

Институт
за
европска
политика.
Скопје



Институт за демократија
Социетас цивилис - Скопје



Работна верзија за дискусија

Проценка на влијанието на регулативата (ПВР) на Законот за судови



Проектот е финансиран од Европската Унија.

Издавач: Институт за европска политика – Скопје

Уредник: д-р Симонида Кацарска

Автори:

- М-р Ива Цоневска*
- М-р Исмаил Камбери*

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, Институт за демократија “Социетас цивилис” - Скопје (ИДСЦС) и Центар за економски анализи (ЦЕА).

Содржина

Предговор	6
Вовед и методологија	7
1. Основни начела	9
1.1. Транспарентност.....	10
1.2. Ефикасност и судење во разумен рок	11
Независност и непристрасност на судиите	12
2. Организација и надлежност	14
2.1. Анализа на меѓународните документи и стандарди	14
2.2. Состојбите во Република Македонија во однос на мрежната поставеност на судскиот систем ¹⁶	
2.3. Опции во однос на мрежната поставеност на судскиот систем и нивно влијание.....	23
2.3.1. Опција – Непроменета организациона поставеност на судскиот систем и надлежности на судовите.....	23
2.3.2. Опција: Нова организациона поставеност на судскиот систем и нови надлежности на судовите.....	25
3. Судии и судии-поротници	29
3.1. Анализа на меѓународните стандарди и препораки	29
3.2. Состојбите во Република Македонија во однос на судиите и судиите поротници	30
3.3. Опции во однос на изборот и унапредувањето на судиите и нивно влијание	34
3.3.1. Опција – Постојното решение во однос на изборот и унапредувањето на судиите, распоредувањето од еден оддел во друг, како и временото упатување на судиите во друг суд. 34	
3.3.2. Опција – Промена на одредбите кои се однесуваат на изборот и унапредувањето на судиите, распоредувањето од еден оддел во друг, како и временото упатување на судиите во друг суд.	36
4. Престанок и разрешување од судиската функција	39
4.1. Анализа на меѓународните документи, препораки и стандарди	39
4.2. Состојбите во Република Македонија во однос на основите за одговорност на судиите	41
4.3. Опции во однос на основите за утврдување на одговорност дефинирани во Законот за судови и нивното влијание	43

4.3.1.	Опција – непроменети основи за утврдување на одговорност дефинирани во Законот за судови.....	43
4.3.2.	Опција – Промена на основите за утврдување на одговорност дефинирани во Законот за судови.....	43
5.	Судски информатички систем	46
5.1.	Анализа на меѓународните документи и стандарди	46
5.2.	Состојбите во РМ во однос на автоматизираниот систем за управување со судски предмети (АКМИС).....	46
5.3.	Опции во однос на судскиот информатички систем и нивно влијание	47
5.3.1.	Опција – непроменета состојба во однос на судскиот информатички систем.....	47
5.3.2.	Опција – унапредување и ревизија на судскиот информатички систем.....	47
5.3.3.	Опција – промена во Законот за судовите во однос на телото за управување со судскиот информатички систем и воведување на Центар за координирање и управување со информатичко-комуникациска технологија во правосудните органи	49
6.	Средства за работа	50
	Заклучни согледувања и препораки.....	51
	Користена литература.....	52
	АНЕКС 1 – Податоци за судовите за 2015, 2016 и 2017 година	58
	Анекс 2 - Процесот на проценка на влијание на регулативата во земјите на Балканот	63
7.2.	Спроведување на ПВР во Хрватска	64
7.2.	Спроведување на ПВР во Бугарија.....	65
7.3.	Спроведување на ПВР во Србија.....	67
7.4.	Спроведување на ПВР во Црна Гора.....	68

Предговор

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

Подготвена е од Институтот за европска политика - Скопје (ЕПИ) во рамки на проектот „Примената на проценката на влијанието на регулативата (ПВР) врз Законот за судови“, а поддржан е од Институт за демократија “Социетас Цивилис” Скопје (ИДСЦС) во соработка со Центар за економски анализи (ЦЕА) во рамки на проектот „Проценка 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 за цел да направи проценка на влијание 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 закони¹. Системскиот пристап е обезбеден преку усвојување на „Упатството за начинот на постапување во работата на министерствата во процесот на спроведување на проценка на влијанието на регулативата“². Со ова Упатство се пропишува начинот на постапување во работата на министерствата во процесот на спроведување на проценката на влијанието на регулативата. Исто така Владата има усвоено „Методологија за проценка на влијание на регулативата“³ а во „Деловникот за работа на Владата на РМ“⁴ 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.

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.⁵ Разгледани беа:

- Извештаите за напредок од Европската комисија од 2009 година заклучно со 2018 година⁶
- Извештаите на експертската група на Рајнхард Прибе⁷ и Итните реформски приоритети.⁸

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

² Службен весник на РМ, бр. 106/13.

³ Службен весник на РМ, бр. 107/13.

⁴ 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.

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

⁶ Извештаите на Европската комисија се достапни на: 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

- Препораките на Венецијанската комисија.⁹
- Препораките на ГРЕКО за Република Македонија.¹⁰
- 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 реулативата 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.¹¹

Дополнително, информациите потребни за изработка на анализата беа собрани од судскиот портал 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 проценка 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.

Беше спроведено теренско истражување со кое беа детектирани проблемите во практиката и се дискутираше за можните опции влијанијата на опциите.¹² Како основа за истражувањето претходно беше подготвен прашалник, земајќи ја предвид методологијата и

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, Четврт 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 кои се објавени на ЕНЕР на 09.11.2018 година.

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

прирачникот за проценка на влијанието на регулативата.¹³ 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 АКМИС системот. Теренското истражување се состоеше од четири фокус групи со судии, претседатели на судови, претставници на академската заедница и граѓанскиот сектор.¹⁴ Фокус групите се спроведени во четирите апелациони подрачја во Република Македонија. Спроведени се и 7 интервјуа со судии, експерти и претставник на Министерството за правда.

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 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. Разгледан е процесот на проценка за влијание на регулативата во земјите од Балканот. На крај се прикажани заклучните согледувања од оваа анализа.

1. Основни начела

Основните начела врз кои почива судската постапка¹⁵ во Република Македонија се принципи кои се во линија со меѓународните стандарди за фер судење врежани во бројни 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 судови¹⁶ судовите се самостојни и независни државни органи кои 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 својство на странките, да обезбедат еднаквост, рамноправност и недискриминација по било кој основ 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

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

¹⁴ Фокус групите беа спроведени во октомври 2018 година, додека интервјуата беа спроведени од октомври заклучно со ноември 2018 година.

¹⁵ 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.

¹⁶ 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)

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 оваа глава е даден детален преглед на меките мерки на Советот на Европа кои 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.

1.1. Транспарентност

Транспарентното работење на судските органи е важно за градење на довербата во судството кај граѓаните и зајакнување на легитиметот на судството како трет столб на власта. Со новата Стратегија за реформи на правосудниот сектор 2017-2022¹⁷, 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 веб страницата на судот.¹⁸ Во поглед на достапноста на пресудите со воведувањето на овие законски измени, се наметна потреба од воведување на класификација¹⁹ на пресудите по предмети и воведување на лесно достапни функции²⁰ за пребарување на 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 2 дена од изработата и потпишувањето, најзначајните или контрeversни пресуди кои би можеле да бидат од јавен интерес, не се објавуваат воопшто што претставува недостаток на верифицирани информации и искривени медиумски известувања.²¹ Во поглед на подобрување на транспарентноста а и да се одговори на „Итните реформски приоритети“ поставени од Европската комисија²², беше пуштен во употреба нов судски портал - www.sud.mk во кој се содржани информации за сите судови на

¹⁷ Стратегија за реформа на правосудниот сектор за период 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

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

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

²² Итни реформски приоритети за Република Македонија, јуни 2015, достапно на:

https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/urgent_reform_priorities_en.pdf

Република Македонија. Една од мерките предвидени со Стратегијата за реформа на правосудниот сектор е редовно ажурирање на оваа база на податоци.²³ Сепак информациите поставени на оваа база на податоци се разликуваат во зависност од судот и неговата конзистентност, вклучително и во однос на достапните статистички податоци. *Потребно е да се ажурира овој портал со оглед на тоа дека и во моментот има голем број на таканаречени „мртви“ врски (линкови) кои не водат никаде.*

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 на канцеларија за односи со јавноста во судовите.²⁴ Европската комисија во 2011 година забележува дека се воспоставени канцеларии за односи со јавност²⁵, додека на порталот на судовите се наведени лицата за контакт што се задолжени за комуникација со јавноста. Може да се упатат критички забелешки и во однос на недоволно развиените интерни канали во врска со спроведувањето на политиката на односи со јавноста и комуникација меѓу раководните тела во правосудството, како и непостоењето на повеќе формални канали и капацитет на судството/јавното обвинителство да комуницираат ефективно со законодавната власт и со другите гранки на власта во врска со најзначајните стратешки и оперативни прашања. Во претходниот период беа назначени лица задолжени за односи со јавноста во сите судови, додека во Основниот суд Скопје 1 и Скопје 2, Врховниот суд, Судскиот совет на Република Македонија и Јавното обвинителство на Република Македонија беа вработени професионални лица задолжени за односи со јавноста - портпароли. Оваа мерка очигледно не е доволна за доследна транспарентност во работата на судството. Поради ваквата констатирана состојба една од мерките предвидена во Стратегијата е зајакнување на капацитетите за односи со јавноста.²⁶

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)12²⁷ од Советот на Европа, под ефикасност се подразбира носење на квалитетни судски одлуки во разумен рок пропратени 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.*

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

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

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

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

Проблемот со заостанати предмети беше констатиран во Извештајот за напредокот од Европската комисија за 2012 година.²⁸ Властите пристапија кон решавање на ова прашање со пренесување на надлежностите од судовите на професионални извршители и нотари. Како резултат на овој процес, во 2014 година Европската комисија оценува дека веќе нема заостанати предмети во судовите.²⁹ 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.³⁰ Индивидуалните фази на судските постапки генерално се завршени во законските рокови; сепак, целокупната должина на судските постапки од иницирање до конечна пресуда преставува 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.*³¹ 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 кои 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.³² Мерките дефинирани во Стратегијата во однос на старите предмети се во судовите да се формираат функционални работни тела кои ќе ја следат состојбата со старите и нерешени предмети и изготвуваат предлог-план за надминување на застојот на предметите и воведување посебни алатки за идентификација и давање приоритет на предмети кои можат да доведат до повреда на принципот за судење во разумен рок.³³

Независност и непристрасност на судиите

Според Европската конвенција за човекови права³⁴, 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.

²⁸ 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

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

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

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 период 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 Art. 6

Како карактеристика на владеење на правото, независноста на судството мора да биде гарантирана во највисокиот правен акт на една земја, односно Уставот на државите, за оние држави кои имаат пишани Устави.³⁵ Независноста на правосудството се третира како надворешна и внатрешна.³⁶ Надворешната независност ја воспоставува врската меѓу независноста на судиите и принципот на еднаквост на граѓаните пред законот. Клучни нејзини аспекти се уставната поделба на власта и односот со медиумите. Внатрешната независност подразбира независност на секој 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 на правила за избор, унапредување на судии, евалуација и обука на судии, како и оцена 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.³⁷

Иако независноста на судиите е гарантирана предвидена со закон, сепак состојбата на со независноста и непристрасноста кај македонските судиите во РМ се оценува дека уназадуга од 2014 година³⁸ 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 високо-профилни или политички чувствителни судски предмети.

Во последниот извештај од 2018 година³⁹, Европската комисија цени дека уназадугањето од претходните години почнало да се поправа преку одлучувачки чекори преземени во последниве месеци, особено за да се започне со обновување на независноста на судството. Тоа се должи и на новоусвоената Стратегијата за реформа на правосудниот сектор 2017-2022 година⁴⁰, која 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

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 период 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.⁴¹

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 мерки 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, конизстентен на законската определба од бруто националниот доход.⁴²

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 земијите, како и растојанието на патување на граѓаните до судовите. Некои држави имаат концентриран судски систем и мал број големи судови, додека други имаат помали географски распоространети судови. За да се процени судската мрежа, се предлага да се разгледа пред сè, вкупниот број на географски локации на судовите.⁴³

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, кои не може и не треба да се трошат и нивно оптимизирање.
- Максимизирање на квалитетот на судот и соодветно давање на услуги.⁴⁴

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

⁴¹ http://epi.org.mk/docs/Mreza23_izvestaj%20vo%20senka_2018.pdf

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

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

⁴⁴ 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-guidel/168078c492#_Toc356475577

процент 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 кои можат да се користат за да се утврди оптималната рамнотежа помеѓу активноста на судовите и близината на судовите до странките/граѓаните како крајни корисници.⁴⁵ Оваа комисија го дава примерот со Италија, каде за да ја донесат одлуката кои 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, ценето наспроти просечното ниво на индикатори за ефикасност за период од пет години пред реформата. При оваа операција, се сметало дека судовите со достагните вредности на индикаторите далеку под аритметичкиот просек би можеле да имаат корист од економија од обем ако се спојат со поголеми и попродуктивни судови.⁴⁶

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

Клучни фактори

1. Густина на население
2. Големина на судот
3. Поток 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 на спорови/ медијација

⁴⁵ Ибид.

⁴⁶ Ибид.

⁴⁷ Ибид.

5. Достапност на правни совети и регрутирање на 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 како географски локации во 2016 година. Согласно оваа табела Република Македонија е во рамки 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.⁴⁸ Како судови со општа надлежност се категоризирани сите 28 судови, без разлика дали се со општа или проширена надлежност.

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

Со законот од 1995 година⁴⁹ во единствениот судски систем, судската власт ја вршат основни, апелациони 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 предмети⁵⁰ беше оставена само на некои судови.⁵¹ Меѓутоа, со Законот за судови од 2006 година, судовите беа поделени на судови 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 Сл. 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 на 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 притоа ќе настанат, спорови за статусни промени (поделба, спојување, припојување и организирање) и извршување на одлуки на тие судови, одлучува и за законитоста на поединечниот акт во управно-сметководствените спорови, за заштита поради незаконски дејствија, 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, Винаца 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.

основна и проширена надлежност. На дел од судовите кои дотогаш беа надлежни да одлучуваат за потешки предмети согласно претходниот закон им беше одземена надлежноста.⁵² Со законот од 2006 година им се даде поголема стварна надлежност на судовите со проширена надлежност со тоа што се прошири обемот за одлучување по определени предмети, за кои до тогаш 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.⁵³ 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,⁵⁴ 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 на 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.⁵⁵ 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.⁵⁶ Со овој закон беше определено формирање на специјализирани судски одделенија во основните судови во Битола, Тетово, Скопје I, Струмица и Штип надлежни за судење на 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 дава надлежности за судење на повеќе предмети кои дотогаш беа во надлежност на судовите со проширена надлежност. Третата побитна измена во однос на организационата 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.⁵⁷ Со овие измени надлежноста на Врховниот суд да одлучува по жалбите на Управниот суд премина на Вишиот управен суд.

Статистичките податоци покажуваат⁵⁸ дека постои невоедначен 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 на предмети во работа од судовите се издвојуваат неколку судови со основна надлежност во однос на предметите во споредба со останатите судови (графикон 3). Тоа се Основниот суд Кичево, Основниот суд

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

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 Сл. 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.

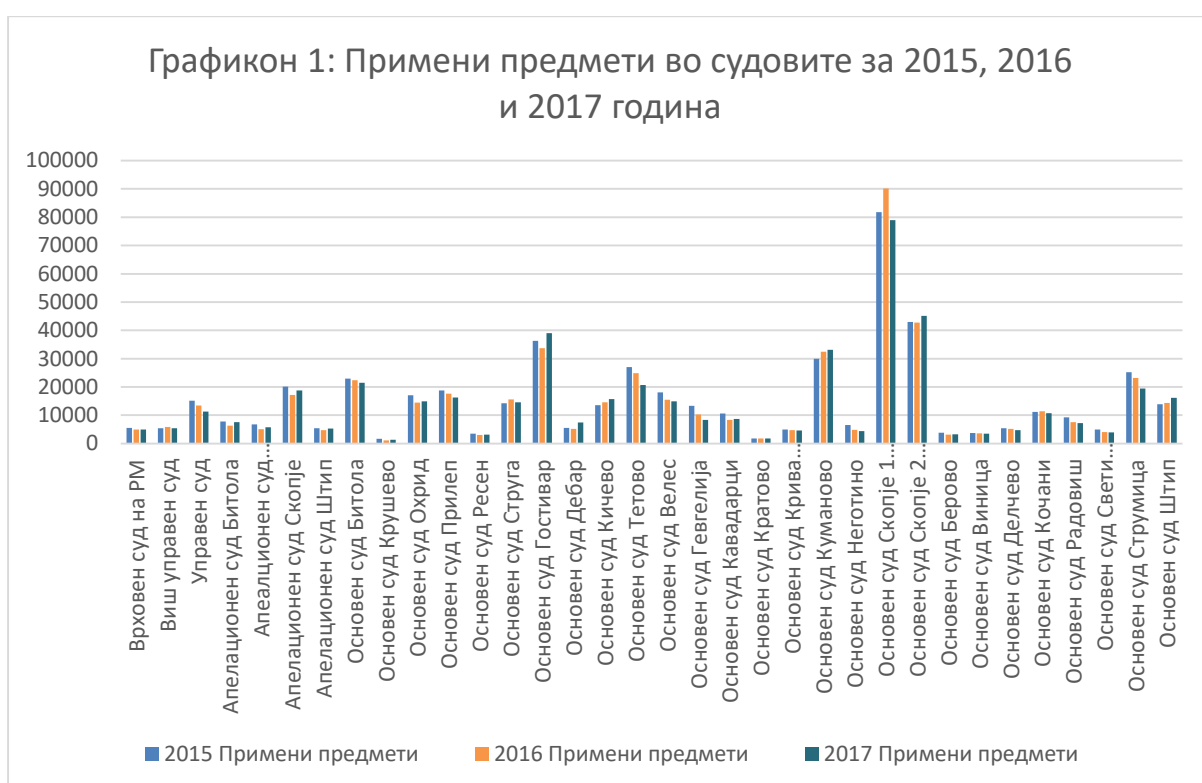
⁵⁵ Член 22 и член 23, Закон за судовите, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 58/2006, 62/2006, 35/2008, 150/2010, 83/2018 и 198/2018

⁵⁶ http://epi.org.mk/docs/Mreza23_izvestaj%20vo%20senka_2018.pdf

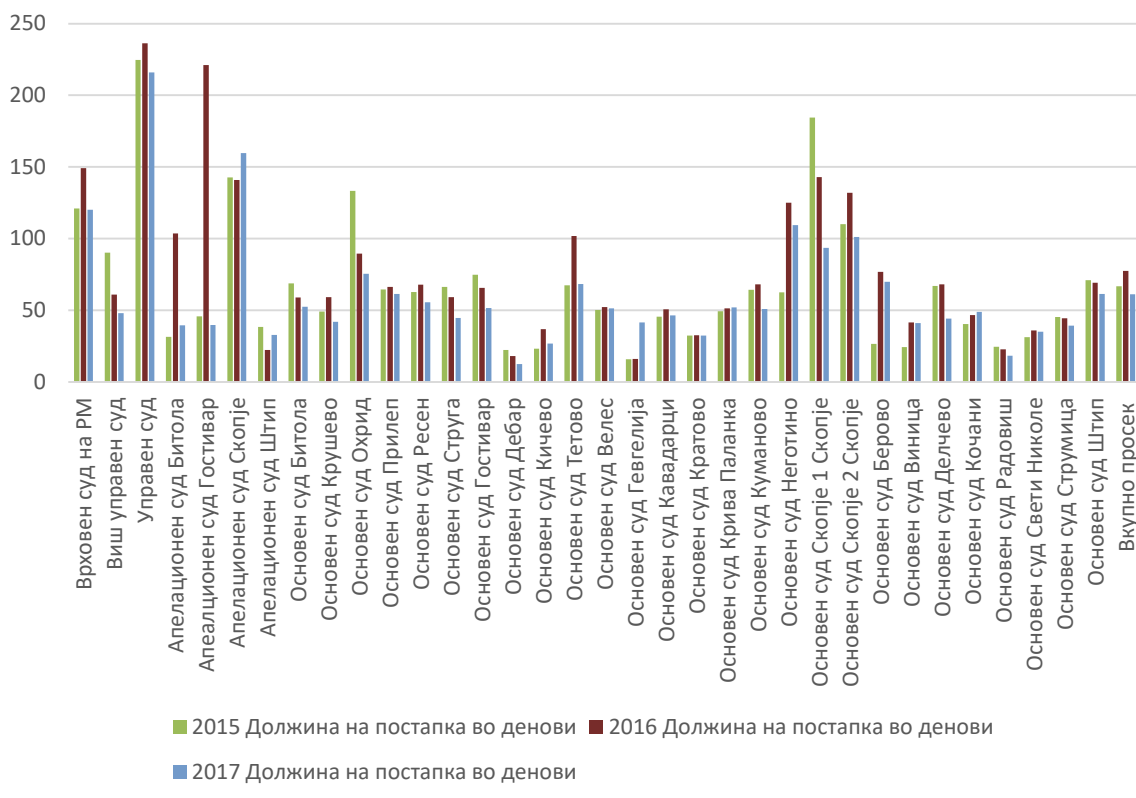
⁵⁷ Закон за изменување и дополнување на законот за судовите, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 150/2010

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.

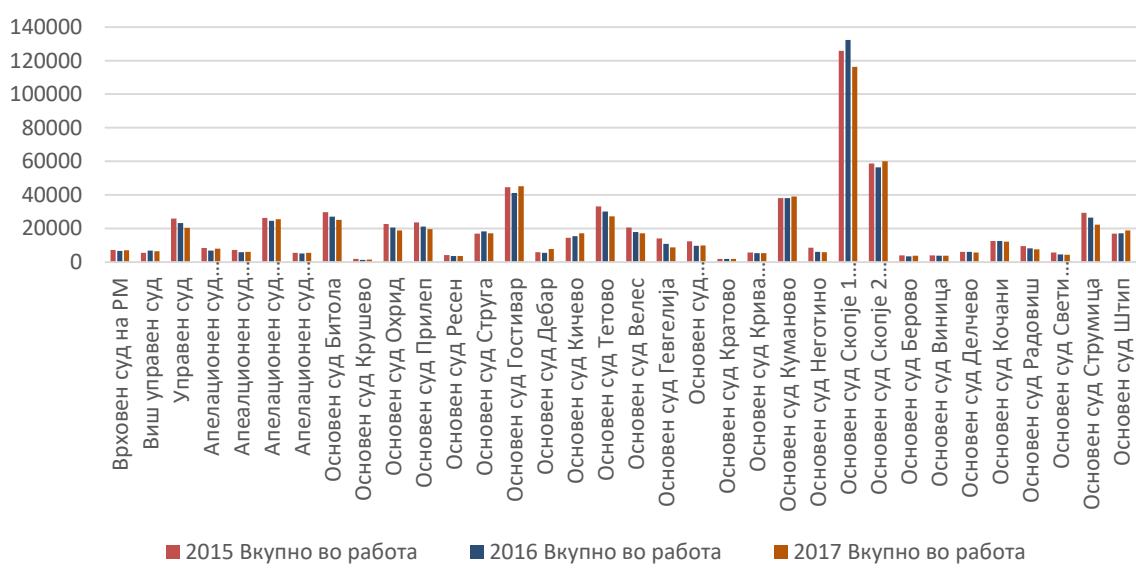
Гевгелија и Основниот суд Кавадарци. Основниот суд Радовиш е веднаш зад овие судови. Овие судови имаат приближно ист број на вкупно предмети во работа како некои судови со проширена надлежност. Дополнително овие судови имаат и поголем број на судии (табела 1) од некои од судовите со проширена надлежност. Најголем број на вкупен број на предмети во работа има Основниот суд Скопје 1, веднаш зад него е Основниот суд Скопје 2 (графикон 3). Најмал број на вкупен број на предмети во работа 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 во 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 во Скопје (графикон 2).



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 Судски совет на РМ и моменталниот број на судии

Судови	Број на судии според Одлуката од Судски совет на Р.М од 2015 г. (со претседателот)	Моментален број на судии во судовите (со претседателот)[1]	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
Апеалционен 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 Винаца	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 недостаток 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 делигира судијата.⁵⁹

Од спроведеното теренско истражување произлезе дека постои проблем во однос на мрежната поставеност на судскиот систем во Република Македонија од повеќе аспекти.⁶⁰ **Најнапред постои невоедначен 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 на судии во определени судови кои што имаат исто така мал број на предмети. Дополнително со **ваквата организациска поставеност се оневозможува специјализација на судиите по области, особено во помалите судови.**⁶¹ Делегирањето на судии во определени судови не ја постигна целта, бидејќи на тој начин судовите со проширена надлежност од кои најчесто се делегираат судиите губат на квалитет. Ова повлекува и зголемени трошоци на странките во однос на патувањето до определени судови со проширена надлежност. **Дополнителни проблеми предизвикува и заштита на правата на децата во судир со законот за кои надлежни се судовите со проширена надлежност.**⁶² Дел од испитаниците од теренското истражување проблемот го лоцираат и во стварната надлежност која им е доделена на основните судови **со законот од 2006 година, каде 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.⁶³ 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 што работат во Специјализираното судско одделение за организиран криминал и корупција и појава на конфликт на интереси.⁶⁴ *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.*⁶⁵ 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.⁶⁶

Една од целите утврдена со *Стратегијата за реформа на правосудниот сектор за период 2017 – 2022 година*⁶⁷ 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

⁵⁹ Став на судии од фокус група во Штип на 10.10.2018 г.

⁶⁰ Согласно спроведените интервјуа и фокус групи.

⁶¹ Ставови на судии од фокус групи Штип, Гостивар и Скопје.

⁶² Ставови на судии искажани во фокус групите во Скопје, Штип и интервју со судија.

⁶³ Интервју со правен експерт, 12.11.2018 година

⁶⁴ Согласно искажувањата од фокус групите во Скопје, Гостивар и интервју со судија.

⁶⁵ Интервју со правен експерт, 09.11.2018 година.

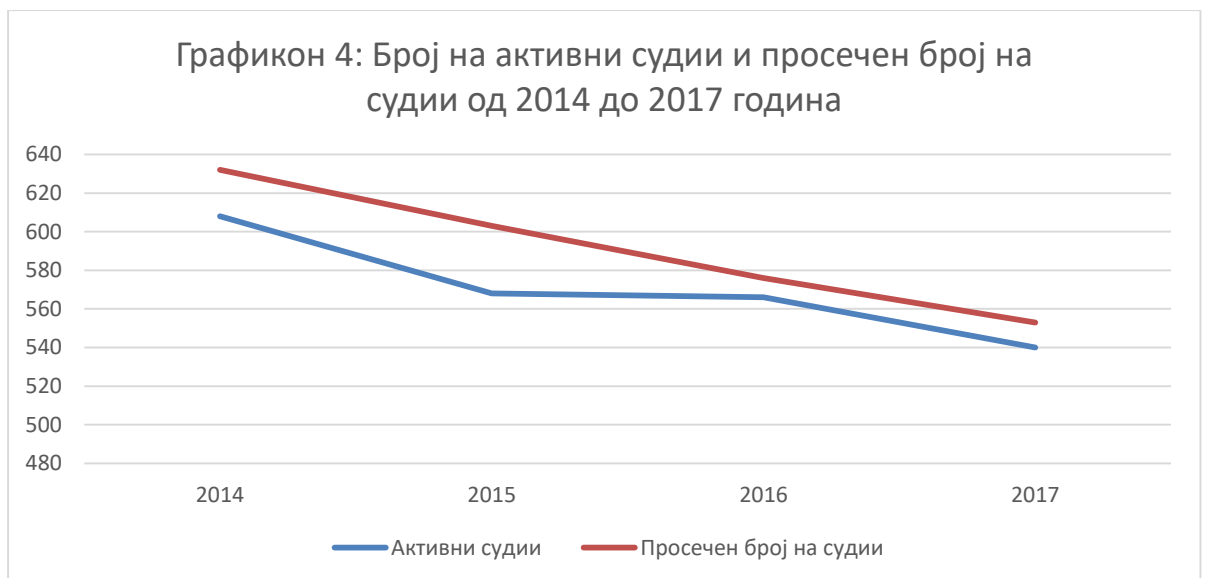
⁶⁶ Интервју со правен експерт, 12.11.2018 година.

⁶⁷ Стратегија за реформа на правосудниот сектор за периодот 2017 – 2022 година, стр. 6

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.⁶⁸ 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 рамки 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.⁶⁹ Како судови со општа надлежност се ставени сите 28 судови, без разлика дали се со општа или проширена надлежност.

Што се однесува до бројот на судии на 100 000 жители, согласно истиот извештај⁷⁰ Република Македонија е над европскиот просек. Споредбено регионално, поголем број на судии имаат сите држави во регионот освен Албанија.⁷¹ Бројот на судии е намален од 2014 до 2017 година (графикон 4). Од спроведените фокус групи произлезе дека на судиите им фалат стручни соработници, како и дактилографи, луѓе за достава. Дополнително во нашата држава не се користат доволно алтернативните начини на решавање на спорови особено медијацијата.⁷²



⁶⁸ Акцискиот план е достапен на следниот линк

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

⁶⁹ 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>

⁷⁰ Ибид.

⁷¹ Поголем број на судии имаат Србија, Црна Гора, Босна и Херцеговина, Бугарија, Словенија и Хрватска.

⁷² Стратегија за реформа на правосудниот сектор за период 2017 – 2022 година, достапна на <http://www.pravda.gov.mk/resursi/12>

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.⁷³

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

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

Согласно статистичките податоци, елаборирани погоре, и спроведеното теренско истражување за status quo состојбата, односно истата организациона 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 рационализираат трошоците и на судовите (малите судови) и на граѓаните како крајни корисници.**⁷⁴

Со ова решение не се води сметка и за пристапот до суд како основен елемент на пристапот до правда, со самиот факт дека стварната надлежност на судовите со проширена надлежност, која е утврдена во Законот за судови, ја имаат само определен број на судови.⁷⁵ **Мора да се гледаат и примањата на граѓаните во Република Македонија.**⁷⁶

„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 надлежност⁷⁷ за определени предмети кои дотогаш ја имаа сите основни судови. Со тоа голем број на предмети, меѓу кои и предметите за кои е пропишана казна затвор над 5 години⁷⁸ и предметите во кои се децата во судир со законот се во надлежност на судовите со проширена надлежност, за разлика

⁷³ Став на судија и правен експерт искажан на настанот на Коалицијата сите за правично судење на 05.12.2018 година.

⁷⁴ Ваквиот став го имаа сите учесници во фокус групите во Скопје, Гостивар и Штип, како и интервјуа со судија и правен експерт.

⁷⁵ Ваквиот став имаа сите судии и испитаници од сите фокус групи, како и интервјуата со судија 12.11.2018 г. и правен експерт 13.11.2018 г.

⁷⁶ Интервју со судија 22.10.2018 година.

⁷⁷ Стварната надлежност е зголемена со Законот за судови од 2006 година.

⁷⁸ Со Законот од 1995 година само определени судови имаа стварна надлежност за дела за кои е пропишана казна затвор над 10 години затвор. Сегашното решение судовите со проширена надлежност се стварно надлежни за дела за кои е пропишана казна затвор над 5 години.

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.**

Решенијата во однос на судовите со проширена надлежност не ја зема предвид оддалеченоста на определени општини во РМ до односниот суд со проширена надлежност.⁷⁹

Проблем во помалите судови и во судовите каде што има помал број на судии се јавува и во однос на процесните постапки, посебно во однос на кривичната постапка каде проблем претставува формирањето на Кривичниот совет согласно член 25, став 5 од Законот за кривична постапка. Поради немање на доволен број на 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 на судија за формирање на Кривичен совет. Дополнително беше нагласено дека во ваквите совети понекогаш учествуваат и граѓански судии поради немање доволен број на 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 на судии.⁸⁰

Стварната и месната надлежност во однос на децата треба да се гледа од аспект на најдобриот интерес на детето. Така, дел од предметите каде странки во постапките се деца, најдобро е и во нивен интерес е да се судат во судовите кои се најблиску до нив. Согласно постојната поставеност, ваквите дела се во надлежност на специјализирани судски оддели во судовите со проширена надлежност.⁸¹

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 најпотоварен суд со работа, односно има најголем вкупен број на 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 преопроварува и Апелациониот суд во Скопје, кој има наголем број на предмети во работа во споредба со другите апелациони судови и најдолго просечно време на траење на предметите по денови.⁸² Проблем е и тоа што голем број на кривични дела поминаа во стварна надлежност на одделението за организиран криминал.⁸³ **Според судиите тие сметаат дека и другите судови со проширена надлежност може да судат предмети кои се во надлежност на одделението за организиран криминал.⁸⁴**

⁷⁹ Став на судии во фокус групи Скопје, Штип, Гостивар и Битола.

⁸⁰ Став на судии од фокус група во Штип на 10.10.2018 година.

⁸¹ Став на судии од фокус група во Штип, и интервју со судија на 12.11.2018 г.

⁸² На ваков став се дел од судиите

⁸³ 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.

⁸⁴ Конкретно посочени беа делата: неовластено производство и пуштање во промет на наркотични дроги, психотропни супстанции и прекурсори од членот 215 став 2, перење пари и други приноси од казниво дело од значителна вредност од членот 273; кривични дела криумчарење со мигранти од членот 418-б од Кривичниот законик.

Долгорочно, ваквото решение би придонело и за губење на капацитетите и условите за судење во определени судови кои претходно суделе и имале услови за судење за вакви дела.⁸⁵

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.⁸⁶ 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.⁸⁷ Дополнително управното судство може да се соочи со проблем со ново предложеното решение во однос на јавните седници, каде што јавната расправа е предвидена како правило, а не како исклучок.⁸⁸ 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.⁸⁹

Судовите се соочуваат со проблем на недостаток на стручни соработници.⁹⁰ Дополнително беше нагласено дека е потребно и доекипирање и подобра ИТ опрема во судовите. На дел од судвите им фалат дактилографи, информатичари, книговодители, а не добиваат дозвола за вработување од Министерството за финансии,⁹¹ што е дополнително отежнато од фактот што не се почитува законската одредба за издвојување на 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 организациона поставеност на судскиот систем и нови надлежности на судовите

- Дел од помалите судови кои немаат доволно предмети во работа и мал број на судии да станат одделенија на поголемите судови и судовите со добра локациска поставеност;
- Иста стварна надлежност на основните судови;
- Делата за организиран криминал да се судат во повеќе центри, 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 на одделението за организиран криминал да бидат во надлежност и во другите основни судови;
- Измени во поставеноста на управното судство.

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

⁸⁵ 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.

⁸⁶ Интервју со правен експерт, 09.11.2018 година.

⁸⁷ Интервју со правен експерт, 12.11.2018 година.

⁸⁸ Ова решение е објавено на ЕНЕР.

⁸⁹ Интервју со правен експерт, 12.11.2018 година.

⁹⁰ Овој став беше искажан од сите судии на фокус групите.

⁹¹ Овој став беше искажан од судиите во на фокус групите.

Со нова мрежна поставеност би се постигнала дисперзија на судската моќ, што, пак, би се резултирало со спречувањето на конфликт на интереси. Со новата мрежна поставеност ќе се оптимизираат и рационализираат трошоците и на судовите и на странките.⁹² Со окрупнување на судовите, со тоа што дел од судовите би станале одделенија ќе придонесе и за зајакнување на односните судови со кадар, особено со судии и стручни соработници кои во моментот фалат 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 организациона поставеност и нова стварна надлежност ќе се подобри пристапот до суд на граѓаните.

Потребно е мал број на судови кои имаат мал број на предмети во работа да станат одделенија на најблиските, односно со најмала оддалеченост поголеми судови или судови со добра географска поставеност.⁹³ 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 приемни одделенија за да можат граѓаните да го остварат своето право и таму.**⁹⁴ Во однос на судење на предметите беше посочен примерот со одделението на Основен суд Гевгелија во Валандово кое моментално функционира. Во ова одделение има судија за прекршоци, и **со добар распоред на претседателот на судот може да се испраќаат судии да судат и за други предмети.**⁹⁵ 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 се зајакнат судовите со екипираност и ќе се подобри квалитетот на судењата.⁹⁶ Ќе се остранат пречките кои се јавуваат и во однос на процесните закони, како што е формирање на Кривичен совет согласно член 25 од Законот за кривична постапка.⁹⁷ На ваквиот начин ќе се подобри и пристапот до суд на граѓаните со оглед на фактот дека во одделението може 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 апелационо подрачје ќе се придонесе за воедначување на судската пракса, 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, по ложени 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

⁹² Став на судии од фокус групи во Штип, Гостивар, Скопје и интервју со судии на 22.10.2018 г. и 12.11.2018 г.

⁹³ На овој став повеќето од испитаниците.

⁹⁴ Предлог на судии од фокус група во Штип и фокус група во Скопје

⁹⁵ Став на судии на фокус група во Штип (10.10.2018) и Фокус група во Скопје (15.10.2018).

⁹⁶ Став искажан од судија на фокус група во Штип на 10.11.2018 година.

⁹⁷ Став искажан од судија на фокус група во Штип на 10.11.2018 година.

прилив на предмети и ќе постапуваат по еднаков број на предмети, а сето тоа влијае на оценувањето на судиите.⁹⁸

Доколку се оди во насока на изедначување на стварната надлежност на сите основни судови, во дел од помалите судови ќе недостасува кадар од судии за да постапуваат по предметите бидејќи дел од судовите со основна надлежност го немаат тој судски кадар.⁹⁹

Беше препорачано и дека дел од основните судови кои имаат добра географска поставеност и не толку мал број на предмети би требало да имаат зголемена стварна надлежност, меѓутоа не иста стварна надлежност како останатите судови кои имаат проширена надлежност.¹⁰⁰ 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 работа и доволен број на судии за да има надлежност како суд со проширена надлежност.

На судовите со основна надлежност кои имаат поголем прилив и вкупен број на предмети во работа, како и доволен број на судии треба да им се врати стварната надлежност и да имаат иста стварна надлежност како и судовите со проширена надлежност.¹⁰¹ 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,¹⁰² со одлука на претседателот, бидејќи во тој случај би имало еден претседател, тие може да се распределат или во одделенијата или во судот.

При одлучувањето за реорганизаијата на судската мрежа треба да се води сметка и за близината на судовите кои би биле одделенија со друг суд, како и географската лоцираност на судовите и протокот на луѓе и стоки на конкретното подрачје.¹⁰³

Потребно е делата за организиран криминал да се судат во повеќе центри, не само во Оделението за организиран криминал и корупција во Основниот суд Скопје 1 со стварна надлежност за целата територија на РМ.¹⁰⁴ Со концентрација на судската моќ многу лесно се влијае во постапувањето и донесувањето на судски одлуки. На овој начин ќе се зајакне

⁹⁸ Став искажан на судија во фокус група во Штип на 10.11.2018 година. Во однос на подобра и поправична можност за оценување, беа размислувањата на сите судии од фокус групите.

⁹⁹ 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 недостасува судиски кадар бидејќи треба по предметите да постапуваат и судија за оценка на обвинителниот акт, совет, како и стечајни судии.

¹⁰⁰ 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.

¹⁰¹ Овде беа потенцирани Основниот суд во Гевгелија како граничен суд, Основниот суд во Кавадарци и Основниот суд во Кичево.

¹⁰² Член 47 од Законот за судска служба, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 43/2014, 33/2015, 98/2015, 6/2016 и 198/2018.

¹⁰³ Интервју со правен експерт. 09.11.2018 г и став на судија искажан на фокус група во Скопје 15.10.2018 г.

¹⁰⁴ Со ваков став беа сите испитаници.

независноста и во однос на влијанијата на судството кои ги имаат од судската елита.¹⁰⁵ **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 растерети работата во Основниот суд Скопје 1 кој според статистиките има најголем прилив на предмети споредбено со другите основни судови, најголем број на вкупно предмети во работа во споредба со сите судови во РМ.¹⁰⁶ **Специјализирани одделенија за организиран криминал во повеќе центри ќе придонесе за поголема ефикасност во постапување со овие дела и поголем квалитет на самите постапки.** Ваквото решение би имало финансиски импликации за обезбедување на услови во судовите каде што ќе бидат специјализираните судски оделенија кои се постапуваат во однос на тие делата. Дополнително дел од судовите веќе имаат искуство на постапување по ваков вид на предмети.¹⁰⁷

Во однос на стварната надлежност на оделенијата за организиран криминал, доколку се повеќе одделенија, треба да биде помала во однос на сегашното решение и стварна надлежност која е дадена на специјализираното судско одделение со измените на законот од 2008 година. Дел од стварната надлежност која 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 прекурсори од членот 215 став 2; перење пари и други приноси од казниво дело од значителна вредност од членот 273; кривични дела криумчарење со мигранти од членот 418-б од Кривичниот законик.¹⁰⁸

Постојат и ставови дека најтешките дела треба да се дадат во надлежност на повисоките судови, односно апелационите судови со цел да се подобри квалитетот на судењето, но само за ограничен број на кривични дела.¹⁰⁹

Во однос на управното судство мислењата се поделени. Сел од испитаниците сметаат дека Вишиот управен суд не треба да постои, односно оваа надлежност повторно да се префрли во Врховниот суд.¹¹⁰ 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 2 паралелни системи, односно редовно судство и управно судство.¹¹¹

Во однос на екипираноста на судовите со новата организациона поставеност би имало финансиски импликации во однос на кадровска, техничка доекипираност, како и патни трошоци за патување на судиите. Меѓутоа со оглед на фактот дека и вака поставен судскиот систем

¹⁰⁵ Интервју со правен експерт 09.11.2018 г и судија на 12.11.2018 г.

¹⁰⁶ Интервју со судија на 12.11.2018 г. и ставови на судии во фокус група во Штип, Скопје и Гостивар

¹⁰⁷ Како примери беа посочени Основен суд Гевгелија и Основен суд Гостивар до 2006 година.

¹⁰⁸ Став на судии од фокус група Гостивар (22.10.2018) и фокус група во Скопје (15.10.2018 г.).

¹⁰⁹ Интервју со правен експерт на 12.11.2018 г.

¹¹⁰ На овој став се дел од испитаниците од фокус групите, како и правни експерти со кое е направено интервју.

¹¹¹ Интервју со правен експерт 09.11.2018 г.

дополнително се соочува со проблемот на кадровска и техничка екипираност, долгорочно реорганизацијата е сепак подобро решение.

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.¹¹² 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.¹¹³ 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 на 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.¹¹⁴ Во составот на Врховниот суд и Уставниот суд треба да има судии со посебна експертиза во областа на човековите права.¹¹⁵ Во голем број земји судиите се назначуваат врз основа на резултатите од испит, а во други земји се избираат од искусни практичари. *A priori* и двете категории на избор можат да покренат прашања. Дискутабилно е дали испитувањето треба да биде единствената основа за избор или треба да се посвети внимание на личните квалитети и искуство 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.¹¹⁶

Во однос на македонскиот контекст, Европската комисија¹¹⁷ 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

¹¹² [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)

¹¹³ 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)

¹¹⁴ 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)

¹¹⁵ Како тела во кои се утврдува судската пракса. 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)

¹¹⁶ 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)

¹¹⁷ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2015/20151110_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf

претседателите на судовите и судиите на повисоки судови и натаму се подложни на политичките договори. Исто така, Европската комисија во своите Итни реформски приоритети (ИРП)¹¹⁸ ја констатира потребата од процес на деполитизација на назначувањето и унапредувањето на судиите и јавните обвинители што треба да биде спроведено во практика а не само теоретски.

Што се однесува до квалитетот на правдата, оценката на Европската комисија¹¹⁹ е дека начинот на кој се организира судскиот систем и структурата на кариерата на судиите, ги води само кон формално донесување на одлуки со цел да постигнат краткорочни цели за продуктивност, наместо вистинско решавање спорови, градење на стабилна судска практика, донесување јасни, добро образложени пресуди и обезбедување 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, компетентност и услугата која ја даваат на граѓаните.

Избор 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.¹²⁰

Европската комисија во своите Итни реформски приоритети (ИРП) ја констатира потребата од воспоставување на систем на учинок кој што ќе биде заснован на квалитативни и квантитативни стандарди што би служел како основа за кариерни унапредувања на судиите.¹²¹

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.¹²²

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

Во главата 3 од Законот за судовите се уредени прашањата за избор судиите и судиите поротници, специјализација на судиите, распоредувањето од еден оддел во друг, како и временото упатување на судиите во друг суд, распоредувањето на судиите во случај на укинување или реорганизација на суд.¹²³

¹¹⁸ https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/urgent_reform_priorities_mk.pdf

¹¹⁹ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2013/package/brochures/the_former_yugoslav_republic_of_macedonia_2013.pdf

¹²⁰ 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

¹²¹ https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/urgent_reform_priorities_mk.pdf

¹²² <https://rm.coe.int/-80-18-22-16808cc861>

¹²³ Закон за судови, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 58/2006, 62/2006, 35/2008, 150/2010, 83/2018 и 198/2018.

Главно стандардите во воведниот дел на оваа 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 во друг суд против негова волја. Меѓутоа е предвидено 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 во друг специјализиран оддел, кога поради спреченост и иземање на судија или поради значително зголемен обем на работа, намалена ажурност или поради сложеност на предметите е доведено во прашање тековното работење на судот.¹²⁴ Временското ограничување до една година придонесува за придржување до специјализацијата на судиите, меѓутоа се случуваше судиите да бидат упатувани повеќе пати во друг суд.

Критики во јавноста имаа и честите менување на годишните распоред особено во Основниот суд Скопје 1. Во Стратегија 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 која често се користи во Основниот суд Скопје I и во Врховниот суд.¹²⁵ Ваквата мерка од Стратегијата е констатирана и во последниот извештај на Европската комисија за РМ.¹²⁶ 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.¹²⁷ Во Стратегијата е предвидена мерка за законски основи и ограничувања за вонредно менување на Годишниот распоред за работа на судиите во текот на годината.¹²⁸

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 претставува токму прашањата за избор и унапредување на судии.

Во Стратегијата е предвидено воведување на критериуми за унапредување кои ќе бидат во корелација со судискиот стаж, тежината, видот и комплексноста на предметите,

¹²⁴ Ибид.

¹²⁵ Стратегија за реформа на правосудниот сектор за период 2017 – 2022 година, достапна на <http://www.pravda.gov.mk/Upload/Documents/2017-2022.pdf>

¹²⁶ Извештај на Европска 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>

¹²⁷ Стратегија за реформа на правосудниот сектор за период 2017 – 2022 година, достапна на <http://www.pravda.gov.mk/Upload/Documents/2017-2022.pdf>

¹²⁸ Стратегија за реформа на правосудниот сектор за период 2017 – 2022 година, достапна на <http://www.pravda.gov.mk/Upload/Documents/2017-2022.pdf>

професионалното оценување.¹²⁹ 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.

Сгласно Законот за судови, судиите и судиите поротници ги избира и разрешува Судскиот совет на РМ.¹³⁰ Општите услови кои треба да ги исполнуваат судиите се уредени во членот 45 од Законот за судови, додека посебните услови за избор на судии се уредени во членот 46 од Законот за судови. Условите и постапката за избор на претседател се уредени во членот 47 од законот.

Спроведеното теренско истражување укажува на проблем во однос на условите за избор и унапредување на 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.¹³¹ Како проблем за пријавување на голем број стручни соработници во АСЈО беа наведени критериумите за влез во АСЈО.¹³² Дел од испитаниците сметаат дека е потребно влезот да биде исклучиво преку Академијата.¹³³ Како причини наведуваат 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 на пресуди во канцеларии, како што е случај со стручните соработници. Што се однесува за влез на останатите правни практичари дел од испитаниците сметаат дека вака поставен системот не треба да се дозволи влез само на обвинители, бидејќи иако согласно постојното решение и тие посетуваат обука во АСЈО, сепак според нив тие се странки во постапката и немаат искуство за пишување на пресуди.¹³⁴ Имаше и предлози за влез на други правни практичари, судии на меѓународен суд и професори по право но во повисоките истанци на судството.¹³⁵ 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 која што ќе биде финансирана од страна на државата а сите останати да си ја платат цената за влез и за следење на наставата.¹³⁶ На годишно ниво да се прима по потреба, но не по потреба на судовите и систематизацијата на работни 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

¹²⁹ Стратегија за реформа на правосудниот сектор за период 2017 – 2022 година, достапна на <http://www.pravda.gov.mk/Upload/Documents/2017-2022.pdf>

¹³⁰ 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

¹³¹ Беше нагласен 10 годишен стаж.

¹³² 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.

¹³³ На овој став беа дел од судиите од фокус групте во Штип и Гостивар.

¹³⁴ Став на судија од фокус група во Штип 10.10.2018 г.

¹³⁵ Со ваков став беа дел од судиите на фокус групите.

¹³⁶ Интервју со правен експерт, 12.11.2018 година.

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.¹³⁷

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.*¹³⁸ Дополнително унапредувањето на судиите не треба да се врзува само за две последователни оценки на судијата. Везување 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.¹³⁹

Дел од испитаниците нагласија дека судиите во управното судство се попревилигирани.¹⁴⁰ Најнапред влез во управното судство е можен директно од државен орган, а вака поставен системот ддава 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 4 години работно искуство за да биде избран во Управниот суд, додека влез во Управниот суд ги имаат и правниците кои што работат во државен орган со 5 годишно 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 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 управната материја.¹⁴¹ Во оваа насока, доколку се оди на влез исклучиво преку Академијата за судии и јавни обвинители, потребно е прилагодена програма за Управното судство.¹⁴²

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.¹⁴³ Одлуките треба добро да се образложат и јавно да се објават со цел да биде запознаена и јавноста и стручната фела.¹⁴⁴

¹³⁷ Интервју со правен експерт, 12.11.2018 година.

¹³⁸ На ваков став беа сите судии учесници во фокус групите и сите интервјуирани судии и експерти.

¹³⁹ Став на судија од фокус група во Гостивар 22.10.2018 година и судија во фокус група во Скопје 15.10.2018 година.

¹⁴⁰ На овој став беа судиите од фокус група во Штип, Гостивар, Битола и дел од судиите и правните експерти кои се интервјуирани.

¹⁴¹ Интервју со правен експерт, 12.11.2018 година.

¹⁴² Интервју со правен експерт, 12.11.2018 година.

¹⁴³ Овој став беше искажан од дел од судиите на фокус групите во Штип, Скопје и Гостивар.

¹⁴⁴ Став на судија во фокус група Гостивар, 22.10.2018 г.

Мислењата во однос на избор на претседател на односниот суд се поделени.¹⁴⁵ 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.¹⁴⁶ 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 се зависи од личноста. Меѓутоа, потребно е да се наведе точно во законот кои се овластувањата на претседателот и организирањето на судовите и судиите.¹⁴⁷

Во Стратегијата е предвидено дефинирање на критериумите за избор на судија-поротник како и зголемување на надоместокот предвиден за нивната работа.¹⁴⁸ Во измени на Законот за судови од мај 2018 година 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 да би се применувале и на нив.

3.3. Опции во однос на изборот и унапредувањето на судиите и нивно влијание

3.3.1. Опција – Постојното решение во однос на изборот и унапредувањето на судиите, распоредувањето од еден оддел во друг, како и временото 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 самата стручна 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 во предвид специјализацијата на судиите.“ – изјава на судија.

¹⁴⁵ Согласно мислењата искажани од теренското истражување ставовите на сите судии беа поделени, како и мислењата на интервјуираните судии.

¹⁴⁶ Интервју со судија

¹⁴⁷ Став на судија во фокус група во Гостивар, 22.10.2018 г.

¹⁴⁸ Стратегија за реформа на правосудниот сектор за период 2017 -2022 година со Акциски план, достапна на: <http://www.pravda.gov.mk/Upload/Documents/2017-2022.pdf>

„Кандидат од Академијата за судии и јавни обвинители не може да биде избран во Управен суд, на него му се потребни 4 години судиски стаж за да биде избран во Управниот суд. За разлика од тоа во Управен суд може да 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 привилигирани 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 4 години стаж да одлучува по жалба за мојата одлука. Потребно е зголемување на годините стаж, кои 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 кои се однесуваат на изборот и унапредувањето на судиите, распоредувањето од еден оддел во друг, како и временото упатување на судиите во друг суд.

- Органичување на можноста за упатувања и распоредување во друг оддел;
- Судиите со две години стаж да судат полесни предмети;
- Воведување на 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.¹⁴⁹

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.¹⁵⁰ **Ваквата определба од Стратегијата е адресирана и со воведување на категоријата млади судии, согласно предложените законски измени.**¹⁵¹ 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.¹⁵² 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.¹⁵³ Меѓутоа од податоците добиени од теренското истражување се укажува на фактот дека ваквото врмено ограничување може да предизвика проблеми во практиката, бидејќи понекогаш судовите имаат потреба од почесто менување на годишниот распоред.¹⁵⁴

Проблемите што се јавуваат со повеќекратното упатување на судиите во друг суд и распоредувањата во друг оддел се лоцираат со предложените измени, односно предвидуваат

¹⁴⁹ 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=kLr1ETMDCCI9xJjhgdAz2g==

¹⁵⁰ Стратегија за реформа на правосудниот сектор за период 2017 – 2022 година, достапна на <http://www.pravda.gov.mk/Upload/Documents/2017-2022.pdf>

¹⁵¹ Ибид.

¹⁵² 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=kLr1ETMDCCI9xJjhgdAz2g==

¹⁵³ Стратегија за реформа на правосудниот сектор за период 2017 – 2022 година, достапна на <http://www.pravda.gov.mk/Upload/Documents/2017-2022.pdf>

¹⁵⁴ Како причини беа наведени пензионирањето на определени судии.

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 специјализираниот оддел од кој е упатен.¹⁵⁵

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 кои се предвидени за избор во апелационен суд.¹⁵⁶

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.¹⁵⁷ Во оваа насока потребно е да се предвиди посебна програма во Академијата која ќе биде прилагодена за кандидатите кои сакаат да конкурираат во Управниот суд.¹⁵⁸ Единствен исклучок од ова е изборот на судија од Европскиот суд за човекови права, кој доколку ги исполнува општите критериуми за избор на судија може да конкурира во сите степени на судството.¹⁵⁹ Со ова се адресираат препораките дадени во изештаите 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

¹⁵⁵ 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=kLr1ETMDCCI9xJhgAz2g==

¹⁵⁶ Член 16 од Предлог закон за изменување и дополнување на Законот за судови објавен на ЕНЕР на 09.11.2018 година.

¹⁵⁷ 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 судуу 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 оцена, согласно со закон и е меѓу првите пет рангирани кандидати на огласот.
- За судија на Вишиот управен суд може да биде избрано лице кое има работно искуство од намалку 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 оцена, согласно со закон и е меѓу првите пет рангирани кандидати на огласот.

¹⁵⁸ Интервју со правен експерт, 12.11.2018 година.

¹⁵⁹ член 16 од Предлог закон за изменување и дополнување на Законот за судови објавен на ЕНЕР на 09.11.2018 година.

унапреди обуката во Академијата за судии и јавни обвинители со воведување на поголема практична настава и симулација на судења.¹⁶⁰

Судиите се на став дека е потребно да се зголемат годините на стаж потребни за унапредување на судиите.¹⁶¹ Во Стратегијата е предвидено воведување на критериуми за унапредување кои ќе бидат во **корелација со судискиот стаж**, тежината, видот и комплексноста на предметите, професионалното оценување.¹⁶² 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 одлучува во однос на одлуките на пониските судови.* Зголемување на годините на 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 во предвид неговото дискреционо право за избор на судија.¹⁶³ Со ова решенија се остава простор Судскиот совет de facto да врши избор на судиите, а не само да назначува. Меѓутоа овде мора да се има во 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 самите одлуки, 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 на стаж, односно од четири години стажот се зголемува на 6 години. Со измените останува концептот на избор на претседател со непрекинат судиски стаж во суд од ист или повисок степен. Во овој случај му се остава право 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 на практика за применување на овие критериуми.*

Со новиот концепт на оценување предложен во нацрт Законот за изменување и дополнување на законот за Судски совет,¹⁶⁴ е предвидено дека оценување 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.

¹⁶⁰ Согласно исјажувањата од теренското истражување.

¹⁶¹ Сите судии од теренското истражување имаа ваков став.

¹⁶² Стратегија за реформа на правосудниот сектор за период 2017 – 2022 година, достапна на <http://www.pravda.gov.mk/Upload/Documents/2017-2022.pdf>

¹⁶³ Ибид.

¹⁶⁴ 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=zGY7k5safPL8Qo4_yOHуKTA==

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.¹⁶⁵ 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.

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 Европа¹⁶⁶ 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 цени дека законодавството со кое се регулира разрешувањето на судиите сè уште треба да се измени со цел да биде прецизно и предвидливо.¹⁶⁷ 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 на измени на Законот за Судскиот совет и укинувањето на Советот за утврдување на факти. Европската комисија препорача државните власти да усвојуваат и 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 на факти беше укинат во јануари 2018 г. 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.¹⁶⁸

Венецијанската комисија во своето мислење во 2015 г.¹⁶⁹ ги констатира измените на Законот за судови од 2015 г. како „добредојдени случувања“ што водат во однос на отстранување на двојноста на основите за отповикување на судии што постоел во дотогашниот систем. Со овие измени единствената основа за отповикување е сериозен дисциплински престап, а исто така воведувањето на категоризација на несоодветно однесување во три групи: мали, тешки и сериозни довело до појасна категоризација на дисциплинските прекршоци. Во

¹⁶⁵ Член 16 и член 17 од Предлог законот за изменување и дополнување на Законот за судовите објавен на ЕНЕР на 09.11.2018 година.

¹⁶⁶ <https://rm.coe.int/16807096c1>

¹⁶⁷ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2013/package/brochures/the_former_yugoslav_republic_of_macedonia_2013.pdf

¹⁶⁸ 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>

¹⁶⁹ 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)

поглед на наведувањето на прекршоците во Законот за судови како основа за поведување на дисциплинска постапка, Венецијанската комисија смета дека многу од нив се формуирани на нејасен начин. Како за пример за нејасна основа ја 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 кои вклучуваат надминување на процедуралните временски ограничувања и три вида повреди кои 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 која 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.¹⁷⁰ Меѓутоа, овие измени не ги задоволија очекувањата на судиите.

Во извештајот на ГРЕКО се нагласува дека препораката „дисциплинските повреди кои важат за судиите јасно да се дефинираат и опсегот на санкции да се прошири со цел да се обезбеди поголема пропорционалност и разрешувањето на судија да биде возможно само за најсериозните видови на 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 може да се најдат многу широко дефинирани повреди - како што се "нестручно, ненавремено или невнимателно извршување на судиската функција" (дело кое често се користи во практиката) - во членот 75, кој сега опфаќа 11 елементи (10 опфаќаше за време на посетата на државата). Покрај тоа, во однос на вториот дел од препораката, членот 75 сè уште го предвидува видот на ситуации кои препораката бара да се укинат (одлука со која се кршат членовите 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.¹⁷¹

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.¹⁷² 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 на судии, составот на Судскиот совет итн.)

¹⁷⁰Законот за изменување и дополнување на Законот за судовите, достапен на:

<http://sobranie.mk/downloaddocument.aspx?id=afc3055f-2f1a-4599-a4ce-326a9ae5d9d9&t=pdf>

¹⁷¹ Извештај на ГРЕКО, Четврт 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>

¹⁷² 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)

Венецијанската комисија ги упатува Македонските власти на нејзините претходни мислења и релевантните европски стандарди.¹⁷³

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 на 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 2/3 мнозинство во Судскиот совет и што кога ова мнозинство не е постигнато. Ефективноста на системот на оценување треба да се ревидира по определен тест период; осмислувањето на системот на оценување може да ја направи и самиот Судски совет; треба да се допрецизира улогата на вонредните оценувања во процесот на унапредување. Членовите 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 разрешувањет на судијата за професионална грешка е можно само доколку се утврдат два предуслови: вината на засегнатиот судија (во форма на намера или очигледна небрежност) и тежината на грешка и нејзините последици. Во секој случај, индивидуално судиите не треба да сносат одговорност за лошото функционирање на судскиот систем во целина. Иако судиите мора да ја применуваат судската пракса на Европскиот суд за човекови права, тие не треба да бидат казнети за грешки во извршувањето на оваа задача. Кога Европскиот суд 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 оценка во процесот на оценување на работата на судијата.

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

Основите за престанок и разрешување на судиите се уредени во самиот Устав.¹⁷⁴ Во главата 5 од Законот за судови детално се разработени основите за престанок и разрешување од судиската функција.¹⁷⁵

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

¹⁷³ Ибид. страна 4.

¹⁷⁴ Член 99 од Уставот на РМ.

¹⁷⁵ Закон за судовите, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 58/2006, 62/2006, 35/2008, 150/2010, 83/2018 и 198/2018.

судиите.¹⁷⁶ 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 на одговорност на судиите и јавните обвинители, плурализација на санкциите, разрешување само за потешки и континуирани дисциплински повреди.¹⁷⁷

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 ГРЕКО¹⁷⁸ и мислењето на Венецијанската комисија од октомври 2018 година.¹⁷⁹

Теренското истражување укажува на незадоволства од страна на судиите и правните експерти во однос на основите за одговорност, особено основите кои 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.¹⁸⁰ Иако ова е системски закон сепак не треба да се остави простор за политички преговори, особено во однос на основите и постапката за утврдување на одговорност која треба да биде гарант на судската независност. Постојат многу широко дефинирани основи кои доведуваат до разрешување на судиите.¹⁸¹ Судиите сепак подлежат и на кривична одговорност за нивното работење.¹⁸² 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 ликови, и основите за нестручно и несовесно работење и потешка дисциплинска повреда.¹⁸³ Дополнително не се зема во предвид и вината на судијата и тежината на неговите грешки кога се утврдуваат основите на одговорност.

Пребногу овластувања му се оставаат на претседателот во однос на дисциплинската одговорност.¹⁸⁴ Ваквите овластувања може да доведат до известување до Судскиот совет и во ситуација на најмала грешка од судиите. Доколку повеќе со оглед на фактот дека во Законот за судови е пропишано дека претседател на суд се разрешува од функцијата доколку не поднесе предлог за поведување на постапка за утврдување на одговорност на судија согласно со закон, а знаел или бил должен да знае за постоење на законските причини.¹⁸⁵ Со последните измени е предвидено дека претседателот може да биде разрешен ако не го извести Судскиот совет на

¹⁷⁶ Стратегија за реформа на правосудниот сектор 2017 – 2022 година, стр 16 – 17, достапна на <http://www.pravda.gov.mk/Upload/Documents/2017-2022.pdf>

¹⁷⁷ Ибид. стр. 18.

¹⁷⁸ Извештај на ГРЕКО, Четврт 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>

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 Интервју со судија, 12.11.2018 година.

¹⁸¹ Вакво став имаа сите испитаници од теренското истражување.

¹⁸² Согласно ставовите искажани во фокус групите

¹⁸³ Интервју со Денис Прешова, 09.11.2018 година.

¹⁸⁴ Став на судија, фокус група во Гостивар, 22.10.2018 година.

¹⁸⁵ Член 79, став 1, алинеја 12 од Законот за судовите

Република Македонија за сторената потешка дисциплинска повреда од страна на судија за која се поведува постапка за дисциплинска одговорност на судија, согласно со членот 76 став (2) од Законот за судовите, кој се однесува на оневозможување на вршење надзор над судиската работа од страна на повисокиот суд.

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

4.3.1. Опција – непроменети основи за утврдување на одговорност дефинирани во Законот за судови¹⁸⁶

Ваквото решение ја загрозува судската независност.¹⁸⁷ Сите испитаници укажуваат на тоа дека оваа опција не е прифатлива и да се измени во однос на основите за одговорност на судиите.

„Судството е потребно да се унапредува, а не да се дисциплинира“ – став на судија

Ова решение не ги адресира препораките дадени во извештајот на ГРЕКО¹⁸⁸ и мислењето на Венецијанската комисија,¹⁸⁹ како и самите мерки утврдени во Стратегијата за реформа на правосудниот сектор.

4.3.2. Опција – Промена на основите за утврдување на одговорност дефинирани во Законот за судови¹⁹⁰

- 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 на паралелизам и двојни основи;
- Разрешувањето на судијата за професионална грешка само доколку се утврдат два предуслови: вината на засегнатиот судија (во форма на намера или очигледна небрежност) и тежината на грешката и нејзините последици;
- Повреда на членовите 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;

¹⁸⁶ Основите беа сменети со Законот за изменување и дополнување на Законот за судовите, Службен весник на РМ бр. 83/2018

¹⁸⁷ Согласно искажувањата на судиите од теренското истражување.

¹⁸⁸ Извештај на ГРЕКО, Четврт 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>

¹⁸⁹ 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)

¹⁹⁰ Основите беа сменети со Законот за изменување и дополнување на Законот за судовите, Службен весник на РМ бр. 83/2018

- Должност на претседателите за поведување на постапка за утврдување на 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,¹⁹¹ 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 ГРЕКО¹⁹² и мислењето на Венецијанската комисија,¹⁹³ како и самите мерки 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.¹⁹⁴ Во однос на основите за разрешување на судиите се зема во предвид и тежината на сторената повреда и вината на судијата.¹⁹⁵

Како нестручно и несовесно работење на судијата предложените измени предвидуваат 3 елементи: ако континуирано не ги исполнува критериумите за успешност во работењето, а согласно критериумите и постапката утврдена со Закон; без оправдани причини не ги закажува рочиштата во предметите кои му се доделени во работа или на друг начин ја оддолговлекува постапката или не го зема предметот во работа; земе во работа предмет кој не му е распределен преку системот за автоматска распределба на предмети.¹⁹⁶ **Потребно е допрецизирање на критериумите за успешност во работењето,** односно бидејќи новиот концепт во Законот за судски совет следењето на работата на судот и судиите ќе биде на годишно ниво, со оваа одредба може самото следење да се протолкува како оценување, кое доведува до разрешување на судијата.¹⁹⁷ **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

¹⁹¹ 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=kLr1ETMDCCI9xJhgAz2g==

¹⁹² Извештај на ГРЕКО, Четврт 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>

¹⁹³ 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)

¹⁹⁴ Член 26 од предлог закон за изменување и дополнување на Законот за судови објавен на ЕНЕР на 09.11.2018 година.

¹⁹⁵ Ибид.

¹⁹⁶ Член 27 од предлог закон за изменување и дополнување на Законот за судови објавен на ЕНЕР на 09.11.2018 година.

¹⁹⁷ Дебата за Законот за судовите 09.11.2018 г.

разликува од дисциплинските постапки.¹⁹⁸ Со воведување на концепт на оценување 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, предлог измените ја исполнуваат оваа препорака.

Бришењето на останатите елементи од основот 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 дисциплинска повреда.¹⁹⁹ Меѓутоа и во случај на полесна и на потешка дисциплинска повреда му се доделува дискреционо 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 на постапка за утврдување на одговорност на судија согласно со закон, а знаел или бил должен да знае за постоење на законските причини.*²⁰⁰ Забелешките на Венецијанската комисија со последното мислење се дека постојат многу нејасни и широки формулации за поведување на постапка за одговорност на судиите наведени во член 75, 76 и 77 од Законот за судовите. Во таква ситуација, претседателите на судовите може 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.***²⁰¹ Со предложените измени иако се намалуваат и допрецисираат формулациите во однос на основите, сепак се уште постојат пошироки формулации за кои претседателот е должен да поведе постапка пред Судскиот совет за поведување на одговорност. Во оваа насока препорачливо е да се предорумира членот 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 на постапка за утврдување на одговорност на судија, за евидентни и груби прекршувања извршени од страна на судиите, за кои претседателот бил запознаен.**

Со последните измени на Законот за судови од мај 2018 година е предвидено дека претседателот може да биде разрешен ако не го известува 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 со членот 76 став (2) од Законот за судовите, кој се однесува на оневозможување на вршење надзор над судиската работа од страна на повисокиот суд. Со предложените измени оваа алинеја се брише.

Со предложените измени на Законот за судовите се додава нов став во членот 78, кој дава повеќе околности кои треба да ги земе во предвид Судскиот совет при определувањето на

¹⁹⁸ 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)

¹⁹⁹ Член 28 и член 29 од предлог закон за изменување и дополнување на Законот за судови објавен на ЕНЕР на 09.11.2018 година.

²⁰⁰ Член 79, став 1, алинеја 12 од Законот за судовите

²⁰¹ 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)

дисциплинските мерки. Предвидено е дека при определување и изрекување на дисциплинските мерки задолжително се земаат во предвид тежината на повредата, степенот на одговорност, околностите под кој е сторена повредата и однесувањето на судијата, последиците од сторената повреда како и претходно изречени дисциплински мерки.²⁰²

5. Судски информатички систем

5.1. Анализа на меѓународните документи и стандарди

Распределбата на предметите на судиите е клучна во однос на гарантирање 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 лични причини.²⁰³

За злоупотреба на овој систем детално пишува и експертската група на Рајнхард Прибе во извештајот од 2017 година.²⁰⁴ 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 I (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 осетливи 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 г. и новиот закон од 2013 г. 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.

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 г. а случајната распределба на предметите е оперативна од 2010 г. како дел од овој систем.²⁰⁵

²⁰² Член 30, Од предлог Законот за изменување и дополнување на Законот за судовите објавен на ЕНЕР на 09.11.2018 година.

²⁰³ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf

²⁰⁴ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/2017.09.14_seg_report_on_systemic_rol_issues_for_publication.pdf

²⁰⁵ Восстановена со закон во 2006 година

Од согледувањата на стручната јавност како и од Извештајот на експертската група предводена од Прибе, се појавија индикации за можни злоупотреби на АКМИС системот. Во насока на спречување на непристрасноста делуваат и заобиколувањата и злоупотребите на системот за електронско распоредување на предметите (АКМИС) во судовите заради што е неопходно да се спроведат постапки за испитување на начините на негова употреба низ судовите на целата територија на државата.²⁰⁶ 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.²⁰⁷

Сериозните наводи за директно мешање во доделувањето на 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 која 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.²⁰⁸

Од спроведеното теренско истражување произлезе дека е потребна ревизија и унапредување на АКМИС системот. Постојат различни бројки во Судскиот совет, Врховниот суд и Министерството за правда во однос на податоците од АКМИС системот. Доколку има потреба да се вадат точни бројки во однос на тоа колку истраги имало наназат, 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.²⁰⁹ АКМИС системот дозволува само да се наведат другите судии кои учествувале во Кривичен совет освен претседателот на советот.²¹⁰

5.3. Опции во однос на судскиот информатички систем и нивно 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;
- Воедначување на податоците во АКМИС системот;

²⁰⁶ Стратегија за реформа на правосудниот сектор за период 2017 – 2022 година, стр. 9

²⁰⁷ Ибид. стр.10

²⁰⁸ <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>

²⁰⁹ Став искажан од судски администратор во фокус група во Скопје на 15.10.2018 година.

²¹⁰ Став на судија во фокус група во Скопје на 15.10.2018 година.

- Доволно податоци и секој судија да има пристап да види како се прават распределбите на предметите;
- Внесување на повеќе податоци кои 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 кој што ќе покаже: дали согласно Законот за управување и движење на предметите, кој што е основен акт кој што се применува за АКМИС системот, АКМИС системот функционира или не функционира; кои се пречките, кои се предизвиците, односно кои се и можностите кои што ги нуди АКМИС системот за целосно остварување на неговите функции. АКМИС системот нема само функција на автоматска распределба на предметите. Тој по дефиниција претставува електронски уписник во кој се впишуваат сите информации кои се однесуваат на еден предмет. Доколку правилно и целосно се користи системот сè што е потребно како податок може да се добие од АКМИС системот.²¹¹

Постојат различни бројки во Судскиот совет, Врховниот суд и Министерството за правда во однос на податоците од АКМИС системот. 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.²¹² 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 Кривичен совет, освен претседателот на советот. АКМИС системот дозволува само да се наведат другите судии кои учествувале во Кривичен совет освен претседателот на советот. ***Потребно е воедначување на податоците во АКМИС системот. 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 самиот систем да бидат внесени повеќе податоци кои 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 во предвид и овие бројки.

Потребно е да има еден отворен дел од автоматизираниот судски систем кој 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 кои се овластени да ги добиваат.²¹³

²¹¹ Интервју со судија, 12.11.2018 година.

²¹² Став на судски администратор исказан на фокус група во Скопје

²¹³ Интервју со претставник на Министерството за правда, 16.10.2018 година.

Потребно е новиот или унапредениот компјутерски систем да се стави и во функција на граѓаните како крајни корисници, односно сите податоци за граѓанинот кои може да ги добие од определен надлежен суд, истите да се добијат од сите основни судови во РМ.²¹⁴

Ваквото решение ќе има **финансиски импликации во однос на унапредување на системот**. При набавка на нов систем треба да се земат во редвид и трошоците за одржување. Потребно е новиот компјутизиран систем, редовно да се одржува.²¹⁵

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

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

Со законот за судови е предвидено во Врховниот суд на Република Македонија се формира центар за информатичка технологија надлежен за техничко управување со автоматизираниот компјутерски систем за управување со судските предмети и базите на податоци кои произлегуваат од работата на судовите.²¹⁶ 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 формира Работно тело за стандардизација на постапките во судовите.²¹⁷ 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 апелационо 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.²¹⁸ Со предложените измени на Законит 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 апелационен 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.²¹⁹ ***Со цел подобра стандардизација на постапките во судовите потребно е во ова тело да биде помало и да***

²¹⁴ Како пример беа посочени потврдите за неосудуваност, неводење постапка за кривично дело, за деловна способност и др. кои сега може да се добијат кај судовите по место на раѓање или место на живеење.

²¹⁵ Интервју со правен експерт, 09.11.2018 г.

²¹⁶ Член 99, став 1 од Законот за судовите

²¹⁷ Член 8 од Судски деловник, Сл. Весник на РМ, бр.66 од 09.05.2013 година

²¹⁸ Член 9 од Судски деловник, Сл. Весник на РМ, бр.66 од 09.05.2013 година

²¹⁹ Член 34 од Предлог законот за изменување и дополнување на Законот за судовите објавени на Енер на 09.11.2018 година.

членуваат повеќе судии од основен суд, судски администратори дури и одговорни работници од архивите и информатичари.²²⁰

Министерството за правда е корисник на статистичките податоци во базите на податоци од информатичките системи во судството.²²¹ Предложените измени на Законот за судовите објавени на ЕНЕР предвидуваат формирање на Центар за координирање и управување со информатичко-комуникациска технологија во правосудните органи.²²² Центарот е надлежен за креирање и реализација на стратегии и политики во информатичко-комуникациската технологија во правосудството.²²³ Ова се оцени како неопходно заради воедначување на податоците кои 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 неоедначени статистички податоци по правосудните институции. Оваа измена е неопходна за периодот што следи во однос на оценувањето на областа правосудство во процесот на евроатланската интеграција.²²⁴ 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.²²⁵

Ваквата опција ќе има финансиски импликации во однос на формирањето на Центарот за координирање и управување со информатичко-комуникациска 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.

6. Средства за работа

Прашањето поврзано со буџетите на судовите се провлекува постојано 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 кој изнесува 0,8%. Европската комисија во последниот извештај констатира дека буџетите за судовите за 2017 година изнесуваат 14,9 евра по жител.²²⁶ Ова ниво на финансирање претставува значителна 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

²²⁰ Став на судски администратор искажан на фокус групата во Скопје 15.10.2018 г.

²²¹ Член 86, став 4 од Законот за судовите

²²² Член 32 од Предлог законот за изменување и дополнување на Законот за судовите објавени на Енер на 09.11.2018 година.

²²³ Ибид.

²²⁴ Предлог законот за изменување и дополнување на Законот за судовите објавени на Енер на 09.11.2018 година.

²²⁵ Член 99 од Законот за судовите

²²⁶ <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-report.pdf>

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.

Што се однесува до бројот на судии на 100000 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 на судии имаат сите држави во регионот освен Алабанија.²²⁷ Бројот на судии е намален од 2014 до 2017 година. Од спроведените фокус групи произлезе дека на судиите им фалат стручни соработници, како и дактилографи, обучени луѓе за достава. Дополнително во нашата држава не се користат доволно алтернативните начини на решавање на спорови особено медијацијата.²²⁸

Заклучни согледувања и препораки

Во Министерството за правда постои инклузивен процес на консултации во однос на Законот за судовите, преку формирање на работната група, објавување на предлог – нацрт законот за изменување и дополнување на Законот за судовите на ЕНЕР, се 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 9 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.

Од исклучителна важност е анализата на судската мрежа која во моментот на пишување на оваа анализа се подготвува во Министерството за правда. Со ова се пристапува кон еден сериозен пристап на реформи и подготовка на законски решенија базирани на докази. Неопходно е овој документ да се објави и за него да се оствари конструктивна расправа.

Препораките во меѓународните извештаи во однос на изборот и унапредувањето на судиите се земени предвид во предложените измени објавени на ЕНЕР. Меѓутоа, во однос на

²²⁷ Поголем број на судии имаат Србија, Црна Гора, Босна и Херцеговина, Бугарија, Словенија и Хрватска.

²²⁸ Недоволното потенцирање на медијацијата е потенцирано во Стратегија за реформа на правосудниот сектор за период 2017 – 2022 година, достапна на <http://www.pravda.gov.mk/resursi/12>

критериумите за унапредување судиите и експертите сметаат дека е потребно зголемување на судискиот стаж за унапредување на судиите.

Со Предложените измени на Законот за судовите,²²⁹ се имплементираат препораките на Венецијанската комисија и препораките на ГРЕКО во однос на основите за одговорност на судиите.

Ова истражување укажува дека е неопходно унапредување и ревизија на судскиот информатички систем со цел негова целосна функционалност. Истовремено, потенцираме дека нашите испитаници укажуваат дека зголемувањето на судскиот буџет и доекипирање на судовите со стручен кадар дополнително ќе придонесат за унапредување на ефикасноста на судовите и квалитетот на постапките.

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

Користена литература

1. Устав на Република Македонија, достапно на: <https://www.sobranie.mk/WBStorage/Files/UstavnaRmizmeni.pdf> ;
2. Аналитика, Проценка на Влијанието на регулативата (ПВР) – 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
4. Влада на Република Македонија, Методологија за проценка на влијанието на Регулатива 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 ;
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>;

²²⁹ Објавени на ЕНЕР на 09.11.2018 г.

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. 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;
8. 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;
9. 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;
10. Европска Комисија, Итни реформски приоритети за Република Македонија, 2015 година, достапна на: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/urgent_reform_priorities_en.pdf;
11. Венецијанска Комисија, Мислење за Законот за имсенување и дополнување на законот за судски совет и Законот за изменување и дополнување на законот за судоци, 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);
12. 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);
13. 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);
14. Венецијанска Комисија, Како тела во кои се утврдува судската пракса. 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);

15. 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)
16. ГРЕКО комитет при Совет на Европа, Четврт 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> ;
17. 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 ;
18. 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), (КОНСОЛИДИРАН ТЕКСТ);
19. Закон за судовите, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 58/2006, 62/2006, 35/2008, 150/2010, 83/2018 и 198/2018;
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
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;
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 ;

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 ;
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;
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?pdf=CDL-JD\(2008\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-JD(2008)002-e);
30. Собрание на Република Македонија, Дополнет предлог на Закон 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=;
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 na Republike Hrvatske. Ured za Zakonodavstvo Достапно на: 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 metodologijata-Nov-2016-DV.pdf>;
39. Деловник на Владата на Р. Србија (2013), Влада на Р. Србија. Достапно на: 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. Србија. Достапно на: <https://rsjp.gov.rs/sekretarijat/> ;
42. Закон за плански систем на Република Србија, 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}#>

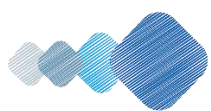
Користени интернет – страници:

1. Агенција за Администрација, www.aa.mk;
2. Единствен Национален Електронски Регистар на Прописи на Република Македонија, www.ener.gov.mk
3. Министерство за Правда, www.pravda.gov.mk

4. Министерство за информатичко општество и администрација, www.mio.gov.mk
5. Судски портал на Република Македонија, www.sud.mk

Платформи

1. МЕРЦ www.merc.org.mk



Институт
за
европска
политика.
Скопје



Институт за демократија
Социетас цивилис - Скопје



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



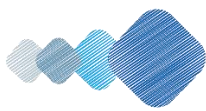
Проектот е финансиран од Европската Унија.

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

Основе н суд Дебар	5529	5906	22,44	100,63	5564	5187	5529	18,16	101,54	5267	7460	7722	12,4 6	100,09	7467
Основе н суд Кичево	13557	14530	23,22	100,77	13661	14547	15416	36,92	96,24	14000	15657	17073	26,8 5	101,57	15903
Основе н суд Тетово	27028	33211	67,45	103,71	28031	24864	30044	101,82	94,48	23491	20669	27222	68,4 1	110,91	22925
Основе н суд Велес	18095	20594	50,27	100,03	18101	15477	17970	52,22	101,58	15721	14892	17141	51,3 8	100,9	15026
Основе н суд Гевгел ија	13286	14036	15,96	101,22	13448	10329	10917	16,06	101,24	10457	8306	8766	41,5 6	94,75	7870
Основе н суд Кавада рци	10607	12362	45,68	103,58	10987	8386	9761	50,73	102,19	8570	8690	9881	46,4 7	100,86	8765
Основе н суд Кратов о	1796	1959	32,46	100,17	1799	1768	1928	32,58	100,11	1770	1762	1920	32,5	100,06	1763
Основе н суд Крива Паланк а	4990	5669	49,42	100,06	4993	4729	5405	51,47	100,17	4737	4617	5285	52	100,19	4626
Основе н суд	30002	38130	64,42	108,03	32410	32492	38212	68,07	99,12	32206	33145	39151	50,9 4	103,65	34356

Кумано во															
Основе н суд Неготи но	6495	8632	62,56	113,46	7369	4829	6092	124,99	93,97	4538	4392	5946	109, 38	104,17	4575
Основе н суд Скопје 1 Скопје	81759	12574 0	184,43	102,17	83532	90160	13236 9	142,99	105,49	95110	78935	11619 4	93,6 2	117,15	92474
Основе н 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
Основе н суд Берово	3864	4087	26,64	98,58	3809	3157	3435	76,78	89,9	2838	3263	3860	69,9 8	99,26	3239
Основе н суд Виница	3674	3968	24,33	101,25	3720	3579	3827	41,54	96	3436	3475	3866	41,0 7	100	3475
Основе н суд Делчев о	5417	6169	66,94	96,23	5213	5164	6120	68,07	99,88	5158	4692	5654	44,2 2	107,48	5043
Основе н суд Кочани	11158	12600	40,45	101,66	11343	11370	12627	46,62	98,48	11197	10778	12208	48,8 9	99,89	10766
Основе н суд	9278	9617	24,63	97,1	9009	7619	8227	22,72	101,65	7745	7223	7705	18,3 6	101,56	7336

Радови ш															
Основе н суд Свети Николе	5015	5681	31,32	104,33	5232	4046	4495	36,04	101,11	4091	3995	4399	35,1 1	100,45	4013
Основе н суд Струми ца	25219	29434	45,32	103,82	26183	23235	26486	44,36	101,64	23616	19443	22313	39,4	103,58	20139
Основе н суд Штип	13943	16915	70,95	101,57	14162	14393	17146	69,21	100,14	14413	16115	18848	61,3 5	100,13	16136
Вкупно просек	151227 ,41176	19354, 02941	66,849 41176	100,96 08824	15475, 41176	14512, 17647	18390, 82353	77,493 52941	110,79 35294	14767, 14706	14191, 17647	17814, 85294	61,3	102,25 64706	14892, 058822



Анекс 2 - Процесот на проценка на влијание на регулативата во земјите на Балканот

Проценката на влијание 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 на политики преку пристап заснован врз докази²³⁰.

Според анализите на ОЕЦД²³¹, 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 г. кога сите министерства имаат обврска да спроведат ПВР кога предлагаат нови закони²³². Системскиот пристап е осигуран преку усвојување на „Упатството за начинот на постапување во работата на министерствата во процесот на спроведување на проценка на влијанието на регулативата“²³³ Со ова Упатство се пропишува начинот на постапување во работата на министерствата во процесот на спроведување на проценка на влијанието на регулативата. Исто така Владата има усвоено „Методологија за проценка на влијание на регулативата“²³⁴ а во „Деловникот за работа на Владата на РМ“²³⁵ 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 кои би биле применливи за нашата земја. Со анализирањето на искуствата на другите земји, релевантните чинители од областа на ПВР, можат да ги идентификуваат областите каде што можно е да се појават проблеми или потешкотии во реформите, а исто така може да произлезат и стратегии за нивно надминување и продолжување на процесот на реформи. Предметните земји на анализа се земени во 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.

²³⁰ Regulatory Impact Analysis, The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Достапно на: <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/ria.htm>

²³¹ The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)

²³² Проценката на Влијанието на регулативата (ПВР) – Фокус на Македонија (2009), Аналитика. Достапно на: <https://www.analyticamk.org/files/ReportNo32Mak.pdf>

²³³ Службен весник на РМ, бр. 106 од 29.07.2013 година

²³⁴ Службен весник на РМ, бр. 107 од 30.07.2013 година

²³⁵ 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)



7.2. Спроведување на ПВР во Хрватска

Првите процеси кои наликуваат на ПВР во Хрватска биле предвидени во Деловникот за работа на Собранието²³⁶ кој што предвидува дека содржината на нацрт-законот бара проценка на потребните *ресурси* за имплементирање на тој закон. Исто така, и стариот хрватскиот Деловник за работа на Владата²³⁷ пропишувал обврска на релевантните министерства за презентирање на оценка 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 на закони, други прописи и акти²³⁸ 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**.²³⁹

По овие „почетнички грешки“²⁴⁰, проценката на влијанието на регулативата е *законски* регулирана и ставена во надлежност на владината **Канцеларија за законодавство**²⁴¹. Владата во својата програма за периодот од 2011 до 2015 година се фокусираше на реализација на визијата - нова хиерархија на општествени вредности, која 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.

Проценката на влијанието на регулатава како процес беше воведен официјално во хрватскиот *законодавен* систем во 2012 година во форма на Закон, Стратегија и упатства. Хрватскиот закон за ПВР²⁴² е основниот документ кој го регулира овој процес а произлегува од долгогодишните напори за модернизирање и усовршување на ПВР кој започнал од 2009 година. Покрај регулирање на процесот на ПВР, овој закон ги предвидува и документите за проценка на влијанието за регулативата, начинот на годишно планирање на нормативните активности, органите надлежни за проценка на влијанието на регулативата, начинот на консултирање на јавноста и заинтересираните страни во овој процес, обврската за стручното образование и обуката поврзана со прописите за проценка на влијанието.²⁴³

Законот за ПВР ги обврзува министерствата да подготват ПВР за релевантното основно (на пр. 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

²³⁶ 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

²³⁷ Службен весник на Република Хрватска бр. 140/09 - консолидиран текст

²³⁸ Службен весник на Р. Хрватска бр. 140/09

²³⁹ ROMIC, VAJDA NAJAK, *Regulatory Impact Assessment in the Republic of Croatia – Situation and Perspective*. Zagreb, 2014.

²⁴⁰ Ибид

²⁴¹ Vlada na Republike Hrvatske. Ured za Zakonodavstvo Достапно на: <https://zakonodavstvo.gov.hr>

²⁴² Службен весник на Р. Хрватска бр. 90/11

²⁴³ Vlada na Republike Hrvatske. Ured za Zakonodavstvo Достапно на: https://zakonodavstvo.gov.hr/UserDocImages/arhiva/1.%20RIA%20Law_NN%209011_EN.pdf

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 во Годишниот план или не).²⁴⁴

Законодавниот систем на Хрватска во однос на ПВР ја предвидува и *Одлуката за имплементација на постапката за ПВР*²⁴⁵. Оваа регулатива предвидува подетални критериуми за проценка 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, оценката 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*²⁴⁶ ги обврзува ресорните министерства да спроведуваат проценка 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 влада.

Целта на *Стратегијата за ПВР*²⁴⁷ 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 на и зошто тоа ќе се користи), и да ги постави стратешките насоки за развој на овој систем.

7.2. Спроведување на ПВР во Бугарија

Бугарското законодавство не содржи законски одредби со кои се уредува проценката на влијанието на регулативата како единствен механизам за мултидимензионална анализа на очекуваните ефекти од усвојувањето на нови закони или измени на постоечкото 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 во предвид ова, не може да се зборува за развиен и

²⁴⁴Vlada na Republike Hrvatske. Ured za Zakonodavstvo Достапно на:
<https://zakonodavstvo.gov.hr/UserDocImages//dokumenti//2014%20SIGMA%20Izcjesce%20o%20RIA%20EN.pdf>

²⁴⁵ Vlada na Republike Hrvatske. Ured za Zakonodavstvo Достапно на:
<https://zakonodavstvo.gov.hr/UserDocImages//dokumenti//170614%20UPUP%20NN%2052-17.pdf>

²⁴⁶ Vlada na Republike Hrvatske. Ured za Zakonodavstvo Достапно на:
<https://zakonodavstvo.gov.hr/UserDocImages//arhiva//Poslovnik%20Vlade%20Republike%20Hrvatske%20-%20čl.%2028.-32..pdf>

²⁴⁷ Vlada na Republike Hrvatske. Ured za Zakonodavstvo Достапно на:
<https://zakonodavstvo.gov.hr/UserDocImages//dokumenti//180116%20UZ%20GT%20SPUP%202018-2023%20FINAL%202.0.pdf>

функционален систем на ПВР во Бугарија.²⁴⁸ 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*²⁴⁹. Според третото поглавје од законот насловено како "Развој на нацрт-закопи"²⁵⁰, развивањето на нацрт-закопи 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 веб-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 кој е предмет на разгледување од страна на Советот на министри мора да го испрати за согласност до органите чии 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 година²⁵¹, за прв пат беше експлицитно прифатен услов за стандардна проценка 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 во Бугарија стапи на сила и **Методологијата за спроведување на ПВР анализи**²⁵². Таа се состои од од три главни делови насочени кон 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 на проценки 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.

²⁴⁸ 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>

²⁴⁹ Закон за нормативните актове. Достапно на: <http://ria.bg/wp-content/uploads/2016/03/ЗАКОН-ЗА-НОРМАТИВНИТЕ-АКТОВЕ.pdf>

²⁵⁰ „Изработаване на проекти на нормативни актове“ (бугарски ј.)

²⁵¹ Службен весник на Р. Бугарија бр. 74/23.08.2013

²⁵² 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

7.3. Спроведување на ПВР во Србија

Обврската за спроведување на ПВР е воведена во октомври 2004²⁵³ година со измени на *Деловникот*²⁵⁴ на Владата на Р. Србија. Со овие измени се вовеле обврска при изработка на закони и други прописи да се подготви и образложување кое ќе си содржи одговорите на списокот на прашања според препораките на OECD²⁵⁵. Овие измени се вметнаа во член 39 ст.1 т.2 кој 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 кои 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*²⁵⁶ како стручна служба на владата. Со најновиот за Закон за министерствата²⁵⁷ 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 на иницијативи за изработка на стратешки документи кои ги утврдуваат јавните политики; обезбедување усогласување на предлозите на стратешки документи кои ги дефинираат јавните политики и нацрт законите со усвоени стратешки документи кои ги дефинираат јавните политики во процесот на нивно усвојување; давање иницијатива за подобрување на процедурите за изработка на стратешки документи за дефинирање на јавните политики; подготовка на предлози од стратешки документи кои 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 кои се подобри, усогласени и поефикасни²⁵⁸.

Во април 2018 година, во Србија стапи на сила и **Законот за плански систем**²⁵⁹ а ќе почне да се применува од 29-ти 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 кои 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 политиката и обврската да известуваат за спроведувањето на

²⁵³ „Сл. гласник РС“, бр. 100/05, 51/06 и 61/06

²⁵⁴ Деловник на Владата на Р. Србија (2013), Влада на Р. Србија. Достапно на: http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=2432

²⁵⁵ OECD (1995), The 1995 Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation, Paris

²⁵⁶ Службен гласник на Р. Србија бр. 89/2010

²⁵⁷ Службен весник на Република Србија бр.44 / 2014

²⁵⁸ Управата за регулирање на регулаторната реформа и анализа на влијанието, Влада на Р. Србија. Достапно на: <https://rsjp.gov.rs/sekretarijat/>

²⁵⁹ Службени гласник РС, број 30 од 20. априла 2018.

планските документи, како и правилното спроведување на обврската за спроведување на анализата на влијанието врз регулативите и за оценување на ефектите од овие прописи. Самиот закон дава дефиниција на тоа што подразбира *Анализа на ефектите* според кој Анализата на ефектите е аналитички процес кој се спроведува во текот на процесот на планирање, формулирање и усвојување на *јавни политики и регулативи* 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 (ex ante 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 (ex-post анализа на ефекти).

7.4. Спроведување на ПВР во Црна Гора

Црна Гора започна со имплементирање на ПВР во 2009 година со усвојување на *Акцискиот план за регулаторни реформи и подобрување на деловното опкружување*²⁶⁰. Главната цел за спроведување на реформите е да се елиминираат законските решенија кои 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 ex-ante евалуација, критички ги оценува ефектите од предложените и постоечките регулативи или нејзините амандмани во системот како целина, а оттука и најдобрата алатка за постигнување на оваа цел е со спроведување на ПВР.

Исто така, властите на Црна Гора го усвоија *Прирачникот за проценка на влијанието на регулативата во 2011 година*²⁶¹. 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 кои 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 чл. 33 и чл. 40 од **Деловникот за работа на Владата на Црна Гора**.²⁶² Членот 33 од Деловникот за работа²⁶³ на Владата на Црна Гора ги обврзува институциите кои ги предлагаат прописите да подготвуваат закони, подзаконски акти и други прописи за спроведување на Проценка 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 која предлага регулатива, меѓу другото, е обврзана да го спроведе извештајот за ПВР во согласност со Законот за Министерството за финансии.

²⁶⁰ Акциски план за регулаторни реформи и подобрување на деловното опкружување (2009), Влада на Р. Црна Гора, Достапно на: <https://goo.gl/rxS4Gv>

²⁶¹ Prirucnik za analizu efekata propisa (RIA) (2011), mr Andreja Marušić I dr Branko Radulović. Достапно на: <https://goo.gl/m6DAeT>

²⁶² Службен весник на Црна Гора бр. 3/12

²⁶³ Деловник на Владата на ЦГ (2015), Влада на Црна гора. Достапно на: <https://goo.gl/LtteyK>

Исто така, властите на Црна гора во февруари 2012 година го усвоија²⁶⁴ и **Упатството за содржината на извештајот за спроведената анализа на проценката на влијанието на регулативата**²⁶⁵. Овој документ го пропишува начинот на комплетирање и доставување на извештајот за извршената анализа на оцената на влијанието на прописите во постапката за изготвување на закони и други прописи. Во него е содржан и урнекот за Извештајот за спровената анализа за проценка на влијание на регулативата.

²⁶⁴ 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}#>

²⁶⁵ Službeni list Crne Gore, broj 9/2012. Достапно на: <http://www.sluzbenilist.me/pregled-dokumenta/?id={A2F2ECE5-FF66-4EAF-BE8A-4448E6791430}#>