот број предмети во работата од судовите се издвојуваат неколку судови со основна надлежност во однос на предметите во споредба со другите судови (графикон 3). Тоа се Основниот суд Кичево, Основниот суд Гевгелија и Основниот суд Кавадарци. Основниот суд Радовиш е веднаш зад овие судови. Овие судови имаат приближно ист број вкупно предмети

53 Закон за судовите, „Службен весник на Република Македонија“, бр. 58/2006, 62/2006, 35/2008, 150/2010, 83/2018 и 198/2018.

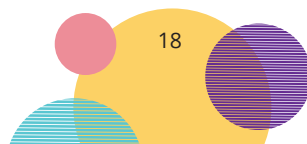
54 Согласно член 24 од Законот за судови, „Службен весник на Р. Македонија“, бр. 36/95 од 27.07.1995 година, во единствениот судски систем, судската власт ја вршат основни, апелациони и Врховниот суд на Република Македонија.

55 Член 22 и член 23, Закон за судовите, „Службен весник на Република Македонија“, бр. 58/2006, 62/2006, 35/2008, 150/2010, 83/2018 и 198/2018

56 [http://epi.org.mk/docs/Mreza23\\_izvestaj%20vo%20senka\\_2018.pdf](http://epi.org.mk/docs/Mreza23_izvestaj%20vo%20senka_2018.pdf).

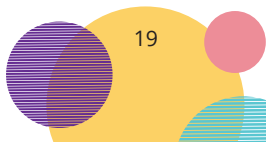
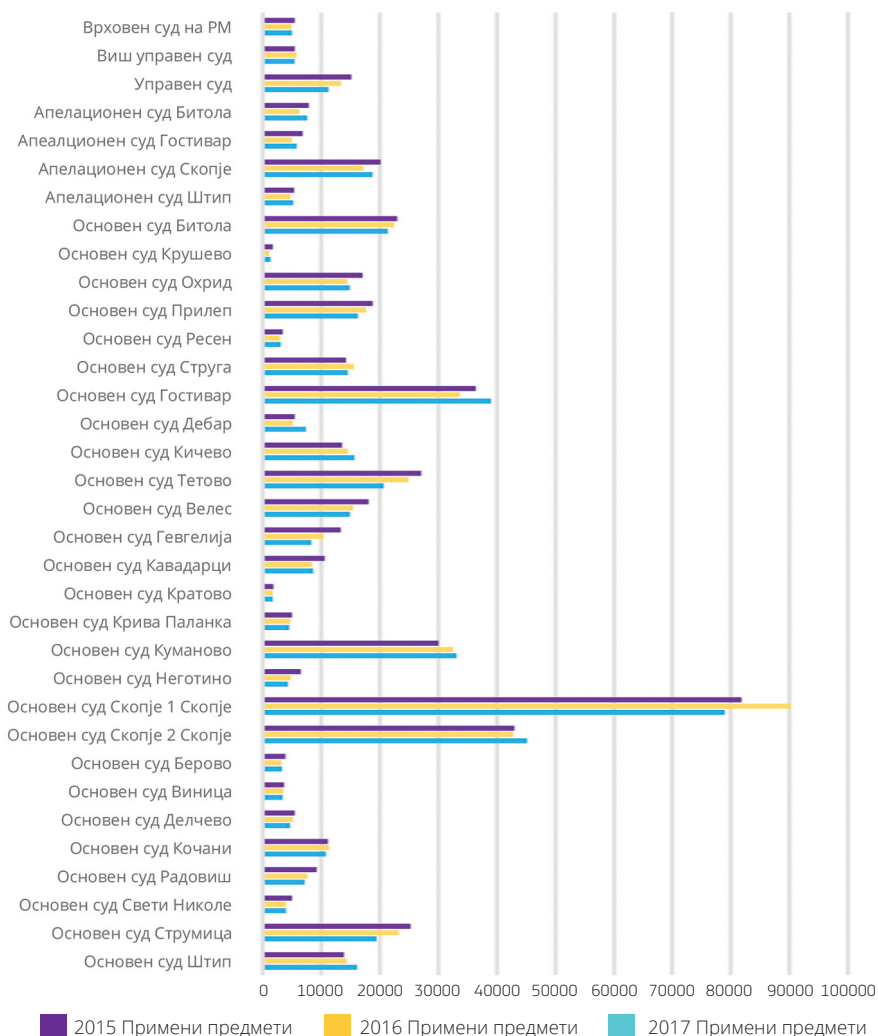
57 Закон за изменување и дополнување на Законот за судовите, „Службен весник на Република Македонија“, бр. 150/2010.

58 Статистичките податоци во однос на предметите во судовите и должината на постапките по денови, беа добиени со барање на слободен пристап на информации од јавен карактер до Судскиот совет. Податоците се прикажани во АНЕКС 1 на оваа анализа.

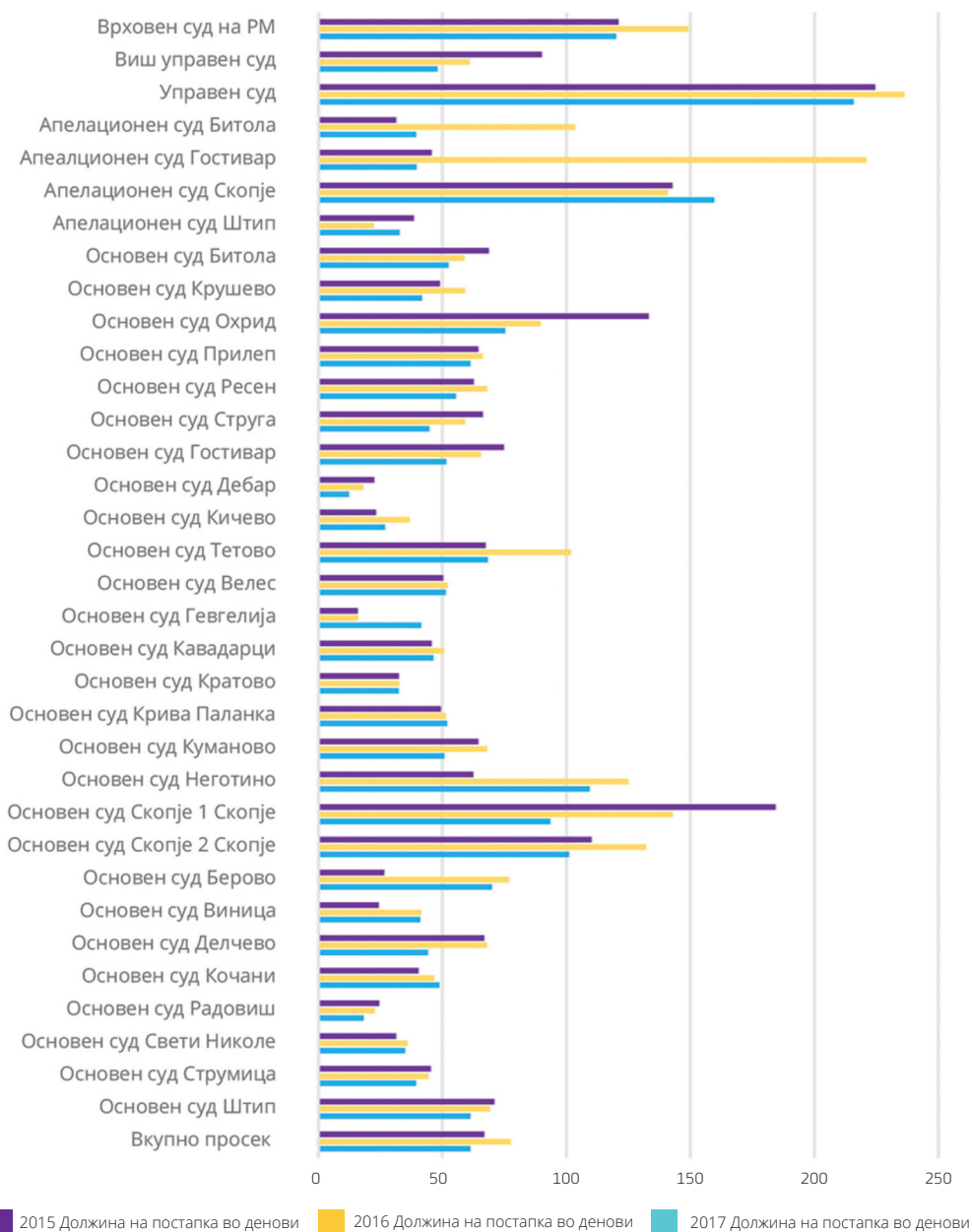


во работата како некои судови со проширена надлежност. Дополнително, овие судови имаат и поголем број судии (табела 1) од некои од судовите со проширена надлежност. Најголем број на вкупен број предмети во работата има Основниот суд Скопје 1, веднаш зад него е Основниот суд Скопје 2 (графикон 3). Најмал број на вкупен број предмети во работата по судија од основните судови има основниот суд во Кратово, веднаш зад него е Основниот суд Крушево (графикон 3). Најголем прилив на предмети има Основниот суд Скопје 1 (графикон 1). Најголема оптовареност со предмети и најголемо просечно времетраење на предметите по денови од апелационите судови има Апелациониот суд Скопје (графикон 3 и графикон 2). Најголемо просечно времетраење на предметите од сите судови во РМ има Управниот суд, веднаш зад него е Апелациониот суд Скопје (графикон 2).

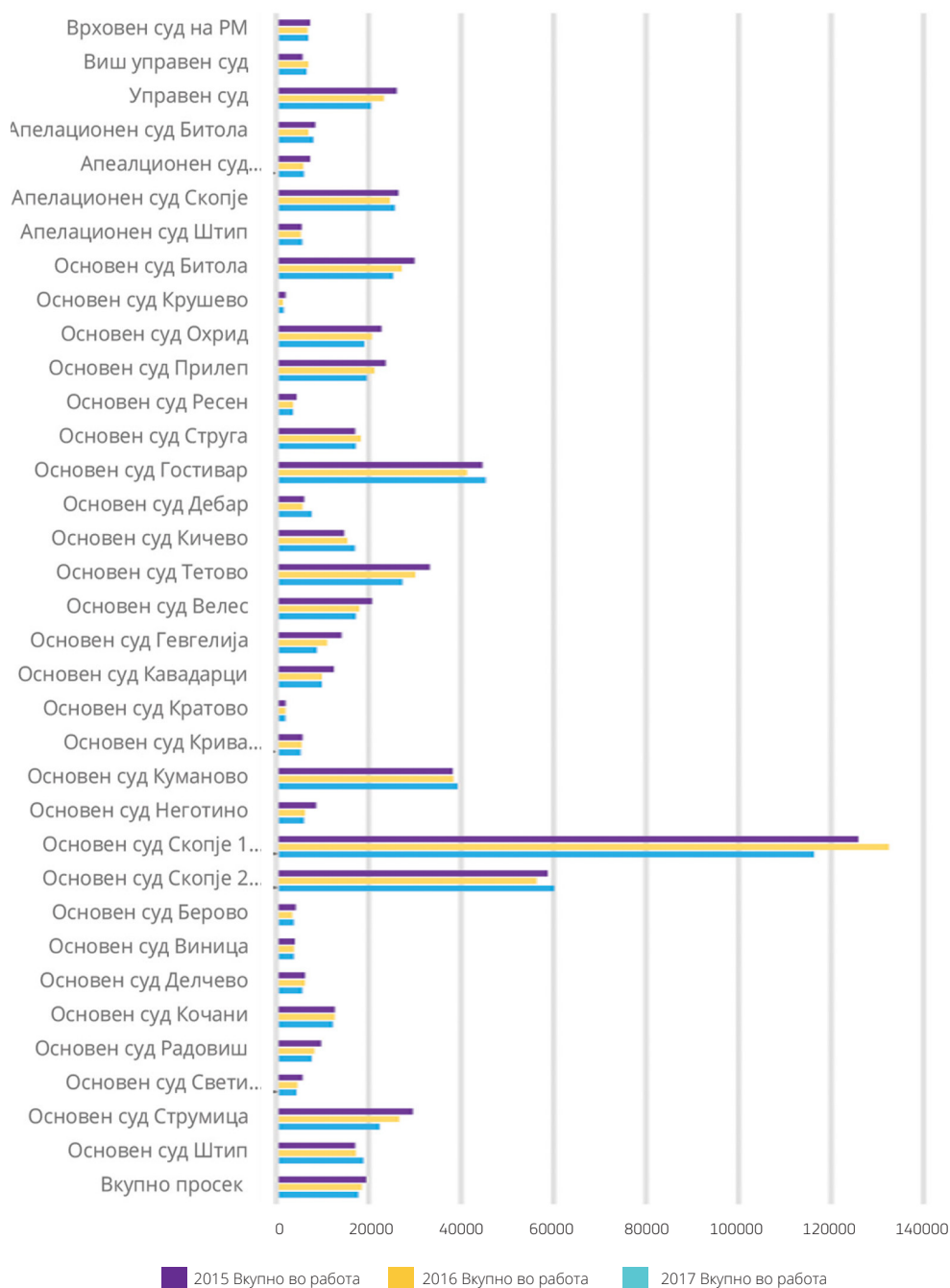
Графикон 1: Примени предмети во судовите за 2015, 2016 и 2017 година



Графикон 2: Должина на постапките по денови во судовите

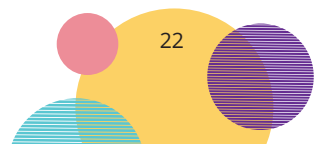


Графикон 3: Вкупно предмети во работа во судовите по години



Табела 1 Број на судии согласно одлуката на Судскиот совет на РМ и моменталниот број на судии

Судови	Број на судии според Одлуката од Судскиот совет на РМ од 2015 г. (со претседателот)	Моментален број на судии во судовите (со претседателот)	Разлика
Врховен суд на РМ	25	17	8
Виш управен суд	13	12	1
Управен суд	33	27	6
Апелационен суд Битола	25	22	3
Апелационен суд Гостивар	16	15	1
Апелационен суд Скопје	52	37	15
Апелационен суд Штип	16	14	2
Основен суд Битола	25	18	7
Основен суд Крушево	3	2	1
Основен суд Охрид	18	18	0
Основен суд Прилеп	18	16	2
Основен суд Ресен	4	3	1
Основен суд Струга	15	14	1
Основен суд Гостивар	24	22	2
Основен суд Дебар	5	4	1
Основен суд Кичево	13	11	2
Основен суд Тетово	26	26	0
Основен суд Велес	18	17	1
Основен суд Гевгелија	13	11	2
Основен суд Кавадарци	10	9	1
Основен суд Кратово	3	3	0
Основен суд Крива Паланка	6	6	0
Основен суд Куманово	34	30	4
Основен суд Неготино	5	5	0
Основен суд Скопје 1 Скопје	70	56	14
Основен суд Скопје 2 Скопје	77	65	12
Основен суд Берово	3	3	0
Основен суд Веница	3	3	0
Основен суд Делчево	4	3	1
Основен суд Кочани	10	8	2
Основен суд Радовиш	6	6	0
Основен суд Свети Николе	4	4	0
Основен суд Струмица	20	14	6
Основен суд Штип	19	15	4



Дел од судовите се соочуваат со недостиг на судии што се одразува на работата на судовите, некои од основните судови со основна надлежност нема да можат да функционираат доколку нема делегирање од друг суд. Со делегирањето на судиите од судовите со проширена надлежност во судовите со основна надлежност се намалува квалитетот во односниот суд од каде што се делегира судијата.<sup>59</sup> Во ноември 2015 година, Судскиот совет донесе одлука за намалување на бројот на судиите од 740 на 557 без да се изврши процена на влијанието.<sup>60</sup>

Од спроведеното теренско истражување произлезе дека постои проблем во однос на мрежната поставеност на судскиот систем во Република Македонија од повеќе аспекти.<sup>61</sup> **Најнапред постои неуедначен прилив на предмети во судовите, особено во судовите со основна надлежност.** Со тоа судиите не се ставени во рамноправна положба при оценувањето и при унапредувањето. Постои мал број судии во определени судови што имаат исто така мал број предмети. Дополнително, со **ваквата организациска поставеност се оневозможува специјализација на судиите по области, особено во помалите судови.**<sup>62</sup> Делегирањето судии во определени судови не ја постигна целта, бидејќи на тој начин судовите со проширена надлежност од кои најчесто се делегираат судиите губат квалитет. Ова повлекува и зголемени трошоци на странките во однос на патувањето до определени судови со проширена надлежност. **Дополнителни проблеми предизвикува и заштитата на правата на децата во судир со законот за кои надлежни се судовите со проширена надлежност.**<sup>63</sup> Дел од испитаниците од теренското истражување проблемот го лоцираат и во стварната надлежност што им е доделена на основните судови со **Законот од 2006 година, каде што е зголемена надлежноста на судовите со проширена надлежност.** Постојат и ставови дека за потешките предмети треба да бидат надлежни и повисоките судови во прв степен, бидејќи на тој начин се добива поголем квалитет на судењето.<sup>64</sup> Дополнителен проблем претставува и **концентрацијата на предметите во однос на организираниот криминал во Основниот суд Скопје 1** со што се остава простор за концентрација на судска моќ само во еден суд и зголемени можности за притисоци и влијание врз судиите кои работат во Специјализираното судско одделение за организиран криминал и корупција и појава на конфликт на интереси.<sup>65</sup> *Со постоењето на Вишиот управен суд, Врховниот суд de facto не може да ја врши неговата уставна надлежност за обезбедување на единството во примената на законите од страна на судовите.*<sup>66</sup> Дополнително е доведена во прашање и функционалната и институционалната оправданост на Вишиот управен суд со оглед на фактот дека одлучува за 3 до 4% од вкупниот број на управни предмети.<sup>67</sup>

59 Став на судии од фокус-групата во Штип на 10.10.2018 г.

60 Стратегија за реформа на правосудниот сектор 2017-2022 година со Акциски план, стр. 20.

61 Согласно спроведените интервјуа и фокус-групи.

62 Ставови на судии од фокус-групите Штип, Гостивар и Скопје.

63 Ставови на судии искажани во фокус-групите во Скопје, Штип и интервју со судија.

64 Интервју со правен експерт, 12.11.2018 година.

65 Согласно искажувањата од фокус-групите во Скопје, Гостивар и интервју со судија.

66 Интервју со правен експерт, 09.11.2018 година.

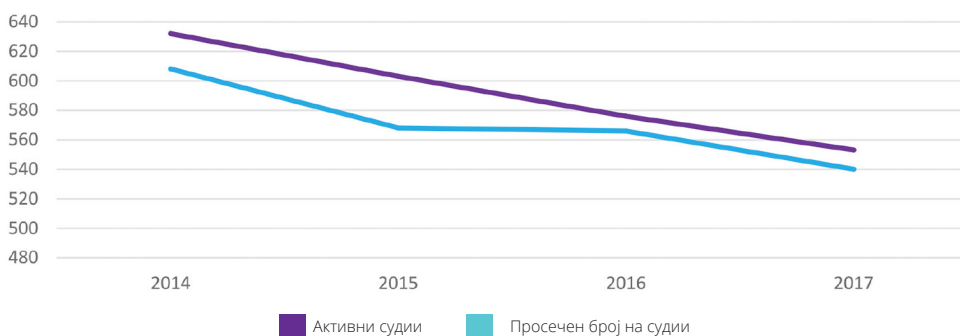
67 Интервју со правен експерт, 12.11.2018 година.

Една од целите утврдена со Стратегијата за реформа на правосудниот сектор за периодот 2017-2022 година<sup>68</sup> е преиспитување на судскиот систем и на системот на јавно обвинителство од аспект на мрежата и надлежноста на институциите, нивната кадровска и материјална екипираност. Во Акцискиот план на Стратегијата е предвидена стратешка насока за оптимизација на судската мрежа со конкретна мерка за изработка на анализа за судската мрежа и бројот на судови во Република Македонија со цел оптимизација на бројот на судови преку измени на Законот за судовите.<sup>69</sup> Во моментот на пишување на оваа анализа, во Министерството за правда се изработува анализа за оптимизирање на судската мрежа. Согласно планот 18 на Владата на РМ оваа анализа треба да биде готова заклучно со декември 2018 година.

Европската комисија за ефикасност на правдата во „Европски судски систем ефикасност и квалитет на правдата“ издание 2018, дава табела со преглед на бројот на првостепени судови како правни лица и број на сите судови како географски локации во 2016 година. Согласно оваа табела Република Македонија е во рамките на определениот просек. Истото се однесува и на табелата со преглед на бројот на првостепени судови од општа надлежност и број на специјализирани судови во прв степен во 2016 година во апсолутен број и на 100.000 жители.<sup>70</sup> Како судови со општа надлежност се ставени сите 28 судови, без разлика дали се со општа или со проширена надлежност.

Што се однесува до бројот на судии на 100.000 жители, согласно истиот извештај<sup>71</sup> Република Македонија е над европскиот просек. Споредбено регионално, поголем број судии имаат сите држави во регионот, освен Албанија.<sup>72</sup> Бројот на судии е намален од 2014 до 2017 година (графикон 4).

Графикон 4: Број на активни судии и просечен број судии од 2014 до 2017 година



68 Стратегија за реформа на правосудниот сектор за периодот 2017-2022 година, стр. 6.

69 Акцискиот план е достапен на следниот линк

<http://www.pravda.gov.mk/Upload/Documents/29.11.2017AkciskiPlannovo%20za%20veb.pdf>.

70 Европската комисија за ефикасност на правдата, „Европски судски систем ефикасност и квалитет на правдата“, издание 2018, достапен на: <https://rm.coe.int/rapport-avec-couv-18-09-2018-en/16808def9c#page=197&zoom=100,0,176>.

71 Ибид.

72 Поголем број судии имаат Србија, Црна Гора, Босна и Херцеговина, Бугарија, Словенија и Хрватска.



Од спроведените фокус-групи произлезе дека во сите судови недостигаат стручни соработници. Според статистичките податоци на Европската комисија за ефикасност на правдата, Република Македонија е над европскиот просек по однос на бројот на вработени во судовите кои не се судии.<sup>73</sup> Дополнително, **загрижува фактот дека само 14,5% од судските службеници се стручни соработници.** Не постојат соодветни критериуми за избор и одговорност на судски администратори. Исто така, не е доследно применет принципот на правична застапеност на припадниците на заедниците во Република Македонија кои не се мнозинство, особено на помалите.<sup>74</sup> Во извештајот на Судскиот совет за 2017 година<sup>75</sup> е констатирано намалување на бројот и на судската служба. Во 2017 година во судската власт беа вработени 2.278 судски службеници. Вработените во судската администрација вршат стручни, управно-надзорни, административно-технички, извршни и други работни задачи за процесирање на предметите во работа во судовите. И покрај тоа што во текот на 2017 година во судовите се реализираа 77 вработувања, состојбата на недостиг на соодветен потребен кадар во судството беше констатирана во извештајот на Судскиот совет, а се однесува на:

- раководен кадар кој ќе му помага на претседателот на судот, односно судскиот администратор во раководењето со судската служба и вршењето на работите од судската управа (судски администратори во неколку судови, раководители на служба, раководители на судски оддел, раководители на судско одделение, раководители на одделение и сл.);
- потребен стручен и административно технички кадар кој е директно во функција на судиите и остварувањето на нивната функција (судски соработници, дактилографи, раководители на оддели, преведувачи, доставувачи, вработени во писарница и сл.);
- стручни кадри од областа на управувањето со човечките ресурси, внатрешна ревизија, јавна внатрешна финансиска контрола, стратешко планирање и сл. Односно, кадри кои не се директно во корелација со судската функција, но кои современите текови на функционирање на институциите го налагаат како потреба.

Во однос на соработката со затворите во Република Македонија, најголем проблем се јавува кога е потребно да се донесе обвинето лице на судење, а кое моментално се наоѓа на извршување на казна затвор. Финансиските средства потребни за превоз најчесто се наведуваат како причина за ваквата состојба.<sup>76</sup> Дополнително, во нашата држава не се користат доволно алтернативните начини на решавање спорови, особено медијацијата.<sup>77</sup>

73 Извор: Европска комисија за ефикасност на правдата, CEPEJ-STAT, <https://www.coe.int/en/web/cepej/dynamic-database-of-european-judicial-systems>.

74 Ибид.

75 Извештај за работата на Судскиот совет за 2017 година, достапен на [http://sud.mk/wps/wcm/connect/ssrm/e997d2b6-409e-428d-8eb3-92f0ca31b2c3/IZVESTAJ+ZA+RABOTATA+NA+SSRM+2017.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE.Z18\\_L8CC1J41L0B520APQFKICD0CR4-e997d2b6-409e-428d-8eb3-92f0ca31b2c3-kZvrQCW](http://sud.mk/wps/wcm/connect/ssrm/e997d2b6-409e-428d-8eb3-92f0ca31b2c3/IZVESTAJ+ZA+RABOTATA+NA+SSRM+2017.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE.Z18_L8CC1J41L0B520APQFKICD0CR4-e997d2b6-409e-428d-8eb3-92f0ca31b2c3-kZvrQCW).

76 Став на судија и правен експерт искажан на настанот на Коалицијата сите за правично судење на 05.12.2018 година.

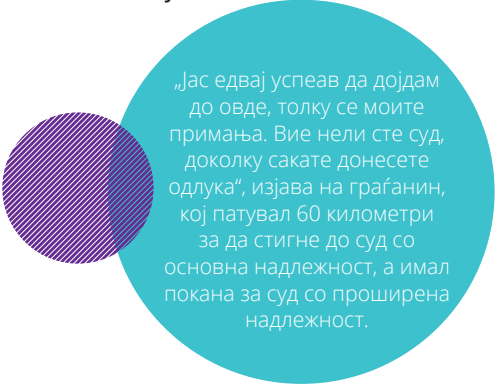
77 Стратегија за реформа на правосудниот сектор за периодот 2017-2022 година, достапна на <http://www.pravda.gov.mk/resursi/12>.

## 2.3. Опции во однос на мрежната поставеност на судскиот систем и нивното влијание

### 2.3.1. Опција – Непроменета организациска поставеност на судскиот систем и надлежности на судовите

Согласно статистичките податоци елаборирани погоре и спроведеното теренско истражување за status quo состојбата, односно истата организациска поставеност нема да придонесе кон подобрување на ефикасноста на правосудниот систем, а воедно и унапредување на квалитетот на правдата. *Дополнително, со ова решение не се оптимизираат и не се рационализираат трошоците и на судовите (малите судови) и на граѓаните како крајни корисници.*<sup>78</sup>

*Со ова решение не се води сметка и за пристапот до суд како основен елемент на пристапот до правда, со фактот дека стварната надлежност на судовите со проширена надлежност, што е утврдена во Законот за судови, ја имаат само определен број судови.<sup>79</sup> Мораат да се гледаат и примањата на граѓаните во Република Македонија.<sup>80</sup>*



„Јас едвај успеав да дојдам до овде, толку се моите примања. Вие нели сте суд, доколку сакате донесете одлука“, изјава на граѓанин, кој патувал 60 километри за да стигне до суд со основна надлежност, а имал покана за суд со проширена надлежност.

На судовите со проширена надлежност им беше зголемена стварната надлежност<sup>81</sup> за определени предмети што дотогаш ја имаа сите основни судови. Со тоа голем број предмети, меѓу кои и предметите за кои е пропишана казна затвор над пет години<sup>82</sup> и предметите во кои се децата во судир со законот се во надлежност на судовите со проширена надлежност, за разлика од решението од 1995 година. *Ова решение ги зголемува трошоците не само за обвинетите туку и за сведоците и оштетените, родителите на децата во судир со законот и центрите за социјална работа.*

78 Ваквиот став го имаа сите учесници во фокус-групите во Скопје, Гостивар и Штип, како и интервјуа со судија и правен експерт.

79 Ваквиот став го имаа сите судии и испитаници од сите фокус-групи, како и интервјуата со судија на 12.11.2018 г. и правен експерт на 13.11.2018 г.

80 Интервју со судија на 22.10.2018 година.

81 Стварната надлежност е зголемена со Законот за судови од 2006 година.

82 Со Законот од 1995 година само определени судови имаа стварна надлежност за дела за кои е пропишана казна затвор над десет години затвор. Сегашното решение е дека судовите со проширена надлежност се стварно надлежни за дела за кои е пропишана казна затвор над пет години.

*Решенијата во однос на судовите со проширена надлежност не ја земаат предвид оддалеченоста на определени општини во РМ до односниот суд со проширена надлежност.<sup>83</sup>*

Проблем во помалите судови и во судовите каде што има помал број судии се јавува и во однос на процесните постапки, особено во однос на кривичната постапка, каде што проблем претставува формирањето на Кривичниот совет согласно член 25, став 5 од Законот за кривична постапка. Поради немање на доволен број судии во определен суд се случува некои од основните судови да поднесат барање до апелациониот суд на подрачјето на кое се наоѓа основниот суд за делегирање судија за формирање на Кривичен совет. Дополнително беше нагласено дека во ваквите совети понекогаш учествуваат и граѓански судии поради немање доволен број судии во односниот суд. Според судиите, во интерес на ефикасност на постапката, а понекогаш и со оглед на околностите на конкретниот случај, важно е ваквиот совет да биде формиран побргу без да се чека на делегирање судии.<sup>84</sup>

Стварната и месната надлежност во однос на децата треба да се гледа од аспект на најдобриот интерес на детето. Така, дел од предметите каде што странки во постапките се деца, најдобро е и во нивен интерес е да се судат во судовите што се најблиску до нив. Согласно постојната поставеност, ваквите дела се во надлежност на специјализирани судски оддели во судовите со проширена надлежност.<sup>85</sup>

Постоење на само едно одделение за организиран криминал со стварна надлежност за целата територија на РМ дополнително ќе ја доведе во прашање независноста на судиите во ова одделение, поради концентрацијата на правосудна моќ во еден суд. Бројките укажуваат на тоа дека Основниот суд Скопје 1 е најоптоварен суд со работа, односно има најголем вкупен број предмети во работа. Споредбено со другите основни судови, времетраење на предметите по денови во Основниот суд Скопје 1 е најдолго. Дел од испитаниците сметаат дека ваквото решение дополнително го преоптоварува и Апелациониот суд Скопје, кој има најголем број предмети во работата во споредба со другите апелациони судови и најдолго просечно време на траење на предметите по денови.<sup>86</sup> Проблем е и тоа што голем број на кривични дела поминаа во стварна надлежност на одделението за организиран криминал.<sup>87</sup> Судиите сметаат дека и другите судови со проширена надлежност можат да судат предмети што се во надлежност на одделението за организиран криминал.<sup>88</sup> Долгорочно, ваквото решение би придонело и за губење на капацитетите и условите за судење во определени судови што претходно суделе и имале услови за судење за вакви дела.<sup>89</sup>

83 Став на судии во фокус-групите Скопје, Штип, Гостивар и Битола.

84 Став на судии од фокус-групата во Штип на 10.10.2018 година.

85 Став на судии од фокус-групата во Штип и интервју со судија на 12.11.2018 г.

86 На вакв став се дел од судиите.

87 Со измените на Законот за судови од 2008 година беше проширена стварната надлежност на Специјализираното судско одделение за организиран криминал во Основниот суд во Скопје.

88 Конкретно посочени беа делата: неовластено производство и пуштање во промет на наркотични дроги, психотропни супстанции и прекурзори од член 215 став 2, перење пари и други приноси од казниво дело од значителна вредност од член 273; кривични дела шверцување мигранти од член 418-б од Кривичниот законик.

89 Став на судија од фокус-група во Скопје на 15.10.2018 г. и став на судија во фокус-група Гостивар на 22.10.2018 г.

Со постоењето на Вишиот управен суд, Врховниот суд de facto не може да ја врши неговата уставна надлежност за обезбедување на единството во примената на законите од страна на судовите.<sup>90</sup> Доведена е во прашање и функционалната и институционалната оправданост на Вишиот управен суд со оглед на фактот дека одлучува за 3 до 4% од вкупниот број на управни предмети.<sup>91</sup> Дополнително, управното судство може да се соочи со проблем со новопредложеното решение во однос на јавните седници, каде што јавната расправа е предвидена како правило, а не како исклучок.<sup>92</sup> Проблемот може да се јави доколку некој граѓанин од другите општини во РМ треба да дојде во Скопје, со што му се ограничува правото на пристап до суд.<sup>93</sup>

Судовите се соочуваат со проблем на недостаток на стручни соработници.<sup>94</sup> Дополнително беше нагласено дека е потребно и доекипирање и подобра ИТ-опрема во судовите. На дел од судовите им недостигаат дактилографи, информатичари, книговодители, а не добиваат дозвола за вработување од Министерството за финансии,<sup>95</sup> што е дополнително отежнато од фактот што не се почитува законската одредба за издвојување 0,8% од БДП за судовите како услов за независен судски буџет. Потребно е зајакнување на стручната служба на судовите, како и обуки на стручната служба и обучени лица кои вршат достава.

### 2.3.2 Опција: Нова организациска поставеност на судскиот систем и нови надлежности на судовите

- Дел од помалите судови што немаат доволно предмети во работата и мал број судии да станат одделенија на поголемите судови и судовите со добра локациска поставеност. Потребно е и во тие одделенија да постои архива и приемни одделенија, за да можат граѓаните да го остварат своето право и таму. Со добар распоред на претседателот на судот можат да се испраќаат судии да судат во одделенијата. На овој начин ќе се постигне економичност и за граѓаните и за судскиот буџет.
- Трите судови со основна надлежност, односно Основниот суд Кичево, Основниот суд Гевгелија и Основниот суд Кавадарци, што се разликуваат по приливот на предмети и вкупниот број предмети во работата, за разлика од другите судови со основна надлежност, потребно е да бидат судови со иста стварна надлежност како и судовите со проширена надлежност.<sup>96</sup> Во овие судови има и поголем број судии во однос на некои од судовите со проширена надлежност.

90 Интервју со правен експерт, 09.11.2018 година.

91 Интервју со правен експерт, 12.11.2018 година.

92 Ова решение е објавено на ЕНЕР..

93 Интервју со правен експерт, 12.11.2018 година.

94 Овој став беше искажан од сите судии на фокус-групите.

95 Овој став беше искажан од судиите во на фокус-групите.

96 Проширена надлежност на овие судови е дадена со предлог-измените што се усвоени од Владата на 108. седница на ден 12.12.2018 г., кои во декември 2018 година се во собраниска процедура.

- Дел од основните судови што имаат добра географска поставеност и не толку мал број предмети би требало да имаат зголемена стварна надлежност, меѓутоа не иста стварна надлежност како другите судови што имаат проширена надлежност. Оваа препорака треба да се разгледа наспроти можноста да дојде до спојување на два помали суда, со тоа што во една од општините би постоеле одделенија, така што судот би имал предмети во работата и доволен број судии за да има надлежност како суд со проширена надлежност.
- Делата за организиран криминал да се судат во повеќе центри, а не само во Одделението за организиран криминал и корупција во Основниот суд Скопје 1.
- Ревидирање на стварната надлежност на одделенијата за организиран криминал со тоа што делата што сега се во надлежност на одделението за организиран криминал да бидат во надлежност и во другите основни судови.
- Измени во поставеноста на управното судство, за што е неопходна дополнителна анализа и расправа, со оглед на присутните различни ставови.

Согласно статистичките податоци и спроведеното теренско истражување, како неопходност се наметна опцијата на нова мрежна поставеност со цел да имаме ефикасен судски систем и да се зголеми квалитетот на правдата.

*Со нова мрежна поставеност би се постигнала дисперзија на судската моќ, што, пак, би резултирало со спречување конфликт на интереси. Со новата мрежна поставеност ќе се оптимизираат и ќе се рационализираат трошоците и на судовите и на странките.*<sup>97</sup> Со окрупнување на судовите, со тоа што дел од судовите би станале одделенија, ќе се придонесе и за зајакнување на односните судови со кадар, особено со судии и стручни соработници кои во моментот недостигаат во судовите. Ваквото окрупнување на судовите би придонело и за подобра специјализација на судиите (и преку формирање на специјализирани судски одделенија во сите основни судови), како и за подобро извршување на судските услуги. **Најважно е дека со нова организациска поставеност и новата стварна надлежност ќе се подобри пристапот до суд на граѓаните.**

Потребно е мал број судови што имаат мал број предмети во работата да станат одделенија на најблиските, односно со најмала оддалеченост поголеми судови или судови со добра географска поставеност.<sup>98</sup> Со цел граѓаните да можат да ги остварат своите права и во одделенијата на поголемите судови, предлозите одеа во насока дека е **потребно и во тие одделенија да постои архива и приемен одделенија за да можат граѓаните да го остварат своето право и таму.**<sup>99</sup> Во однос на судење на предметите беше посочен примерот со одделението на Основен суд Гевгелија во

97 Став на судии од фокус-групите во Штип, Гостивар, Скопје и интервју со судии на 22.10.2018 г. и 12.11.2018 г.

98 На овој став се повеќето од испитаниците.

99 Предлог на судии од фокус-групата во Штип и фокус-групата во Скопје.

Валандово, што моментално функционира. Во ова одделение има судија за прекршоци и со добар распоред на претседателот на судот можат да се испраќаат судии да судат и за други предмети.<sup>100</sup> Беше нагласено дека со испраќањето на судии во одделенијата по потреба во определени судиски денови ќе се постигне економичност и за граѓаните и за судскиот буџет.

Дополнително, на тој начин ќе зајакнат судовите со екипираност и ќе се подобри квалитетот на судењата.<sup>101</sup> Ќе се отстранат пречките што се јавуваат и во однос на процесните закони, како што е формирање на Кривичен совет согласно член 25 од Законот за кривична постапка.<sup>102</sup> На ваквиот начин ќе се подобри и пристапот до суд на граѓаните со оглед на фактот дека во одделението можат да ги остваруваат своите права, вклучително целосно ефектуирање на можноста на остварување на можноста за судење во судските одделенија согласно член 23 став 4 од Законот за судови.

Со помалку судови во едно апелациско подрачје ќе се придонесе за уедначување на судската практика, а со тоа ќе се зголеми довербата во судството. Со ова решение ќе се искористи и капацитетот на судиите од помалите судови, во поголемите судови, бидејќи тие ќе имаат повеќе и посложени предмети за работа, а посложени предмети, од другата страна, и шансата ќе биде еднаква и за судиите кои сега се во помал и во поголем суд, бидејќи ќе имаат еднаков прилив на предмети и ќе постапуваат по еднаков број предмети, а сето тоа влијае на оценувањето на судиите.<sup>103</sup>

Доколку се оди во насока на изедначување на стварната надлежност на сите основни судови, во дел од помалите судови ќе недостига кадар од судии за да постапуваат по предметите, бидејќи дел од судовите со основна надлежност го немаат тој судски кадар.<sup>104</sup>

Беше препорачано и дека дел од основните судови што имаат добра географска поставеност и не толку мал број предмети би требало да имаат зголемена стварна надлежност, меѓутоа не и иста стварна надлежност како другите судови што имаат проширена надлежност.<sup>105</sup> Оваа препорака треба да се разгледа наспроти можноста да дојде до спојување на два помали суда, со тоа што во една од општините би постоеле одделенија, така што судот би имал предмети во работата и доволен број судии, за да има надлежност како суд со проширена надлежност.

100 Став на судии на фокус-групата во Штип (10.10.2018) и фокус-групата во Скопје (15.10.2018).

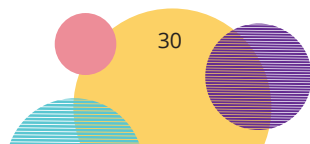
101 Став искажан од судија на фокус-групата во Штип на 10.11.2018 година.

102 Став искажан од судија на фокус-групата во Штип на 10.11.2018 година.

103 Став искажан на судија во фокус-групата во Штип на 10.11.2018 година. Во однос на подобра и поправична можност за оценување, беа размислувањата на сите судии од фокус-групите.

104 Согласно искажувањата на дел од учесниците од фокус-групите во Штип доколку се изедначи стварната надлежност, односно се прошири надлежноста и на основните судови со основна надлежност ќе недостига судиски кадар, бидејќи треба по предметите да постапуваат и судија за оцена на обвинителниот акт, совет, како и стечајни судии.

105 Како пример во фокус-групите во Штип и Скопје беше посочена стварната надлежност воспоставена со законот од 1995 година за дел од судовите со основна надлежност



На судовите со основна надлежност што имаат поголем прилив и вкупен број предмети во работа, како и доволен број судии треба да им се врати стварната надлежност и да имаат иста стварна надлежност како и судовите со проширена надлежност.<sup>106</sup> Со ваквата реорганизација ќе се овозможи и формирање на специјализирани судски оддели за детски криминалитет во сите основни судови. Дополнително, во судовите ќе има и доекипирање на кадар кој во моментот е во дефицит во определен број на основни судови. Ваквото решение ќе има импликации и врз администрацијата која моментално работи во помалите судови, но согласно Законот за судска служба,<sup>107</sup> со одлука на претседателот, бидејќи во тој случај би имало еден претседател, тие можат да се распределат или во одделенијата или во судот.

При одлучувањето за реорганизација на судската мрежа треба да се води сметка и за близината на судовите што би биле одделенија со друг суд, како и географската лоцираност на судовите и протоколот на луѓе и стоки на конкретното подрачје.<sup>108</sup>

Потребно е делата за организиран криминал да се судат во повеќе центри, не само во Одделението за организиран криминал и корупција во Основниот суд Скопје 1 со стварна надлежност за целата територија на РМ.<sup>109</sup> Со концентрација на судската моќ многу лесно се влијае во постапувањето и донесувањето на судските одлуки. На овој начин ќе се зајакне независноста и во однос на влијанијата на судството што ги имаат од судската елита.<sup>110</sup> Кога ќе имаме дисперзија во повеќе судови, влијанието би било помало, а би се постигнала поголема ефикасност и ажурност во постапувањето по овие предмети. Со ваквото решение дополнително ќе се растовари работата во Основниот суд Скопје 1, што, според статистиките, има најголем прилив на предмети споредбено со другите основни судови, најголем број на вкупно предмети во работата во споредба со сите судови во РМ.<sup>111</sup> Специјализирани одделенија за организиран криминал во повеќе центри ќе придонесе за поголема ефикасност во постапување со овие дела и поголем квалитет на постапките. Ваквото решение би имало финансиски импликации за обезбедување услови во судовите каде што ќе бидат специјализираните судски одделенија што постапуваат во однос на тие дела. Дополнително, дел од судовите веќе имаат искуство на постапување по ваков вид предмети.<sup>112</sup>

Во однос на стварната надлежност на одделенијата за организиран криминал, доколку се повеќе одделенија, треба да биде помала во однос на сегашното решение и стварна надлежност што е дадена на

106 Овде беа потенцирани Основниот суд во Гевгелија како граничен суд, Основниот суд во Кавадарци и Основниот суд во Кичево.

107 Член 47 од Законот за судска служба, „Службен весник на Република Македонија“, бр. 43/2014, 33/2015, 98/2015, 6/2016 и 198/2018.

108 Интервју со правен експерт, 09.11.2018 г., и став на судија искажан на фокус-групата во Скопје, 15.10.2018 г.

109 Со ваков став беа сите испитаници.

110 Интервју со правен експерт на 09.11.2018 г. и судија на 12.11.2018 г.

111 Интервју со судија на 12.11.2018 г. и ставови на судии во фокус-групата во Штип, Скопје и Гостивар.

112 Како примери беа посочени Основен суд Гевгелија и Основен суд Гостивар до 2006 година.



специјализираното судско одделение со измените на Законот од 2008 година. Дел од стварната надлежност што е согласно постојното решение во надлежност на специјализираното судско одделение за организиран криминал треба да премине во надлежност во судовите со проширена надлежност. Конкретно, во надлежност на сите судови со проширена надлежност треба да поминат делата неовластено производство и пуштање во промет на наркотични дроги, психотропни супстанции и прекурзори од член 215 став 2; перење пари и други приноси од казниво дело од значителна вредност од член 273; кривични дела шверцување мигранти од член 418-б од Кривичниот законик.<sup>113</sup>

Постојат и ставови дека најтешките дела треба да се дадат во надлежност на повисоките судови, односно апелациските судови, со цел да се подобри квалитетот на судењето, но само за ограничен број на кривични дела.<sup>114</sup>

Во однос на управното судство, мислењата се поделени. Дел од испитаниците сметаат дека Вишиот управен суд не треба да постои, односно оваа надлежност повторно да се префрли во Врховниот суд.<sup>115</sup> На овој начин Врховниот суд би ја остварил својата надлежност во обезбедување на единствена примена на законите. Меѓутоа, ова решение би имало импликации и врз работата на Врховниот суд. Дополнително, овде се јавува проблемот на судиите кои веќе се избрани во Вишиот управен суд. Дел од испитаниците се на став дека е потребно да има два паралелни система, односно редовно судство и управно судство.<sup>116</sup>

Во однос на екипираноста на судовите со новата организациска поставеност би имало финансиски импликации во однос на кадровската, техничката доекипираност, како и патните трошоци за патување на судиите. Меѓутоа, со оглед на фактот дека и вака поставен судскиот систем дополнително се соочува со проблемот на кадровска и техничка екипираност, долгорочно реорганизацијата е сепак подобро решение.

---

113 Став на судии од фокус-групата во Гостивар (22.10.2018) и фокус-групата во Скопје (15.10.2018 г.).

114 Интервју со правен експерт на 12.11.2018 г.

115 На овој став се дел од испитаниците од фокус-групите, како и правни експерти со кое е направено интервју.

116 Интервју со правен експерт, 09.11.2018 г.



## 3. СУДИИ И СУДИИ-ПОРОТНИЦИ

### 3.1. Анализа на меѓународните стандарди и препораки

Венецијанската комисија во својот Систематски преглед за европските стандарди за судската независност утврдува дека одлуките во врска со назначувањето/унапредувањето и оценувањето на судиите треба да бидат носени врз основа на заслуги, имајќи ги предвид квалификациите, интегритетот, способноста и ефикасноста на судиите.<sup>117</sup> На 22 октомври 2018 година Венецијанската комисија го објави мислењето за Законот за изменување и дополнување на Законот за судски совет и Законот за изменување и дополнување на Законот за судови.<sup>118</sup> Мислењето се однесува на последните законски измени од мај 2018 година и опфаќа три главни теми: принципите за дисциплинска одговорност на судиите, дисциплинските постапки и тела и оценувањето на судиите. Што се однесува на системот на регрутирање судии Венецијанската комисија ги упатува македонските власти на нејзините претходни мислења и релевантните европски стандарди. Во мислењето на Венецијанската комисија за нацрт-измените на Законот за судови и за правата и обврските на судиите и на судскиот совет на Црна Гора, Венецијанската комисија нагласува дека се потребни одредби за назначување судии со затворена судска кариера со строго дефинирани барања за судско искуство, позициите на судиите на Врховниот суд се единствениот исклучок.<sup>119</sup> Во составот на Врховниот суд и Уставниот суд треба да има судии со посебна експертиза во областа на човековите права.<sup>120</sup> Во голем број земји судиите се назначуваат врз основа на резултатите од испит, а во други земји се избираат од искусни

117 [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-JD\(2008\)002-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-JD(2008)002-e)

118 Венецијанска комисија, мислење за Законот за изменување и дополнување на Законот за судски совет и Законот за изменување и дополнување на Законот за судови, 22 октомври 2018 година, достапно на: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2018\)022-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)022-e).

119 Мислењето на Венецијанската комисија за нацрт-измените на Законот за судови и за правата и обврските на судиите и на судскиот совет на Црна Гора, достапно на [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)038-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)038-e).

120 Како тела во кои се утврдува судската практика. Мислењето за Босна и Херцеговина е достапно на следниот линк [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(1999\)078-e..](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(1999)078-e..)

практичари. *A priori* и двете категории на избор можат да иницираат прашања. Дискутабилно е дали испитот треба да биде единствената основа за избор или треба да се посвети внимание на личните квалитети и искуството на кандидатот. Што се однесува до изборот на судии од редот на искусни практичари, тоа би можело да предизвика несигурност во однос на објективноста на постапката за избор.<sup>121</sup>

Во однос на македонскиот контекст, Европската комисија<sup>122</sup> констатира дека државата треба да го деполитизира судскиот систем за назначување и унапредување во практиката, а не само во законот, оценувајќи дека одлуките за назначување и унапредување судии во основните судови стануваат појасно засновани на заслуги, но одлуките за назначување и унапредување на претседателите на судовите и судиите на повисоки судови и понатаму се подложни на политичките договори. Исто така, Европската комисија во своите Итни реформски приоритети (ИРП)<sup>123</sup> ја констатира потребата од процес на деполитизација на назначувањето и унапредувањето на судиите и јавните обвинители што треба да биде спроведено во практиката, а не само теоретски.

Што се однесува до квалитетот на правдата, оцената на Европската комисија<sup>124</sup> е дека начинот на кој се организира судскиот систем и структурата на кариерата на судиите води само кон формално донесување одлуки со цел да постигнат краткорочни цели за продуктивност, наместо вистинско решавање спорови, градење на стабилна судска практика, донесување на јасни, добро образложени пресуди и обезбедување на долгорочна правна сигурност во интерес на граѓаните. Тоа алудира на фактот дека годишната постапка за оценување на судиите треба да се ревидира поради тоа што има штетен ефект врз квалитетот на правдата. Ваквиот систем дава акцент само на продуктивноста на судиите, а не на квалитетот на нивната работа, компетентноста и услугата што ја даваат на граѓаните.

Изборот на кадри за судии и јавни обвинители исклучиво од Академијата за судии и јавни обвинители беше единствената исполнета препорака од делот на правосудството од првиот извештај на експертската група предводена од Прибе. Во вториот извештај на експертската група се нагласува доследното почитување на оваа препорака.<sup>125</sup>

Европската комисија во своите Итни реформски приоритети (ИРП) ја констатира потребата од воспоставување систем на учинок што ќе биде заснован на квалитативни и квантитативни стандарди што би служел како основа за кариерни унапредувања на судиите.<sup>126</sup>

121 Мислење на Венецијанска комисија за судски именувања, 2007 година, достапно на [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)028-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)028-e).

122 [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2015/20151110\\_report\\_the\\_former\\_yugoslav\\_republic\\_of\\_macedonia.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2015/20151110_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf).

123 [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/urgent\\_reform\\_priorities\\_mk.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/urgent_reform_priorities_mk.pdf).

124 [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2013/package/brochures/the\\_former\\_yugoslav\\_republic\\_of\\_macedonia\\_2013.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2013/package/brochures/the_former_yugoslav_republic_of_macedonia_2013.pdf).

125 Виша експертска група за системски прашања во врска со владеењето на правото, Процена и препораки на Вишата експертска група за системски прашања во врска со владеењето на правото 2017 г., достапни на [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/2017.09.14\\_seg\\_report\\_on\\_systemic\\_rol\\_issues\\_for\\_publication.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/2017.09.14_seg_report_on_systemic_rol_issues_for_publication.pdf).

126 [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/urgent\\_reform\\_priorities\\_mk.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/urgent_reform_priorities_mk.pdf).

Во однос судиите-поротници, ГРЕКО во последниот извештај од 2018 година препорачува да се преземат соодветни мерки во насока на јакнење на независноста, непристрасноста и интегритетот на судиите-поротници, меѓу другото, со воведување на специфични упатства и обуки за прашањата на етика, очекувано однесување, превенција на корупција и судир на интереси и други поврзани прашања.<sup>127</sup>

## 3.2. Состојбите во Република Македонија во однос на судиите и судиите-поротници

Во главата 3 од Законот за судовите се уредени прашањата за изборот на судиите и судиите-поротници, специјализацијата на судиите, распоредувањето од еден оддел во друг, како и привременото упатување на судиите во друг суд, распоредувањето на судиите во случај на укинување или реорганизација на суд.<sup>128</sup>

Главна, стандардите во воведниот дел на ова глава се усогласени во однос на стандардите на ЕУ за независност на судството. Тоа се трајниот мандат на судиите и одредбата каде што се предвидува дека судијата не може да биде преместен од еден суд во друг против негова волја. Меѓутоа, предвидено е дека судијата може по исклучок да биде распореден во друг судски оддел против негова волја со писмено образложена одлука на претседателот на судот, а по претходно прибавено мислење од општата седница на Врховниот суд на Република Македонија, кога тоа го бара зголемениот обем и предметот на работа во судот, но најдолго за време од една година. Исто така, по исклучок, судија на апелационен суд и на основен суд може да биде времено упатен, **но најдолго за време од една година** да суди во друг суд од ист степен или во понизок суд или од еден специјализиран оддел во друг, кога поради спреченост и изземање судија или поради значително зголемен обем на работа, намалена ажурност или поради сложеност на предметите е доведено во прашање тековното работење на судот.<sup>129</sup> Временското ограничување до една година придонесува за придржување до специјализацијата на судиите, меѓутоа се случуваше судиите да бидат упатувани повеќепати во друг суд.

Критики во јавноста имаа и честите менувања на годишните распореди, особено во Основниот суд Скопје 1. Во Стратегијата за реформи на правосудниот сектор во поглед на подобрување на квалитетот на правдата се предвидува да се зголеми специјализацијата на судиите и да се ограничи можноста за прераспоредување на судиите во различни сектори во рамките на судовите, практика што често се користи во Основниот суд Скопје 1 и во Врховниот суд.<sup>130</sup> Ваквата мерка од Стратегијата е констатирана и во последниот

<sup>127</sup> <https://rm.coe.int/-/80-18-22-16808cc861>.

<sup>128</sup> „Закон за судови, „Службен весник на Република Македонија“, бр. 58/2006, 62/2006, 35/2008, 150/2010, 83/2018 и 198/2018.

<sup>129</sup> Ибид.

<sup>130</sup> Стратегија за реформа на правосудниот сектор за периодот 2017-2022 година, достапна на <http://www.pravda.gov.mk/Upload/Documents/2017-2022.pdf>

извештај на Европската комисија за РМ.<sup>131</sup> Согласно Стратегијата, новите законски одредби за Годишниот распоред за работа треба да овозможат да се воспостави профилот на судија за постапување по одредени видови предмети, при што ќе се внимава на соодносот на сложеноста на предметот со искуството на судијата, поточно со судискиот стаж на судијата.<sup>132</sup> Во Стратегијата е предвидена мерка за законски основи и ограничувања за вонредно менување на Годишниот распоред за работа на судиите во текот на годината.<sup>133</sup>

Од спроведените фокус групи произлезе потребата во законот да се даде можноста по барање од самиот судија, таа/тој да може да биде прераспределен во друг суд, односно да се овозможи мобилност на судиите не само со делегирање од страна на Судскиот совет.

Најголеми дилеми во однос на Законот за судови претставуваат токму прашањата за избор и унапредување судии.

Во Стратегијата е предвидено воведување критериуми за унапредување што ќе бидат во корелација со судискиот стаж, тежината, видот и комплексноста на предметите, професионалното оценување.<sup>134</sup> Во однос на моменталната состојба во Стратегијата е констатирано дека Судскиот совет без одредена аргументација одлучува и објавува кои судии се унапредени (избрани во повисок суд), без да се наведат причините заради кои тие судии се сметаат за најдобри.

Согласно Законот за судови, судиите и судиите-поротници ги избира и ги разрешува Судскиот совет на РМ.<sup>135</sup> Општите услови што треба да ги исполнуваат судиите се уредени во член 45 од Законот за судови, додека посебните услови за избор на судии се уредени во член 46 од Законот за судови. Условите и постапката за избор на претседател се уредени во член 47 од Законот.

*Спроведеното теренско истражување укажува на проблем во однос на условите за избор и унапредување судии.*

Во однос на изборот на судии, мислењата беа поделени. Дел од испитаниците сметаат дека треба да им се остави простор за влез надвор од Академијата за судии и јавни обвинители и на стручните соработници со поголем стаж во судовите.<sup>136</sup> Како проблем за пријавување на голем

131 Извештај на Европската комисија за Република Македонија за 2018 година, достапен на <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-report.pdf>.

132 Стратегија за реформа на правосудниот сектор за периодот 2017-2022 година, достапна на <http://www.pravda.gov.mk/Upload/Documents/2017-2022.pdf>.

133 Стратегија за реформа на правосудниот сектор за периодот 2017-2022 година, достапна на <http://www.pravda.gov.mk/Upload/Documents/2017-2022.pdf>.

134 Стратегија за реформа на правосудниот сектор за периодот 2017-2022 година, достапна на <http://www.pravda.gov.mk/Upload/Documents/2017-2022.pdf>.

135 Член 41 и 42 од Законот за судови, „Службен весник на Република Македонија“, бр. 58/2006, 62/2006, 35/2008, 150/2010, 83/2018 и 198/2018.

136 Беше нагласен десетгодишен стаж.

број стручни соработници во АСЈО беа наведени критериумите за влез во АСЈО.<sup>137</sup> Дел од испитаниците сметаа дека е потребно влезот да биде исклучиво преку Академијата.<sup>138</sup> *Како причини наведоа дека концептот на Академијата е добро замислен, иако е потребно подобрување на програмите и воведување на повеќе практична настава.* Според нив, знаењето што можат идните кандидати да го стекнат за судии, нема да може да се постигне само со пишување пресуди во канцеларии, како што е случај со стручните соработници. Што се однесува за влез на другите правни практичари, дел од испитаниците сметаа дека вака поставен системот не треба да се дозволи влез само на обвинители, затоа што, иако согласно со постојното решение и тие посетуваат обука во АСЈО, сепак, според нив, тие се странки во постапката и немаат искуство за пишување пресуди.<sup>139</sup> Имаше и предлози за влез на други правни практичари, судии на меѓународен суд и професори по право, но во повисоките инстанции на судството.<sup>140</sup> Постојат и мислења за промена на концептот за влез во Академијата за судии и јавни обвинители. Односно, беше нагласено дека е потребно да се отвори АСЈО за сите правни професии. Беше предложено воведување на државна квота што ќе биде финансирана од страна на државата, а сите други да си ја платат цената за влез и за следење на наставата.<sup>141</sup> На годишно ниво да се прима по потреба, но не по потреба на судовите и систематизацијата на работните места. Секој што ќе ги исполни условите да влезе во Академијата да има можност да влезе. Во овој случај да не се следи временскиот редослед на доставување на листите од АСЈО за избор. Во прилог на ова беше нагласено дека обвинителите по правило треба да следат иста обука како и адвокатите, бидејќи се странки во постапката.<sup>142</sup>

Во однос на критериумите за унапредување, сите испитаници сметаат дека е потребно зголемување на судискиот стаж за унапредување на судиите. *Иако стажот не е пресуден во однос на знаењето, ефикасноста и интегритетот на судијата, сепак е добар индикатор дека односниот судија има доволно искуство за да може да ги оценува и да одлучува за одлуките на пониските судови.*<sup>143</sup> Дополнително, унапредувањето на судиите не треба да се врзува само за две последователни оценки на судијата. Врзувањето за две години е проблематично од аспект дека има судии кои работеле како судии долг временски период и потребно е да се цени нивната целокупна работа.<sup>144</sup>

Дел од испитаниците нагласија дека судиите во управното судство се попривилегирани.<sup>145</sup> Најнапред, влез во управното судство е можен директно

137 Просекот како услов и познавањето на странски јазик е сменето со Измените и дополнувањата на Законот за академија за судии и јавни обвинители од септември 2018 година.

138 На овој став беа дел од судиите од фокус-групите во Штип и во Гостивар.

139 Став на судија од фокус-групата во Штип, 10.10.2018 г..

140 Со ваков став беа дел од судиите на фокус-групите.

141 Интервју со правен експерт, 12.11.2018 година

142 Интервју со правен експерт, 12.11.2018 година

143 На ваков став беа сите судии-учесници во фокус групите и сите интервјуирани судии и експерти.

144 Став на судија од фокус-групата во Гостивар, 22.10.2018 година, и судија во фокус-групата во Скопје, 15.10.2018 година.

145 На овој став беа судиите од фокус-групите во Штип, Гостивар, Битола и дел од судиите и правните експерти кои се интервјуирани.

од државен орган, а вака поставен системот дава најголема привилегија за унапредување, со оглед на потребните години стаж. Критиките одеа во насока дека на судија кој завршил Академија за судии и јавни обвинители му треба четири години работно искуство за да биде избран во Управниот суд, додека влез во Управниот суд имаат и правниците кои работат во државен орган со петгодишно работно искуство. На овој начин се олеснува влезот надвор од АСЈО, а судиите од основните судови, некои од нив и со завршена академија, се во понеповолна положба. Истата критика се однесуваше и на влезот во Вишиот управен суд. Според постојното решение, судија од Управен суд, како првостепен специјализиран суд, може директно да биде избран во Врховниот суд како највисок суд. Дополнително, тоа е проблематично, бидејќи во Врховниот суд нема управна материја. Со ваквиот начин на избор и унапредување може да се стигне и до Врховен суд без претходно искуство во граѓанска или во кривична материја. Постои и став дека е потребно и влез од државен орган, односно од управата во Управното судство, бидејќи тие најдобро го познаваат функционирањето на управата и на управната материја.<sup>146</sup> Во оваа насока, доколку се оди на влез исклучиво преку Академијата за судии и јавни обвинители, потребно е приспособена програма за Управното судство.<sup>147</sup>

Критики се упатени и на практиката на Судскиот совет во однос на унапредувањето на судиите, во насока на поголема транспарентност во однос на критериумите од кои се воделе за избор на одреден кандидат, а не друг.<sup>148</sup> Одлуките треба добро да се образложат и јавно да се објават со цел да биде запознаена и јавноста и стручната фела.<sup>149</sup>

Мислењата во однос на избор на претседател на односниот суд се поделени.<sup>150</sup> Дел од стручната јавност смета дека изборот на претседател треба да се ограничи на односниот суд. Придобивки од ваквото решение се тоа што претседателот избран на тој начин најдобро ја познава работата на судот, може стварно и функционално да постапува по конкретните предмети во конкретен суд.<sup>151</sup> Постојат и ставови дека е потребно да не се ограничува изборот на претседател само на судиите од односниот суд. Може и судија од друг суд добро да ја организира работата во судот во кој се избира. Изборот на претседател, пред сè, зависи од личноста. Меѓутоа, потребно е да се наведе точно во законот што се овластувањата на претседателот и организирањето на судовите и судиите.<sup>152</sup>

Во Стратегијата е предвидено дефинирање на критериумите за избор на судија-поротник, како и зголемување на надоместокот предвиден за нивната работа.<sup>153</sup> Во измените на Законот за судови од мај 2018 година

<sup>146</sup> Интервју со правен експерт, 12.11.2018 година.

<sup>147</sup> Интервју со правен експерт, 12.11.2018 година.

<sup>148</sup> Овој став беше искажан од дел од судиите на фокус-групите во Штип, Скопје и Гостивар.

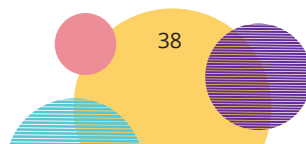
<sup>149</sup> Став на судија од фокус-групата во Гостивар, 22.10.2018 г.

<sup>150</sup> Согласно мислењата искажани од теренското истражување ставовите на сите судии беа поделени, како и мислењата на интервјуираните судии.

<sup>151</sup> Интервју со судија.

<sup>152</sup> Став на судија од фокус-групата во Гостивар, 22.10.2018 г.

<sup>153</sup> Стратегија за реформа на правосудниот сектор за периодот 2017-2022 година со Акциски план, достапна на: <http://www.pravda.gov.mk/Upload/Documents/2017-2022.pdf>.

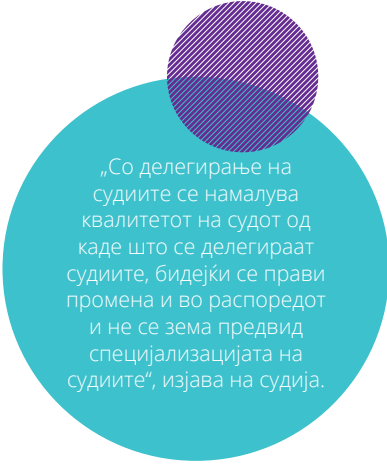


се подигнаа условите да се стане судија-поротник (вклучувајќи и полагање тестови за интегритет), а исто и согласно последните предложени измени е предвидено Кодексот за судската етика за судии и судии-поротници да го донесува Врховниот суд, така што истите одредби би се применувале и на нив.

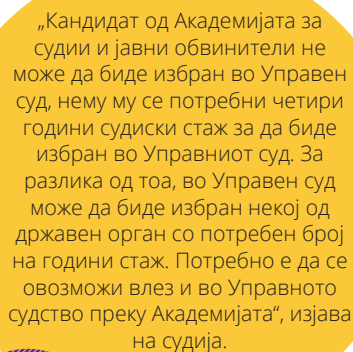
### 3.3. Опции во однос на изборот и унапредувањето на судиите и нивното влијание

#### 3.3.1. Опција – Постојното решение во однос на изборот и унапредувањето на судиите, распоредувањето од еден оддел во друг, како и привременото упатување на судиите во друг суд

Согласно анализата на состојбите во оваа област и спроведените теренски истражувања елаборирани погоре, ваквата опција ќе придонесе за дополнително растење на недовербата во правосудниот систем како од граѓаните, така и од стручната фела. Ваквата опција не ги адресира и ставовите на судиите.



„Со делегирање на судиите се намалува квалитетот на судот од каде што се делегираат судиите, бидејќи се прави промена и во распоредот и не се зема предвид специјализацијата на судиите“, изјава на судија.



„Кандидат од Академијата за судии и јавни обвинители не може да биде избран во Управен суд, нему му се потребни четири години судиски стаж за да биде избран во Управниот суд. За разлика од тоа, во Управен суд може да биде избран некој од државен орган со потребен број на години стаж. Потребно е да се овозможи влез и во Управното судство преку Академијата“, изјава на судија.

„Судиите од Управното судство се привилегирани во унапредувањето. Судија од Управен суд како првостепен суд може да биде директно избран во Врховниот суд. Дополнително во Врховниот суд работат кривична и граѓанска материја на која не работеле“, изјава на судија.

„Не е во ред млад судија со четири години стаж да одлучува по жалба за мојата одлука. Потребно е зголемување на годините стаж, што, иако не се пресудни, претставуваат добар индикатор за познавањето на судијата и добар индикатор дека може правилно да одлучи со оглед на неговото и работно и животно искуство“, изјава на судија.

Дополнително, со ваквото решение не се адресираат препораките дадени од извештајот на Прибе, препораките во меѓународните извештаи, како и определбите во Стратегијата за реформа на правосудниот сектор за периодот 2017-2022 година.

### 3.3.2. Опција – Промена на одредбите што се однесуваат на изборот и унапредувањето на судиите, распоредувањето од еден оддел во друг, како и привременото упатување на судиите во друг суд

- Ограничување на можноста за упатувања и распоредување во друг оддел;
- Судиите со две години стаж да судат полесни предмети;
- Воведување можност за прием во Управниот суд од Академијата;
- Ревидирање на критериумите за унапредувања;
- Зголемување на годините судиски стаж за унапредување на судиите;
- Укинување на можноста за директно унапредување од Управниот суд во Врховниот суд.



Голем дел од проблемите во овој дел лоцирани во меѓународните извештаи, мислења, Стратегијата за реформа на правосудниот сектор и спроведеното теренско истражување, се надминуваат со предложените законски измени објавени на ЕНЕР.<sup>154</sup>

Согласно Стратегијата, новите законски одредби за Годишниот распоред за работа треба да овозможат да се воспостави профилот на судија за постапување по одредени видови предмети, при што ќе се внимава на соодносот на сложеноста на предметот со искуството на судијата, поточно со судискиот стаж на судијата.<sup>155</sup> **Ваквата определба од Стратегијата е адресирана и со воведување на категоријата млади судии, согласно предложените законски измени.**<sup>156</sup> Проценето е дека периодот од две години е доволен за постигнување на доволна судиска стручност на младите судии да можат да бидат вклучени во редовниот распоред на тековни предмети, а согласно препораката од Оценската мисија на ТАИЕКС за обука на судии и јавни обвинители од 23.04.2018 година.<sup>157</sup> Од теренското истражување исто така произлезе дека е потребно новоизбраните судии да судат полесни предмети.

Што се однесува на мерката предвидена со Стратегијата за законски основи и ограничувања за вонредно менување на Годишниот распоред за работа на судиите во текот на годината, оваа мерка не е предвидена во предложените измени на Законот за судови.<sup>158</sup> Меѓутоа, од податоците добиени од теренското истражување се укажува на фактот дека ваквото привремено ограничување може да предизвика проблеми во практиката, бидејќи понекогаш судовите имаат потреба од почесто менување на годишниот распоред.<sup>159</sup>

Проблемите што се јавуваат со повеќекратното упатување на судиите во друг суд и распоредувањата во друг оддел се лоцираат со предложените измени, односно предвидуваат дека по истекот на времето за кое судијата е упатен да работи во друг суд или друг специјализиран оддел задолжително се враќа на работа во судот, односно во специјализираниот оддел од кој е упатен.<sup>160</sup>

По предлог на Венецијанската комисија се воведуваат гаранции во случај на упатување на судиите во друг суд или распоредување во понизок суд заради определени ситуации. Во постојниот закон се предвидува дека

154 Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за судови, објавен на ЕНЕР, 09.11.2018 година,

[https://ener.gov.mk/default.aspx?item=pub\\_regulation&subitem=view\\_reg\\_detail&itemid=kLr1ETMDCC9xjhgAz2g==](https://ener.gov.mk/default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_reg_detail&itemid=kLr1ETMDCC9xjhgAz2g==).

155 Стратегија за реформа на правосудниот сектор за периодот 2017-2022 година, достапна на <http://www.pravda.gov.mk/Upload/Documents/2017-2022.pdf>.

156 Ибид.

157 Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за судови, објавен на ЕНЕР, 09.11.2018 година,

[https://ener.gov.mk/default.aspx?item=pub\\_regulation&subitem=view\\_reg\\_detail&itemid=kLr1ETMDCC9xjhgAz2g==](https://ener.gov.mk/default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_reg_detail&itemid=kLr1ETMDCC9xjhgAz2g==).

158 Стратегија за реформа на правосудниот сектор за периодот 2017-2022 година, достапна на <http://www.pravda.gov.mk/Upload/Documents/2017-2022.pdf>.

159 Како причини беа наведени пензионирањето на определени судии.

160 Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за судови, објавен на ЕНЕР, 09.11.2018 година,

[https://ener.gov.mk/default.aspx?item=pub\\_regulation&subitem=view\\_reg\\_detail&itemid=kLr1ETMDCC9xjhgAz2g==](https://ener.gov.mk/default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_reg_detail&itemid=kLr1ETMDCC9xjhgAz2g==).

судија може да биде упатен или распределен најмногу една година. На предлог на Венецијанската комисија се воведува и ограничување до кога ќе се смета таа една година. **Со предложеното решение, упатувањето и распоредувањето ќе биде најмногу еднаш во пет години.** Со ваквото решение се оневозможува упатувањето и распоредувањето да се користат како форма на притисок.<sup>161</sup>

Што се однесува на правната заштита на судиите за определени мерки што се преземаат кон судиите, се воведува правото на приговор до општата седница на Врховниот суд како еден вид гаранција. Затоа што во процесот на измена досега во Законот за судски совет постоеше гаранција за право на приговор во случај на разрешување или дисциплинска одговорност, но за други мерки што се преземаат кон судиите е пропуштено да биде изрегулирано. Ваквата гаранција се става во Законот за судовите.<sup>162</sup>

**Можноста за мобилност на судиите, односно можноста за конкурирање во друг суд од ист степен е исто така предвидена во предложените измени на законот.** Со измените е предвидено, судија кој е избран за подрачјето на еден основен суд по истек на четири години непрекинат судиски стаж во односниот суд може да биде избран за подрачјето на друг основен суд и судија кој е избран за подрачје на еден апелационен суд по истек на шест години непрекинат судиски стаж во односниот суд може да биде избран за подрачјето на друг апелационен суд врз основа на критериумите што се предвидени за избор во апелационен суд.<sup>163</sup>

Од спроведеното теренско истражување произлегува дека **предложените измени делумно ги задоволуваат потребите на судството во однос на критериумите за избор на судии.**

Со овие измени се овозможува влез во судството исклучиво преку Академијата за судии и јавни обвинители. Во овој контекст и влезот во управното судство ќе биде преку Академијата.<sup>164</sup> Во оваа насока потребно е да се предвиди посебна програма во Академијата што ќе биде приспособена за кандидатите кои сакаат да конкурираат во Управниот суд.<sup>165</sup> Единствен исклучок од ова е изборот на судија од Европскиот суд

161 Излагање на министерката за правда, проф. д-р Рената Десковска, на тркалезната маса за работната верзија на „Анализата за проценка на влијанието на регулативата на Законот за судови“, 11.12.2018 г.

162 Излагање на министерката за правда, проф. д-р Рената Десковска, на тркалезната маса за работната верзија на „Анализата за проценка на влијанието на регулативата на Законот за судови“, 11.12.2018 г.

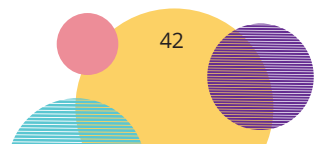
163 Член 16 од Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за судови објавен на ЕНЕР на 09.11.2018 година

164 Во член 16 од Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за судови објавен на ЕНЕР на 09.11.2018 година е предвидено:

За судија на Управниот суд може да биде избрано лице кое ја завршило почетната обука за судии и јавни обвинители или има работно искуство од најмалку четири години непрекинат судиски стаж како судија во основен суд до моментот на пријавувањето за избор и кое од страна на надлежен орган е оценето со позитивна оценка, согласно Законот, и е меѓу првите пет ранжирани кандидати на огласот.

За судија на Вишиот управен суд може да биде избрано лице кое има работно искуство од најмалку шест години непрекинат судиски стаж како судија во апелационен или во Управниот суд до моментот на пријавувањето за избор и кое од страна на надлежен орган е оценето со позитивна оценка, согласно Законот, и е меѓу првите пет ранжирани кандидати на огласот.

165 Интервју со правен експерт, 12.11.2018 година.



за човекови права, кој доколку ги исполнува општите критериуми за избор на судија може да конкурира во сите степени на судството.<sup>166</sup> Со ова се адресираат препораките дадени во извештаите на експертската група предводена од Прибе и препораките дадени од Оценската мисија на ТАИЕКС за обука на судии и јавни обвинители од 23.04.2018 година. Потребно е дополнително да се унапреди обуката во Академијата за судии и јавни обвинители со воведување на поголема практична настава и симулација на судења.<sup>167</sup>

**Судиите се на став дека е потребно да се зголемат годините стаж потребни за унапредување на судиите.**<sup>168</sup> Во Стратегијата е предвидено воведување критериуми за унапредување што ќе бидат во **корелација со судискиот стаж**, тежината, видот и комплексноста на предметите, професионалното оценување.<sup>169</sup> Во предложените измени на Законот се предвидени истите години стаж како и постојното решение. *Со предложените измени не се лоцираат мерките предвидени во Стратегијата, како и реакцијата на судиите кои сметаат дека, иако стажот не е пресуден во однос на знаењето, ефикасноста и интегритетот на судијата, сепак е добар индикатор дека односниот судија има доволно искуство за да може да ги оценува и да одлучува во однос на одлуките на пониските судови.* Зголемување на годините стаж потребни за унапредување ја зајакнува довербата на судиите во однос на одлуките на повисоките судови.

Покрај тоа, за сите степени на судството се предвидува можност Судскиот совет да избира судија од првите пет рангирани кандидати, според законски критериуми, пријавени на конкурсот, имајќи го предвид неговото дискрециско право за избор на судија.<sup>170</sup> Со ова решение се остава простор Судскиот совет de facto да врши избор на судиите, а не само да назначува. Меѓутоа, овде мора да се има предвид досегашната практика на Судскиот совет за (не)образложување на пресудите. *Одлуките во врска со (не) изборот на судии треба да бидат детално елаборирани и образложени со цел да не се остава простор за недоверба како во однос на одлуките, така и во однос на целокупниот правосуден систем.* Потребно е и да се изгради практика на Судскиот совет во однос на применувањето на овие критериуми со цел јакнење на довербата во овој орган.

Во предложените законски измени во однос на критериумите за избор на претседател на суд се зголемуваат годините стаж, односно од четири години стажот се зголемува на шест години. Со измените останува концептот на избор на претседател со непрекинат судиски стаж во суд од ист или од повисок степен. Во овој случај му се остава правото на избор на Судскиот совет од првите три рангирани кандидати. *И во овој случај е потребно образложување на одлуките од страна на судскиот совет за (не)избор на кандидатите и градење практика за применување на овие критериуми.*

<sup>166</sup> Член 16 од Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за судови објавен на ЕНЕР на 09.11.2018 година.

<sup>167</sup> Согласно истражувањата од теренското истражување.

<sup>168</sup> Сите судии од теренското истражување имаа ваков став.

<sup>169</sup> Стратегија за реформа на правосудниот сектор за периодот 2017-2022 година, достапна на <http://www.pravda.gov.mk/Upload/Documents/2017-2022.pdf>.

<sup>170</sup> Ибид.

Со новиот концепт на оценување, предложен во нацрт-законот за изменување и дополнување на Законот за Судски совет,<sup>171</sup> предвидено е дека оценувањето на вкупните квантитативни и квалитативни резултати од работата на судијата се врши кога судијата конкурира за избор во друг суд од ист степен, во повисок суд или за претседател на суд. Предложените законски измени на Законот за судови се во согласност со овој концепт, односно еден од условите за избор во суд од ист степен, повисок суд или претседател на суд е кандидатот да биде оценет со позитивна оцена од надлежен орган.<sup>172</sup> Ваквата определба е во согласност и со мислењата од теренското истражување, со кои се нагласува дека судиите се позадоволни доколку се зема предвид нивното повеќегодишно работење, а не само последните две оценувања.

---

171 Предлог-закон за изменување и дополнување на законот за Судски совет објавен на ЕНЕР на 10.11.2018 година, достапен на [https://ener.gov.mk/default.aspx?item=pub\\_regulation&subitem=view\\_reg\\_detail&itemid=zGY7k5safPL8Qo4yOHyKTA==](https://ener.gov.mk/default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_reg_detail&itemid=zGY7k5safPL8Qo4yOHyKTA==).

172 Член 16 и член 17 од Предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за судовите објавен на ЕНЕР на 09.11.2018 година.

## 4. ПРЕСТАНОК И РАЗРЕШУВАЊЕ ОД СУДИСКАТА ФУНКЦИЈА

### 4.1. Анализа на меѓународните документи, препораки и стандарди

Според Препораката CM/REC(2010)12 од Советот на Европа<sup>173</sup>, дисциплинска постапка може да се поведе кога судиите нема да успеат да ги извршат своите должности на ефикасен и соодветен начин. Таквите постапки треба да ги спроведе независен орган или суд со сите гаранции за правично судење и да му се даде на судијата право да ја оспори одлуката и санкцијата. Дисциплинските санкции треба да бидат пропорционални.

Европската комисија во нејзиниот извештај за напредок од 2013 година проценува дека законодавството со кое се регулира разрешувањето на судиите сè уште треба да се измени со цел да биде прецизно и предвидливо.<sup>174</sup> Имплементацијата на Стратегијата за правосудство е во тек и релевантните препораки на Венецијанската комисија во врска со системот за дисциплинирање и разрешување на судиите беа опфатени со донесувањето на првата група измени на Законот за Судскиот совет и укинувањето на Советот за утврдување факти. Европската комисија препорача државните власти да усвојуваат и да спроведуваат мерки вклучени во Стратегијата за судски реформи за системите за назначување и унапредување во правосудството и да го штитат судството од политичко влијание. Советот за утврдување факти беше укинат во јануари 2018 година, а Законот за Судски совет беше изменет за да ги врати одговорностите на Судскиот совет во врска со дисциплината и разрешувањето на судиите, во согласност со мислењето на Венецијанската комисија за 2015 година.<sup>175</sup>

<sup>173</sup> <https://rm.coe.int/16807096c1..>

<sup>174</sup> [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2013/package/brochures/the\\_former\\_yugoslav\\_republic\\_of\\_macedonia\\_2013.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2013/package/brochures/the_former_yugoslav_republic_of_macedonia_2013.pdf).

<sup>175</sup> Извештај на Европската комисија за Република Македонија, април 2018 година, достапен на: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-report.pdf>.

Венецијанската комисија во своето мислење во 2015 година<sup>176</sup> ги констатира измените на Законот за судови од 2015 година како „добредојдени случувања“ што водат во однос на отстранување на двојноста на основите за отповикување судии што постоел во дотогашниот систем. Со овие измени единствената основа за отповикување е сериозен дисциплински престап, а исто така воведувањето категоризација на несоодветно однесување во три групи: мали, тешки и сериозни довело до појасна категоризација на дисциплинските прекршоци. Во поглед на наведувањето на прекршоците во Законот за судови како основа за поведување на дисциплинска постапка, Венецијанската комисија смета дека многу од нив се формулирани на нејасен начин. Како пример за нејасна основа се наведува дека судијата може да подлежи на дисциплинска постапка доколку „предизвика потешки нарушувања во работењето на судот“. Ваквите формулации можат да ја отворат вратата кон злоупотребливи толкувања и се опасни за судската независност. Второ, многу дисциплински прекршоци се преклопуваат. Така, на пример, во Законот за судови се утврдуваат четири вида повреди што вклучуваат надминување на процедуралните временски ограничувања и три вида повреди што се однесуваат на несоодветно однесување на судијата надвор од работниот контекст. Таквите преклопни ризици, според Венецијанската комисија, би можеле да создадат голема конфузија во практиката. Во тој поглед, Венецијанската комисија предлага во Законот за судовите да се воведат општа клаузула што би барала дисциплинските тела да го земат предвид степенот на вина на судијата.

Со предлог на Законот за изменување и дополнување на Законот за судовите од мај 2018 година беа направени измени во однос на основите за одговорност на судиите.<sup>177</sup> Меѓутоа, овие измени не ги задоволија очекувањата на судиите.

Во извештајот на ГРЕКО се нагласува дека препораката „дисциплинските повреди што важат за судиите јасно да се дефинираат и опсегот на санкции да се прошири со цел да се обезбеди поголема пропорционалност и разрешувањето судија да биде возможно само за најсериозните видови повреди со цел да се спречи можноста судијата да биде разрешен само доколку се утврди дека една од неговите одлуки го прекршува правото на судење во разумен рок“ е делумно спроведена. ГРЕКО забележува дека сè уште можат да се најдат многу широко дефинирани повреди – како што се „нестручно, ненавремено или невнимателно извршување на судиската функција“ (дело што често се користи во практиката) – во член 75, што сега опфаќа 11 елементи (10 опфаќаше за време на посетата на државата). Покрај тоа, во однос на вториот дел од препораката, член 75 сè уште го предвидува видот ситуации што препораката бара да се укинат (одлука со која се кршат член 5 и 6 од Европската конвенција за човекови права). Општо земено, иако постојат извесни подобрувања во однос на опсегот на прекршоци и санкции и автоматските санкции се укинати, некои важни елементи од двата дела од оваа препорака, всушност, не се решени.<sup>178</sup>

<sup>176</sup> Мислење на Венецијанска комисија за законите за дисциплинска одговорност и оценување на судиите, декември 2015 година, достапно на: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)042-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)042-e)

<sup>177</sup> Законот за изменување и дополнување на Законот за судовите, достапен на: <http://sobranie.mk/downloaddocument.aspx?id=afc3055f-2f1a-4599-a4ce-326a9ae5d9d9&t=pdf>.

<sup>178</sup> Извештај на ГРЕКО, Четврти круг на евалуација, Превенција на корупција во однос на пратениците, судиите и обвинителите, 22 јуни 2018 година, достапен на <https://rm.coe.int/-/80-18-22-/16808cc861>.

На 22 октомври 2018 година Венецијанската комисија го објави мислењето за Законот за изменување и дополнување на Законот за судски совет и Законот за изменување и дополнување на Законот за судови.<sup>179</sup> Мислењето се однесува на последните законски измени од мај 2018 година и опфаќа три главни теми: принципите за дисциплинска одговорност на судиите, дисциплинските постапки и тела и оценувањето на судиите. Што се однесува на другите аспекти (како што се системот на регрутирање судии, составот на Судскиот совет итн.) Венецијанската комисија ги упатува македонските власти на нејзините претходни мислења и релевантните европски стандарди.<sup>180</sup>

Венецијанската комисија измените ги оцени позитивно, меѓутоа даде и конкретни препораки за следни измени и подобрување на законските текстови. Согласно Венецијанската комисија, потребно е да се допрецизира функцијата на филтер во новиот систем на дисциплинска постапка. Треба да се допрецизира улогата на седница на Советот во однос на Комисијата за утврдување одговорност на судија и претседател на суд и Советот за жалба (дали судскиот совет е обврзан од предлогот на Комисијата и кој ја има конечната одлука во случајот за дисциплинска постапка во случај кога Советот за жалба ќе го врати предметот со насоки); потребно е да се разгледа во кои предмети е потребно двотретинско мнозинство во Судскиот совет и што кога не е постигнато ова мнозинство. Ефективноста на системот на оценување треба да се ревидира по определен тест-период; осмислувањето на системот на оценување може да ја направи и Судскиот совет; треба да се допрецизира улогата на вонредните оценувања во процесот на унапредување. Член 75 и 76 од Законот за судови треба да се преформулираат со цел да се избегне паралелизам и да се рефлектира дистинкцијата направена со Уставот помеѓу „нестручно и несовесно вршење на судиската функција“ и „потешка дисциплинска повреда“; во законот мора да биде јасно дека разрешувањето на судијата за професионална грешка е можно само доколку се утврдат два предуслова: вината на засегнатиот судија (во форма на намера или очигледна небрежност) и тежината на грешката и нејзините последици. Во секој случај, индивидуално судиите не треба да имаат одговорност за лошото функционирање на судскиот систем во целина. Иако судиите мораат да ја применуваат судската практика на Европскиот суд за човекови права, тие не треба да бидат казнети за грешки во извршувањето на оваа задача. Кога Европскиот суд ќе утврди повреда на Конвенцијата во случај со кој се постапува од страна на судија, тоа никогаш не треба автоматски да води до разрешување на судијата или до намалување на вкупната оцена во процесот на оценување на работата на судијата.

179 Венецијанска комисија, мислење за Законот за изменување и дополнување на Законот за судски совет и Законот за изменување и дополнување на Законот за судови, 22 октомври 2018 година, достапно на: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2018\)022-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)022-e).

180 Ибид., стр. 4.



## 4.2. Состојбите во Република Македонија во однос на основите за одговорност на судиите

Основите за престанок и разрешување на судиите се уредени во Уставот.<sup>181</sup> Во поглавје 5 од Законот за судови детално се разработени основите за престанок и разрешување од судиската функција.<sup>182</sup>

Дисциплинската одговорност на судиите е уредена со два различни закона, Законот за судовите и со Законот за ССРМ. Некои од основите за дисциплинска одговорност се непрецизни и се преклопуваат, што доведува до конфузија и субјективност при водењето на постапката и изрекувањето на санкциите. Се забележува и тоа дека не постои директна поврзаност меѓу некои од дисциплинските повреди и вината кај судијата како поединец. Сето тоа доведува до непостоење на вистинската рамнотежа меѓу одговорноста и независноста на судиите.<sup>183</sup> Во Стратегијата за реформа на правосудниот сектор е предвидено воспоставување на функционални и транспарентни механизми за одговорност на судиите и јавните обвинители, воспоставување на објективни и мерливи критериуми за утврдување одговорност на судиите и јавните обвинители, плурализација на санкциите, разрешување само за потешки и континуирани дисциплински повреди.<sup>184</sup>

Основите за одговорност на судиите, утврдени во Законот за судови, беа сменети во мај 2018 година, со цел да ги адресираат препораките од мислењето на Венецијанската комисија. **Меѓутоа, ваквите измени се критикувани и од стручната фела, забелешки во однос на измените имаше и во последниот извештај на ГРЕКО<sup>185</sup> и мислењето на Венецијанската комисија од октомври 2018 година.<sup>186</sup>**

Теренското истражување укажува на незадоволства од страна на судиите и правните експерти во однос на основите за одговорност, особено основите што доведуваат до разрешување на судиите. Последните измени од мај 2018 година не се на ниво на задачата за штитење на независноста на судството. Судството е потребно да се унапредува, а не да се дисциплинира.<sup>187</sup> Иако ова е системски закон, сепак не треба да се остави простор за политички преговори, особено во однос на основите и постапката за утврдување одговорност што треба да биде гарант на судската независност. Постојат многу широко дефинирани основи што доведуваат до разрешување

181 Член 99 од Уставот на РМ.

182 Закон за судовите, „Службен весник на Република Македонија“, бр. 58/2006, 62/2006, 35/2008, 150/2010, 83/2018 и 198/2018.

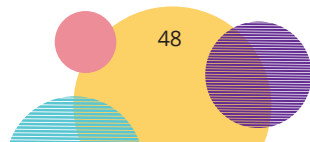
183 Стратегија за реформа на правосудниот сектор 2017-2022 година, стр. 16-17, достапна на <http://www.pravda.gov.mk/Upload/Documents/2017-2022.pdf>.

184 Ибид., стр. 18.

185 Извештај на ГРЕКО, Четврти круг на евалуација, Превенција на корупција во однос на пратениците, судиите и обвинителите, 22 јуни 2018 година, достапен на <https://rm.coe.int/-80-18-22-/16808cc861>.

186 Венецијанска комисија, мислење за Законот за изменување и дополнување на законот за судски совет и Законот за изменување и дополнување на Законот за судови, 22 октомври 2018 година, достапно на: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2018\)022-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)022-e).

187 Интервју со судија, 12.11.2018 година.





на судиите.<sup>188</sup> Сепак, судиите подлежат и на кривична одговорност за нивното работење.<sup>189</sup> Постои паралелизам помеѓу основите. Две основи предвидуваа нестручно и несовесно работење и грубо прекршување на судскиот кодекс. Потребна е дистинкција од редовната надлежност на повисоките судови, бидејќи тие одлучуваат по правни лекови и основите за нестручно и несовесно работење и потешка дисциплинска повреда.<sup>190</sup> Дополнително не се зема предвид и вината на судијата и тежината на неговите грешки кога се утврдуваат основите на одговорност.

Премногу овластувања му се оставаат на претседателот во однос на дисциплинската одговорност.<sup>191</sup> Ваквите овластувања можат да доведат до известување до Судскиот совет и во ситуација на најмала грешка од судиите. Доколку повеќе со оглед на фактот што во Законот за судови е пропишано дека претседател на суд се разрешува од функцијата доколку не поднесе предлог за поведување постапка за утврдување одговорност на судија согласно Законот, а знаел или бил должен да знае за постоење на законските причини.<sup>192</sup> Со последните измени е предвидено дека претседателот може да биде разрешен ако не го извести Судскиот совет на Република Македонија за сторената потешка дисциплинска повреда од страна на судија за која се поведува постапка за дисциплинска одговорност на судија, согласно член 76 став (2) од Законот за судовите, што се однесува на оневозможување на вршење надзор над судиската работа од страна на повисокиот суд.

---

188 Вакво став имаа сите испитаници од теренското истражување

189 Согласно ставовите искажани во фокус-групите.

190 Интервју со Денис Прешова, 09.11.2018 година.

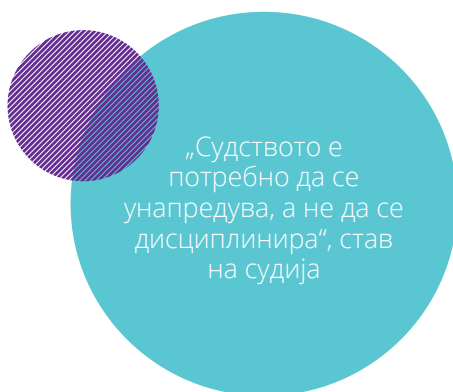
191 Став на судија од фокус-групата во Гостивар, 22.10.2018 година.

192 Член 79, став 1, алинеја 12 од Законот за судовите.

### 4.3. Опции во однос на основите за утврдување одговорност дефинирани во Законот за судови и нивното влијание

#### 4.3.1. Опција – непроменети основи за утврдување одговорност дефинирани во Законот за судови<sup>193</sup>

Ваквото решение ја загрозува судската независност.<sup>194</sup> Сите испитаници укажуваат на тоа дека оваа опција не е прифатлива и да се измени во однос на основите за одговорност на судиите.



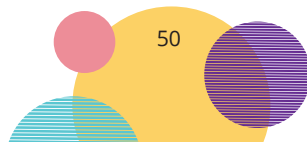
Ова решение не ги адресира препораките дадени во извештајот на ГРЕКО<sup>195</sup> и мислењето на Венецијанската комисија,<sup>196</sup> како и мерките утврдени во Стратегијата за реформа на правосудниот сектор.

<sup>193</sup> Основите беа сменети со Законот за изменување и дополнување на Законот за судовите, „Службен весник на РМ“, бр. 83/2018.

<sup>194</sup> Согласно искажувањата на судиите од теренското истражување.

<sup>195</sup> Извештај на ГРЕКО, Четврти круг на евалуација, Превенција на корупција во однос на пратениците, судиите и обвинителите, 22 јуни 2018 година, достапен на <https://rm.coe.int/-80-18-22-/16808cc861>.

<sup>196</sup> Венецијанска комисија, мислење за Законот за изменување и дополнување на Законот за судски совет и Законот за изменување и дополнување на Законот за судови, 22 октомври 2018 година, достапно на: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2018\)022-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)022-e).



### 4.3.2. Опција – Промена на основите за утврдување одговорност дефинирани во Законот за судови<sup>197</sup>

- Промена на основите за одговорност, со што ќе рефлектира дистинкцијата направена со Уставот помеѓу „нестручно и несовесно вршење на судиската функција“ и „потешка дисциплинска повреда“;
- Степенување на основните за разрешување;
- Избегнување паралелизам и двојни формулации;
- Разрешувањето на судијата за професионална грешка само доколку се утврдат два предуслова: вината на засегнатиот судија (во форма на намера или очигледна небрежност) и тежината на грешката и нејзините последици;
- Повреда на член 6 и 5 од Европската конвенција за човекови права не треба автоматски да доведе до разрешување на судијата;
- Процесот на оценување на судиите треба да се разликува од дисциплинските постапки;
- Должност на претседателите за поведување постапка за утврдување одговорност на судија треба да се однесува само на евидентните и груби прекршувања извршени од страна на судиите, познати на претседателот, а не секоја потенцијална неправилност.

Предложените измени на Законот за судовите објавени на ЕНЕР,<sup>198</sup> во однос на основите на одговорност на судиите, се во функција на јакнење на независноста на судиите и на судството. Предложените измени се во насока на исполнување на препораките дадени во извештајот на ГРЕКО<sup>199</sup> и мислењето на Венецијанската комисија,<sup>200</sup> како и мерките утврдени во Стратегијата за реформа на правосудниот сектор. Овие измени се на линија со препораките од спроведеното теренско истражување.

Со предложените измени се врши степенување на основите за разрешување, поточно за полесен облик на повреда на основите за потешка дисциплинска повреда, на судијата може да му биде изречена дисциплинска мерка.<sup>201</sup> Во однос на основите за разрешување на судиите се зема предвид и тежината на сторената повреда и вината на судијата.<sup>202</sup>

197 Основите беа сменети со Законот за изменување и дополнување на Законот за судовите, „Службен весник на РМ“, бр. 83/2018.

198 Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за судови, објавен на ЕНЕР, 09.11.2018 година, [https://ener.gov.mk/default.aspx?item=pub\\_regulation&subitem=view\\_reg\\_detail&itemid=klr1ETMDCC19xjhgAz2g==](https://ener.gov.mk/default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_reg_detail&itemid=klr1ETMDCC19xjhgAz2g==).

199 Извештај на ГРЕКО, Четврти круг на евалуација, Превенција на корупција во однос на пратениците, судиите и обвинителите, 22 јуни 2018 година, достапен на <https://rm.coe.int/-80-18-22-/16808ccc861>.

200 Венецијанска комисија, мислење за Законот за изменување и дополнување на Законот за судски совет и Законот за изменување и дополнување на Законот за судови, 22 октомври 2018 година, достапно на: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2018\)022-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)022-e).

201 Член 26 од Предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за судови објавен на ЕНЕР на 09.11.2018 година

202 Ибид.

Како нестручно и несовесно работење на судијата предложените измени предвидуваат три елементи: ако континуирано не ги исполнува критериумите за успешност во работењето, а согласно критериумите и постапката утврдена со Законот; без оправдани причини не ги закажува рочиштата во предметите што му се доделени во работата или на друг начин ја одолжува постапката или не го зема предметот во работа; ако земе да работи предмет што не му е распределен преку системот за автоматска распределба на предмети.<sup>203</sup> Потребно е допрецизирање на критериумите за успешност во работењето, односно затоа што новиот концепт во Законот за судски совет следењето на работата на судот и судиите ќе биде на годишно ниво, со оваа одредба следењето може да се протолкува како оценување, што доведува до разрешување на судијата.<sup>204</sup> **Препорачливо е да се допрецизира одредбата во насока на тоа што би претставувало неисполнување на критериумите за успешност.** Во мислењето на Венецијанската комисија се нагласува дека процесот на евалуација треба да се разликува од дисциплинските постапки.<sup>205</sup> Со предложениот Закон за судски совет објавен на ЕНЕР се воведува концепт на оценување на вкупните квантитативни и квалитативни резултати од работата на судијата и се врши кога судијата конкурира за избор во друг суд од ист степен, во повисок суд или за претседател на суд. Венецијанската комисија укажа дека овој концепт може да донесе нови дилеми и предизвици. Во оваа насока нивната препорака не е да се исклучи редовното оценување, туку потребно е да се пролонгира рокот за оценување. Во оваа насока рокот за оценување е пролонгиран од две на четири години.<sup>206</sup> **Во оваа насока се препорачува оценувањето да не се врзува со основите за одговорност на судиите.**

Бришењето на другите елементи од основата нестручно и несовесно работење и потешка дисциплинска постапка е во насока на препораките на Венецијанската комисија и ја зајакнува независноста на судството. Со предложените измени се намалени елементите и на дисциплинската повреда.<sup>207</sup> Меѓутоа, и во случај на полесна и на потешка дисциплинска повреда му се доделува дискрециско право на претседателот на судот, во однос на постоење на некои од основите за дисциплинска повреда, да го известува Судскиот совет. **Во Законот за судови е пропишано дека претседател на суд се разрешува од функцијата доколку не поднесе предлог за поведување постапка за утврдување одговорност на судија согласно Законот, а знаел или бил должен да знае за постоење на законските причини.**<sup>208</sup> Забелешките на Венецијанската комисија со последното

203 Член 26 од Предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за судови објавен на ЕНЕР на 09.11.2018 година.

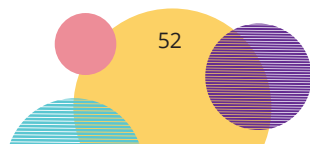
204 Дебата за Законот за судовите, 09.11.2018 г.

205 Венецијанска комисија, мислење за Законот за изменување и дополнување на Законот за судски совет и Законот за изменување и дополнување на Законот за судови, 22 октомври 2018 година, стр. 4, достапно на: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2018\)022-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)022-e).

206 Излагање на министерката за правда, проф. д-р Рената Десковска, на тркалезната маса за работната верзија на „Анализата за проценка на влијанието на регулативата на Законот за судови“, 11.12.2018 г.

207 Член 28 и член 29 од Предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за судови објавен на ЕНЕР на 09.11.2018 година.

208 Член 79, став 1, алинеја 12 од Законот за судовите.



мислење се дека постојат многу нејасни и широки формулации за поведување постапка за одговорност на судиите наведени во член 75, 76 и 77 од Законот за судовите. Во таква ситуација, претседателите на судовите можат да се чувствуваат обврзани да го пријават до Судскиот совет секој помал инцидент, што може да биде многу тешка обврска. **Оваа должност на претседателите треба да се формулира за да се однесуваат само на евидентните и груби прекршувања извршени од страна на судиите, познати на претседателот, а не секоја потенцијална неправилност.**<sup>209</sup> Со предложените измени, иако се намалуваат и се допрецизираат формулациите во однос на основите, сепак сè уште постојат пошироки формулации за кои претседателот е должен да поведе постапка пред Судскиот совет за поведување одговорност. Во оваа насока препорачливо е да се преформулира член 79 став 1 алинеја 12 од Законот за судовите, во кој ќе биде наведено дека **претседателот може да биде разрешен доколку не поведе предлог за поведување постапка за утврдување одговорност на судија, за евидентни и груби прекршувања извршени од страна на судиите, за кои бил запознаен претседателот.**

Со последните измени на Законот за судови од мај 2018 година е предвидено дека претседателот може да биде разрешен ако не го извести Судскиот совет на Република Македонија за сторената потешка дисциплинска повреда од страна на судија за која се поведува постапка за дисциплинска одговорност на судија, согласно член 76 став (2) од Законот за судовите, што се однесува на оневозможување на вршење надзор над судиската работа од страна на повисокиот суд. Со предложените измени се брише оваа алинеја.

Со предложените измени на Законот за судовите се додава нов став во член 78, што дава повеќе околности што треба да ги земе предвид Судскиот совет при определувањето на дисциплинските мерки. Предвидено е дека при определување и изрекување на дисциплинските мерки задолжително се земаат предвид тежината на повредата, степенот на одговорност, околностите под кои е сторена повредата и однесувањето на судијата, последиците од сторената повреда, како и претходно изречените дисциплински мерки.<sup>210</sup>

---

209 Венецијанска комисија, мислење за Законот за изменување и дополнување на Законот за судски совет и Законот за изменување и дополнување на Законот за судови, 22 октомври 2018 година, стр. 16, достапно на: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2018\)022-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)022-e).

210 Член 30 од Предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за судовите објавен на ЕНЕР на 09.11.2018 година.

## 5. Судски информатички систем

### 5.1. Анализа на меѓународните документи и стандарди

Распределбата на предметите на судиите е клучна во односна гарантирањето на непристрасноста на судиите.

Европската комисија во Извештајот од 2016 година констатираше дека Информатичкиот систем за управување со судски предмети има потреба од понатамошни надградби со цел спречување на каква било злоупотреба во смисла на потребата да се обезбеди дека предметите не можат да се распределат на конкретен судија од политички или од лични причини.<sup>211</sup>

За злоупотреба на овој систем детално пишува и експертската група на Рајнхард Прибе во извештајот од 2017 година.<sup>212</sup> Според нив, постојат индикации дека овој систем често бил предмет на надворешно влијание со цел да се обезбеди распределба на чувствителни датотеки на одредени судии. Тоа се правело на неколку начини. Прво, судијата кој не е доверлив може да се пренесе во друг дел во судот (на пример, префрлен од кривични во граѓански предмети), како што се чини дека се случило во Основниот суд Скопје 1 (Кривичен суд). Второ, предметите не се доделувале на судии кои се на одмор или биле на друг начин недостапни. Така, експертската група добиле информации дека некои судии биле договорени да бидат недостапни во моменти кога треба да се дадат чувствителни предмети, со цел да избегнат притисок што треба да го носат врз нив. Трето, разликите во третманот на предметите поднесени според стариот закон за кривична постапка пред 2013 година и новиот закон од 2013 година може да се користат за манипулации на системот. Четврто, системот може да биде лесно пристапен и штелуван од страна на одредени лица, како што се претседатели на судови. Групата биле информирани дека ова се случило.

211 [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2016/20161109\\_report\\_the\\_former\\_yugoslav\\_republic\\_of\\_macedonia.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf).

212 [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/2017.09.14\\_seg\\_report\\_on\\_systemic\\_rol\\_issues\\_for\\_publication.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/2017.09.14_seg_report_on_systemic_rol_issues_for_publication.pdf).

## 5.2. Состојбите во РМ во однос на автоматизираниот систем за управување со судски предмети (АКМИС)

Автоматизираниот систем за управување со судски предмети (АКМИС) беше поставен во сите судови во 2009 година, а случајната распределба на предметите е оперативна од 2010 година како дел од овој систем.<sup>213</sup>

Од согледувањата на стручната јавност, како и од Извештајот на експертската група предводена од Прибе, се појавија индикации за можни злоупотреби на системот АКМИС. Во насока на спречување на непристрасноста дејствуваат и заобиколувањата и злоупотребите на системот за електронско распоредување на предметите (АКМИС) во судовите поради што е неопходно да се спроведат постапки за испитување на начините на негова употреба низ судовите на целата територија на државата.<sup>214</sup> Во Стратегијата 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.<sup>215</sup>

Сериозните наводи за директно мешање во доделувањето предмети на судиите ги истражи Министерството за правда врз основа на Законот за судови и Судскиот деловник. Во нивниот извештај се заклучува дека, спротивно на Законот, Основниот суд Скопје 1 и Врховниот суд, наместо компјутерски, судските предмети ги делеле на рака, а како една од препораките што е поврзана со Законот за судови се наведува дека треба да се зајакнат контролите на повисоките врз пониските судови со конкретни забелешки и мерки за следење на констатираните неправилности и нивно отстранување со цел доследно почитување Законот за судовите и другите релевантни закони.<sup>216</sup>

Од спроведеното теренско истражување произлезе дека е потребна ревизија и унапредување на системот АКМИС. Постојат различни бројки во Судскиот совет, Врховниот суд и Министерството за правда во однос на податоците од системот АКМИС. Доколку има потреба да се вадат точни бројки во однос на тоа колку истраги имало наназад, оценка на обвинителни акти, спорови од мала вредност, привремени мерки, точните *податоци треба да се вадат рачно*. Дел од судските администратори рачно ги вадат овие бројки и ги доставуваат како извештај до Врховниот суд на РМ.<sup>217</sup> Системот АКМИС дозволува само да се наведат другите судии кои учествувале во Кривичен совет, освен претседателот на советот.<sup>218</sup>

213 Востановена со закон во 2006 година.

214 Стратегија за реформа на правосудниот сектор за периодот 2017-2022 година, стр. 9.

215 Ибид., стр. 10..

216 <http://justice.gov.mk/Upload/Documents/%D0%90%D0%9A%D0%9C%D0%98%D0%A1%20%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98.pdf>.

217 Став искажан од судски администратор од фокус-групата во Скопје на 15.10.2018 година.

218 Став на судија од фокус-групата во Скопје на 15.10.2018 година

## 5.3. Опции во однос на судскиот информатички систем и нивното влијание

### 5.3.1. Опција – непроменета состојба во однос на судскиот информатички систем

Ваквата опција ќе придонесе до целосна нефункционалност на системот. Повторно ќе се добиваат различни податоци и бројки во Министерството за правда, Врховниот суд и Судскиот совет. Нема да има можност за вадење на точни и прецизни податоци во однос на најзначајните прашања од Поглавје 23 и Поглавје 24 како клучни во процесот на пристапување кон ЕУ.

### 5.3.2. Опција – унапредување и ревизија на судскиот информатички систем

- Континуирана контрола на функционирањето на системот;
- Уедначување на податоците во системот АКМИС;
- Доволно податоци и секој судија да има пристап да види како се прават распределбите на предметите;
- Внесување на повеќе податоци што се потребни, особено во однос на пристапните преговори со Европската унија;
- Континуирано ажурирање и одржување на системот;
- Отвореност за надворешни корисници и поврзаност со Државниот завод за статистика.

Неопходно е потребно континуирана контрола, надзор врз функционалноста на оперативниот систем АКМИС. Потребен е надзор што ќе покаже: дали согласно Законот за управување и движење на предметите, што е основен акт што се применува за системот АКМИС, системот АКМИС функционира или не функционира; кои се пречките, кои се предизвиците, односно кои се и можностите што ги нуди системот АКМИС за целосно остварување на неговите функции. Системот АКМИС нема само функција на автоматска распределба на предметите. По дефиниција, тој претставува електронски записник во кој се впишуваат сите информации што се однесуваат на еден предмет. Доколку правилно и целосно се користи системот сè што е потребно како податок може да се добие од системот АКМИС.<sup>219</sup>

Постојат различни бројки во Судскиот совет, Врховниот суд и Министерството за правда во однос на податоците од системот АКМИС. Доколку има потреба да се вадат точни бројки во однос на тоа колку истраги имало нанаязад,

<sup>219</sup> Интервју со судија, 12.11.2018 година.



оцена на обвинителни акти, спорови од мала вредност, привремени мерки, точните податоци треба да се вадат рачно.<sup>220</sup> Дел од судските администратори рачно ги вадат овие бројки и ги доставуваат како извештај до Врховниот суд на РМ. Потребна е да се вреднува работата и на судиите во Кривичниот совет, освен претседателот на советот. Системот АКМИС дозволува само да се наведат другите судии кои учествувале во Кривичниот совет, освен претседателот на советот. *Потребно е уедначување на податоците во системот АКМИС. Потребно е да има доволно податоци и секој судија да има пристап да види како се прават распределбите на предметите. Неопходно е во унапредувањето на системот да бидат внесени повеќе податоци што се потребни, особено во однос на пристапните преговори со Европската унија.* Во оваа насока, потребно е воведување и на податоци во однос на иницираните постапки за медијација, со цел да се земаат предвид и овие бројки.

Потребно е да има еден отворен дел од автоматизираниот судски систем што ќе биде отворен за надворешни корисници. Потребно е статистичкиот дел да биде отворен и за надворешни корисници, статистичките податоци потребно е да бидат поврзани и со Државниот завод за статистика. Треба да се овозможи странките да бидат поврзани за досието на предметот. Секој корисник на системот да има свој пристап до системот, во однос на податоците што се овластени да ги добиваат.<sup>221</sup>

Потребно е новиот или унапредениот компјутерски систем да се стави и во функција на граѓаните како крајни корисници, односно сите податоци за граѓанинот што може да ги добие од определен надлежен суд, тие да се добијат од сите основни судови во РМ.<sup>222</sup>

Ваквото решение ќе има **финансиски импликации во однос на унапредување на системот.** При набавка на нов систем треба да се земат предвид и трошоците за одржување. Потребно е редовно да се одржува новиот компјутеризиран систем.<sup>223</sup>

---

220 Став на судски администратор исказан на фокус-групата во Скопје.

221 Интервју со претставник на Министерството за правда, 16.10.2018 година

222 Како пример беа посочени потврдите за неосудуваност, неводење постапка за кривично дело, за деловна способност и др., што сега можат да се добијат кај судовите по место на раѓање или место на живеење.

223 Интервју со правен експерт, 09.11.2018 г.

### 5.3.3. Опција – промена во Законот за судовите во однос на телото за управување со судскиот информатички систем и воведување Центар за координирање и управување со информатичко-комуникациска технологија во правосудните органи

- Воведување Центар за координирање и управување со информатичко-комуникациска технологија во правосудните органи;
- Ревидирање на составот на Работното тело за стандардизација на постапките во судовите.

Со Законот за судови е предвидено во Врховниот суд на Република Македонија да се формира Центар за информатичка технологија надлежен за техничко управување со автоматизираниот компјутерски систем за управување со судските предмети и базите на податоци што произлегуваат од работата на судовите.<sup>224</sup> Во Судскиот деловник е предвидено за употребата и унапредувањето на автоматизираниот компјутерски систем за управување со судските предмети во судовите, претседателот на Врховниот суд на Република Македонија да формира Работно тело за стандардизација на постапките во судовите.<sup>225</sup> Работното тело е составено од: член на Судскиот совет на Република Македонија, еден судија на Врховниот суд на Република Македонија, еден судија на Вишиот управен суд, еден судија на Управниот суд, по еден судија од секое апелациско подрачје, двајца судии од основните судови (со проширена и основна надлежност), овластен претставник на Центарот за информатика во Врховниот суд на Република Македонија и координатор-технички секретар вработен во Врховниот суд на Република Македонија.<sup>226</sup> Со предложените измени на Законот за судови ваквото тело се уредува со Законот за судовите. Во предлог-измените е наведено дека во Врховниот суд на Република Македонија се формира Работно тело за стандардизација на постапките во судовите во состав од еден судија на Врховен суд на Република Македонија, по еден судија од секој апелациски суд, еден судија од Управен суд, еден судија на Виш управен суд, еден судија од основен суд и администратор на Врховниот суд на Република Македонија.<sup>227</sup> *Со цел подобра стандардизација на постапките во судовите потребно е ова тело да биде помало и да членуваат повеќе судии од основен суд, судски администратори, дури и одговорни работници од архивите и информатичари.*<sup>228</sup>

224 Член 99, став 1 од Законот за судовите

225 Член 8 од Судскиот деловник, „Службен весник на РМ“, бр. 66 од 09.05.2013 година.

226 Член 9 од Судскиот деловник, „Службен весник на РМ“, бр. 66 од 09.05.2013 година.

227 Член 34 од Предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за судовите објавени на ЕНЕР на 09.11.2018 година.

228 Став на судски администратор искажан на фокус-групата во Скопје, 15.10.2018 г.

Министерството за правда е корисник на статистичките податоци во базите на податоци од информатичките системи во судството.<sup>229</sup> Предложените измени на Законот за судовите објавени на ЕНЕР предвидуваат формирање Центар за координирање и управување со информатичко-комуникациската технологија во правосудните органи.<sup>230</sup> Центарот е надлежен за креирање и реализација на стратегии и политики во информатичко-комуникациската технологија во правосудството.<sup>231</sup> Ова се оцени како неопходно заради уедначување на податоците што се добиваат од сите правосудни органи, имајќи предвид дека Министерството за правда е надлежна институција за изготвување и управување со Стратегијата за информатичка технологија. Исто така, се прецизира дека Министерството за правда се јавува само како корисник на статистичките податоци од овој систем со што ќе се надмине сегашниот проблем на неуедначени статистички податоци по правосудните институции. Оваа измена е неопходна за периодот што следува во однос на оценувањето на областа правосудство во процесот на евроатланската интеграција.<sup>232</sup> Дополнително, ова е во согласност и со член 99 став 6 од Законот за судовите, според кој министерот за правда со подзаконски акт го определува начинот на поставување, одржување и функционирање на информатичкиот систем врз единствената методолошка и технолошка основа.<sup>233</sup>

Ваквата опција ќе има финансиски импликации во однос на формирањето на Центарот за координирање и управување со информатичко-комуникациската технологија во правосудните органи. Исто така, ова решение ќе предизвика и нови вработувања. Оваа опција ќе биде ефективна само доколку има унапредување на судскиот информатички систем.

---

229 Член 86 став 4 од Законот за судовите

230 Член 32 од Предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за судовите објавени на ЕНЕР на 09.11.2018 година.

231 Ибид.

232 Предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за судовите објавени на ЕНЕР на 09.11.2018 година

233 Член 99 од Законот за судовите.

## 6. Средства за работа

Прашањето поврзано со буџетите на судовите постојано се провлекува низ годините. Иако секоја година буџетите на судовите се зголемува за незначителна цифра, сепак средствата што се одделуваат не се доволни за да се задоволат потребите на судските институции. Вкупниот буџет за изминатите години изнесува 0,4%, што е помалку од законскиот предвиден буџет за судовите, што изнесува 0,8%. Европската комисија во последниот извештај констатира дека буџетите за судовите за 2017 година изнесуваат 14,9 евра по жител.<sup>234</sup> Ова ниво на финансирање претставува значително пониска стапка од европскиот просек по глава на жител. Република Македонија има 27 судии и 8 обвинители на 100.000 жители, споредено со европскиот просек од 21 судија и 11 обвинители на 100.000 жители во 2014 година. Исто така, 80% од вкупниот буџет се троши на плати, што укажува на потребата за посебен систем за управување со човечките ресурси или стратегија насочена кон подобрување на алокацијата на ресурсите.

Во 2017 година вкупно одобрениот буџет за судската власт за двете програми изнесуваше 1.894.994.000 денари. Од овие средства 1.834.314.000 денари беа одобрени како расходи од Основниот буџет на Република Македонија на буџетската сметка, 57.680.000 денари беа како расходи од Основниот буџет на Република Македонија на сметката на сопствени приходи и 3.000.000 денари се однесуваа на расходи од донации. Средствата од сметката на сопствените приходи се остварени од наплата на судските паушали и закупнини од издавање на деловен простор, што, согласно Законот за судски буџет, се приходи на судовите. Согласно член 4 од Законот за судски буџет е предвидено дека делот на средствата „Судска власт“ во Буџетот на Република Македонија, потребни за функционирање на единките-корисници, се утврдува во износ од најмалку 0,8% од домашниот бруто-производ, меѓутоа овој процент за 2017 година изнесуваше 0,34% од домашниот бруто-производ. Во текот на годината беше извршен ребаланс на Буџетот на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“, бр. 109 од 13.08.2017 година) и беа намалени средствата наменети за финансирање на судската власт спротивно на член 4 став 2 од Законот за судски буџет. Во текот на годината беа извршени и многубројни пренамени

<sup>234</sup> <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-report.pdf>.

со цел максимално искористување на средствата согласно потребите на единките-корисници на судската власт. Притоа, најголем процент од судскиот буџет се издвојува за категоријата надоместоци и плати.<sup>235</sup>

Во Стратегијата за реформа на правосудниот сектор како една од слабостите во однос на судскиот буџет **е неспроведувањето на законската одредба за висината на судскиот буџет од 0,8% од БДП.**<sup>236</sup> Една од мерките предвидени во стратегијата е подобрување на состојбата со примена на Законот за судски буџет, **додека во акцискиот план е предвидено судскиот буџет од 2019 година да изнесува 0,6 од БДП, а за 2021 година од 0,8%.**<sup>237</sup>

Што се однесува до бројот на судии на 100.000 жители, Европската комисија за ефикасност на правдата во „Европски судски систем ефикасност и квалитет на правдата“ издание 2018 наведува дека Република Македонија е над европскиот просек. Споредбено регионално, поголем број судии имаат сите држави во регионот, освен Албанија.<sup>238</sup> Бројот на судии е намален од 2014 до 2017 година.

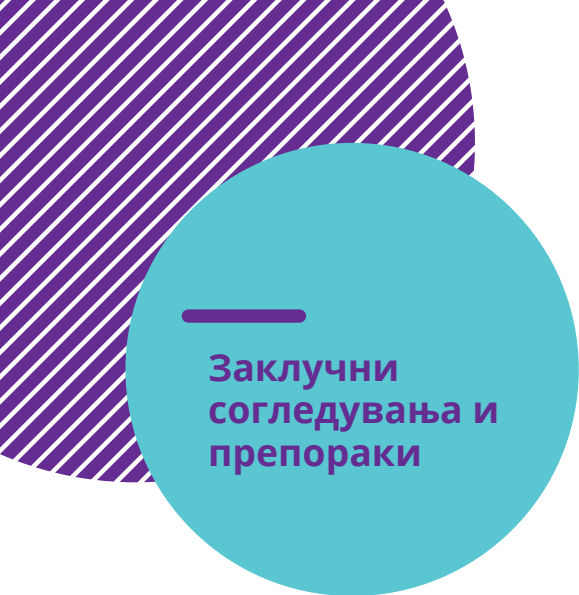
---

235 Извештај за работата на Судскиот совет за 2017 година, достапен на <https://goo.gl/6de4BP>.

236 Стратегија за реформа на правосудниот сектор за 2017-2022 година, достапна на <https://goo.gl/BTxazo>

237 Акциски план на Стратегијата за реформа на правосудниот сектор за периодот 2017-2022 г. достапен на: <http://www.pravda.gov.mk/Upload/Documents/29.11.2017AkciskiPlannovo%20za%20veb.pdf>.

238 Поголем број судии имаат Србија, Црна Гора, Босна и Херцеговина, Бугарија, Словенија и Хрватска.



## Заклучни согледувања и препораки

Во Министерството за правда постои инклузивен процес на консултации во однос на Законот за судовите, преку формирање на работна група, објавување предлог – нацрт-законот за изменување и дополнување на Законот за судовите на ЕНЕР, сè до организирање на јавни дебати во однос на предложените законски измени.

Законот за судовите и прашањата поврзани со спроведување на Законот се од исклучителна важност за пристапните преговори со Европската унија во однос на Поглавјето 23: правосудство и основни човекови права. Од друга страна, во овие области Европската унија нема свое законодавство, поради што државите што пристапуваат мораат внимателно да ги проценат влијанијата на своите (предложени решенија).

Измените и дополнувањата на Законот за судовите од мај 2018 година не ги адресираа ставовите на судството, како и препораките дадени во мислењата на Венецијанската комисија.

Предложените измени на Законот објавени на ЕНЕР на деветти ноември 2018 година се во насока на исполнување на препораките дадени во меѓународните извештаи и мислењата на судиите. Потребно е доследно следење на имплементацијата на законските решенија откако тие ќе бидат донесени.

Секако, очекуваните влијанија од опциите предмет на ова истражување долгорочно треба да се следат заедно со влијанијата од другите законски решенија во судството. Ова е препорака од страна на нашите испитаници, но и потреба како резултат на процесите поврзани со почнување на преговорите за пристапување во Европската унија.

## Министерство за правда и Собранието на РМ

1. Пред да се пристапи кон измени во судската мрежа, беше најавена анализа од страна на Министерството за правда, што не беше објавена.
2. Нашата анализа покажува дека е неопходна рационализација и оптимизација на судската мрежа, во следниве насоки:
  - Дел од помалите судови што немаат доволно предмети во работата и мал број судии да станат одделенија на поголемите судови и судовите со добра локациска поставеност. Потребно и во тие одделенија да постои архива и приемни одделенија за да можат граѓаните да го остварат своето право и таму. Со добар распоред на претседателот на судот можат да се испраќаат судии да судат во одделенијата. На овој начин ќе се постигне економичност и за граѓаните и за судскиот буџет.
  - Трите судови со основна надлежност, односно Основниот суд во Кичево, Основниот суд во Гевгелија и Основниот суд во Кавадарци, што се разликуваат по приливот на предмети и вкупниот број предмети во работата, за разлика од другите судови со основна надлежност, потребно е да бидат судови со иста стварна надлежност како и судовите со проширена надлежност.<sup>239</sup> Во овие судови има и поголем број судии во однос на некои од судовите со проширена надлежност.
  - Дел од основните судови што имаат добра географска поставеност и не толку мал број предмети би требало да имаат зголемена стварна надлежност, меѓутоа не иста стварна надлежност како другите судови што имаат проширена надлежност. Оваа препорака треба да се разгледа наспроти можноста да дојде до спојување на два помали суда, со тоа што во една од општините би постоеле одделенија, така што судот би имал предмети во работата и доволен број судии за да има надлежност како суд со проширена надлежност.
  - Делата за организиран криминал да се судат во повеќе центри, а не само во Одделението за организиран криминал и корупција во Основниот суд Скопје 1.
  - Ревидирање на стварната надлежност на одделенијата за организиран криминал со тоа што делата што сега се во надлежност на одделението за организиран криминал да бидат во надлежност и во другите основни судови.
  - Измени во поставеноста на управното судство, за што е неопходна дополнителна анализа и расправа, со оглед на присутните различни ставови.

<sup>239</sup> Проширена надлежност на овие судови е дадена со предлог-измените што се усвоени од Владата на 108. седница на ден 12.12.2018 г., што во декември 2018 г. се во собраниска процедура

3. Препораките во меѓународните извештаи во однос на изборот и унапредувањето на судиите се земени предвид во предложените измени објавени на ЕНЕР и усвоените измени од страна на Владата што се во собраниска процедура. **Меѓутоа, во однос на критериумите за унапредување, судиите и експертите сметаат дека е потребно зголемување на судискиот стаж за унапредување на судиите.**
4. Со предложените измени на Законот за судовите,<sup>240</sup> како и дополнителните измени по препорака на Венецијанската комисија, се имплементираат препораките на Венецијанската комисија и препораките на ГРЕКО во однос на основите за одговорност на судиите. **Потребна е доследна имплементација и почитување на овие препораки.**

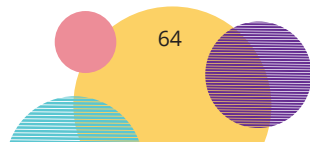
### **Судски совет на Република Македонија**

5. Одлуките во врска со (не)изборот на судии треба да бидат детално елаборирани и образложени со цел да не се остава простор за недоверба како во однос на одлуките, така и во однос на целокупниот правосуден систем. Потребно е и да се изгради практика на Судскиот совет во однос на применувањето на овие критериуми со цел јакнење на довербата во овој орган.

### **Министерство за правда, Судски буџетски совет, Министерство за финансии**

6. Ова истражување укажува дека е неопходно унапредување и ревизија на судскиот информатички систем со цел негова целосна функционалност. Во оваа насока е потребно:
  - Континуирана контрола на функционирањето на системот.
  - Уедначување на податоците во системот АКМИС.
  - Доволно податоци и секој судија да има пристап да види како се прават распределбите на предметите.
  - Внесување на повеќе податоци што се потребни, особено во однос на пристапните преговори со Европската унија. Во оваа насока, потребно е воведување и на податоци во однос на иницираните постапки за медијација.

<sup>240</sup> Објавени на ЕНЕР на 09.11.2018 г.





- Потребно е да има еден отворен дел од автоматизираниот судски систем што ќе биде отворен за надворешни корисници. Потребно е статистичкиот дел да биде отворен и за надворешни корисници, статистичките податоци потребно е да бидат поврзани и со Државниот завод за статистика. Треба да се овозможи странките да бидат поврзани за досието на предметот. Секој корисник на системот да има свој пристап до системот, во однос на податоците што се овластени да ги добиваат.
- Потребно е новиот или унапредениот компјутерски систем да се стави и во функција на граѓаните како крајни корисници, односно сите податоци за граѓанинот што може да ги добие од определен надлежен суд, тие да се добијат од сите основни судови во РМ.
- Континуирано ажурирање и одржување на системот.

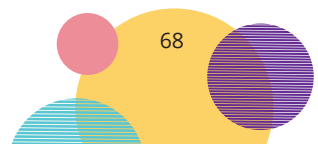
7. Судскиот буџет е спротивен на законски предвидениот буџет за финансирање на судската власт. Неопходна е доследна имплементација на Стратегијата за реформа на правосудниот сектор заради издвојување на финансиски средства во судскиот буџет од 0,6 од БДП за 2019 година, а за 2021 година од 0,8%. Покрај тоа, треба да се напушти практиката со ребаланс на Буџетот на Република Македонија, да се намалат средствата наменети за финансирање на судската власт спротивно на член 4 став 2 од Законот за судски буџет.
8. Потребно е доекипирање на судовите со стручен кадар, особено со стручни соработници кои дополнително ќе придонесат за унапредување на ефикасноста на судовите и квалитетот на постапките.
9. Потребно е и техничко доекипирање на судовите.

## Користена литература

1. Устав на Република Македонија, достапно на: <https://www.sobranie.mk/WBStorage/Files/UstavnaRmizmeni.pdf>;
2. Аналитика, проценка на влијанието на регулативата (ПБР) – Фокус на Македонија (2009). Достапно на: <https://www.analyticamk.org/files/ReportNo32Mak.pdf>;
3. Влада на Република Македонија, Упатство за начинот на поставување во работата на министерствата во процесот на спроведување на проценка на влијанието на регулативата, „Службен весник на РМ“, бр. 106 од 29.07.2013 година, достапно на [http://www.mio.gov.mk/sites/default/files/pbl\\_files/documents/pvr/Upatstvo%20za%20PVR%20106-13.pdf](http://www.mio.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/pvr/Upatstvo%20za%20PVR%20106-13.pdf);
4. Влада на Република Македонија, Методологија за проценка на влијанието на регулативата, „Службеник весник на РМ“, бр. 107 од 30.07.2013 година, достапна на: [http://www.mio.gov.mk/sites/default/files/pbl\\_files/documents/pvr/Metodologija%20za%20PVR%20107-13.pdf](http://www.mio.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/pvr/Metodologija%20za%20PVR%20107-13.pdf);
5. Неофицијален пречистен текст за интерна употреба, Деловник за работата на Владата на Република Македонија, 2001, достапна на: <https://www.ogledalonavladata.mk/images/docs/propisi/5-delovnik-za-rabota-na-vladata-na-republika-makedonija.pdf>;
6. Министерство за правда, Стратегија за реформа на правосудниот сектор за периодот 2017-2022 година со Акциски план, достапна на: <http://www.pravda.gov.mk/Upload/Documents/29.11.2017AkciskiPlannovo%20za%20veb.pdf>;
7. Акциски план на Стратегијата за реформа на правосудниот сектор за периодот 2017-2022 г. достапен на: <http://www.pravda.gov.mk/Upload/Documents/29.11.2017AkciskiPlannovo%20za%20veb.pdf>;
8. Извештај за работата на Судскиот совет на РМ за 2017 година, достапен на: <https://goo.gl/4oPQ1v>;
9. Европска комисија, Извештаи за напредокот на Европската комисија од 2009 година заклучно со 2018 година, достапни на: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/package\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/package_en);

- 10.** Европска комисија, Извештај на експертската група на Рајнхард Прибе, 2015 година, достапна на: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/news\\_corner/news/news-files/20150619\\_recommendations\\_of\\_the\\_senior\\_experts\\_group.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/news_corner/news/news-files/20150619_recommendations_of_the_senior_experts_group.pdf);
- 11.** Европска комисија, Извештај на експертската група на Рајнхард Прибе, 2017 година, достапна на: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/2017.09.14\\_seg\\_report\\_on\\_systemic\\_rol\\_issues\\_for\\_publication.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/2017.09.14_seg_report_on_systemic_rol_issues_for_publication.pdf);
- 12.** Европска комисија, Итни реформски приоритети за Република Македонија, 2015 година, достапна на: [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/urgent\\_reform\\_priorities\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/urgent_reform_priorities_en.pdf);
- 13.** Венецијанска комисија, Мислење за Законот за изменување и дополнување на Законот за судски совет и Законот за изменување и дополнување на Законот за судови, 22 октомври 2018 година, достапна на: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2018\)022-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)022-e);
- 14.** Венецијанска комисија, Мислење на Венецијанската комисија за законите за дисциплинска одговорност и оценување на судиите, декември 2015 година, достапна на: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)042-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)042-e);
- 15.** Венецијанска комисија, Мислење на Венецијанската комисија за нацрт-измените на Законот за судови и за правата и обврските на судиите и на судскиот совет на Црна Гора, достапна на: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)038-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)038-e);
- 16.** Венецијанска комисија, Како тела во кои се утврдува судската практика. Мислење за Босна и Херцеговина, достапно на: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(1999\)078-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(1999)078-e);
- 17.** Венецијанска комисија, Мислење на Венецијанска комисија за судски именувања, 2007 година, достапна на: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)028-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)028-e);
- 18.** ГРЕКО комитет при Совет на Европа, Четврти круг на евалуација, Превенција на корупција во однос на пратениците, судиите и обвинителите, 22 јуни 2018 година, достапна на: <https://rm.coe.int/-80-18-22-/16808cc861>;
- 19.** Министерство за информатичко општество и администрација, Прирачник за проценка на влијанието на регулативата, 2013 година, достапна на [http://www.mio.gov.mk/sites/default/files/pbl\\_files/documents/Priracnik%20za%20PVR2\\_mk.pdf](http://www.mio.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/Priracnik%20za%20PVR2_mk.pdf);
- 20.** Закон за судови, „Службен весник на Република Македонија“, бр. 58/2006, 62/2006, 35/2008, 150/2010, 83/2018 и 198/2018.
- 21.** Судски деловник, објавено во „Службен весник на Република Македонија“, бр. 66 од 09.05.2013 година, достапно на: [http://www.vsrn.mk/wps/wcm/connect/central/022a5a53-8449-45dd-8953-b2fb44561d58/Sudski-delovnik-09-05-2013.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE.Z18\\_L8CC1J41L088F0A1K8MT8K00U4-022a5a53-8449-45dd-8953-b2fb44561d58-kXv96Yg](http://www.vsrn.mk/wps/wcm/connect/central/022a5a53-8449-45dd-8953-b2fb44561d58/Sudski-delovnik-09-05-2013.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE.Z18_L8CC1J41L088F0A1K8MT8K00U4-022a5a53-8449-45dd-8953-b2fb44561d58-kXv96Yg);

- 22.** Совет на Европа, Судии: независност, ефикасност и одговорност, Препорака CM/Rec (2010) 12 и објаснувачки меморандум, достапно на: <https://rm.coe.int/16807096c1>;
- 23.** Совет на Европа, Европска конвенција за човекови права, достапно на: [https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf);
- 24.** Консултативен совет на европски судии, Преглед на мислењата на Консултативен совет на европски судии, март 2015 година, достапно на: <https://rm.coe.int/1680702110>;
- 25.** Институт за европска политика – Скопје, Извештај во сенка за Поглавје 23 за периодот од мај 2016 до јануари 2017, достапно на: [http://epi.org.mk/docs/Mreza23\\_izvestaj%20vo%20senka\\_2018.pdf](http://epi.org.mk/docs/Mreza23_izvestaj%20vo%20senka_2018.pdf);
- 26.** Европска комисија за ефикасност на правдата, „Ревидиран водич за креирање на судски мапи, 2013 година“, достапен на: [https://rm.coe.int/european-commission-for-the-efficiency-of-justice-cepej-revised-guidel/168078c492#\\_Toc356475577](https://rm.coe.int/european-commission-for-the-efficiency-of-justice-cepej-revised-guidel/168078c492#_Toc356475577);
- 27.** Европска комисија за ефикасност на правдата, „Европски судски систем ефикасност и квалитет на правдата“, издание 2018, достапна на: [https://rm.coe.int/168070https://rm.coe.int/european-commisshttps://rm.coe.int/rapport-avec-couv-18-09-2018-en/16808def9c#page=197&zoom=100,0,176ion-for-the-efficiency-of-justice-cepej-revised-guidel/168078c492#\\_Toc3564755772110](https://rm.coe.int/168070https://rm.coe.int/european-commisshttps://rm.coe.int/rapport-avec-couv-18-09-2018-en/16808def9c#page=197&zoom=100,0,176ion-for-the-efficiency-of-justice-cepej-revised-guidel/168078c492#_Toc3564755772110);
- 28.** Закон за судска служба, „Службен весник на Република Македонија“, бр. 43/2014, 33/2015, 98/2015, 6/2016 и 198/2018;
- 29.** Венецијанска комисија, Европски стандарди за независноста на судовите, достапна на: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-JD\(2008\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-JD(2008)002-e);
- 30.** Собрание на Република Македонија, Дополнет предлог на Законот за изменување и дополнување на Законот за судовите, достапно на: <http://sobranie.mk/downloaddocument.aspx?id=afc3055f-2f1a-4599-a4ce-326a9ae5d9d9&t=pdf>;
- 31.** Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за судови, достапно на: [https://ener.gov.mk/default.aspx?item=pub\\_regulation&subitem=view\\_reg\\_detail&itemid=kLr1ETMDCCI9xJhgdAz2g](https://ener.gov.mk/default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_reg_detail&itemid=kLr1ETMDCCI9xJhgdAz2g;);
- 32.** Министерство за правда, Извештај од извршен увид во функционалноста на информатичкиот систем и надзор над примената на одредбите од Судскиот деловник во судовите, достапно на: <http://justice.gov.mk/Upload/Documents/%D0%90%D0%9A%D0%9C%D0%98%D0%A1%20%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98.pdf>;
- 33.** The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Regulatory Impact Analysis, достапно на: <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/ria.htm>;
- 34.** ROMIC, VAJDA HAJAK, *Regulatory Impact Assessment in the Republic of Croatia – Situation and Perspective*. Zagreb, 2014;
- 35.** Vlada Republike Hrvatske. Ured za Zakonodavstvo. Достапно на: [https://zakonodavstvo.gov.hr/UserDocsImages/arhiva/1.%20RIA%20Law\\_NN%209011\\_EN.pdf](https://zakonodavstvo.gov.hr/UserDocsImages/arhiva/1.%20RIA%20Law_NN%209011_EN.pdf);



- 36.** АНАЛИЗ НА БЪЛГАРСКАТА НОРМАТИВНА И СТРАТЕГИЧЕСКА РАМКА В ОБЛАСТТА НА РЕГУЛАТОРНАТА РЕФОРМА (2012), ЦЕНТЪР ЗА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО. Достапно на: <http://ria.bg/wp-content/uploads/2012/07/АНАЛИЗ-НА-БЪЛГАРСКАТА-НОРМАТИВНА-И-СТРАТЕГИЧЕСКА-РАМКА-В-ОБЛАСТТА-НА-РЕГУЛАТОРНАТА-РЕФОРМА1.pdf>;
- 37.** Закон за нормативните актове. Достапно на: <http://ria.bg/wp-content/uploads/2016/03/ЗАКОН-ЗА-НОРМАТИВНИТЕ-АКТОВЕ.pdf>;
- 38.** НАРЕДБА ЗА ОБХВАТА И МЕТОДОЛОГИЯТА ЗА ИЗВЪРШВАНЕ НА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО (2016). Достапно на: [http://ria.bg/wp-content/uploads/2016/03/NAREDBA\\_za\\_obhvata\\_i\\_metodologiqta-Nov-2016-DV.pdf](http://ria.bg/wp-content/uploads/2016/03/NAREDBA_za_obhvata_i_metodologiqta-Nov-2016-DV.pdf);
- 39.** Деловник на Владата на Р. Сърбија (2013), Влада на Р. Сърбија. Достапно на: [http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti\\_sekcija.php?id=2432](http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=2432);
- 40.** OECD (1995), The 1995 Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation, Paris;
- 41.** Управата за регулирање на регулаторната реформа и анализа на влијанието, Влада на Р. Сърбија. Достапно на: <https://rsjp.gov.rs/sekretarijat/>;
- 42.** Закон за плански систем на Република Сърбија, достапен на: <https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/2017/11/Zakon-o-planskom-sistemu.pdf>;
- 43.** Акциски план за регулаторни реформи и подобрување на деловното опкружување (2009), Влада на Р. Црна Гора, Достапно на: <https://goo.gl/rxS4Gv>;
- 44.** Prirucnik za analizu efekata propisa (RIA) (2011), mr Andreja Marušić i dr Branko Radulović. Достапно на: <https://goo.gl/m6DAeT>;
- 45.** Деловник на Владата на ЦГ (2015), Влада на Црна гора. Достапно на: <https://goo.gl/LtteyK>;
- 46.** Službeni list Crne Gore, broj 9/2012 od 10.02.2012. Достапно на: <http://www.sluzbenilist.me/pregled-dokumenta/?id={A2F2ECE5-FF66-4EAF-BE8A-4448E6791430}#>;



## КОРИСТЕНИ ИНТЕРНЕТ-СТРАНИЦИ:

1. Агенција за администрација, [www.aa.mk](http://www.aa.mk);
2. Единствен национален електронски регистар на прописи на Република Македонија, [www.ener.gov.mk](http://www.ener.gov.mk);
3. Министерство за правда, [www.pravda.gov.mk](http://www.pravda.gov.mk);
4. Министерство за информатичко општество и администрација, [www.mio.gov.mk](http://www.mio.gov.mk);
5. Судски портал на Република Македонија, [www.sud.mk](http://www.sud.mk);

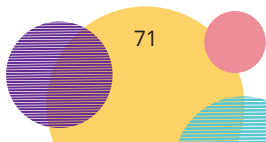


## ПЛАТФОРМИ:

1. МЕРЦ, [www.merc.org.mk](http://www.merc.org.mk);

# АНЕКС 1 – Податоци за судовите за 2015, 2016 и 2017 година

Судови	2015				2016				2017						
	Примени предмети	Вкупно во работа	Должина на постапка во денови	Стапка на решени предмети	Решени предмети	Примени предмети	Вкупно во работа	Должина на постапка во денови	Стапка на решени предмети	Решени предмети	Примени предмети	Вкупно во работа	Должина на постапка во денови	Стапка на решени предмети	Решени предмети
Врховен суд на РМ	5517	7233	121,11	98,44	5431	4948	6750	149,25	96,83	4791	5009	6968	120,18	104,65	5242
Виш управен суд	5445	5527	90,18	81,4	4432	5820	6915	60,99	101,8	5925	5452	6442	48,09	104,4	5692
Управен суд	15143	25916	224,59	105,95	16044	13432	23304	236,21	105,33	14148	11306	20462	215,85	113,73	12858
Апелационен суд Битола	7828	8309	31,44	97,73	7650	6274	6933	103,62	432	6501	7608	8040	39,49	95,36	7255
Апелационен суд Гостивар	6808	7269	45,71	94,89	6460	5064	5873	221	111,61	5652	5785	6006	39,69	93,64	5417
Апелационен суд Скопје	20103	26377	142,76	94,32	18961	17157	24573	140,96	103,32	17727	18778	25624	159,67	94,93	17826
Апелационен суд ШТИП	5365	5456	38,45	92	4936	4692	5212	22,29	104,69	4912	5253	5553	32,89	96,97	5094
Основен суд Битола	22956	29822	68,75	109,32	25095	22405	27132	59,05	104,24	23354	21443	25221	52,53	102,82	22048
Основен суд Крушево	1682	1949	49,08	102,14	1718	1131	1362	59,17	103,63	1172	1392	1582	41,93	101,94	1419
Основен суд Охрид	17027	22718	133,25	97,74	16643	14500	20576	89,67	113,92	16518	14881	18939	75,39	105,48	15697
Основен суд Прилеп	18728	23686	64,52	107,48	20128	17618	21176	66,42	101,69	17916	16283	19543	61,32	102,76	16732
Основен суд Ресен	3473	4282	62,73	105,21	3654	3015	3643	67,98	101,86	3071	3099	3671	55,56	102,81	3186
Основен суд Струга	14239	16993	66,38	100,98	14378	15622	18237	59,17	100,45	15693	14612	17156	44,76	104,59	15282
Основен суд Гостивар	36358	44608	74,89	101,8	37014	33657	41251	65,64	103,88	34963	38965	45253	51,69	101,73	39639
Основен суд Дебар	5529	5906	22,44	100,63	5564	5187	5529	18,16	101,54	5267	7460	7722	12,46	100,09	7467
Основен суд Кичево	13557	14530	23,22	100,77	13661	14547	15416	36,92	96,24	14000	15657	17073	26,85	101,57	15903
Основен суд Тетово	27028	33211	67,45	103,71	28031	24864	30044	101,82	94,48	23491	20669	27222	68,41	110,91	22925
Основен суд Велес	18095	20594	50,27	100,03	18101	15477	17970	52,22	101,58	15721	14892	17141	51,38	100,9	15026



Судови	2015					2016					2017				
	Примени предмети	Вкупно во работа	Должина на постапка во денови	Стапка на решени предмети	Решени предмети	Примени предмети	Вкупно во работа	Должина на постапка во денови	Стапка на решени предмети	Решени предмети	Примени предмети	Вкупно во работа	Должина на постапка во денови	Стапка на решени предмети	Решени предмети
Основен суд Гевгелија	13286	14036	15,96	101,22	13448	10329	10917	16,06	101,24	10457	8306	8766	41,56	94,75	7870
Основен суд Кавадарци	10607	12362	45,68	103,58	10987	8386	9761	50,73	102,19	8570	8690	9881	46,47	100,86	8765
Основен суд Кратово	1796	1959	32,46	100,17	1799	1768	1928	32,58	100,11	1770	1762	1920	32,5	100,06	1763
Основен суд Крива Паланка	4990	5669	49,42	100,06	4993	4729	5405	51,47	100,17	4737	4617	5285	52	100,19	4626
Основен суд Куманово	30002	38130	64,42	108,03	32410	32492	38212	68,07	99,12	32206	33145	39151	50,94	103,65	34356
Основен суд Лесно	6495	8632	62,56	113,46	7369	4829	6092	124,99	93,97	4638	4392	5946	109,38	104,17	4575
Основен суд Скопје 1 Скопје	81759	125740	184,43	102,17	83532	90160	132369	142,99	105,49	95110	78935	116194	93,62	117,15	92474
Основен суд Скопје 2 Скопје	42948	58651	110,15	104,9	45054	42748	56345	132,01	96,8	41379	45125	60091	101,21	104,26	47046
Основен суд Берово	3864	4087	26,64	98,58	3809	3157	3435	76,78	89,9	2838	3263	3860	69,98	99,26	3239
Основен суд Виница	3674	3968	24,33	101,25	3720	3579	3827	41,54	96	3436	3475	3866	41,07	100	3475
Основен суд Делчево	5417	6169	66,94	96,23	5213	5164	6120	68,07	99,88	5158	4692	5654	44,22	107,48	5043
Основен суд Кочани	11158	12600	40,45	101,66	11343	11370	12627	46,62	98,48	11197	10778	12208	48,89	99,89	10766
Основен суд Радовиш	9278	9617	24,63	97,1	9009	7619	8227	22,72	101,65	7745	7223	7705	18,36	101,56	7336
Основен суд Свети Николе	5015	5681	31,32	104,33	5232	4046	4495	36,04	101,11	4091	3995	4399	35,11	100,45	4013
Основен суд Струмица	25219	29434	45,32	103,82	26183	23235	26486	44,36	101,64	23616	19443	22313	39,4	103,58	20139
Основен суд Штип	13943	16915	70,95	101,57	14162	14393	17146	69,21	100,14	14413	16115	18848	61,35	100,13	16136
<b>Вкупно просек</b>	<b>151227,41176</b>	<b>19354,02941</b>	<b>66,84941176</b>	<b>100,9608824</b>	<b>15475,41176</b>	<b>14512,17647</b>	<b>18390,82353</b>	<b>77,49322941</b>	<b>110,7935294</b>	<b>14767,14706</b>	<b>14191,17647</b>	<b>7814,85294</b>	<b>61,3</b>	<b>102,2564706</b>	<b>14892,05822</b>



## АНЕКС 2 – Процесот на проценка на влијанието на регулативата во земјите на Балканот

Процената на влијанието на регулативата (ПВР) е системски пристап за критичко оценување на позитивните и негативните од предложените и постојните прописи. Спроведувањето на ПВР подразбира употреба на најразлични методолошки алатки, а со цел креирање политики преку пристап заснован врз докази<sup>241</sup>.

Според анализите на ОЕЦД<sup>242</sup>, спроведувањето на ПВР во системска рамка може да го зајакне капацитетот на владите за обезбедување на ефикасни и ефективни регулативи. Република Македонија почнува да спроведува ПВР од јануари 2009 година кога сите министерства имаат обврска да спроведат ПВР кога предлагаат нови закони<sup>243</sup>. Системскиот пристап е осигурен преку усвојување на **Упатството за начинот на постапување во работата на министерствата во процесот на спроведување проценка на влијанието на регулативата**<sup>244</sup>. Со ова упатство се пропишува начинот на постапување во работата на министерствата во процесот на спроведување на процената на влијанието на регулативата. Исто така, Владата има усвоено **Методологија за проценка на влијанието на регулативата**<sup>245</sup>, а во **Деловникот за работа на Владата на РМ**<sup>246</sup> пропишани се обврските на министрите за задолжително вршење на ПВР освен во предмети за кои е исклучена таквата можност поради нивната природа.

Предмет на оваа анализа е да се даде компаративен преглед на земји со слична регулатива (Хрватска, Бугарија, Србија и Црна Гора) во однос на тоа како тие го регулираат сето она што го опфаќа процесот на ПВР, а со цел да се извлечат најдобрите практики што би биле применливи за нашата земја. Со анализирањето на искуствата на другите земји, релевантните чинители

241 Regulatory Impact Analysis, The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Достапно на: <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/ria.htm>.

242 The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).

243 Процената на влијанието на регулативата (ПВР) – Фокус на Македонија (2009), Аналитика. Достапно на: <https://www.analyticamk.org/files/ReportNo32Mak.pdf>.

244 „Службен весник на РМ“, бр. 106 од 29.07.2013 година.

245 „Службен весник на РМ“, бр. 107 од 30.07.2013 година.

246 „Службен весник на РМ“, бр. 38/01, 98/02, 9/03, 47/03, 64/03, 67/03, 51/06, 5/07, 15/07, 26/07, 30/07, 58/07, 105/07, 116/07, 129/07, 157/07, 29/08, 51/08, 86/08, 114/08, 42/09, 62/09, 141/09, 162/09, 40/10, 83/10, 166/10, 172/10, 95/11, 151/11, 170/11, 67/13, 145/14, 62/15, 41/16 и 153/16.

од областа на ПВР можат да ги идентификуваат областите каде што е можно да се појават проблеми или тешкотии во реформите, а исто така можат да произлезат и стратегии за нивно надминување и продолжување на процесот на реформи. Предметните земји на анализа се земени предвид врз основа на фактот дека две од овие земји се веќе дел од Европската унија додека другите две се претенденти за влез во неа.

## Спроведување на ПВР во Хрватска

Првите процеси што личат на ПВР во Хрватска биле предвидени во Деловникот за работа на Собранието<sup>247</sup> што предвидува дека содржината на нацрт-законот бара процена на потребните *ресурси* за имплементирање на тој закон. Исто така, и стариот хрватскиот деловник за работа на Владата<sup>248</sup> пропишувал обврска на релевантните министерства за презентирање на оцена на влијанието за одредени области што е многу слично на нашето постојно решение во Деловникот за работа на македонската влада. Во 2009 година Владата на Хрватска усвои **Кодекс на консултации со јавен интерес** во постапките за донесување закони, други прописи и акти<sup>249</sup>. Целта на усвојувањето на Кодексот е да обезбеди насока за квалитетни правила за одлучување врз основа на општите принципи, стандарди и мерки за консултации со сите чинители. Дополнително, Кодексот обезбедува активно учество на граѓаните во јавниот живот, а нивното учество е олеснето со **Кодексот за интеракција со државните органи**.<sup>250</sup>

По овие „почетнички грешки“<sup>251</sup>, процената на влијанието на регулативата е **законски** регулирана и ставена во надлежност на владината **Канцеларија за законодавство**<sup>252</sup>. Владата во својата програма за периодот од 2011 до 2015 година се фокусираше на реализација на визијата – нова хиерархија на општествени вредности, што се потпира на заштитата на поединецот против семоќта на владата и државата. Во оваа смисла, Владата се залага за зајакнување на партнерството за отворена влада, при што акцентот се става на вклучување на граѓаните и на граѓанското општество во процесот на усвојување и спроведување на јавните политики.

Процената на влијанието на регулативата како процес беше воведен официјално во хрватскиот **законодавен** систем во 2012 година во форма на закон, стратегија и упатства. Хрватскиот закон за ПВР<sup>253</sup> е основниот документ што го регулира овој процес, а произлегува од долгогодишните напори за модернизирање и усовршување на ПВР, што почнал од 2009 година. Покрај

247 „Службен весник на Република Хрватска“, бр. 71/00, 129/00, 117/01, 6/02 – консолидиран текст, 41/02, 91/03, 58/04, 39/08, 86/08, 81/12, 113/12.

248 „Службен весник на Република Хрватска“, бр. 140/09 – консолидиран текст.

249 „Службен весник на Р. Хрватска“, бр. 140/09.

250 ROMIC, VAJDA HAЈAK, Regulatory Impact Assessment in the Republic of Croatia – Situation and Perspective. Zagreb, 2014.

251 Ибид.

252 Vlada Republike Hrvatske. Ured za Zakonodavstvo Достапно на: <https://zakonodavstvo.gov.hr>.

253 „Службен весник на Р. Хрватска“, бр. 90/11.

регулирање на процесот на ПВР, овој закон ги предвидува и документите за процена на влијанието за регулативата, начинот на годишно планирање на нормативните активности, органите надлежни за процена на влијанието на регулативата, начинот на консултирање на јавноста и заинтересираните страни во овој процес, обврската за стручно образование и обуката поврзана со прописите за процена на влијанието.<sup>254</sup>

Законот за ПВР ги обврзува министерствата да подготват ПВР за релевантното основно (на пример, закони) законодавство врз основа на Годишниот план за нормативни активности и каде што предложениот закон може да има „значително“ влијание врз: економијата; социјално чувствителни и други групи со посебни интереси и потреби и за животната средина и одржлив развој. Одлуката за тоа што е „значително или суштинско“ е прашање за министерството што ја предлага мерката. Законот за ПВР ги обврзува министерствата да подготват извештај за иницијален ПВР-извештај (пократок прашалник со 13 прашања) заедно со кратката „теза“ (т.е. кратко оправдување и образложение за тој закон) за секој нацрт-закон што министерството го предлага (без оглед дали тој закон е во годишниот план или не).<sup>255</sup>

Законодавниот систем на Хрватска во однос на ПВР ја предвидува и Одлуката за имплементација на постапката за ПВР<sup>256</sup>. Оваа регулатива предвидува подетални критериуми за процена на директните ефекти од нацртот на законодавниот предлог, начинот на утврдување на адресите, активностите од претходната постапка за оценување на ефектите од прописите, содржината на претходната постапка за оценување на ефектите од прописите, постапката за консултации, оцената на влијанието на ефектите од прописите и содржината на извештајот за оцена на влијанието.

Покрај Законот за ПВР, Правилникот за работа на Владата на Хрватска<sup>257</sup> ги обврзува ресорните министерства да спроведуваат процена на фискалното влијание (ПФВ) за примарно и секундарно законодавство (на пример, политики, одлуки) што ги усвојува Владата на Хрватска. Министерството за финансии е должно да спроведе ПФВ пред нивно официјално доставување на седница на владата.

Целта на Стратегијата за ПВР<sup>258</sup> е да се обезбеди долгорочен развој на процената на регулаторното влијание во законодавниот процес со цел да се направат подобри и поцелосни закони за граѓаните и развој на бизнисот со целосна гаранција за правната сигурност и владеењето на правото. Таа има двојна намена, да се воведат алатка за ПВР (зошто е воспоставен систем и зошто ќе се користи тоа) и да ги постави стратешките насоки за развој на овој систем.

254 Vlada Republike Hrvatske. Ured za Zakonodavstvo. Достапно на: [https://zakonodavstvo.gov.hr/UserDocImages/arhiva/1.%20RIA%20Law\\_NN%209011\\_EN.pdf](https://zakonodavstvo.gov.hr/UserDocImages/arhiva/1.%20RIA%20Law_NN%209011_EN.pdf).

255 Vlada Republike Hrvatske. Ured za Zakonodavstvo. Достапно на: <https://zakonodavstvo.gov.hr/UserDocImages//dokumenti//2014%20SIGMA%20Izcjesce%20o%20RIA%20EN.pdf>.

256 Vlada Republike Hrvatske. Ured za Zakonodavstvo. Достапно на: <https://zakonodavstvo.gov.hr/UserDocImages//dokumenti//170614%20UPUP%20NN%2052-17.pdf>.

257 Vlada Republike Hrvatske. Ured za Zakonodavstvo. Достапно на: <https://zakonodavstvo.gov.hr/UserDocImages/arhiva//Poslovník%20Vlade%20Republike%20Hrvatske%20-%20čl.%2028.-32..pdf>.

258 Vlada Republike Hrvatske. Ured za Zakonodavstvo. Достапно на: <https://zakonodavstvo.gov.hr/UserDocImages//dokumenti//180116%20UZ%20GT%20SPUP%202018-2023%20FINAL%202.0.pdf>.

## Спроведување на ПВР во Бугарија

Бугарското законодавство не содржи законски одредби со кои се уредува процената на влијанието на регулативата како единствен механизам за мултидимензионална анализа на очекуваните ефекти од усвојувањето на нови закони или измени на постојното законодавство. Исто така, методот на ПВР не се применува во развивањето и усвојувањето на нови политики, иницијативи, стратегии и концепти на национално, регионално или локално ниво. Не се спроведува постојано и во однос на предложените регулативи, политики и законодавство што произлегуваат од ЕУ. Имајќи го предвид ова, не може да се зборува за развиен и функционален систем на ПВР во Бугарија.<sup>259</sup> ПВР се применува ретко, делумно, контрадикторно и често формално, што значи дека нема никаква корист од тоа.

Сепак, елементи на уредување на ПВР се дадени во Законот за нормативни акти<sup>260</sup>. Според третото поглавје од законот насловено како Развој на нацрт-закони<sup>261</sup>, развивањето на нацрт-закони се спроведува според принципите на стабилност, основаност, отвореност и конзистентност. Пред доставувањето на предлог-законот пред надлежниот орган, телото што го предлага тоа мора да го објави на интернет-страницата на својата институција заедно со извештајот, а засегнатите страни ќе добијат најмалку 14 дена за предлози и мислења за предлогот. Министерот кој предлага предлог-закон што е предмет на разгледување од страна на Советот на министри мора да го испрати за согласност до органите чиишто овластувања покриваат предмет на регулирање на предложениот акт или од кои се бара да го применат. Тие имаат рок да дадат мислење или согласност од 14 дена.

Како резултат на новите процеси и иницијативи посветени на ПВР, со измените и дополнувањата на **Деловникот на Советот на министри** и неговата администрација од август 2013 година<sup>262</sup>, по првпат беше експлицитно прифатен услов за стандардна процена на влијанието врз економската активност и вработувањето. Овој механизам, како што е регулирано во подзаконски акт на бугарската влада, може да се дефинира како прелиминарна, делумна алатка што го опфаќа процесот на ПВР, вклучувајќи анализа на трошоците и придобивките со посебен фокус на економската активност и вработувањето.

Во 2016 година во Бугарија стапи на сила и **Методологијата за спроведување на ПВР-анализи**<sup>263</sup>. Таа се состои од три главни делови насочени кон

259 АНАЛИЗ НА БЪЛГАРСКАТА НОРМАТИВНА И СТРАТЕГИЧЕСКА РАМКА В ОБЛАСТТА НА РЕГУЛАТОРНАТА РЕФОРМА (2012), ЦЕНТЪР ЗА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО. Достапно на: <http://ria.bg/wp-content/uploads/2012/07/АНАЛИЗ-НА-БЪЛГАРСКАТА-НОРМАТИВНА-И-СТРАТЕГИЧЕСКА-РАМКА-В-ОБЛАСТТА-НА-РЕГУЛАТОРНАТА-РЕФОРМА1.pdf>.

260 Закон за нормативните актове. Достапно на: <http://ria.bg/wp-content/uploads/2016/03/ЗАКОН-ЗА-НОРМАТИВНИТЕ-АКТОВЕ.pdf>.

261 „Изработаване на проекти на нормативни актове“ (бугарски ј.).

262 „Службен весник на Р. Бугарија“, бр. 74/23.08.2013.

263 НАРЕДБА ЗА ОБХВАТА И МЕТОДОЛОГИЈАТА ЗА ИЗВЪРШВАНЕ НА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО (2016). Достапно на: [http://ria.bg/wp-content/uploads/2016/03/NAREDBA\\_za\\_obhvata\\_i\\_metodologiqta-Nov-2016-DV.pdf](http://ria.bg/wp-content/uploads/2016/03/NAREDBA_za_obhvata_i_metodologiqta-Nov-2016-DV.pdf)

концепти и правила, процедурални чекори и клучни аналитички чекори во подготовката на РИА. Во својот вовед, документот пропишување дека е предвиден за претставници на администрацијата на централно и локално ниво, кои се вклучени во процена на влијанието на регулативата. Исто така, може да се користи како прирачник со упатства за спроведување процени на влијанието во рамките на извршната и законодавната власт во Бугарија за предложените измени на националното или локалното законодавство и за анализа на нерегулаторни мерки. На крајот од документот додадени се анекси во кои се наведени урнеци, т.е. формулари за спроведување на ПВР.

## Спроведување на ПВР во Србија

Обврската за спроведување на ПВР е воведена во октомври 2004<sup>264</sup> година со измени на Деловникот<sup>265</sup> на Владата на Р. Србија. Со овие измени се вовеле обврска при изработка на закони и други прописи да се подготви и образложување што ќе си содржи одговорите на списокот на прашања според препораките на ОЕЦД<sup>266</sup>. Овие измени се вметнаа во член 39 став 1 точка 2, што пропишува дека при изработка на секој закон или друг пропис, ресорното министерство е должно да ги анализира причините за носење на тој акт. Во анализата за причините основна потреба е да се наведат проблемите што треба да се решат, целта што треба да се постигне, согледување на можностите доколку не се донесе актот и зошто носењето на тој акт е најдобро решение за проблемите.

Како исход од континуираните реформи, Владата на Србија во 2010 година ја формираше Управата за регулирање на регулаторната реформа и анализа на влијанието<sup>267</sup> како стручна служба на владата. Со најновиот Закон за министерствата<sup>268</sup> усвоен во мај 2014 година, воспоставен е Републичкиот

секретаријат за јавна политика, кој ги презеде сите задачи од надлежност на Канцеларијата за регулаторна реформа и анализа на влијанието, како и задачи во надлежност на Министерството за регионален развој и локална самоуправа во областа на стратешка анализа и истражување. Со овој закон предвидено е РСЈП врши стручни задачи поврзани со: анализа, идентификација на потребите и доставување иницијативи за изработка на стратешки документи што ги утврдуваат јавните политики; обезбедување усогласување на предлозите на стратешки документи што ги дефинираат јавните политики и нацрт-законите со усвоени стратешки документи што ги дефинираат јавните политики во процесот на нивно усвојување; давање иницијатива за подобрување на процедурите за изработка на стратешки

264 „Сл. гласник РС“, бр. 100/05, 51/06 и 61/06

265 Деловник на Владата на Р. Србија (2013), Влада на Р. Србија. Достапно на: [http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti\\_sekcija.php?id=2432](http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=2432).

266 ОЕЦД (1995), The 1995 Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation, Paris.

267 „Службени гласник на Р. Србија“, бр. 89/2010.

268 „Службени весник на Република Србија“, бр. 44/2014.

документи за дефинирање на јавните политики; подготовка на предлози од стратешки документи што ги дефинираат јавните политики од делокругот на сите органи на државната управа, како и други задачи утврдени со закон. Мисијата на РСЈП е како стручна служба да обезбеди поддршка на Владата за креирање и усвојување на јавни политики и регулативи што се подобри, усогласени и поефикасни<sup>269</sup>.

Во април 2018 година, во Србија стапи на сила и **Законот за плански систем**<sup>270</sup>, а ќе почне да се применува од 29 октомври 2018 година. Овој закон го регулира системот на планирање на Република Србија, односно управувањето со системот на јавни политики и среднорочно планирање, видовите и содржината на планските документи што во согласност со нивните надлежности се предложени, усвоени и спроведени од сите учесници во системот за планирање, меѓусебната усогласеност на планските документи, постапката за утврдување и спроведување на јавните политики и обврската да известуваат за спроведувањето на планските документи, како и правилното спроведување на обврската за спроведување на анализата на влијанието на регулативите и за оценување на ефектите од овие прописи. Законот дава дефиниција на тоа што се подразбира под *Анализа на ефектите*, според кој Анализата на ефектите е аналитички процес што се спроведува во текот на процесот на планирање, формулирање и усвојување на *јавните политики и регулативите* со цел да се испита промената што треба да се постигне, нејзините елементи и каузалните односи меѓу нив и изборот на оптимални мерки за постигнување на целите на јавните политики (екс анте анализа на ефектите), како и за време и по спроведувањето на веќе усвоените јавни политики и регулативи, со цел да се оценат ефектите, да се даде преглед и подобрување на овие јавни политики, односно регулативи (екс пост анализа на ефекти).

## Спроведување на ПВР во Црна Гора

Црна Гора почна со имплементирање на ПВР во 2009 година со усвојување на Акцискиот план за регулаторни реформи и подобрување на деловното опкружување<sup>271</sup>. Главната цел за спроведување на реформите е да се елиминираат законските решенија што ги ограничуваат бизнис-перформансите и им наметнуваат пречки на претприемачите. Контролата на воспоставување на квалитетна законска рамка може да се направи пред и по усвојувањето на одредена регулатива. Кога контролата се прави пред донесувањето на регулативата, односно пристапот со екс анте евалуација, критички ги оценува ефектите од предложените и постојните регулативи или нејзините амандмани во системот како целина, а оттука и најдобрата алатка за постигнување на оваа цел е со спроведување на ПВР.

269 Управата за регулирање на регулаторната реформа и анализа на влијанието, Влада на Р. Србија. Достапно на: <https://rsjp.gov.rs/sekretarijat/>.

270 „Службени гласник РС“, број 30 од 20 априла 2018.

271 Акциски план за регулаторни реформи и подобрување на деловното опкружување (2009), Влада на Р. Црна Гора, Достапно на: <https://goo.gl/rxS4Gv>.

Исто така, властите на Црна Гора го усвоија Прирачникот за процена на влијанието на регулативата во 2011 година<sup>272</sup>. Тој вклучува корисни совети, методолошки и организациски насоки за министерствата за секој чекор од процесот на анализа на влијанието на регулативата. Исто така, ги идентификува основните принципи за одлучување за длабочината на анализите и можните исклучоци кога ПВР не е потребно. Исклучоци вклучуваат предлог-закон за буџетот, закони што се однесуваат на последиците од итни ситуации, како и законите за националната безбедност.

Процесот на спроведување на ПВР формално бил воведен во легислативата во јануари 2012 година. Обврската за спроведување на ПВР е предвидена во член 33 и член 40 од **Деловникот за работа на Владата на Црна Гора**.<sup>273</sup> Член 33 од Деловникот за работа<sup>274</sup> на Владата на Црна Гора ги обврзува институциите што ги предлагаат прописите да подготвуваат закони, подзаконски акти и други прописи за спроведување процена на влијанието на регулативата, во согласност со Законот за Министерството за финансии. Исто така, согласно член 40 од Деловникот, заедно со предлог-законот, регулативата или општ акт, институцијата што предлага регулатива, меѓу другото, обврзана е да го спроведе извештајот за ПВР во согласност со Законот за Министерството за финансии.

Исто така, властите на Црна Гора во февруари 2012 година го усвоија<sup>275</sup> и **Упатството за содржината на извештајот за спроведената анализа на процената на влијанието на регулативата**.<sup>276</sup> Овој документ го пропишува начинот на комплетирање и доставување на извештајот за извршената анализа на оцената на влијанието на прописите во постапката за изготвување закони и други прописи. Во него е содржан и урнекот за Извештајот за спроведената анализа за процена на влијание на регулативата.

---

272 Prirucnik za analizu efekata propisa (RIA) (2011), mr Andreja Marušić i dr Branko Radulović. Достапно на: <https://goo.gl/m6DAeT>.

273 „Службени весник на Црна Гора“, бр. 3/12.

274 Деловник на Владата на ЦГ (2015), Влада на Црна Гора. Достапно на: <https://goo.gl/LtteyK>.

275 Službeni list Crne Gore, broj 9/2012 od 10.02.2012. Достапно на: <http://www.sluzbenilist.me/pregled-dokumenta/?id={A2F2ECE5-FF66-4EAF-BE8A-4448E6791430}#>.

276 Službeni list Crne Gore, broj 9/2012. Достапно на: <http://www.sluzbenilist.me/pregled-dokumenta/?id={A2F2ECE5-FF66-4EAF-BE8A-4448E6791430}#>.





