

Република Северна Македонија
Министерство за правда

РАЗВОЈНА СЕКТОРСКА СТРАТЕГИЈА ЗА
ПРАВОСУДСТВО
(2024 – 2028)

Декември, 2023

Содржина

ЛИСТА НА КРАТЕНКИ	2
ИЗВРШНО РЕЗИМЕ	4
I. ВОВЕД	5
1.1 Резиме на областа.....	5
1.2 Поврзаност со Националната развојна стратегија и други стратегии.....	5
1.3 Методолошки пристап при изготвувањето на Стратегијата.....	6
1.4 Вклучување на засегнати страни.....	6
II. АНАЛИЗА НА СОСТОЈБАТА.....	7
2.1 Резултати од спроведувањето на Стратегијата за реформи во правосудниот сектор 2017-2022 година.....	7
2.2 Преглед на состојбата на работите во одделните области	9
а. Судството и јавното обвинителство низ призмата на стандардите на ЕУ	9
б. Капацитетите на институциите на правосудниот систем	13
в. Самостојни професии и јавни служби.....	16
г. Уставен суд на Република Северна Македонија.....	19
III. СТРАТЕШКА РАМКА.....	20
3.1 Визија, приоритетни области и општи цели.....	20
3.2 Посебни цели и мерки за спроведување	21
I. ПРИОРИТЕТНА ОБЛАСТ:	22
Судство и јавно обвинителство во согласност со ЕУ стандарди	22
IV. ПРИОРИТЕТНА ОБЛАСТ:	36
Уставниот суд на Република Северна Македонија	36
V. ПРИОРИТЕТНА ОБЛАСТ:	37
Реформи во посебни правни области (кривични и граѓански).....	37
IV. РАМКА ЗА СЛЕДЕЊЕ, ЕВАЛУАЦИЈА И ИЗВЕСТУВАЊЕ	39
4.1 Институционална рамка за мониторинг, евалуација и известување	39
4.2 Мерки за ефективно спроведување, следење и евалуација	40
V. УПРАВУВАЊЕ СО РИЗИЦИ.....	41
VI. ХОРИЗОНТАЛНИ ПРАШАЊА	41
КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА	43

ЛИСТА НА КРАТЕНКИ

PCM	Република Северна Македонија
ЕУ	Европската унија
ЕК	Европска Комисија
ЕКЧП	Европската конвенција за човекови права
ЕСЧП	Европски суд за човекови права
ГРЕКО	Група на држави против корупција
СЕРЕЈ	Европска комисија за ефикасност на правдата
ИПА	Инструмент за претпристапна помош
ИКТ	Информатички и комуникациски технологии
АКМИС	Автоматски Автоматизиран компјутерски систем за управување со судски предмети
МП	Министерство за правда
ЈОРСМ	Јавно обвинителство на Република Северна Македонија
ВРСМ	Врховен суд на Република Северна Македонија
ССРСМ	Судски совет на Република Северна Македонија
СЈОРСМ	Совет на јавни обвинители на Република Северна Македонија
СВРСМ	Службен весник на Република Северна Македонија
ОЈОГОКК	Основно јавно обвинителство за гонење организиран криминал и корупција
АСЈО	Академија за судии и јавни обвинители
ГО	Граѓански организации
КЗ	Кривичен законик
ЗКП	Закон за кривичната постапка
ЗПП	Закон за парничната постапка
ЗБПП	Закон за бесплатната правна помош

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Развојната секторска стратегија за правосудството 2024 – 2028 година (во натамошниот текст Стратегијата) е стратешки документ кој го усвојува Владата на Република Северна Македонија заради утврдување, планирање и спроведување на политиките за натамошен развој на правосудниот сектор. Стратегијата придонесува во реализацијата на препораките на Европската комисија за натамошен развој на владеењето на правото, судскиот систем и основните вредности и темелните права. Стратегијата има за цел особено да ги адресира прашањата од страна на Европската комисија содржани во Извештајот за скрининг за Кластер 1 во однос на судството како и препораките о неколкуте спроведени оценски мисии кои се однесуваат на Судскиот совет на РСМ, обуката за судии и јавни обвинители, управната правда и извршувањето.

Стратегијата е подготвена од работна група формирана од страна на министерот за правда. При подготовката на оваа Стратегија беа земени во предвид оценките од меѓународните и домашните извештаи за имплементацијата и постигнатите резултати од имплементацијата на Стратегијата за реформи во правосудниот сектор 2017-2022 со Акциониот план 2017-2022 година, изготвените функционални анализи, извештаи и други релевантни документи, кои се однесуваат на судската област (детална листа е дадена во Анекс 1 од овој документ). Дополнително, беа земени во предвид при анализата на состојбата и сите процеси во правосудниот сектор кои се спроведоа во текот на 2023 година.

За време на имплементацијата на *Стратегијата за реформи во правосудството 2017-2022 година*, беа преземени неколку мерки за адресираање на „Итните реформски приоритети“, препораките од Венецијанската комисија и *Групата на високи експерти за системски прашања за владеење на правото*. Уставната и законската рамка, особено со најновите измени од 2019 година во *Законот за судови* и *Законот за Судски совет*, содржи заштитни мерки за да се обезбеди независно и непристрасно судство, под претпоставка тие да се применуваат соодветно.

Развојната секторска стратегија за правосудството 2024 – 2028 година го продолжува реформскиот процес започнат со Стратегијата за реформи во правосудниот сектор 2017-2022 која овозможи одреден степен на приближување кон европските стандарди во областа на правосудството. Со оваа стратегија, покрај продолжување со спроведувањето на одредени мерки кои беа планирани, а не беа спроведени во минатиот период, ќе се адресираат и одредени предизвици во областа во правосудството кој настанаа во последните една до две години.

Сите досегашни чекори и спроведени процеси имаат значително влијание врз рамката на оваа нова Стратегија, која треба да одреди збир на развојни цели и мерки кои се неопходни за правосудниот систем да ги достигне стандардите неопходни за пристапување на Република Северна Македонија во Европската Унија. Стратешката рамка вклучува визија, приоритетни области, општи цели, посебни цели и мерки, кои се формулирани во согласност со меѓународно признатите начела особено стандардите воспоставени од страна на Европската Унија и Советот на Европа за оваа област (независност, непристрасност, одговорност, стручност и ефикасност). Овие стандарди претставуваат надградба и без нив не може да се замисли натамошен развој и воспоставување на современа правда.

Визијата на Развојната секторска стратегија за правосудството 2024 – 2028 година е независно, одговорно, транспарентно и достапно правосудство, отпорно на внатрешни и надворешни влијанија, кое ги штити човековите права и обезбедува владеење на правото на ефикасен начин.

Оваа Стратегија идентификува пет посебни приоритетни области. Секоја од приоритетните области иако се меѓусебно поврзани и придонесуваат кон остварувањето на визијата, бара посебен пристап и различни мерки. За секоја од приоритетните области, Стратегијата предвидува низа на посебни цели, кои придонесуваат кон остварување на општата цел.

Приоритетна област 1: Судство и јавно обвинителство во согласност со стандардите на ЕУ

Целта на оваа приоритетна област е зајакнување на владеењето на правото преку унапредување на независноста на судството и самостојноста на јавното обвинителство, обезбедување на ефикасност и ефективност на правосудниот систем во согласност со стандардите на ЕУ. Во рамки на оваа мерка се предвидени мерки неопходни за обезбедување на целосна усогласеност на судството и јавното обвинителство со правото на ЕУ.

Приоритетна област 2: Институции на правосудниот систем

Во оваа приоритетна област, Стратегијата предвидува збир на мерки и активности кои се насочени кон зајакнување на капацитетите и одговорноста на посебните институции на правосудниот систем. Тие се соочуваат со различни видови на проблеми кои може да се адресираат единствено со мерки кои се приспособени на потребите на институцијата. Зајакнувањето на човечките, техничките и организациските капацитети на овие институции, вклучувајќи ја и нивната одговорност, е неопходно за остварување на целите во рамки на приоритетната област 1.

Приоритетна област 3: Самостојни професии и јавни служби

Адвокатите, нотарите, извршителите и медијаторите се важни алки во правосудниот систем. Оваа приоритетна област имаат за цел да ја подобрат околината во која работат овие професии и јавни служби и да обезбеди висококвалитетни услуги за граѓаните.

Приоритетна област 4: Реформа на Уставниот суд на Република Северна Македонија

Уставниот суд ја заштитува уставноста и законитоста и е важен елемент на системот на поделба на власт. Иако е не се работи за орган на судската власт и во рамки на уставниот систем се наоѓа надвор од системот на правосудството, сепак Уставниот суд може и треба да игра клучна улога во заштита на човековите права и владеењето на правото.

Приоритетна област 5: Реформи во посебни правни области (кривична и граѓанска)

Оваа приоритетна област ги опфаќа неопходните реформи во материјалните и во процесните закони во кривичните и граѓанските прашања кои се од суштинско значење за секојдневното функционирање на институциите на правосудниот систем.

Спроведувањето на конкретни мерки и активности ќе го врши институцијата/телата назначени во Акцискиот план. Тоа ќе се направи во согласност со временската рамка утврдена во Акцискиот план. Доколку се одговорни повеќе институции/тела, најзасегнатата институција/тела ќе ги координира останатите. Тие месечно ќе известуваат до Министерството за правда за состојбата на реализацијата на мерките и активностите и вредноста на конкретните показатели. Прибирањето информации за статусот на реализација на Стратегијата ќе го врши Одделението за организација на правосудните органи и следење на реформите во правосудниот сектор во Министерството за правда. Тие ќе подготвуваат месечни извештаи врз основа на информациите собрани од другите институции.

Координацијата на имплементацијата ја врши Министерството за правда поддржано од Работно тело за координација на спроведувањето на Стратегијата. Работното тело ќе го претставува составот на работната група која ја подготви Стратегијата на оперативно ниво. Ќе се состанува месечно. Целта ќе биде да се обезбеди дека активностите се спроведуваат според планираното и да се идентификуваат сите надворешни фактори кои би можеле да го попречат реализирањето на одредени активности. Административна поддршка на работната група ќе обезбеди Секторот за правосудство при Министерството за правда.

Мониторингот ќе го врши Советот за следење на спроведувањето на Развојната стратегија за правосудството. Ќе се фокусира на статусот на имплементација на планираните активности и проценка на моменталната вредност на показателите за влијанието, исходот и излезот каде што е применливо. Советот ќе ги разгледува месечните извештаи на МП и ќе изготвува квартални извештаи за статусот на имплементацијата во кои ќе се наведат какви било доцнења или предизвици. Советот може да донесе заклучоци за имплементација на мерките и за решавање на проблемите.

I. ВОВЕД

1.1 Резиме на областа

Развојната секторска стратегија за правосудството 2024 – 2028 година (во натамошниот текст: Стратегијата) е стратешки документ кој се донесува заради утврдување, планирање и спроведување на политиките за натамошен развој на правосудниот сектор. Покрај прашањата кои се потесно поврзани со функционирањето на судството и јавното обвинителство како централни органи на правосудниот сектор, Стратегијата предвидува и низа мерки во други поврзани области, кои се значајни за извршување на функциите на правосудниот сектор и ефикасно остварување на правата на физичките и правните лица пред правосудните органи. Стратегијата се фокусира на пет клучни приоритетни области: судството и јавното обвинителство, капацитетите на посебните институции на правосудниот систем, самостојните професии и јавни служби, Уставниот суд и посебните правни области (кривична и граѓанска материја) кои се релевантни за правилно функционирање на правосудството.

Стратегијата се заснова на следниве принципи:

- усогласеност и конзистентност на политиките со Националната стратегија за развој и други стратегии,
- фискална одржливост на политиките,
- усогласеност со политиките на Европската унија,
- релевантност и веродостојност,
- економичност, ефикасност и ефективност,
- транспарентност,
- отчетност и одговорност, и
- одржливост.

1.2 Поврзаност со Националната развојна стратегија и други стратегии

Оваа Стратегија придонесува кон реализација на целите на една од клучните приоритетни области од нацрт- **Националната развојна стратегија 2023-2043 година**, владеење по мерка на граѓаните.¹ Една од под-областите е токму правосудството каде се идентификувани низа проблеми и предизвици што треба да бидат адресирани. Овој документ, е се уште во фаза на нацрт меѓутоа остварена е координација со цел да се овозможи усогласеност на двата документи. Стратегијата придонесува во реализацијата на препораките на Европската комисија за натамошен развој на владеењето на правото, судскиот систем и основните вредности и темелните права. При изработката на оваа Стратегија беа консултирани и други секторски стратешки документи со цел да се обезбеди синергија и усогласеност особено со [Националната стратегија за спречување на корупција и конфликт на интереси 2021 – 2025](#) во однос на мерките кои се планирани за остварување на целта бр. 9, а тоа е зајакнување на капацитетите и посветеноста на обвинителството и судството во откривање и санкционирање на корупцијата,

¹ Национална развојна стратегија. Владеење по мерка на граѓаните.

како и јакнење на отпорноста на корупција во нивните редови. Поврзано со борбата против корупцијата е и [Стратегијата за јакнење на капацитетите за водење финансиски истраги и конфискација на имот 2021 - 2023](#) во однос на планираните реформи во оваа стратегија кои се однесуваат на казненото законодавство, капацитетите на јавното обвинителство како и институционалната рамка за поврат на имот. Како непосредно поврзани стратешки документи кои се хиерахиски субординирани на оваа Стратегија беа земени во предвид [Стратегијата за ИКТ во правосудството 2019 – 2024 година](#), [Стратегијата за човечки ресурси во судската мрежа](#) и [Стратегијата за човечки ресурси во јавнообвинителската мрежа](#). Во помала мера, Стратегијата е поврзана и со [Националната стратегија за развој на пенитенцијарниот систем во Република Северна Македонија 2021 – 2025 година](#) во однос на казненото право, [како и со Нацрт Стратегијата за Реформа на Јавната Администрација 2023 - 2030](#) во однос на управната правда. Стратегијата има за цел особено да ги адресира прашањата од страна на Европската комисија содржани во Извештајот за скрининг за Кластер 1 во однос на судството², како и препораките од неколкуте спроведени оценски мисии кои се однесуваат на Судскиот совет на РСМ, обуката за судии и јавни обвинители, управната правда и извршувањето.

1.3 Методолошки пристап при изготвувањето на Стратегијата

Стратегијата е изготвена според принципите и постапката утврдени во *Упатството и Методологијата* за изработка на секторски стратешки документи донесени од страна на Владата на 25.05.2022 година.³ Стратегијата е подготвена од работна група формирана од страна на министерот за правда.⁴ При подготовката на оваа Стратегија беа земени во предвид оценките од меѓународните и домашните извештаи за имплементацијата и постигнатите резултати од имплементацијата на Стратегијата за реформи во правосудниот сектор 2017-2022 со Акциониот план 2017-2022 година, изготвените функционални анализи, извештаи и други релевантни документи кои се однесуваат на судската област (детална листа е дадена во Анекс 1 од овој документ). Дополнително, беа земени во предвид при анализата на состојбата и сите процеси во правосудниот сектор кои се спроведоа во текот на 2023 година.

1.4 Вклучување на засегнати страни

Работната група која ја подготви Стратегијата вклучува претставници на различни институции, професии, меѓународни институции и граѓански организации. Секој член на работната група и секоја институција беа поканети да дадат придонес во почетната фаза од процесот. Широкиот консултативен процес со инклузивност и вклученост на сите релевантни правосудни чинители, академската заедница, бизнис заедницата, граѓанскиот сектор и другите државни институции и органи, овозможи оптимален објективен пристап кон постигнатите резултати и слабости во досегашните реформи во правосудството, како и разработка на мерки и активности со цел постигнување на општите и конкретните цели во утврдените приоритетни области заради спроведување на Развојната секторска стратегија за правосудниот систем 2023-2027 година, со Акциски план. Во подготовката на Стратегијата, мислење беше побарано од Проектот за поддршка на владеењето на правото на ЕУ како и од Европската Комисија.

² Европска Комисија. Извештај од скрининг (преглед) - Кластер 1 (Основи). 20.07.2023.

³ Владата на РСМ. Упатството и методологијата за структурата, содржината и начинот на развој, имплементација, следење, известување и евалуација на секторските и мултисекторските стратегии донесени од Владата на 25.05.2022 година.

⁴ Министерстви за правда на РСМ. Одлука за формирање работна група за подготовка на Стратегија за правосудниот сектор со Акционен план за период 2023 – 2027 година.бр.08-2284/1 од 25.07.2022 година.

II. АНАЛИЗА НА СОСТОЈБАТА

2.1 Резултати од спроведувањето на Стратегијата за реформи во правосудниот сектор 2017-2022 година

Согласно Програмата за работа на Владата на Република Македонија за период 2017-2020 година и Планот 3-6-9, Министерството за правда пристапи кон реализација на преземените обврски. Во таа насока, а согласно утврдената временска динамика за релативно краток временски период беше донесена Стратегијата за реформа на правосудниот сектор за 2017-2022 година согласно сите меѓународни препораки на групата високи експерти за системски прашања од владеење на правото во врска со следењето на комуникациите, насоките на Европската комисија, Венецијанската комисија, ГРЕКО и беа донесени итни законски измени во дел од законите кои ја покриваат правосудната сфера.

Спроведувањето на Стратегијата за реформи во правосудниот сектор 2017-2022 заедно со Акцискиот план овозможи одреден степен на приближување кон европските стандарди во областа на правосудството. Според оценките од релевантните извештаи повеќе од половина од мерките и активностите се успешно и целосно спроведени, дел од мерките се делумно спроведени или нивната реализација е во тек, а 14% од мерките останаа неспроведени.⁵

Според извештаите, заклучно со 2022 година, од вкупно 227 активности утврдени во Стратегијата, целосно се реализирани 118 активности, 30 активности се во тек, 34 доцнат, 40 активности се спроведуваат континуирано, три активности директно зависат од претходното донесување на законските измени, додека две активностите не можат да се спроведат. Во текот на 2023 година дел од активностите беа спроведени.

Со Законот за вештачење⁶ се спроведоа активностите од стратешката насока 2.2.4. - „Укинување на електронското полагање на стручните испити и воведување на усно и писмено полагање на кандидатите пред стручни комисии, врз основа на мерливи и објективни критериуми за проценка на нивните знаења”. Со Стратешката насока 2.4.6 „Ревидирање на системот на судско вештачење преку законски измени” се направени суштински измени во текстот на законот во насока на јакнење на системот на вештачење кој ќе може да одговори на реформиранiot правосуден сектор, а со тоа е исполнета и мерката која произлегува од Стратешката насока 5.4.2 „Изменување на Законот за вештачење во насока на прецизирање на нормите за влез во професијата вештак, вршење на дејноста и продолжување на лиценците.

Со донесување на Законот за адвокатурата⁷ се спроведе стратешката насока „Подготовка на измени на Законот за адвокатура” утврдена во рамките на Стратешката цел „Сеопфатна анализа на постојната законска поставеност и работа на адвокатската професија и пристапување кон нејзина реформа согласно со реформите во останатите сегменти од правосудниот сектор”. Во Стратешката цел „Унапредување на квалитетот во правосудниот сектор” е утврдена стратешка насока „Воведување на законска обврска за континуирана обука на адвокатите” која е целосно остварена со донесениот закон.

⁵ Државен завод за ревизија. [Извештај за ревизија на успешност, ефективност од спроведувањето на Стратегијата за реформи во правосудниот сектор 2017-2022 година и имплементација на акциониот план на стратегијата](#), 2022 година.

⁶ („Службен весник на РСМ“ 154/23)

⁷ („Службен весник на РСМ“ 199/23)

Причините за нецелосното реализирање на активностите произлегуваат во одреден дел од надворешни фактори, наведени во анализираните извештаи. Еден од факторите кои имаше значително влијание, извесен временски период, беше стагнацијата на работата на Собранието на Република Северна Македонија, што беше причинето од: предвремените парламентарни избори од 2020, фактот што Собранието беше распуштено речиси шест месеци⁸ како и вонредната состојба предизвикана од COVID-19 пандемијата. Реформите беа забавени и поради силната политичка поларизација и отсуство на култура на градење консензус, особено во однос на закони за кои е неопходно квалификувано мнозинство.

Втора значајна причина беше и недостатокот на финансиска поддршка за одредени мерки, особено мерките поврзани со човечките ресурси во судството и неговата модернизација. Законската обврска со која се одредува минимална висина на буџетот за судската власт од 0.8 % од БДП, иако беше предвидена како една од мерките во Стратегијата, не беше целосно реализирана. Отсуството на соодветена финансиска поддршка има особено влијание на реализација на капиталните проекти и особено во однос на пристапот до квалитетни човечки ресурси.

Во областа на судството, и покрај тоа што беа спроведени реформи во релевантните закони, мерките кои се однесуваа за реорганизација и оптимизација на судската мрежа, воспоставување на воедначена судска статистика во согласност со стандардите на СЕПЕЈ, подобрување на просторните услови на АСЈО како и подобрување на статусот на судската и јавнообвинителската администрација.

Мерките и активностите поврзани со зајакнување на ефикасноста и ажурноста на Јавното обвинителство делумно се реализираа поради состојбите кои произлегоа од нецелосно остварување на целите за функционирање на Специјалното јавно обвинителство, што доведе до негов престанок. Законот за јавното обвинителство од 2020 се донесе после значително одолговлекување и постигнување консензус помеѓу политичките чинители што пак имаше негативни последици во однос на довербата на јавноста во работата на Јавното обвинителство. Со измените се предвиде сите судски процеси кои беа во надлежност на Јавното обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите се распоредуваат на јавните обвинителства на натамошно кривично гонење согласно нивните надлежности утврдени со овој закон за да добијат правна разрешница пред надлежните судови, низ професионална и фер постапка, базирана на докази.

Она што исто така придонесе за нереализирање на некои од мерките е нивното несоодветно дефинирање, отсуството на јасни и мерливи индикатори, нереалните рокови, несоодветно проценетите извори на финансиски средства, промената на предвидените мерки и активности во Акцискиот план во текот на период на спроведување и недоволната координација на институциите/надлежните органи и носителите на мерките и активностите. Државниот завод за ревизија даде 12 препораки во врска со реализација на Акцискиот план на Стратегијата за реформа во правосудниот сектор 2017 – 2022. Во однос на текстот на Извештајот, нотирано е дека се формирани две тела со исти надлежности и одговорности, чии активности се поклопуваат: Совет за реформи на правосудниот сектор и Совет за следење на имплементацијата на Стратегијата за реформи во правосудниот сектор 2017 – 2022. Во однос на горенаведената препорака, Министерството за правда даде свои забелешки дека истата е потребно да изостане од Извештајот од причина што не се точни наводите дека постојат две тела со исти надлежности.

⁸ Собрание со Одлуката за распуштање на Собранието на РСМ бр.08-1421/1 од 16.02.2020 година објавена во „Службен весник на РСМ“ бр.43/2020 година.

Владата на Република Северна Македонија со Одлука бр. 44-2832/1 од 06.03.2018 година формираше Совет за следење на реформите во правосудниот сектор. Одлуката беше изменета во 2019 година и 2020 година. Министерството за правда со Решение бр. 08-2553/1 од 15.05.2019 година формираше работна група за следење на Стратегијата за реформа во правосудниот сектор 2017 – 2022 година на техничко ниво со претставници од Министерството за правда, Судскиот совет, Советот на јавните обвинители, Судски буџетски совет, Врховниот суд на Република Северна Македонија, Академија за судии и јавни обвинители, Јавното обвинителство на РСМ и здружението на судии. Основна цел на работната група беше следење на степенот на имплементација на Стратегијата за реформа во правосудниот сектор 2017 – 2022 година, да изготвува извештаи и да ги доставува до Советот за следење на реформите во правосудниот сектор.

Во однос на препораката „Да се обезбеди јасен и транспарентен начин за годишно следење/мониторинг на степенот на реализација на мерките и активностите од Стратегијата со Акцискиот план, заклучоците од седниците на надлежните тела/органи за следење/мониторинг да се објавуваат транспарентно и видливо“, Министерството за правда извести дека Советот за реформа во правосудниот сектор усвои четири годишни извештаи за имплементација на активностите од Стратегијата за реформа во правосудниот сектор и истите се јавно достапни на веб страницата на Министерството за правда.

Мерките финансирани преку проекти од Буџетот на Република Северна Македонија, ИПА 2 и ИПА 1 беа делумно спроведени во временските рокови според планираните активности, но дел од показателите не беа остварени или беа само делумно остварени. Нецелосната реализација на предвидените мерки и активности се должи и на слабоста во следењето на целокупниот процес на реформи и спроведување на Стратегијата.

Извештајот на Блупринт групата⁹ и другите извештаи од организациите од граѓанскиот сектор кои успешно ја следеа имплементацијата на Стратегијата преку релевантни индикатори и методологија воведоа нов пристап и се оценети како добра практика што треба да се примени при подготовката и следењето на оваа Стратегија и Акциски план.¹⁰ Тие претставуваа алтернатива за отсуството на поефикасни методи за следење и оценување на спроведувањето на Стратегијата од страна на надлежните државни институции. Нецелосното остварување на целите на Стратегијата за реформа на правосудниот сектор за периодот 2017 - 2022 година доведе до значително намалување на довербата на граѓаните во институциите во правосудниот систем.

2.2 Преглед на состојбата на работите во одделните области

а. Судството и јавното обвинителство низ призмата на стандардите на ЕУ

Независност

Независноста на судството е гарантирана со *Уставот*.¹¹ За време на имплементацијата на *Стратегијата за реформи во правосудството 2017-2022 година*, беа преземени неколку мерки за воспоставување на системот на „спреги и кочници“ и за адресирање на „Итните реформски

⁹ Блупринт групата за реформи во правосудство е неформална мрежа на седум граѓански организации кои работат во области кои се релевантни за правосудниот сектор. Групата ја сочинуваат: Македонското здружение на млади правници, Хелсиншкиот комитет за човекови права, Институтот за човекови права, Институтот за европски политики, Коалицијата Сите за правично судење, Центарот за правни истражувања и анализи и Фондацијата отворено општество - Македонија.

¹⁰ Сеопфатна оценка на спроведувањето на Стратегијата за реформа на правосудниот сектор 2017 - 2022. Блупринт група. Ноември 2022.

¹¹ Чл. 98 од Уставот на Република Северна Македонија.

приоритети¹², препораките од Венецијанската комисија¹³ и Групата на високи експерти за системски прашања за владеење на правото¹⁴. Уставната и законската рамка, особено со најновите измени од 2019 година во Законот за судови и Законот за Судски совет¹⁵, содржи доволно правни заштитни мерки за да се обезбеди независно и непристрасно судство, под услов тие да се применуваат соодветно¹⁶.

Годишниот судски буџет останува под минимумот пропишан со закон (0,8% од БДП)¹⁷. Тој флукутира помеѓу 0,26 и 0,3% од БДП¹⁸. Според податоците на СЕРЕЈ, судскиот буџет стандардизиран како % од БДП е значително помал од другите земји од регионот. Обврската да се бара одобрение од Министерството за финансии за прераспределба на буџетот, како и за вработување, не ја поддржува независноста и автономијата на судството.

Клучна институција која треба да ја штити независноста на судството е **Судскиот совет**. Сепак, се појавија одредени јавно изречени наводи од страна на поранешни претседатели на ССРСМ за внатрешни и надворешни мешања во судскиот систем.¹⁹ Неодамнешна анкета објави дека повеќе од една третина од судиите се соочиле со обиди за влијание од извршната власт или претставници на политички партии.²⁰ Анкетите на јавното мислење покажуваат значително ниво на недоверба во судството.²¹ Особено случувањата во Судскиот совет во 2022 и во 2023 година (спорното разрешување на претседателката на ССРСМ кое за мнозинството од експертската јавност и граѓанското општество беше оценето во спротивност со законот и деловникот за работа и последователниот избор доведоа до сериозна загриженост за легитимноста на Советот во извршувањето на оваа значајна улога во обезбедување на независноста на судството и владеење на правото.²² Ваквите наводи беа оценети како особено загрижувачки од страна на Европската Комисија во извештајот за 2023.²³ Заради овие случувања беше спроведена Оценска мисија на работењето на Судскиот совет на РСМ од страна на тим на меѓународни експерти преку ТАИЕКС програмата на Европската комисија. Извештајот од оценската мисија е споделен со властите и препораките се интегрирани во мерките предвидени во оваа Стратегија.

¹²Итни реформски приоритети, Влада на Република Македонија. 04.07.2023 година.

¹³CDL-AD(2018)022-е „Поранешна Југословенска Република Македонија“ - Мислење за Законот за изменување и дополнување на Законот за Судскиот совет и за законот за изменување и дополнување на Законот за судовите, усвоен од Венецијанската комисија на нејзината 116-та пленарна седница (Венеција, 19-20 октомври 2018 година); CDL-AD(2018)033-е „Поранешна Југословенска Република Македонија“ - Мислење за нацрт-амандманите на Законот за судовите, усвоено од Венецијанската комисија на нејзината 117-та пленарна седница (Венеција, 14-15 декември 2018 година); CDL-AD(2019)008-е Северна Македонија - Мислење за Предлог-законот за Судскиот совет, усвоен од Венецијанската комисија на нејзината 118-та пленарна седница (Венеција, 15-16 март 2019 година);

¹⁴Поранешна Југословенска Република Македонија: Проценка и препораки на Вишиот експертска група за системски прашања за владеење на правото 2017 година. Брисел, 14 септември 2017 година.

¹⁵Закон за Судски совет на Република Северна Македонија, бр. 102/2019.

¹⁶Европска комисија. Извештај за Северна Македонија за 2019 година. Брисел, 29.5.2019.

¹⁷Закон за судски буџет, бр.60/2003, 37/2006, 103/2008 и 145/2010.

¹⁸Годишен извештај на Судскиот буџетски совет за 2022 година.

¹⁹Европска Комисија. Извештај за Северна Македонија 2023.

²⁰[Проценка на ризикот од корупција на судството во Северна Македонија](#). Мисијата на ОБСЕ во Скопје. Јуни, 2023 година.

²¹[Национална анкета на Северна Македонија септември – октомври 2022 година](#). Меѓународен републикански институт. Октомври 2022. [Еврометар – Перцепција и ставови на граѓаните на Република Северна Македонија за работата на полицијата](#). Евротинк. јануари 2023 година.

²²Институт за човекови права. [Извештај од следењето на работата на Судскиот совет - Јануари - Јуни 2023](#). 2023.

²³Европска Комисија. Извештај за Северна Македонија 2023.

Непристрасност

Покрај заштитните мерки поставени во процесните закони, *Законот за управување со движењето на предметите во судовите*²⁴ обезбеди зајакнати механизми за автоматска распределба и прераспределба на предметите во судовите. Министерството за правда врши редовен надзор над системот и неговата имплементација во судовите согласно Плановите за надзор донесени од страна на Владата на Република Северна Македонија за секоја календарска година. Записниците со препораки од спроведените надзори се јавно достапни и редовно се објавуваат на веб-страницата на МП и се основа за одговорност на службените лица за каква било повреда или евентуална злоупотреба на АКМИС. Оваа пракса е позитивно оценета од страна на ЕУ.

Квалитет

Академијата за судии и јавни обвинители е единствената влезна точка за пристап до овие професии и е одговорна за почетната и континуирана обука на судиите и јавните обвинители како што е препорачано од оценската мисијата.²⁵ Просториите и капацитетите на Академијата за судии и јавни обвинители остануваат недоволни за да се обезбеди потребната едукација и регрутација на кандидатите за судии и обвинители. Проценката на влијанието на програмата за континуирана обука може да се подобри.²⁶ Со измените на *Законот за судовите* и на *Законот за Судскиот совет* се подобри системот на именување и унапредување на судии со кои се предвиде обврска на Судскиот совет и Советот на јавните обвинители да го утврдуваат оптималниот број на судии, судии поротници и јавни обвинители по судовите и јавните обвинителства врз основа на анализа и проекција за слободни судиски и јавно обвинителски места. Со оваа измена се постигна усогласеност со препораките на Оценската мисија на ТАИЕКС за обука на судии и јавни обвинители во Република Македонија извршена во период од 23.04.2018 до 26.04.2018 година, а согласно која „не постои планирање на човечки ресурси и нема стратешко планирање за вработување на судии или јавни обвинители, ниту за правни соработници и друг помошен персонал.“ Советите располагаат со сите потребни статистички показатели (број на судии и обвинители, стручен персонал, број на предмети по судови и обвинителства по област, движење на предмети по години и согласно ново предвидената надлежност на Судскиот совет, истиот мора да ја следи работата на судовите и судиите). Се воведоа квалитативни критериуми во професионалното оценување на судиите. Донесени се и методологии за квалитативно оценување на судиите и на претседателите на судови²⁷ и за утврдување на сложеноста на судските предмети.²⁸ Судскиот совет го заврши редовното оценување на судиите и претседателите на сите судови по новата Методологија. Оценети се вкупно 44 претседатели на судови (некои од нив се оценувани и како судии и како претседатели на судови) и 361 судии од сите основни судови и апелациони судови во државата. Забележително е подобрување во напорите за унифицирање на судската судска пракса меѓу различните судови од страна на повисоките судови. Врховниот суд, во соработка со четирите Апелациони судови ги засили своите напори за подобрување на образложенијата на пресудите и за усогласување на судската пракса.²⁹

Одговорност

²⁴Закон за управување со движењето на предметите во судовите . бр.42/2020.

²⁵Извештај од оценска мисијата за судска обука. 2018 година.

²⁶ Извештај од оценска мисијата за за судска обука. 2018 година.

²⁷Методологија за оценување на работата на судија врз основа на реализација на квалитативни критериуми за судска работа, 18.12.2020 година.

²⁸Методологија со индикатори за утврдување на сложеноста на предметите, 06.09.2021 година.

²⁹Извештај од скрининг - Северна Македонија. 20.07.2023 година.

Со измените на Законот *за судовите* и на *Законот за Судскиот совет* се ревидирани критериумите за дисциплинска одговорност на судиите и се вовеле можност секој да поведе постапка пред Судскиот совет што резултираше со зголемен број на претставки³⁰. Нов Совет за судска етика (Советодавно тело за судиска етика) при Здружението на судии на РСМ беше формиран според новиот Кодекс на етика³¹ и за прв пат се состана во февруари 2020 година.

Советот за одлучување по жалба при ВСРСМ (Советот за жалба) кој постапува по жалба против одлуката со која се утврдува дисциплинската одговорност **ценејќи ја законитоста на постапката** може да ја укине одлуката на Судскиот совет за дисциплинска одговорност на судиите само во случај на груба повреда на одредбите за постапката. Неодамнешните процедурални измени го воведоа правото на жалба против оцената на работењето и повторната евалуација. Судскиот совет ја повторува постапката и е должен да ги почитува упатствата на Советот за жалби. Неговите одлуки се конечни.

Општата седница на Врховниот суд донесе начелен став со кој утврди дека Советот за одлучување по жалби при ВСРСМ може директно да го примени Уставот и ЕКЧП во однос на жалбите против одлуките на Судскиот совет за разрешување судии или претседатели на судови донесени во повторна постапка.³²

Законот за Судски совет на РСМ од 2019 за прв пат вовеле и уреди постапка за утврдување на дисциплинска одговорност за членовите на Судскиот совет, со што се надмина недостатокот од претходните закони. Сепак, и покрај законската можност, до сега не е започната ниту една постапка за утврдување на дисциплинска одговорност. Постапката за дисциплинска одговорност на членовите на Судскиот совет, на начин на кој што е уредена, може да биде неефикасна доколку се поведе против три или повеќе членови на Судскиот совет за исто дејствие. Ова е поради непоходното мнозинство за утврдување на одговорност (8 од 13 членови со право на глас), а во случај кога се изземени од гласање оние против кои е поведена дисциплинска постапка како и изземање на членовите кои ја иницирале дисциплинската постапка.

Ефикасност

Според податоците на Судскиот совет, во 2022 просечната стапка на решени предмети беше 98.04%.³³ И покрај севкупната ефикасна слика ако се испитаат податоците по судовите, и видовите на предмети, постојат разлики од година во година. Има нерамномерна распределба на предметите по судови, а со тоа и по судии на ниво на основни и апелациони судови.³⁴

Во 2020 година беа донесени Стратегиите за човечки ресурси во судството и јавното обвинителство. Цел на стратегиите беше да се зајакне ефективност во управувањето со човечките ресурси во судовите и јавните обвинителства. Сепак, спроведувањето на овие стратегии кои се клучни за ефикасен правосуден систем оди загрижувачки бавно и со пробивање

³⁰ Годишни извештаи на ССРСМ за 2020, 2021 и 2022.

³¹ Етички кодекс за судии и судии-поротници. Врховниот суд на Република Северна Македонија. Генерална седница. септември 2019 година.

³² Принцип Став. Врховниот суд на Република Северна Македонија. 23.02.2023 година. „Во постапката по жалба изјавена од судија односно претседател на суд против одлуката на Судскиот совет на Република Северна Македонија донесена во повторна постапка по укинувањето на Решението согласно член 72 од Законот за Судскиот совет на Република Северна Македонија, Советот за одлучување по жалба при Врховниот суд на Република Северна Македонија може директно да го примени Амандманот XXI (член 15) и членот 50 од Уставот на Република Северна Македонија, како и членот 6 и членот 13 од Европската конвенција за заштита на човековите права.“

³³ Судски совет на РСМ. Годишен извештај за работата на судовите. 2022.

³⁴ Функционална анализа на основните судови во Република Северна Македонија. Центар за правни истражувања и анализи. јуни 2021 година.

на роковите предвидени во акциските планови.³⁵ Недоследното спроведување на овие две стратегии е во повеќе наврати како слабост од страна на ЕК.³⁶

Значајна улога во ефикасноста имаат и судската и обвинителската администрација. Иако законите беа изменети за да се прилагодат на порастот на минималната плата и зголемување од 15%, нивните плати и други бенефиции останаа под националниот просек што резултираше со нивно незадоволство и недостаток на мотивација, што на крајот доведе до недостаток на соодветни поддршка за судиите во извршувањето на нивната работа како и во неколку наврати штрајкови со барања за унапредување на материјалната состојба.

Недостига јасна и унифицирана методологија за собирање веродостојни и прецизни статистички податоци, во согласност со препораките и методологијата на Европската комисија за ефикасност на правдата на Советот на Европа (СЕПЕЈ), особено за да се овозможи поконзистентно следење на перформансите на судството и обвинителството. Иако некои мерки беа планирани во претходната Стратегија, тие не беа спроведени.

Транспарентност

Здружението на судии и Судско медиумскиот совет спроведоа низа на обуки за зајакнување на транспарентноста како една од алатките за враќање на довербата на јавноста во судството. Подобрување на комуникацијата меѓу судството и медиумите резултираше преку формирање на Судско медиумски совет и со усвојување на стратешки документ.³⁷ Декларацијата за отворено судство³⁸ потпишана во март 2022 година од 12 различни судски институции, граѓански организации и професионални здруженија, предводени од Врховниот суд, треба да помогне да се подобри транспарентноста и довербата на јавноста во судството. Во однос на јавното обвинителство, исто така, забележително е подобрување на начинот на комуникација со јавноста, но потребни се дополнителни напори за да се обезбеди вистинска зајакната транспарентност. Во однос на ССРСМ и СЈОРСМ, иако се преземени одредени мерки, сепак двата совета треба понатаму да ја зголемат својата транспарентност. Транспарентноста на овие две институции е особено важна за да се осигури дека правосудството е ефективно заштитено од каков било ризик или перцепција на несоодветно влијание. Сите одлуки кои ги носат советите треба да се јавно достапни и соодветно образложени согласно законите.

Дигитализација и е-правда

Дигитализацијата на клучните чинители во правосудниот сектор континуирано се развива. Значаен исчекор во таа насока е Стратегијата за информатичко-комуникациска технологија на правосудниот сектор 2019-2024 година, проследена со годишно приспособен Акциски план. Целта на стратегијата е да се воведат централизиран систем на податоци што ќе доведе до зголемена ефикасност, транспарентност и отчетност на информациските системи во судството. Со имплементација на ИКТ решенија и процедури во согласност со европските и меѓународните стандарди, целта е да се зголеми навремениот пристап до правосудните услуги за сите корисници, да се подобри квалитетот, заштитата и безбедноста на податоците и да се соработува со другите правосудни системи, институциите на Европската Унијата, нејзините земји-членки и други меѓународни организации.

³⁵ Стратегија за управување со човечки ресурси за судската мрежа, 2020. Стратегија за управување со човечки ресурси за јавно обвинителска мрежа, 2020.

³⁶ Европска Комисија. Извештаи за Северна Македонија 2021, 2022 и 2023. Европска Комисија. Извештај од скрининг (преглед) - Кластер 1 (Основи). 20.07.2023.

³⁷ Стратегија за подобрување и зајакнување на судската транспарентност на Судско-медиумскиот совет на Република Северна Македонија 2021 – 2023. Здружение на судии на Република Северна Македонија. 18.11.2021 година, Скопје.

³⁸ Декларација за отворено судство. Врховниот суд на Република Северна Македонија. 30.03.2022 година.

Главните предизвици во однос на ИТ инфраструктурата за секторот за владеење на правото вклучуваат:

- Високо ниво на фрагментација и бројни индивидуални апликации без соодветна интеграција; ова води до празнини во податоците и дуплирање. Надградбата на главните ИТ апликации мора да се заснова на најнови технологии и интеграција помеѓу различните системи за да се обезбеди принципот „внеси еднаш, користи повеќе пати“.
- Нема единствено централизирано складирање на податоци што би можело да обезбеди интеграција на сите извори на податоци. Воведувањето алатка за деловна интелигенција може да овозможи стандардизирано известување со високо ниво на квалитет на податоците.
- Хардверските системи и платформите за складирање податоци се недоволни, застарени, без соодветна поддршка; постои потреба да се обезбеди стандардизирана опрема во сите инволвирани институции.
- Постои голема разлика помеѓу мрежните и комуникациските капацитети меѓу различните институции. Потребна е анализа, консолидација и надградба на LAN/WAN мрежата - што треба да овозможи стабилност и висока достапност на системите заедно со задоволително ниво на капацитет и брзина на мрежните врски.

Пристап до правда

Граѓаните се соочуваат со проблеми при обезбедувањето пристап до правда вклучувајќи физички пристап за лицата со попреченост до правосудните институции како и пристап до правна помош за лица кои поради материјалната состојба не се во можност да ги покријат трошоците на судските постапки. Голем дел од просториите каде се сместени правосудните институции не се приспособени за потребита на лицата со попреченост.³⁹

ЗБПП од 2019 година ги отстрани донекаде бариерите за пристап до правна помош за граѓаните кои се во лоша финансиска состојба преку информирање и помош за граѓаните како да ги остварат своите права или пак со обезбедување на адвокат од буџетот на државата. Извештаите покажуваат одредени предизвици околу пристапот до правна помош за жртвите на родово засновано насилство, ограничени правни прашања за кои може да се доделува правна помош како и недостиг на усогласување помеѓу ЗБПП и Законот за парнична постапка. Одбраната во кривичната материја за сиромашните обвинети иако е пропишана во Законот за кривичната постапка, не е оперативна ниту се применува во пракса. Обвинетите кои се во неповолна финансиска состојба, во случаите кога одбраната не е задолжителна, во пракса немаат пристап до бесплатен бранител иако тоа го предвидува членот 75 од Законот за кривичната постапка. Јазот во правдата е потврден со неодамнешната проценка на правните потреби спроведена од Советот на Европа.⁴⁰

б. Капацитетите на институциите на правосудниот систем

Судска мрежа

Распределбата на судиите на локално ниво е нерамномерна. Постои значителна разлика помеѓу обемот на предмети во помалите градови и судовите во Скопје. Од податоците на Судскиот совет може да се види дека има потреба од постратешки пристап во оптимизација на ресурсите и врз

³⁹ [Правен, финансиски и физички пристап до правда во основните судови во Република Северна Македонија](#), Коалиција сите за правично судење, 2021.

⁴⁰ Патишта до правдата во Северна Македонија - Наоди, заклучоци и препораки од второто национално истражување за правните потреби и патишта до правдата на луѓето кои живеат во Северна Македонија во 2022 година. Совет на Европа. Скопје, 2023 година.

основа на реална анализа и планирање, реорганизација на судската мрежа. Посериозен обид да се направи исчекор во реорганизацијата на судската мрежа е направен со Стратегијата за човечки ресурси во судската мрежа која меѓудругото предвидува и реорганизација.⁴¹ Според податоците во овој документ, постојат значителни разлики во бројот на судови на 100.000 жители помеѓу различните апелациони подрачја. Сепак активностите во насока на остварување на оваа цел не се спроведени. Беа изготвени повеќе анализи меѓутоа тие треба да се ажурираат со податоците од најновиот попис спроведен во 2021 година како и со големиот број на судии кои отидоа во старосна пензија во 2022 година. Генерално, постои нееднаква распределба на персоналот не само хоризонтално низ судската мрежа туку и вертикално на пополнетите места. Министерството за правда во декември 2018 година изготви Анализа на судската мрежа⁴² како основа за реорганизација на судовите во Република Северна Македонија. Анализата претставуваше солидна основа и за изготвување на Стратегијата за човечки ресурси за судската мрежа, но недостатокот на политичка волја резултираше со дополнително закочување на процесот на реорганизација на судска мрежа.

Врховен суд на РСМ

Врховниот суд продолжи со напорите за подобрување на доследноста на пресудите. Врховниот суд во соработка со четирите Апелациони судови, ги засили своите напори за подобрување на образложенијата на пресудите и за усогласување на судската практика. Сепак, Врховниот суд се соочува со одредени предизвици во однос на човечките и техничките ресурси кои се неопходни за извршување своите уставни должности. Врховниот суд презеде активна водечка улога во реформите со усвојување на неговиот Деловник, иницирајќи Декларација за отворено судство и објавување на начелни мислења и ставови. На пример, донесеното правно мислење за објавувањето на пресуди кои не се правосилни во прв степен не беше предвидено според Законот за управување со предмети.⁴³

Судски совет на РСМ

Законот за Судски совет од 2019 година воведо неколку мерки за воспоставување правилен баланс помеѓу независноста и отчетноста. Во 2023 година Уставниот суд ја укина одредбата од Законот за судски совет⁴⁴ која ***пропишуваше претседателот да се избира од редот на членовите- избрани од страна на Собранието***. Оваа одредба беше додадена во законот по препорака на Венецијанската комисија⁴⁵ да му се даде на Советот повеќе демократска легитимација и кредибилитет пред јавноста и да се отстрани впечатокот за корпоративно управување со судството. Приближно 72% од судиите не веруваат дека Судскиот совет успешно ја штити судската независност и не веруваат дека унапредувањето на судиите се врши според објективни, мерливи и правични критериуми. Анкетата покажа дека 62% во пракса не го сметаат Судскиот совет како независен субјект.⁴⁶ Подзаконските акти со кои е воведен систем на мерење на критериуми за мерит систем за унапредување не се применуваат од страна на членовите на Судскиот совет. Транспарентноста на Советот е круцијална за заштита на независноста на

⁴¹ Стратегија за човечки ресурси во судската мрежа, 2020.

⁴² Министерство за правда. Анализа на судската мрежа во Република Македонија. 2018.

⁴³ Начелен став. Врховен суд на Република Северна Македонија. 21.12.2022 година.

⁴⁴ Одлука У.бр. 233/2020 од 09.03.2020.

⁴⁵ CDL-AD(2019)008-е Северна Македонија - Мислење за Предлог-законот за Судскиот совет, усвоен од Венецијанската комисија на нејзината 118-та пленарна седница (Венеција, 15-16 март 2019 година)

⁴⁶ [Проценка на ризикот од корупција на судството во Северна Македонија](#). Мисијата на ОБСЕ во Скопје. Јуни, 2023 година.

судството. Содржината на образложението на одлуката е само формално, без вистинско причинско-последично објаснување за мерењата на секој критериум посебно и заедно при изборот на судиите во основните и повисоките судови, како и кај претседателите на судовите. Дополнително навременото планирање, објавување и спроведување на огласите доведоа до застој кај изборите во повисок суд, со што ажурноста на судовите беше доведена во прашање во 2023 година

Академија за судии и јавни обвинители

Академијата за судии и јавни обвинители (АСЈО) е единствената влезна точка за пристап до овие професии и е одговорна за почетната и континуираната обука на судиите. Во 2023 година се донесе нов Закон за Академијата за судии и јавни обвинители во кој беа интегрирани препораките од Оценската мисија од април 2018 година. Секоја година, Академијата донесува каталог на обуки. Академијата активно соработува со Европската мрежа за правосудна обука и Академијата за европско право. Вкупниот буџет доделен за иницијативите за обука во центрите за обука и за други иницијативи спроведени директно од судовите и обвинителствата во 2021 година изнесуваше 1.193.036 евра, што е зголемување за 38 % во споредба со претходната година. Во 2022 година, на обуките организирани од Академијата присуствуваа вкупно 4.223 судии и јавни обвинители. Ограничените просторни, технички и кадровски капацитети на Академијата влијаат врз квалитетот на обуките. Според извештајот од спроведениот скрининг, меѓудругото, Академијата треба да придонесе и за подобра специјализација на судиите, особено во однос на борбата против организираниот криминал и корупцијата.

Јавното обвинителство

Не постои јасна методологија која според одредени вредносни и објективни параметри (обем на работа, број и сложеност на предметите и сл.) би овозможила реално утврдување на потребниот број јавни обвинители за успешно и квалитетно постапување во работата за секое обвинителство посебно.⁴⁷ Постоечката мрежа на јавни обвинителства не е дизајнирана врз основа на мерливи проценки и критериуми. Јавните обвинителства се без доволно стручни соработници, јавни обвинители и истражни центри, а тоа директно влијае на успешноста во работата. Отсуството на единствен електронски систем со база на податоците со кои располага обвинителството го отежнува пребарувањето, споредливоста и анализата на достапните информации и во исто време го оневозможува ефективно следење на состојбата и функционирањето на обвинителството во смисла на ажурност, ефикасност и индикатори за квалитет. Недостига обука и надградба на јавните обвинители во областа на стручните прашања од сите области на правото, вклучително и меѓународните стандарди и меѓународната соработка, што директно влијае на квалитетот. Постапката за дисциплинска одговорност на јавните обвинители не е соодветно конципирана во однос на гаранциите за правично судење на јавниот обвинител против кого е поведена дисциплинска постапка. Квалитативните критериуми за работата на јавните обвинители, односно за следење и оценување на нивната работа, се дадени генерално, без нивна елаборација за да се објективизира.

Совет на јавни обвинители

Потребно е да се предвиди поактивна улога на СЈОРСМ во текот на надзорот како и со овозможување на Советот да иницира надзор. Надлежноста и постапката на СЈОРСМ за начинот на постапување по претставките од јавноста против одреден обвинител не се прецизно уредени

⁴⁷ Стратегија за човечки ресурси во јавнообвинителска мрежа, 2020.

со закон. Исто така, не постои можност член на Советот по негова иницијатива да поведе дисциплинска постапка против јавен обвинител. Транспарентноста на Советот на ЈО треба да се подобри. Советот по своја надлежност ја врши функцијата на определување на бројот на јавни обвинители на сите нивоа, но во пракса не по сопствено наоѓање, туку најмногу по иницијатива на Јавните обвинителства. Неопходно е унапредување на методолошкиот пристап то кој се утврдува бројот на јавни обвинители врз основа на објективни квантитативни и квалитативни критериуми. Основите за одговорност се генерички без дефинирани критериуми, особено во делот на квалитетното извршување на функцијата.

Управно судство

Во 2019 година беше донесен нов Закон за управни спорови. Сепак, некои од предизвиците кои требаше да се решат со овој закон останаа. Сè уште има одложувања во извршувањето на пресудите на Управниот суд и слабата примена на мериторното одлучување на Управниот суд во полна јурисдикција. Одлуките на Управниот суд не се спроведуваат доследно од органите на јавната администрација и постои одредено двојство во судскиот систем (редовно наспроти управно). Сериозен проблем е честото не постапување на управните органи кои не го почитуваат ставот на управното судство и не постапуваат согласно насоките дадени од Управниот суд во пресудите со кои ги поништува нивните акти поради незаконитост како резултат на немање систем на извршување и следење на извршувањето на тие пресуди. Одлуките на Управниот и Вишиот управен суд, со новиот Закон за управни спорови од 2019 не подлежат на никаков вонреден правен лек пред Врховниот суд, освен можноста да се поднесе барање за заштита на правото на судење во разумен рок. Неопходна е хармонизација на управното судство со редовните судови и овозможување на Врховниот суд да ја врши неговата уставна функција во обезбедувањето на еднаква примена на законите на национално ниво вклучувајќи ги и оние поврани со управното судство. Управното судство беше предмет и на Оценска мисија во јуни 2018 чиј извештај меѓудругото препорача да се разјасни значењето на "жалбата" (дали само по правни или и по фактички прашања) како и да се реформира целокупниот систем на жалба по решенија донесени во прв степен од управни органи и жалбата против првостепената одлука на Управниот суд да може да се изјави само поради правни прашања.

Државното правобранителство

Потребна е поголема транспарентност и отчетност од страна на ДП бидејќи тие треба на својата веб-страница да ги објават позитивните и/или негативните мислења за отуѓување земјиште во државен имот или да изразат загриженост/интерес за некои важни случаи кои се занимаваат со јавниот интерес. Исклучително е тешко да се откријат какви било коруптивни практики доколку јавноста или новинарите немаат лесен пристап до овие информации на официјалната веб-страница на ДП. Тоа беше забележано и во претходниот мониторинг извештај, но ситуацијата не е променета. ДП се соочува со недостаток на човечки ресурси. Тоа беше забележано и во претходниот мониторинг извештај и поткрепено со извештајот на Државниот завод за ревизија каде што се наведува дека ДП работи само со 62% од своите капацитети. Потребно е електронско регулирање и следење на предметите во Државното правобранителство, со воведување систем кој е сличен на системот АКМИС кој функционира во судовите.

в. Самостојни професии и јавни служби

Адвокатура

Адвокатурата е самостојна и независна јавна служба што врз основа на Уставот обезбедува правна помош и врши јавни овластувања. Правната помош меѓу другото се состои во составување на исправи за правни дела, договори, поднесоци во судски и други, застапување како и одбрана во кривичните постапки. Во Именикот на адвокати при Адвокатската комора на РСМ се запишани над 3.500 активни адвокати, со постоење тренд на зголемување на бројот на адвокати за околу 100 лица годишно. Пристапот до адвокатурата е слободен за сите кои ги исполнуваат условите. Во 2023 беше донесен нов Закон за адвокатурата⁴⁸ кој беше предвиден со Стратегијата за реформа на правосудниот сектор 2017 – 2022. Со законот се воспостави задолжителна почетна и континуирана обука за адвокатите со цел да се обезбеди постојано професионално усовршување. Во насока на зајакнување на интегритетот на професијата се ограничи пристапот до упис во Именикот на адвокати за лица на кои им престанала одредена функцијата⁴⁹ со конечна одлука со која е утврдена одговорност во вршење на функцијата односно службата додека не поминат пет години од конечноста на одлуката. Дополнително, се изврши усогласување со релевантни правни акти на ЕУ⁵⁰ кои се од значење за вршење на професијата.

Во вршењето на професијата адвокатите се соочуваат со предизвици кои произлегуваат од неконзистентната, и во одредени постапки и области непостоечка електронска достава на документи. Неопходно е и унапредување на назначувањето на адвокати во случаите на задолжителна одбрана и бесплатна правна помош со цел да се гарантира транспарентност на процесот и пристап до квалитетно застапување⁵¹ за што Адвокатската комора веќе презеде мерки за воспоставување на системот. Останува и проблемот со отежнатата исплата на наградата на адвокати кои биле повикани по службена должност во постапки. Адвокатурата неопходно е да биде вклучена во сите процеси кои се релевантни за развојот на правосудството како и во процесот на пристапување кон ЕУ.

Извршување

Извршувањето на судски одлуки, одлуки донесени во управна постапка и на нотарски исправи го вршат извршителите. Извршителите се лица кои вршат јавни овластувања именувани од министерот за правда. Според податоци од Комората за извршители на РСМ има вкупно 92 извршители кои се распределени на 11 подрачја на основните судови.⁵² Постојењето на ефикасен систем на извршување, особено на судските одлуки, е од суштинска важност за да се адресира вкупниот трошок и траење на постапката за извршување.⁵³ Во 2018 Собранието на РМ го измени Законот за извршување⁵⁴, кои што измени имаа за цел јакнење на професионалните капацитети на извршителите, поедноставување на извршувањето, намалување на трошоците на

⁴⁸ Закон за адвокатурата. Службен весник на РСМ бр. 199/2023.

⁴⁹ Судија, јавен обвинител, државен правобранител или заменик, народен правобранител или заменик, избран или именуван функционер, државен службеник, нотар, заменик или помошник нотар, извршител или заменик извршител.

⁵⁰ Директивата 77/249/ЕЕЗ на Советот, од 22 март 1977 година, за овозможување на ефикасната примена на слободата за обезбедување услуги од страна на адвокатите; Директива 98/5/ЕЗ на Европскиот парламент и Советот од 16 февруари 1998 година за вршење на дејноста адвокат во земја-членка што не е земја каде што е добиена таа квалификација.

⁵¹ Захарија, В. Неткова, Б. [Проценка на потребите и препораки за обезбедување правна помош во кривичните постапки во Северна Македонија](#). Совет на Европа. Јуни 2020.

⁵² ГОДИШЕН ИЗВЕШТАЈ за работата на Комората на извршители на Република Северна Македонија за периодот од 1 јануари 2022 до 31 декември 2022 година.

⁵³ Европска Комисија. Скрининг извештај – Северна Македонија. Кластер 1 – Основи. Стр. 43.

⁵⁴ Закон за извршување, Службен весник на РМ бр. 233/18.

извршувањето, соодветно конципирање на испитот за извршители и начинот на негово полагање. Донесени се сите потребни подзаконски акти кои произлегоа од законските измени со цел операционализација на законските решенија. Со цел да се олеснат социјалните последици кои беа предизвикани заради пандемијата од КОВИД-19, во 2020 беа усвоени законски измени во правец на ограничување на висината на присилното извршување од плати и пензии, а Законот беше суспендиран во периодот април-јули 2020 година. Во 2019 беше спроведена и Оценска мисија во сферата на извршувањето на судските одлуки донесени во граѓански и трговски спорови која даде препораки за понатамошно унапредување на правната и институционалната рамка за извршувањето. Препораките се адресираат со мерките предвидени во оваа Стратегија.

Со одлука на Уставниот суд од ноември 2017⁵⁵ година запре авансирањето на трошоците за администрирање на барањето за извршување и првичниот налог за извршување од доверителот, а беше сериозно намалена и Тарифата за награда и надоместок на другите трошоци за работењето на извршителите. Од истата година се забележува постојан пад на бројот на вработените во извршителските канцеларии за речиси 40%. Од 2019-та драматично беше намален бројот на кандидати за полагање на испитот за извршители (3-4 лица годишно), па се до 2023 година кога се зголеми заинтересираноста на 20 лица. Неретко на распишаните конкурси за именување на извршител, со исклучок на Скопје, не се јавуваат заинтересирани лица. Останува проблемот со замениците извршители, заради недоволната бројка на лица со положен испит, а нефункционално се покажува во пракса постојното законско решение. Како последица од сите овие состојби процентот на извршување генерално е намален во споредба со 2017 година (63%) и достигна 38% за 2022 година.⁵⁶ Оневозможен е пристапот до сите релевантни јавни регистри на начинот предвиден со ЗИ, што го отежнува и поскапува извршувањето. Заради зголемување на правната сигурност за потребно се смета воспоставување на регистар на должници при КИРМ. Потребно е да се унапреди континуираната обука на извршителите и да се воведат професионални стандарди за извршителите. Иако предвиден со Стратегијата од 2017 година единствениот софтверски систем за евиденција и водење на предметите кај извршителите и КИРМ, сеуште не е воспоставен, ниту пак системите се меѓусебно поврзани со релевантните институции за спроведување на извршните постапки. Во 2023 со измените на Законот за облигационите односи и Законот за извршување⁵⁷, се намали рокот за настапување застареност од 10 на 5 години за поднесување на извршната исправа за извршување кај извршител, како и се уреди 10 годишна застареност на извршување на извршната исправа која е поднесена кај извршител и и се ограничи висината на каматата, со кое законско решение се предизвикаа значителни последици врз тековни постапки за извршување и се наруши правната сигурност во државата. За измените се иницирани бројни постапки пред Уставниот суд на РСМ. Зголемениот број на предмети пред ЕСЧП (околу 400) во однос на примената на членот 218 од ЗИ (неможност на извршување спрема државата, нејзините органи и јавните претпријатија) за потребно го наложува ревидирањето на законското решение согласно меѓународните стандарди.⁵⁸

Нотаријат

⁵⁵ Уставен суд на РСМ. Одлука бр.143/2016 од 29.11.2017.

⁵⁶ ГОДИШЕН ИЗВЕШТАЈ за работата на Комората на извршители на Република Северна Македонија за периодот од 1 јануари 2022 до 31 декември 2022 година.

⁵⁷ Закон за измена и дополнување на Законот за облигационите односи и Закон за изменување и дополнување на Законот за извршување. Службен весник на РСМ, бр. 145/2023.

⁵⁸ ЕУ Атлас за извршување 2021, ЕСЧП пресуди *Immobiliare Saffi v, Italy* A 22774/93 od 1999 I *Burdov v. Russia* A 59498/00 od 2002 I A 33509/04 od 2009

Нотаријатот е самостојна, независна јавна служба во која се вршат работи од видот на јавни овластувања, врз основа на закон, што позитивно се одрази на целокупното функционирање на правниот систем, а особено влијаеше на унапредување и зголемување на правната сигурност. Нотарската служба ја вршат нотари именувани од Министерството за правда. Во Именикот на Нотарската комора се запишани 199 нотари. Во 2016 Собранието на РМ донесе нов Закон за нотаријат кој во голема мерка ги наруши принципите и начелата на Латинскиот нотаријат.⁵⁹ Во 2018 беа направени измени на Законот за нотаријатот⁶⁰, со кој се поедностави постапката за полагање на нотарскиот испити и именувањето на нотарите, се регулираше нотарскиот платен налог, но не се врати нарушениот концепт на нотарскиот акт, и остана задолжителното застапување од страна на адвокатите во поедини постапки. Ваквата состојба беше констатирана од страна на Европската Комисија во извештајот за напредокот на земјата во 2019 година. Во 2019 година е воспоставен функционален софтверски систем во рамките на НКРМ, во кој е инкорпориран Регистарот на тестаменти како единствен софтверски систем за водење евиденција со нотарски предмети, кој треба да продолжи да се надградува со додавање на нови функционалности и воспоставување интероперабилност со другите ИТ системи во Секторот за владеење на правото. Со пресуда на ЕСЧП⁶¹ од мај 2023 година констатирана е неусогласеност на законското решение со стандардите на Европската конвенција за човекови права и Препораката Р (81)7 на Комитетот на Министри во делот на задолжително застапување на странките од страна на адвокатите и зголемувањето на трошоците за едноставни и повторувачки предмети како платните налози и оставинските предмети. Комитетот на Министри при Совет на Европа очекува преземања на општи мерки за надминување на констатираниот проблем и превенирање на идни повреди по истиот основ.

Медијација

Медијацијата е алтернативен и вонсудски механизам за посредување и решавање на одредени видови спорови (т.н. медијабилни спорови). Медијацијата ја вршат лиценцирани медијатори. Во 2023 се регистрирани 46 медијатори.⁶² Во 2021 беше донесен нов Закон за медијација со кој се воспостави правна рамка за унапредување на статусот и особено примената на медијацијата како средство за решавање на споровите. Медијацијата не е задолжителна со исклучок во трговските спорови чија вредност надминува 1.000.000 денари. Во претходниот период беа спроведени повеќе анализи и истражувања кои упатуваат на заклучокот дека перцепцијата во однос на медијацијата е подобрена и дека се повеќе физички и правни лица ја препознаваат како средство за решавање на спорови.⁶³ Слични се ставовите и на судите и на јавните обвинители, особено во однос на примена на медијацијата согласно Законот за правда за деца, но притоа поради невнесување на податоци во АКМИС непознат е бројот на упатените предмети на медијација.⁶⁴ Според податоците од регистарот за 2023 спореден со 2021 и 2022, забележителен е пад на бројот на предметите пред медијаторите за 45%, што се должи на намален број на лиценцираните медијатори поради истечените лиценци и неможноста истите да се обноват од страна на Националниот совет за медијација, кој останува нефункционален, согласно извештајот на ЕК за 2023 година Владата на РСМ и Судскиот совет не ги изготвија соодветните програми за развој

⁵⁹ УИИЛ -Рим 8.11.2005

⁶⁰ Законот за измени и дополнување на Законот за нотаријатот, Службен весник на РМ, бр. 233/18.

⁶¹ А. 53030/19 и 31378/20 (Китановска и Барбуловски против Северна Македонија)

⁶² [Именик на медијатори.](#)

⁶³ [Перцепција на јавната администрација и приватниот сектор за медијацијата како начин за решавање на спорови во РСМ.](#) Агенција Рејтинг. Скопје, 2021.

⁶⁴ Лажетиќ, Г. Кошевалиска, О. Нанев, Л. [Анализа на примената на медијацијата во Северна Македонија.](#) Институт за европска политика. Скопје, 2022.

и поддршка на медијацијата согласно Законот. Како причина за слабата застапеност на медијацијата во нашата судска практика, најголем дел од медијаторите сметаат дека странките се недоволно запознаени со медијацијата и не е доволно промовирана медијацијата во јавноста.⁶⁵ Податоците за примена на медијацијата сеуште не се пријавуваат целосно во е-регистарот при Министерство за правда. Заради фактот дека медијацијата е дополнителна дејност на медијаторите, недостасуваат финансиски средства за функционална Комора за медијација (немање просторни и административни услови за нормално и непречено функционирање) и преку активни мерки да се промовира користењето на овој механизам. Медијацијата не е предвидена во Законот за бесплатна правна помош.

г. Уставен суд на Република Северна Македонија

Во уставната теорија постои став дека Уставниот суд има важни функции во консолидацијата и усогласувањето на демократската власт во одредена земја. Уставниот суд игра важна улога во „заживувањето“ на највисокиот правен акт во државата како акт кој ја обликува и насочува политичката власт. Но, факт е дека не сите уставни судови можат да ја постигнат оваа цел. Некои од нив стануваат немоќни структури кога се соочуваат со моќта на извршната и законодавната власт, а некои не успеваат да ја придобијат почитта во јавноста бидејќи стануваат „диктатори“ на она што треба да го направи извршната и законодавната власт, со што стануваат „скриени политичари“ кои ја негираат волјата на граѓаните. На Уставниот суд на Република Северна Македонија му се потребни суштински реформи во однос на начинот на именувањата уставните судии, како и анализа за донесување на законско уредување каде ќе се уредат надлежностите на Уставниот суд, иако оваа е единствено можно само по соодветни измени на уставната поставеност на Уставниот суд. Потребно е да се подготви анализа за воведување нов процесен инструмент за заштита на правата и слободите на граѓаните на Република Северна Македонија.⁶⁶

д. Реформи во посебни области (кривична и граѓанска)

Иако Стратегијата 2017 - 2022 предвидувааше донесување на нов Кривичен законик и Закон за кривичната постапка, сепак овие процеси не беа финализирани. Подолг период се работи и на нов Закон за правда за децата но сепак се уште не е донесен. Собранието донесе Закон за паричен надоместок на жртвите на кривични дела⁶⁷ кој се уште не е започнал со ефективна примена. Собранието го донесе и Законот за граѓанска одговорност за навреда и клевета.⁶⁸ Во однос на граѓанската материја Министерството за правда ја обнови идејата за кодификација на граѓанското материјално право. Постапката започна и рокот за поднесување во Влада на постапка е 2024 година. Во август 2021 до Собранието беше доставен предлог на Закон за парнична постапка кој и по повеќе од две години не е донесен што има негативно влијание врз граѓанската правда.

⁶⁵ Исто.

⁶⁶ Поголема правна заштита на граѓаните преку сеопфатна и ефективна уставна жалба. Студија поддржана од Министерството за надворешни работи на СР Германија.

⁶⁷ („Службен весник на РСМ“ 247/2022)

⁶⁸ („Службен весник на РСМ“ 251/2022)

III. СТРАТЕШКА РАМКА

3.1 Визија, приоритетни области и општи цели

Сите досегашни чекори и спроведени процеси имаат значително влијание врз рамката на оваа нова Стратегија, која треба да одреди збир на развојни цели и мерки кои се неопходни за правосудниот систем да ги достигне стандардите неопходни за пристапување на Република Северна Македонија во Европската Унија. Стратешката рамка вклучува визија, приоритетни области, општи цели, посебни цели и мерки, кои се формулирани во согласност со меѓународно признатите начела особено стандардите воспоставени од страна на Европската Унија и Советот на Европа за оваа област (независност, непристрасност, одговорност, стручност и ефикасност). Овие стандарди претставуваат надградба и без нив не може да се замисли натамошен развој и воспоставување на современа правда.

Визија:

Независно, одговорно, транспарентно и достапно правосудство, отпорно на внатрешни и надворешни влијанија, кое ги штити човековите права и обезбедува владеење на правото на ефикасен начин.

Оваа Стратегија идентификува пет посебни приоритетни области. Секоја од приоритетните области иако се меѓусебно поврзани и придонесуваат кон остварувањето на визијата, бара посебен пристап и различни мерки. Приоритетните области се:

Приоритетна област 1:

Судство и јавно обвинителство во согласност со стандардите на ЕУ

Целта на оваа приоритетна област е зајакнување на владеењето на правото преку унапредување на независноста на судството и самостојноста на јавното обвинителство, обезбедување на ефикасност и ефективност на правосудниот систем во согласност со стандардите на ЕУ. Во рамки на оваа мерка се предвидени мерки неопходни за обезбедување на целосна усогласеност на судството и јавното обвинителство со правото на ЕУ.

Приоритетна област 2: Институции на правосудниот систем

Во оваа приоритетна област, Стратегијата предвидува збир на мерки и активности кои се насочени кон зајакнување на капацитетите и одговорноста на посебните институции на правосудниот систем. Тие се соочуваат со различни видови на проблеми кои може да се адресираат единствено со мерки кои се приспособени на потребите на институцијата. Зајакнувањето на човечките, техничките и организациските капацитети на овие институции, вклучувајќи ја и нивната одговорност, е неопходно за остварување на целите во рамки на приоритетната област 1.

Приоритетна област 3: Самостојни професии и јавни служби

Адвокатите, нотарите, извршителите и медијаторите се важни алки во правосудниот систем. Оваа приоритетна област имаат за цел да ја подобрат околината во која работат овие професии и јавни служби и да обезбеди висококвалитетни услуги за граѓаните.

Приоритетна област 4: Реформа на Уставниот суд на Република Северна Македонија

Уставниот суд ја заштитува уставноста и законитоста и е важен елемент на системот на поделба на власт. Иако не се работи за орган на судската власт и уставниот систем се наоѓа надвор од рамките на системот на правосудството, сепак Уставниот суд може и треба да игра клучна улога во заштита на човековите права и владеењето на правото.

Приоритетна област 5: Реформи во посебни правни области (кривична и граѓанска)

Оваа приоритетна област ги опфаќа неопходните реформи во материјалните и во процесните закони во кривичните и граѓанските прашања кои се од суштинско значење за секојдневното функционирање на институциите на правосудниот систем.

Слика 1: Стратешка рамка

3.2 Посебни цели и мерки за спроведување

За секоја од приоритетните области, оваа Стратегија предвидува низа на посебни цели, кои придонесуваат кон остварување на општата цел. Со Развојната секторска стратегија за правосудството за 2024-2028 година, покрај новопоставените стратешки цели, продолжува и спроведувањето на нереализираните стратешки цели од Стратегијата за реформи во правосудниот сектор 2017-2022 година кои се интегрирани во стратешката рамка. За реализација на нереализираните цели, мерки и активности од претходната Стратегија се предвидени нови мерки и активности со кои ќе се заокружи процесот на нејзино целосно спроведување.

Новите посебни цели предвидени со оваа Стратегија се насочени кон достигнување на стандардите на европските правосудни системи во процесот на преговори за прием на Република Северна Македонија во Европската Унија.

I. ПРИОРИТЕТНА ОБЛАСТ:

Судство и јавно обвинителство во согласност со ЕУ стандарди

Општа цел 1:

Зголемување на нивото на подготвеност на земјата за примена на правото и стандардите на ЕУ во областа на судството и јавното обвинителство

Посебна цел 1.1:

Зајакнување на независноста и непристрасноста на судството и самосојноста на јавното обвинителство

За да се осигура дека судството не е само независно, туку и да изгледа независно во очите на јавноста е од клучно значење за развојот и воспоставувањето на „владеењето на правото“, бидејќи тоа и помага на јавноста да има доверба во правниот систем. Мешањето на политичките партии или владините институции, без разлика дали е вистинско или претпоставено, претставува најголема закана за независноста. Слободата на судството од извршната власт или другите центри на моќ, како и способноста на судиите да донесуваат одлуки без да бидат принудени или да им се нудат стимулации ја сочинуваат судската независност. Праведно и јавно судење од страна на квалификуван, независен и непристрасен суд формиран пред законот (член 10), еднаквост пред законот (член 7) и презумпција на невиност (член 11) се меѓу начелата кои ја поддржуваат оваа идеја во Универзалната декларација за човекови права од 1948 година. Обединетите нации (ОН) ги поддржаа овие права уште повеќе кога ги усвоија Основните принципи за независност на судството во 1985 година и Процедурите за ефикасно спроведување на основните принципи за независност на судството во 1989 година. „Секој има право во целосна еднаквост на правично и јавно сослушување пред независен и непристрасен трибунал“, според

член 10 од Универзалната декларација за човекови права на ОН. Во сличен дух, Меѓународниот пакт за граѓански и политички права (член 14) 8 и Повелбата на ЕУ за основните права и слободи (член 14, став 2) гарантираат дека секој има јавно, правично сослушување пред искусен, непристрасен и независен суд. Постојат неколку документи од Советот на Европа и неговите тела, како што е Магна картата на судиите, која беше одобрена од Консултативниот совет на европските судии во 2010 година, извештајот за независноста на судството од 2010 година и неколку извештаи од Венецијанската комисија (извештајот за независноста на судството од 2010 година, списокот за проверка на владеењето на правото од 2016 година и извештајот за назначувањата на судиите од 2007 година). Една од клучните мерки за остварување на независноста е и обезбедувањето на неопходни ресурси за функционирање и независно и самостојно располагање со финансиските средства.

Мерки

1.1.1 Зајакнување на законските гаранции за независно и самостојно располагање (управување) со судскиот буџет, утврден во согласност со бруто домашниот производ (БДП) утврдени во закон (0,8%) вклучувајќи и спроведување на централизиран набавки
1.1.2 Зајакнување на законските гаранции за независно и самостојно располагање (управување) со јавно обвинителскиот буџет, утврден во согласност со закон (0,4% од БДП)
1.1.3 Изземање на судските и јавно обвинителските службеници од статусот на административни службеници
1.1.4 Реформирање на постапка за избор на членови на Судскиот совет и Советот на јавни обвинител од редот на судите/обвинителите со неопходен цензус/мнозинство, а од Собранието со транспарентна и инклузивна постапка
1.1.5 Ревидирање на законската рамка со која се уредува надлежноста на Судскиот совет на РСМ со адресирање на препораките од Венецијанската комисија, ГРЕКО и извештајот на оценската мисија за работата на Судскиот совет со цел зајакнување на независноста во работењето.
1.1.6 Остварување на сите уставни и законски гаранции за независност на судството односно самостојноста и автономија на јавното обвинителство и заштита од надворешни влијанија врз вршењето на нивните функции и зајакнување на интегритетот на носителите на судските и обвинителските функции.

Посебна цел 1.2:

Зголемување на квалитетот на правдата

Бројни меѓународни документи во кои се интегрирани стандарди кои се однесуваат на организацијата и работата на судството го препознаа и јасно го дефинираа значењето на правилната професионална подготовка за судиите и јавните обвинители, како и постојаното унапредување на знаењата и вештините неопходни за нивно ефикасно извршување заедно со одредбата на соодветни услови за работа. Независноста, непристрасноста и отчетноста на судиите се предуслов за квалитет на правдата и овозможуваат постојано надградување на професионални стандарди. Наместо да бидат само тема на реформите, нивната експертиза е она што ги поттикнува напред. Комитетот на министри на Советот на Европа ја воспостави

Препораката CM/Res (2010)12, Поглавје 6, која го регулира статусот на судиите. Оваа препорака наведува дека судиите мора да добијат почетен и тековен професионален развој, и теоретски и практичен, целосно финансиран од државата. Развојот треба да опфати економски, социјални и културни прашања кои се релевантни за вршењето на судиската функција. Посебно тело треба да гарантира, во строга согласност со образовната автономија, дека иницијалните програми и програмите за обука во текот на работата ги задоволуваат стандардите за компетентност, отвореност и непристрасност кои се суштински на судската функција. Должината и интензитетот на таквата обука треба да се одлучат врз основа на претходно професионално искуство. Истата препорака предвидува должност на судиите да.

Еден добар систем за евалуација на перформансите на правосудниот систем не може да се ограничи на главните индикатори (времетраење, заостанати предмети, итн.) кои ги опишуваат услугите (времетраење, заостанати предмети, итн.), дури и ако на меѓународно ниво тие се важен интерес за многубројни тела за проценка, кои сметаат дека тие се од суштинско значење за опишување на односот меѓу граѓаните и судовите. Одредени показатели за услуги се од општа природа и затоа може да се однесуваат на активности и функции кои не се директно поврзани со судската активност. Затоа, еден од многуте показатели за услуги во врска со судските регистри може да се заснова на просечниот временски период неопходен за плаќање на услуги и набавки.

Мерки

1.2.1 Зајакнување на улогата на Врховниот суд во обезбедување на единствена примена на законите и примена на јуриспруденцијата на Европскиот суд за човекови права преку унифицирање на судската пракса.
1.2.2 Обезбедување задолжително и сеопфатно образложение на одлуките за избор и унапредување на судии и јавни обвинители како и одлуките донесени во дисциплинска постапка и нивно објавување.
1.2.3 Кадровско зајакнување и техничко опремување на Академијата за судии и јавни обвинители и обезбедување соодветни простории
1.2.4 Понатамошно зајакнување на програмите за почетна и континуирана обука за судии и јавни обвинители преку организирани обуки
1.2.5 Воспоставување на правен основ за забрана за вршење на професија, дејност или должност (судии, јавни обвинители, државни правобранители, адвокати, нотари, извршители, членови на Судски совет и Совет на јавни обвинители, како и вработени во органите на правосудниот систем) доколку со правосилна судска одлука се осудени или разрешени за дела на корупција

Посебна цел 1.3:

Зајакнување на механизмите за одговорност на лицата кои вршат функции во правосудниот систем

Преамбулата на резолуцијата на Советот за човекови права на ОН за независност и непристрасност на судството, поротниците и оценувачите и независноста на адвокатите, неодамна усвоена во 2015 година, го вклучува следниот став: Истакнување на важноста од обезбедување на одговорност, транспарентност и интегритет во судството како суштински елемент на независноста на судството и концепт својствен на владеењето на правото, кога се спроведува во согласност со Основните принципи на ОН за независност на судството и другите релевантни норми, принципи и стандарди за човекови права. Стандардите за правилно

спроведување на правдата, владеењето на правото и за борба против корупцијата, исто така, ја потврдуваат потребата судиите, јавните обвинители како и членовите на Судскиот совет и Советот на јавни обвинители да бидат повикани на одговорност кога постапуваат незаконски со тоа што треба одговорноста да биде индивидуализирана, да има фер постапка и да има право на ефикасен правен лек.

Мерки

1.3.1 Преиспитување и ревидирање на одредбите со кои се уредува дисциплинската одговорност на судиите во однос на условите за иницирање на постапката, мерките за јавност, прецизирање на основите на жалба и јасно дефинирање на обврзувачката сила на конечните одлуки на органот кој одлучува по жалба
1.3.2 Усогласување на нацрт Законот за Судски совет со Законот за судовите во однос на дисциплинската постапка за судии
1.3.3 Преиспитување и ревидирање на одредбите со кои се уредува дисциплинската одговорност на јавните обвинители, во однос на правилата за иницирање постапка, органот кој одлучува, мерките за транспарентност, прецизирање на основите на жалба и јасно дефинирање на обврзувачката сила на конечните одлуки на органот кој одлучува по жалба.
1.3.4 Ревидирање на одредбите од Законот за судскиот совет и Законот за советот на јавните обвинители кои се однесуваат на индивидуалната дисциплинска одговорност на членовите на советите со посебен фокус на дефинирање на причините поради кои може да се иницира постапката, органот/телата кои ќе постапуваат и правото на жалба. Во однос на Судскиот совет ќе се постапи согласно препораките од извештајот од оценската мисија на Судскиот совет.
1.3.5 Усогласување на Кодексот на етика на јавните обвинители како и воспоставување критериуми за именување службеник за интегритет во Јавното обвинителство
1.3.6 Зголемена активност и видливост на Советот за судска етика и Етичкиот совет на јавните обвинители
1.3.7 Доследно почитување на системот за заслуги односно мерит систем при избор, унапредување и разрешување на сите носители на функции во органите на правосудниот систем и вработените во органите на правосудниот систем

Посебна цел 1.4:

Понатамошно зголемување на ефикасноста на правдата

Европската комисија за ефикасност на правдата (СЕРЕЈ) беше формирана од Комитетот на министри на Советот на Европа во септември 2002 година . СЕРЕЈ денес е единствено тело за сите европски држави, составено од квалификувани експерти од 47 земји-членки на Советот на Европа, за да ја проценат ефикасноста на судските системи и да предлагаат практични алатки и мерки за работа кон сè поефикасна услуга за јавноста. Според својот статус, СЕРЕЈ мора „(а) да ги испита резултатите постигнати од различните судски системи (...) со користење, меѓу другото, заеднички статистички критериуми и средства за евалуација; (б) да ги дефинира проблемите и областите за можни подобрувања и размена на мислења за функционирањето на судските системи, (в) идентификуваат конкретни начини за подобрување на мерењето и функционирањето на судските системи на земјите-членки во однос на нивните специфични потреби“. СЕРЕЈ ќе ги исполнува овие задачи, на пример, со „(а) идентификување и развивање индикатори, собирање и анализа на квантитативни и квалитативни бројки и дефинирање мерки

и средства за евалуација; и (б) изготвување извештаи, статистики, анкети за најдобри практики, насоки, акциони планови, мислења и општи коментари“. Овој статус ја нагласува споредбата на судските системи и размената на знаења за тоа како тие функционираат. Опсегот на оваа споредба е поширок од „праведната“ ефикасност во потесна смисла: исто така го нагласува квалитетот и ефективността на правдата. За да ги исполни овие задачи, СЕРЕЈ од 2004 година презема редовен процес за оценување на секои две години на судските системи на земјите-членки на Советот на Европа. На ниво на регионот се воведува Dashboard прашалникот за мерење на перформансите на правосудните системи на Западен Балкан на годишно ниво, по кој земјите кандидати се следат во делот на перформансите во правосудството.

Мерки

1.4.1 Реорганизација и оптимизација на судската и јавнообвинителската мрежа
1.4.2 Ревидирање на функцијата, улогата и статусот на судиите поротници во судскиот систем
1.4.3 Навремено пополнување на судиски и обвинителски позиции од редот на кандидати од АСЈО и во повисоките судови во согласност со законските критериуми
1.4.4 Усвојување на нова методологија за судска статистика според стандардите на СЕРЕЈ, унапредување на системот на судска статистика и воспоставување униформни извештаи за работата на судовите според индикаторите утврдени во EU Justice Scoreboard
1.4.5 Континуирана примена на матрицата за следење на перформансите во судството и јавното обвинителство и мерења во судовите и јавните обвинителства на секои 2 години
1.4.6 Прибирање, обработка и анализа на статистичките податоци за работењето на судовите и јавните обвинителства во ССРСМ и СЈОРСМ
1.4.7 Подобрување на статусот на судската и обвинителската служба и персоналот на ССРСМ и СЈОРСМ
1.4.8 Создавање ефективен систем за исплата на досуден паричен надоместок за долго траење на постапките, утврдени од ЕСЧП и Врховниот суд на РСМ во зависност од тоа дали причината за траењето е постапувањето на државен орган или на судовите.

Посебна цел 1.5:

Зголемување на транспарентноста во работењето на ССРСМ, СЈОРСМ, судовите и јавните обвинителства

Еден од основните начела на Консултативниот совет на Европските судии е транспарентноста. Правораздавањето мора да биде јавно и транспарентно и информации за функционирањето на правосудниот систем мора да бидат јавно достапни.⁶⁹ Транспарентноста на судството е еден од предусловите за остварување на владеењето на правото и правото на правично, навремено и ефикасно судење од независен и непристрасен суд основан со закон. Принципот на јавност подразбира дека на граѓаните и на медиумите треба да им се овозможи пристап до судските простории во кои се одвиваат судските постапки. Според Истанбулската декларацијата за транспарентност на судскиот процес⁷⁰ државите членки на ООН се повикани да меѓу другото

⁶⁹ Консултативен совет на Европските судии. [Магна карта на судиите \(Основни начела\)](#). Стразбург, Ноември 2010.

⁷⁰ [Истанбулска декларација за транспарентност на судскиот процес и мерки за делотворно спроведување на Истанбулската декларација](#). Мај, 2019.

обезбедат транспарентност во распределбата на предметите, донесувањето на одлуките, да ги објавуваат судските одлуки. Исто така неопходно е да има транспарентност во процесот на избор на судии како и во процесите на утврдување дисциплинска одговорност на судиите. Се охрабрува и поддршка на медиумите во информирањето на јавноста. Значајна е и Резолуцијата за транспарентност и пристап до правда на Европската мрежа на судски совети која воспоставува јасни обврски во однос на обврските на Судскиот совет.⁷¹ Транспарентноста е неопходна и во работењето на јавното обвинителство за да се зајакне довербата на граѓаните.⁷² Заради остварување на овие меѓународни стандарди, со оваа Стратегија се предлага низа на мерки со кои ќе се продолжи процесот на зголемување на транспарентноста на правосудните институции

1.5.1 Редовно објавување на првостепените, сè уште неправосилни судски пресуди, на веб-страницата на судот како и доследно и објавување на сите пресуди кои согласно закон треба да бидат јавно достапни.

1.5.2 Понатамошно зајакнување на транспарентноста на ССПСМ и СЈОРСМ преку објавување на сите извештаи за активности и образложени одлуки за именување, унапредување, разрешување и напредок во кариерата на судиите и обвинителите, директно пренесување на седниците како и редовното информирање на медиумите.

1.5.3 Зајакнување на вештините за комуникација и односи со јавноста и на судиите, обвинителите, како и членовите на ССПСМ и СЈОРСМ

Посебна цел 1.6:

Понатамошно зголемување на примената на дигитални алатки од страна на правосудните институции и е-правда

Користењето на алатки од информатичката технологија во областа на правосудството во современите правосудните системи започна се повеќе да се користи во првата декада од 2000. Процесот се интензивираше особено по 2020 година, ограничувањата на слободата на движење и поради КОВИД-19 пандемијата ја разоткри ранливоста на правосудните системи на здравствени, климатски и политички нарушувања. Низ целиот свет, пандемијата предизвика потреба од забрзано обезбедување дигитални услуги. Многу институции усвоија технологија за онлајн и виртуелни операции што овозможува континуитет на работата. Во овој контекст, дигиталната трансформација во правосудниот сектор исто така беше приморана да забрза за да се приспособи на новите предизвици и трендови. Постојат се повеќе докази дека информатичката технологија, токолку е соодветно применета, може да ја подобри ефикасноста и квалитетот на правосудните институции.⁷³ Е-правдата е чадор термин што ги опфаќа сите напори за администрирање, испорака, зајакнување или следење на правосудните услуги користејќи дигитални технологии. Дигитализацијата бара заедничка работа како на судовите и обвинителствата, така и на извршната власт и правните професии и јавните служби. Е-правдата нашироко ги опфаќа сите видови дигитални технологии, од сложено управување со случаи или иновативни апликации до информатички технологии и употреба на електронска достава. Облиците во кои се остварува т.н. е-правда вклучуваат стратегии, процес (ре)инженеринг, автоматизација, собирање податоци, интеграција на системи, како и онлајн решавање спорови, електронско поднесување, далечински судски процес и технологии кои се користат за

⁷¹ Европска мрежа на судските совети. [Резолуција за транспарентност и пристап до правда](#). Мај 2009.

⁷² Консултативен совет на Европските јавни обвинители. [Мислење бр. 13 \(2018\) – Независност, одговорност и етика на обвинителите](#). Ноември, 2018.

⁷³ Европски судски системи – Ефикасност и квалитет на правда. [Тематски извештај: Користење на информатички технологии во Европските судови](#). СЕРЕЈ студии бр. 24. 2016.

дигитализација, складирање и обезбедување пристап до правни документи и докази. Мерките предвидени во оваа Стратегија се усогласени со мерките кои се спроведуваат во рамки на Стратегијата за Информатичко-Комуникациска Технологија во правосудството (2019 – 2024).

1.6.1 Регулмирање на софтверското решение за управување со движење на предметите во судовите со цел да се овозможи следење на судиските дејствија и продуктивноста, да се зајакне прилагодливоста за користење, да се воспостават лесно пребарливи бази со податоци со судски одлуки за да се зајакне воедначеноста на судската пракса да може да се користи за оценка на работата на судиите како и за воспоставување ефективен систем за двонасочна размена на документи (е-достава)
1.6.2 Унапредување на процесот на интероперабилност помеѓу органите на правосудниот сектор и другите државни органи
1.6.3 Воспоставување на нов компјутерски систем за автоматско следење и управување со предметите во јавното обвинителство
1.6.4 Воспоставување на автоматизиран систем за регистрација и управување со текот на предметите во Државното правобранителство.
1.6.5 Обезбедување на потребните технички услови за целосно остварување на обврската за аудио и видео снимање во судовите и јавните обвинителства
1.6.6 Развивање на процедури и политики за сајбер безбедност во за судовите и јавните обвинителства (постапки за безбедност, доверливост, заштита на податоци и сл.)
1.6.7 Донесување на ИКТ стратегија за правосудниот систем 2024 -2028
1.6.8 Анализа за потребата од формирање Државен центар за ИТ поддршка на правосудниот систем
1.6.9 Воспоставување на платформа за on-line рочишта, складирање аудиовизуелни снимки и пилотирање во посебни постапки.

Посебна цел 1.7:

Подобрување на пристапот до правда за граѓаните кои живеат во сиромаштија и маргинализираните групи

Правото на одбрана е меѓународно признато и основно право го опфаќа правото на правен совет, помош и застапување на секој кој е обвинет за кривично дело, а кој поради материјалната состојба не е во можност да си дозволи пристап до правда.⁷⁴ Како такво, правото на одбрана треба да се гарантира без дискриминација, особено за оние кои не се во можност да пристапат или да си дозволат кривична правна одбрана поради причини на ранливост или недостаток на доволно средства. Затоа, правната помош финансирана од државата е од суштинско значење за обезбедувањето на правото на одбрана како што е признаено во меѓународните правни инструменти и националните уставни низ целиот свет. Принципите и насоките на Обединетите нации за пристап до правна помош во казнено-правните системи наведуваат дека „правната помош е суштински елемент на праведен, хуман и ефикасен систем на кривичната правда кој се заснова на владеење на правото“ и дека „тоа е основа за уживање на други права, вклучително и правото на правично судење, како предуслов за остварување на тие права и важна заштита што обезбедува основна правичност и јавна доверба во процесот на кривичната правда“.

⁷⁴ ООН. [Начела и упатства пристап до бесплатна правна помош во кривичните постапки](#). 2013.

Членот 6 од ЕКЧП иако не предвидува посебно право на правна помош во граѓански постапки за разлика од кривичната постапка низ својата судска практика, Европскиот суд за човекови права (ЕСЧП) утврдил дека властите треба да им обезбедат на сите лица во нивна јурисдикција помош од адвокат во граѓански случаи во одредени специфични околности. Ваквите околности вклучуваат ситуации кога *правната помош е неопходна за ефективен пристап до судот*⁷⁵ или нејзиното отсуство би го/ја лишил/а барателот/ката од *правично судење*⁷⁶. Судот, исто така, одлучил дека *предуслов за плаќање судски такси на суд не треба да го попречува пристапот до судот за барателите кои не се во можност да ги платат*.⁷⁷ Судот дозволува *пристапот до правна помош да биде условен со финансиската состојба на барателот/ката и неговите/нејзините изгледи за успех во постапката*.⁷⁸ Исто така, Судот смета дека и квалитетот на помошта влијае на *практичен и ефективен пристап до судот*.⁷⁹ Правото на правна помош во управни постапки е исто така препорачано од страна на Советот на Европа.⁸⁰

1.7.1 Реформа на законодавството кое ја уредува бесплатната правна помош со цел: 1. Усогласување со стандардите за пристап правна помош на Советот на Европа, 2. Усогласување со Директивата на ЕУ за правата на жртвите 2012/29/EU, 3. Уредување на постапка за пристап до вештак за корисници на БПП, 4. Вклучување на постапки пред нотар, извршител и медијатор како постапки за кои може да се одобри бесплатна правна помош и 5. Воспоставување правен основ за работа на националното координативно тело за БПП
1.7.2 Унапредување на институционалната рамка за управување со системот на бесплатна правна помош
1.7.3 Операционализирање на одредбата од ЗКП (Одбрана за сиромашни) и нејзина зголемена примена во пракса
1.7.3 Воспоставување систем за обука на давателите на правна помош, како и следење и евалуација на квалитетот на дадената примарна и секундарна правна помош
1.7.4 Зајакнување на капацитетите на националното координативно тело за бесплатна правна помош
1.7.5 Подигнување на свеста на граѓаните за нивните права и механизми за нивна заштита (заштитни мерки) со посебен фокус на сиромашните граѓани и маргинализираните заедници (правни зајакнување / зајакнување)

II ПРИОРИТЕТНА ОБЛАСТ: ЗАЈАКНУВАЊЕ НА КАПАЦИТЕТИТЕ, ЕФИКАСНОСТА И ЕФЕКТИВНОСТА НА ПРАВОСУДНИТЕ ИНСТИТУЦИИ

Општа цел: 2.

⁷⁵ Airey против Ирска, Апликација бр. 6289/73, пресуда од 9 октомври 1979 година, параграф 26.

⁷⁶ McVicar против Обединетото Кралство, Апликација бр. 46311/99, пресуда од 7 мај 2002 година, параграф 48.

⁷⁷ [Kreuz против Полска, Апликација бр. 28249/95](https://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-59519), пресуда од 19 јуни 2001 година, параграфи 60-67, <https://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-59519>.

⁷⁸ Стил и Морис против Обединетото Кралство, Апликација бр. 68416/01, пресуда од 15 февруари 2005 година, параграф 62.

⁷⁹ [Старошчик против Полска, Апликација бр. 59519/00](https://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-59519), пресуда од 22 март 2007 година, параграф 135.

⁸⁰ [Резолуција \(78\) 8 за правна помош и совет](#), и [Препораката бр R\(93\)1 на Комитетот на министри за земјите членки за ефективен пристап до закон и правда за најсиромашните](#)

Понатамошно зајакнување на капацитетите на клучните институции на правосудниот систем за спроведување правда на транспарентен и отчетен начин

Посебна цел 2.1:

Зајакнување на капацитетите на Врховниот суд во обезбедување на единствена на законите од страна на судовите

Врховните судови имаат фундаментална и незаменлива улога како во обезбедување на единствена примена на законите на национално ниво, така и во процесот на усогласување на националната судска практика со меѓународните стандарди и справување со тековните предизвици за реформите во правосудството во процесот на интеграција во ЕУ. Ефективните правосудни системи играат клучна улога во поддржувањето на владеењето на правото и основните вредности на Европската унија. Како највисок суд, суштинската задача на Врховниот суд е да ја заштити правната сигурност и правната униформност и да придонесат за развојот на правото. Според тоа, Врховните судови се клучен фактор за ефективен правосуден систем. Бидејќи Врховните судови дејствуваат како судови на ЕУ кога го применуваат правото на ЕУ, тие исто така играат важна улога во кохерентната примена на правото на ЕУ

Мерки

2.1.1 Зајакнување на функционалноста на одделението за судска пракса за единствена примена на законите и следење на јуриспруденцијата на Европскиот суд за човекови права

2.1.2 Зајакнување на капацитетите на Врховниот суд во разгледување општи работи од примената на законите

Посебна цел 2.2

Зајакнување на капацитетите и ефикасноста на јавното обвинителство

Јавното обвинителство е единствен и самостоен државен орган кој ги гони сторителите на кривични дела. Како орган тоа игра клучна улога во борбата против криминалот и корупцијата. Државите треба да преземат ефективни мерки за да гарантираат дека јавните обвинители можат да ги исполнуваат своите професионални должности и одговорности, со соодветни законски и организациски предуслови како и преку обезбедување на неопходни услови за работа. Сите реформи кои го засегаат обвинителството треба да се спроведат во тесна соработка со јавните обвинители.⁸¹ Карьерите на јавните обвинители, нивните унапредувања и нивната мобилност треба да се уредени со објективни критериуми, како што се стручност и искуство. Дисциплинските постапки против јавните обвинители треба да се јасно уредени со закон и треба да гарантираат правична постапка, а одлука треба да биде предмет на независна и непристрасна оценка по жалба. Стандарди за правилно функционирање и за обвинителска гранка во правосудството се воспоставени од Меѓународната асоцијација на обвинители.⁸² Овие стандарди за професионална одговорност, должности и права на обвинителите ги промовира како неопходни за правилно и независно гонење на сторителите на кривични дела.

Мерки

2.2.1 Воспоставување критериуми за сложеноста на предметите во Јавното обвинителство

⁸¹ Совет на Европа. [Улогата на Јавното обвинителство во казнено-правниот систем – Препорака Rec \(200\)19](#). Октомври, 2000.

⁸² Меѓународна асоцијација на јавни обвинители. [Стандарди за професионална одговорност](#). 1999.

2.2.2 Допрецизирање на законската рамка за избор на јавен обвинител на Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција
2.2.3 Законска самостојност на Јавното обвинителство за водење на постапките за вработување
2.2.4 Обезбедување на посебни простории за канцелариите на јавните обвинителства кои моментално се наоѓаат во судските згради
2.2.5 Воспоставување интероперабилност на ОЈО со МВР, УФП, УФРМ, ЦУРМ, УЈП, АУОИ, судовите, казнено-поправните установи и адвокатската комора
2.2.6 Реорганизација на мрежата на јавните обвинителства
2.2.7 Зајакнување на истражните центри и формирање нови согласно потребите за да ги постигнат своите цели за зголемување на ефикасноста на истрагите и подобрување на координацијата меѓу обвинителите, полицијата и другите релевантни органи

Посебна цел 2.3:

Зајакнување на улогата на Советот на јавни обвинители

Советот на јавните обвинители на РСМ е самостоен орган кој ја обезбедува и гарантира самостојноста на јавните обвинители во извршување на нивната функција. Неговите функции вклучуваат избор и разрешување на јавните обвинители, ја следи работата на јавните обвинители, постапува по претставки на граѓани. Важна улога која ја врши е и определувањето на бројот на јавните обвинители во јавните обвинителства со донесување на одлука. Како особено важно тело за функционирање на правосудниот систем во целина, одредени мерки за негово унапредување веќе се предвидени во неколку посебни цели во првата приоритетна област. Сепак, се наметна потребата и од предвидување посебни мерки кои се приспособени на потребите на ова тело.

Мерки

2.3.1 Усогласување на законската рамка во однос на постапките за донесување подзаконски акти за оценување на јавните обвинители и упатувањето на јавните обвинители од едно во друго јавно обвинителство
2.3.2 Обезбедување еднакви правила за сите членови на СЈОРСМ во делот на правилата за повторен избор
2.3.3 Воспоставување компјутерски систем за работење на Советот на јавните обвинители

Посебна цел 2.4:

Зајакнување на капацитетите на Академијата за судии и јавни обвинители

Академијата има клучна улога во севкупниот процес на судските реформи и модернизацијата на судството. Академијата е и мора да остане единствената влезна точка во судството, во согласност со препораките на Групата на високи експерти за системски прашања за владеење на правото. Академијата за судии и јавни обвинители игра клучна улога во регрутирање на кадри за судии и јавни обвинители. Обуката на судиите и јавните обвинители е исто така фундаментална алатка за да се обезбеди усогласување со правото на ЕУ и најдобрите практики. Инвестирањето во професионални судии, обвинители и други чинители во правосудниот систем би ги подобрило судските процеси. Подобрувањето на системот за континуирана обука и

зајакнувањето на капацитетите на Академијата за судии и јавни обвинители да предлага модерни програми за обука е поддржано во рамките на програмата ИПА 2020.

Академијата за судии и јавни обвинители „Павел Шатев“ (АСЈО) ја има клучната институционална улога во процесот на почетна обука и континуирано професионално усовршување на судскиот кадар (главно, судиите и јавните обвинители) во Република Северна Македонија. АСЈО е цврсто позициониран во системот, бидејќи е единствениот задолжителен филтер за идното екипирање на судовите и јавните обвинителства. Затоа, потребно е соодветно внимание во однос на квалитетот на услугите што ги дава оваа институција, како и внимателна анализа на моменталната состојба и проекција на идните задачи кои треба да се постават како оперативни стандарди. Во текот на своето функционирање речиси една и пол деценија, АСЈО постигна значајни резултати, кои се солидна основа за понатамошен раст и развој на капацитетите за обезбедување на континуирано подобрување на квалитетот и професионална обука на судскиот кадар.

Мерки

2.4.1 Подобрување на методите за обука и интензивирање на процесот на следење на резултатите од обуката за кандидатите на Академијата, како и воведување построги критериуми за тестови на знаење и испити
2.4.2 Јавна достапност на резултатите од евалуацијата и самоевалуацијата на обуките од страна на учесниците и спроведување на последователни евалуации
2.4.3 Подобрување на функционирањето на новата веб-страница - „E-case“ и „Cross-referencing“

Посебна цел 2.5:

Зголемување на ефикасноста и ефективноста на управното судство

Јавната администрација на една земја ја претставува главната врска помеѓу државата и нејзините граѓани. Актите и одлуките на управните органи имаат директно влијание врз секојдневниот живот на поединците бидејќи се занимаваат со прашања како што се даноците, јавните регистри, образованието, социјалните услуги или здравството. Овие акти и одлуки придонесуваат за создавање услови за безбедност, стабилност и јавна доверба, кои се предуслови за развој на стабилни и демократски општества. Сите лица кои се засегнати од управните акти треба да можат да ги оспорат. Оттука, управната правда претставува основна компонента на демократското владеење, а нејзиното постоење е фундаментално во секое општество засновано на владеење на правото, бидејќи налага владата, а со тоа и нејзината администрација, да дејствува во рамките на правото. И покрај тоа, административната правда долго време е запоставена област која имплицира последици за поединци. Централно место за ефективната заштита на човековите права и почитувањето на владеењето на правото е правото на поединците да се жалат против управните одлуки. Ова е применливо за административните одлуки исто како што е применливо за кривичните и граѓанските постапки, со главната разлика што е дека одговорноста е потешка за поединецот во управните спорови. Целта на административниот правосуден систем е да обезбеди дека управните акти може да се ревидираат во постапки кои се придржуваат до стандардите за правично судење од страна на надлежен, независен и непристрасен суд или трибунал. Со мерките предвидени во оваа Стратегија се цели да се адресираат одредени проблеми предизвици со кои се соочува управното судство и покрај скорешната реформа на Законот за управните спорови.

Мерки

2.5.1 Поврзување на државните органи со Управниот суд во процесот на дигитализација и интероперабилност со Вишиот управен суд / Врховниот суд
2.5.2 Интегрирање на управното судство во редовното судство и редефинирање на управниот спор и усогласување на Законот за управните спорови со измените што треба да се воведат врз основа на Извештаите на СИГМА
2.5.3 Донесување на годишни извештаи со статус на извршување на одлуки на Управниот суд и Вишиот управен суд

Посебна цел 2.6:

Рedefинирање на позицијата на Државното правобранителство во заштитата на државниот имот и имотни интереси

Државното правобранителство е државен орган кој ја застапува РСМ и други субјекти пред судовите и управните органи. Државното правобранителство не е надлежно да застапува или да застапува други правни или физички лица во однос на правни прашања. Процесната и материјалната законитост на конкретните судски постапки им се гарантира на странките во постапката по редовни и вонредни правни лекови. Слични задачи на Државното правобранителство постојат во правниот систем на Република Хрватска и Република Словенија.

2.6.1 Преиспитување на сегашните надлежности на Државното правобранителство во насока на зголемување на неговите надлежности во заштитата на државниот имот и интереси и учество во постапките пред судовите во кои е засегнат државниот имот и државните интереси

2.6.2 Зајакнување на одговорноста и ефикасноста на Државното правобранителство

III ПРИОРИТЕТНА ОБЛАСТ:

САМОСТОЈНИ ПРАВНИ ПРОФЕСИИ И ЈАВНИ СЛУЖБИ

Општа цел:

Подобрување на регулаторната рамка и воспоставување услови за ефективно и ефикасно обезбедување услуги од страна на адвокатите, нотарите, извршителите и медијаторите

Посебна цел 3.1

Унапредување на институционалната рамка за вршење на адвокатската дејност

Почитувањето на мисијата на адвокатот е од суштинско значење за владеењето на правото. Квалитетот на правдата зависи од можноста странката да биде застапувана и обвинетиот да ја брани, а двете функции ги извршува професионалец кој е обучен, компетентен, достапен, кој нуди етички гаранции и работи по разумна цена. За целите на ова поглавје, терминот адвокат се однесува на дефиницијата од Препораката Rec(2000)21 на Комитетот на министри на Советот на Европа за слободата на вршење на професијата адвокат: „лице квалификувано и овластено

според националните закон да се изјасни и да дејствува во име на неговите или нејзините клиенти, да се вклучи во практиката на правото, да се појави пред судовите или да ги советува и застапува своите клиенти во правни работи.“ Според тоа, на адвокат може да му се довери правно застапување на клиент пред суд, како и со одговорност да пружи правна помош.

Мерки

3.1.1 Овозможување на адвокатите да вршат електронска достава (доставување на документи) до судовите, обвинителствата и другите надлежни институции
3.1.2 Дизајнирање на софтверско решение за распределба на предмети за бесплатна правна помош и за задолжително застапување во случаи по службена должност и согласно Законот за бесплатна правна помош
3.1.3 Определување адвокати од списокот на полномошници за привремени застапници и носители на полномошно во посебни постапки (пред МВР, ЦСР, ОЈО, извршители и во други постапки), при што секоја од институциите каде што е повикан полномошник има должност да покрива надоместок на адвокат за постапката пред институцијата

Посебна цел 3.2:

Зголемување на ефикасноста, дигитализацијата и одговорноста на извршителите

За да се почитува владеењето на правото и за странките на судовите да имаат доверба во судскиот систем, треба да има ефективни, но правични процеси на извршување. Извршувањето треба да воспостави рамнотежа помеѓу потребите на доверителот и правата на должникот. Државите треба да ги следат постапките за извршување, да го контролираат судскиот менаџмент и да преземаат соодветни активности за да обезбедат процедурална еднаквост на странките. Процесот на извршување треба да биде доволно флексибилен за да му овозможи на извршителот разумна мерка на слобода за да се договори со должникот, кога постои консензус помеѓу странките. Таквите аранжмани треба да бидат предмет на темелна контрола за да се обезбеди непристрасност на извршителот и заштита на интересите на подносителот на барањето и на третите лица. Улогата на извршителот треба да биде јасно дефинирана со националното право (на пример нивниот степен на автономија).⁸³ За да се остварат овие стандарди во следниот период ќе треба да бидат спроведени мерки насочени кон поголема дигитализација на постапката за извршување, зајакнување на транспарентноста на процесот, отстранување на одредени проблеми во законите кои предизвикуваат проблеми при извршувањето.

Мерки

3.2.1 Воспоставување унифициран софтверски систем за водење евиденција и управување со предметите со извршителите и КИРСМ и нивно поврзување со други институции и обезбедување пристап до податоци потребни за извршување
3.2.2 Унапредување на законодавната рамка за извршување и нејзино спроведување преку обезбедување на транспарентност во постапката за именување на извршители, отстранување на правните празнини за наплата на надоместоци за извршување, дополнување на листата на институции должни да соработуваат со извршителите (овластени сметководители, стечајни управници, нотари проценители итн.), доуредување на извршувањето врз идна градба и врз недвижност со незапишани права, доуредување на одредбите за запирање на извршувањето и правилникот за обрасци со цел примена на одредбите за застареност од ЗОО;

⁸³ СЕРЕЈ. [Упатства за подобра примена на постојните препораки на Советот за извршување](#). 2009.

Ревидирање на одредбите за именување на извршител и начините на работење во случај на престанок на функцијата извршител
3.2.3 Анализа на потребата од воведување нов модел на извршување на долгови по основ на сметки за комунални услуги
3.2.4 Обезбедување законски предуслови и технички услови за воспоставување единствена база на податоци за извршување и воспоставување на Регистар на должници во КИРСМ
3.2.5 Автоматизација на процесот на јавно наддавање, преку воведување е-аукции
3.2.6 Рационализација и автоматизација на процесот на достава во извршувањето, со користење на современи технологии
3.2.7 Развивање на етички стандарди за професијата и спроведување сеопфатна медиумска кампања за придобивките од спроведувањето како дел од принципот на владеење на правото

Посебна цел 3.3.

Воспоставување на предуслови за зголемување на ефикасноста на работата на нотарите во гарантирање на правна сигурност

Како и во другите сектори, функциите на нотарите значително се разликуваат од една држава до друга. Основна надлежност на нотарите е изготвување на правните акти. Со изготвување на акт, нотарот го гарантира (i) идентитетот на вклучените страни, (ii) нивната правна и ментална способност и (iii) вистинитоста на нивните потписи. Сепак, неговиот/нејзиниот придонес не е ограничен на овие аспекти бидејќи нотарот како независен, објективен и непристрасен советник на сите вклучени страни, исто така, гарантира дека страните се (iv) сеопфатно информирани за содржината и последиците од веродостојната исправа, задача особено важна во однос на заштитата на потрошувачите. Покрај тоа, нотарот (v) ги испитува намерите на странките, (vi) ги подготвува договорите или другите исправи неопходни за извршување на планираното правно дејство и (vii) ја обезбедува законитоста на содржината за која може да бидат одговорни од страните. Затоа, со изготвување на акт, нотарот презема целосна одговорност за полноважноста на правниот акт во целина, а не само за потписите на странките. Во повеќето држави (43), нотарите се надлежни за изготвување на актите. Понатаму, во речиси сите држави (45), нотарите се надлежни за заверка на потписи. Заверката на потписите е потврда за вистинитоста на потписот на лице кое се појавува пред нотарот. Процедуралното право на многу држави бара пријавите во јавните регистри (на пр. земјишен регистар, трговски регистар итн.) да бидат во заверена форма со цел да се обезбеди идентитетот на апликантот и со тоа да се гарантира точноста на регистарот.

Мерки

3.3.1 Компаративна анализа на законодавствата што го регулираат работењето на нотарите и актите кои ги изготвуваат нотарите согласно начелата на латинскиот нотаријат и усогласување со стандардите на Европската конвенција за човекови права и препораката Р (81)7'
3.3.2 Унапредување и надградба на постоечкиот ИТ систем за водење евиденција и управување со нотарски предмети со НКРСМ
3.3.3 Оптимизација на подрачјата на надлежност и број на нотарски работни места
3.3.4 Воспоставување е- архива (е-регистар) на нотарски исправи

3.3.5 Обезбедување електронски пристап до информации потребни за извршување на нотарски должности, преку потпишување и спроведување билатерални договори со секоја институција која ги поседува потребните податоци
3.3.6 Уредување нотарска исправа во електронска форма – нотарски акт и други нотарски исправи составени од далечина
3.3.7 Континуиран развој и подобрување на професионалните стандарди за нотарите и вработените во нивните канцеларии, вклучително и обезбедување транспарентност во постапката за именување нотари
3.3.8 Воспоставување Единствен регистар на тестаменти

Посебна цел 3.4:

Зголемување на употребата на медијација во решавањето на спорови

Давателите на медијација треба да ги преземат сите разумни чекори за да обезбедат соодветно ниво на квалитетот и компетентноста на нивните услуги. Според претходната Стратегија, поради сè уште нискиот процент на предмети кои биле предмет на медијација во однос на бројот на судски предмети, во извештајот на ЕК за напредокот за 2022 година е утврдено дека фокусот треба да се стави на постигнување 10% од судските предмети решени со медијација. Годишно, како индикатори за влијание за правилно следење на извршувањето на медијацијата.

Мерки

3.4.1 Ратификација на Сингапурската конвенција за медијација
3.4.2 Воспоставување исстем за зајакнување на вештините и професионалните капацитети на медијаторите и обезбедување простории за работа на Комората на медијатори
3.4.3 Воведување задолжителен обид за медијација во поединечни постапки врз основа на анализа
3.4.4 Изработка на програма, за развој на медијацијата согласно одредбите од Законот за медијација и Изработка на посебна годишна програма за поддршка на медијацијата

IV. ПРИОРИТЕТНА ОБЛАСТ:

Уставниот суд на Република Северна Македонија

Општа цел:

Зајакнување на улогата на Уставниот суд во обезбедување на начелото на владеење на правото и заштита на човековите права и слободи

Посебна цел 4.1:

Реформа на уставната рамка на Уставниот суд преку овозможување законско уредување на постапката како и воведување на институтот на уставна тужба (жалба) и зајакнување на капацитетите на Уставниот суд

Разграничувањето помеѓу Уставниот суд од една страна, и редовното судство од друга е одлика на континенталната правна традиција и во одредени држави називот на институцијата не го

содржи зборот суд. Од друга страна, субјектот што има овластување за оцена на уставност и законитост, независно дали се работи *in abstracto* или во конкретен случај може да се смета дека има импликации врз судството, особено што во одредени постапки може да утврди повреда на право сторена со одлука на суд. Сепак, се чини дека ова е првенствено догматско прашање за класификација наместо да има практичен ефект под услов Уставниот суд да ги добие основните гаранции за неговата независност и почитување на неговиот авторитет што треба да му се даде на највисокиот судски орган. Сепак Уставот на РСМ точно ги определил рестриktivно надлежностите на Уставниот суд на РСМ во споредба со уставните судови во други држави. Се наметнува потребата од стручна дебата и анализа, дали во сегашниот општествено политички контекст, е корисно и потребно да се прошират надлежностите на овој орган, особено во контекст на заштитата на правата и слободите на граѓаните (уставна жалба). Анализите на извршувањето на функциите на Уставниот суд на РСМ бараат отворање расправа за реформи во насока на законско уредување на постапката пред судот, надлежноста на судот во заштитата на човековите права и одделни статусни прашања, што ќе бара и потреба од измени на Уставот.

Мерки

4.1.1 Спроведување на процес на анализа и стручни консултации за воведување на институтот уставна жалба преку измена на Уставот врз основа на темелна проценка и разгледување на нејзиното потенцијално влијание и донесување на посебен Закон за Уставен суд

4.1.2 Зајакнување на човечките, организациските и техничките капацитети на Уставниот суд

V. ПРИОРИТЕТНА ОБЛАСТ:

Реформи во посебни правни области (кривични и граѓански)

Општа цел: Обезбедување целосна усогласеност на националното кривично и граѓанско право со релевантото право на ЕУ.

Посебна цел 5.1:

Цел 5.1: Обезбедување усогласеност на материјалното и процесното кривично право со стандардите на ЕУ и Советот на Европа

Во ЕУ, хармонизација на законодавството не е цел сама по себе, туку мора да се разбере функционално. Затоа, не само што служи за намалување на правните разлики меѓу земјите-членки, туку и за постигнување одредени цели на политиката, како и за целокупното „европско заедничко добро“. На пример, европското усогласување на кривичните закони на земјите-членки според чл. 67 ст. 3 и чл. 82 и понатаму. ТФЕУ е градежен блок во Областа на слобода, безбедност и правда, бидејќи обезбедува „високо ниво на безбедност“. Сепак, оваа цел на политиката на ЕУ не е дизајнирана само да одговори на кривично-правните проблеми кои произлегуваат како пропратен ефект на европската област без внатрешни граници. Освен тоа, има значајна функција за ЕУ како целина, која од европска економска област се разви во наднационален животен простор. Ова станува јасно во вредностите и целите на ЕУ, кои се наведени во чл. 2 и чл. 3 ст. 2 од Договорот за Европската унија (ТЕУ). Следствено, усогласувањето на кривичното право е израз на заедничките вредности на земјите-членки.

Како по правило, правната хармонизација во ЕУ се постигнува по пат на минимално усогласување, што на земјите-членки им дава простор за широко дискреционо овластување. Меѓутоа, во исклучителни случаи, одредени области од правото на ЕУ бараат целосна хармонизација. Во овој случај, сите барања во врска со приближувањето на законодавството произлегуваат од самиот акт на ЕУ. Ова значи дека тогаш земјите-членки нема да можат да вградат закони во нивното законодавство или да одржуваат закони различни од оние наведени во важечкиот акт на ЕУ. Во однос на областите на кривичното процесно право и материјалното кривично право, ЕУ нема таква сеопфатна надлежност за правна хармонизација, дури и според Лисабонскиот договор. Наместо тоа, во конкретно дефинираните области според чл. 82 и чл. 83 ТФЕУ, може да воспостави „минимални правила“ за приближување на националното право, и тоа само со помош на „директиви“.

Мерки

5.1.1 Кодификација на казнените одредби во Кривичниот законик и негово усогласување со европските и меѓународните стандарди
5.1.2 Донесување на нов Закон за кривична постапка со цел усогласување со релевантните директиви на ЕУ и надминување на проблеми кои се појавија во практиката
5.1.3 Оперативен систем за обесштетување на жртвите на кривични дела
5.1.4 Реформиран систем за правда за децата во согласност со меѓународни стандарди
5.1.5 Донесување нов Закон за управување со конфискуван имот, приноси од казниво дело и предмети одземени во кривична и прекршочна постапка
5.1.6 Регулација на меѓународната соработка во кривичната материја со земјите-членки на ЕУ, во согласност со <i>acquis communautaire</i> на ЕУ

Цел 5.2 : Кодифицирање на материјалното граѓанско право и воспоставување услови за спроведување на процесното право

Целите на парничната постапка моментално се подложени на процес на преобликување во многу земји каде се размислува и спроведува реформа на граѓанската постапка (види пример: Холандија, Обединетото Кралство, Швајцарија, постсоцијалистичките држави од Централна и Источна Европа). Европската унија, при размислувањето за воведување на заеднички стандарди во парничната постапка, мора да продолжи со претпазливост при воспоставување на рамнотежа помеѓу овие цели, земајќи ги предвид националните случувања. Граѓанската постапка е составен дел на правниот систем на ЕУ.³⁵ Една од задачите на Европската Унија е „да го развие европската област на правдата врз основа на взаемно признавање на судските одлуки и взаемна доверба меѓу правосудните органи во различни земји на ЕУ.“

Мерки

5.2.1 Кодификување на граѓанското законодавство во еден сеопфатен Граѓански законик
5.2.2 Воспоставување на неопходните услови за примена на новиот Закон за парнична постапка
5.2.3 Донесување на сите клучни подзаконски акти и воспоставување на институционалната структура за примена на Законот за вештачење од 2023
5.2.4 Донесување на закони во посебни области од надлежност на МП

IV. РАМКА ЗА СЛЕДЕЊЕ, ЕВАЛУАЦИЈА И ИЗВЕСТУВАЊЕ

Државниот завод за ревизија во својот извештај за имплементација на Стратегијата за реформи во правосудството 2017 – 2022 препорача разграничување на надлежностите во однос на спроведувањето, мониторингот, евалуацијата и известувањето. Дополнително препорача јасен и транспарентен начин за годишно следење на степенот на имплементација на мерките и активностите од Стратегијата со Акциониот план, објавување на извештаите, појасна методологија за следење и утврдување деловник за работа на телата кои ќе да бидат задолжени за овие активности.

Препораките до МП се насочени кон:

- дефинирање на јасни и мерливи индикатори или квалитативни со примена на општоприфатени стандарди, реални рокови, извори на финансиски средства, активности и транспарентно известување за нивната промена и периодично ажурирање на Акцискиот план,
- координација, транспарентност и инклузивност на надлежните органи, носителите на мерките при спроведувањето на Акцискиот план од Стратегијата, преку прецизирање и дефинирање на планските активности и динамиката на спроведување на мерките на годишно ниво,
- навремено формирање на работни групи за подготовка на законите предвидени во Акцискиот план на Стратегијата,
- утврдување годишни планови/програми за спроведување на петгодишниот Акциски план од Стратегијата, врз основа на кои ќе се прават годишни извештаи за постигнатото во однос на планираното и ажурирање на Стратегијата во случај на значителни промени или промени во услови за време на имплементацијата,
- проценка на износот на финансиски средства и извори потребни за спроведување на мерките и активностите од Акцискиот план, нивно планирање и проценка во координација со надлежните органи.

4.1 Институционална рамка за мониторинг, евалуација и известување

Врз основа на препораките на Државниот завод за ревизија и најдобрите практики, различните задачи ќе се распределат меѓу различните институционални тела со цел да се обезбеди соодветна проверка и рамнотежа на процесот. Институционалната рамка е прикажана на табелата подолу.

Институционална рамка за имплементација, известување, мониторинг и евалуација.

Функција	Надлежна институција/тело
Спроведување на мерките	Институцијата/телото назначено во Акцискиот план
Собирање информации и известување	Одделението за организација на правосудните органи и следење на реформите во правосудниот сектор во Министерството за правда
Координација на имплементацијата	Работно тело за координација на спроведувањето на Стратегијата
Мониторинг и евалуација	Совет за следење на спроведувањето на Развојната стратегија за правосудниот сектор

Спроведување на мерките

Спроведувањето на конкретни мерки и активности ќе го врши институцијата/телата назначени во Акцискиот план. Тоа ќе се направи во согласност со временската рамка утврдена во

Акцискиот план. Доколку се одговорни повеќе институции/тела, најзасегнатата институција/тела ќе ги координира останатите. Тие месечно ќе известуваат до Министерството за правда за состојбата на реализацијата на мерките и активностите и вредноста на конкретните показатели.

Собирање информации и известување

Прибирањето информации за статусот на реализација на Стратегијата ќе го врши Одделението за организација на правосудните органи и следење на реформите во правосудниот сектор во Министерството за правда. Тие ќе подготвуваат месечни извештаи врз основа на информациите собрани од другите институции.

Координација на спроведувањето

Координацијата на имплементацијата ја врши Министерството за правда поддржано од Работно тело за координација на спроведувањето на Стратегијата. Работното тело ќе го претставува составот на работната група која ја подготви Стратегијата на оперативно ниво. Ќе се состанува месечно. Целта ќе биде да се обезбеди дека активностите се спроведуваат според планираното и да се идентификуваат сите надворешни фактори кои би можеле да го попречат реализирањето на одредени активности. Административна поддршка на работната група ќе обезбеди Секторот за правосудство при Министерството за правда.

Мониторинг и евалуација

Мониторингот ќе се врши квартално. Ќе го врши Советот за следење на спроведувањето на Развојната стратегија за правосудството. Ќе се фокусира на статусот на имплементација на планираните активности и проценка на моменталната вредност на показателите за влијанието, исходот и излезот каде што е применливо. Советот ќе ги разгледува месечните извештаи на МП и ќе изготвува квартални извештаи за статусот на имплементацијата во кои ќе се наведат какви било доцнења или предизвици. Советот може да донесе заклучоци за имплементација на мерките и за решавање на проблемите.

За успешна имплементација на Стратегијата, потребни се активности и од страна на Министерството за финансии во насока на обезбедување одржливост на проектите од страна на оперативната структура за спроведување на ИПА, навремено пренесување на сопственоста на крајните корисници и воведување во имотот, евиденција, ставките набавени во проектите/договорите финансирани од ИПА и Буџетот на РСМ во согласност со законските и подзаконските барања.

4.2 Мерки за ефективно спроведување, следење и евалуација

За да се осигура дека имплементацијата, мониторингот и евалуацијата се спроведуваат ефективно, треба да се планираат следните мерки:

- Јакнење на човечките капацитети на Одделението за организација на правосудните органи и следење на реформите во правосудниот сектор во Министерството за правда;
- Усвојување на методологија за следење на Стратегијата и алатски за следење и прибирање на податоци;
- Подготовка на деловник за работа на Советот за совет за следење на спроведувањето на Развојната стратегија за правосудниот сектор;
- Детално планирање на инструментите за собирање податоци, особено во однос на мерењето на показателите за влијанието и нивото на исходот (анкети, проценки итн.);
- Спроведување на анкети за испитување на јавното мислење, анкети за ставовите и перцепциите на странките во судските постапки како и анкети за ставовите и перцепциите на судиите и јавните обвинители;

- Редовни состаноци на Работното тело за координација на спроведувањето на Стратегијата
- Редовни состаноци на Советот за следење на спроведувањето на Развојната стратегија за правосудниот сектор и постапување по усвоените заклучоци и препораки.

Клучен референтен документ за мониторинг ќе биде Акциониот план кој е составен дел на овој документ.

V. УПРАВУВАЊЕ СО РИЗИЦИ

Врз основа на анализите направени во текот на подготовката на Стратегијата, како и врз основа на студиите, истражувањата и другите документи на меѓународните организации, невладиниот сектор, академската заедница и слично, се идентификуваат неколку ризици во однос на успешното постигнување на предвидените резултати.

- ***Отсуство на постојана, искрена и јасно демонстрирана политичка волја помеѓу клучните политички актери за суштински реформи и унапредување на статусот на правосудството.***

Овој ризик се остварува преку активности и дејствија кои се во спротивност со заложбите во стратешките документи, донесување на закони без вклучување на правосудните органи. Честопати, за важни законите од областа на правосудството каде е неопходно квалификувано мнозинство, тие стануваат заложник на политиката. Реформата во правосудството е тесно поврзана со реформските процеси во повеќе сфери. Така, политичката посветеност на сите надлежни органи координирано и истовремено да ги спроведуваат реформите во рамките на своите ресурси е многу важен предуслов за целосна и ефикасна имплементација на Стратегијата

- **Недостаток на стручен кадар за спроведување на реформата**

Дел од правосудните органи се соочуваат со недостиг на стручен кадар како и со потреба од стручно оспособување на постојниот кадар за реализација на утврдените стратешки цели. Особено е важно непречено и интензивно развивање на знаењата и вештините кај сите административни службеници за спроведување на процесот на дигитализација.

- **Недостатокот од потребни финансиски средства претставува сериозен ризик за остварувањето на планираните резултати.**

Постојаното необезбедување на неопходни средства за функционирање на правосудните институции влијае значително врз нивните капацитети да ги спроведуваат редовните активности, а особено да спроведат длабоки и коренити реформи.

- ***Донесување на закони без соодветни анализи и вклучување на сите засегнати страни влијае кон носење на некавалитетни законски решение кои влијаат врз перцепцијата на граѓаните за правосудството.***

Овој ризик за жал во повеќе наврати се покажа како реален, особено во однос на закони кои имаат непосредно влијание врз работата на правосудните органи, кои се должни да ги применат законите, и со тоа во очите на граѓанството уште повеќе да се намали довербата иако тие не учествувале во овие процеси ниту пак биле на било каков начин консултирани.

VI. ХОРИЗОНТАЛНИ ПРАШАЊА

Со оваа Стратегија, покрај претходно опишаните цели, се придонесува кон остварување и на неколку други хоризонтални односно мулти-секторски цели:

1. Принципи на добро владеење

Согласно документите на Советот на Европа, институциите во правосудниот сектор се обврзани своите функции да ги оstarуваат поаѓајќи од принципите на добро владеење:

- владеење на правото – законите и подзаконските акти се спроведуваат еднакво за сите и доследно
- отвореност и транспарентност – одлуките (во најширока смисла на зборот) се донесуваат во согласност со законите и подзаконските акти, на граѓаните им е овозможен пристап до сите информации кои не се класифицирани поради извесни причини пропишани во законите. Во однос на пристапот до информациите, не е доволно информациите само да бидат објавени туку е потребно и тие да бидат лесно-достапни на граѓаните и разбирливи
- одговорност – сите доносители се одговорни за своите одлуки и за примена на ефективни механизми за заштита
- етичко однесување – јавното добро се става пред индивидуалните интереси и примена на ефективни механизми за да се спречи корупција, како и пријавување на судирите на интереси и изземање на инволвирани лица од постапување и одлучување кога тоа е потребно
- респонзивност – институциите одговараат на барањата на граѓаните, односно јавните услуги се даваат навремено, а на претставките и поплаките на граѓаните се одговара во разумен рок
- ефикасност и ефективност – ресурсите се алоцираат така што со нив ќе се постигнат најдобрите можни резултати, а постои и систем за следење на резултатите
- компетентност – професионалните вештини на оние кои ги претставуваат институциите континуирано се надоградуваат, а и процедурите за работа континуирано се усовршуваат за да се постигнат подобри резултати
- иновација и отвореност кон промените – континуирано се трага по нови и поефикасни методи за работа, односно постои подготвеност да се испробуваат нови методи за работа кои ќе доведат до подобри резултати
- одржливост и планирање на долг рок – при градењето на политиките се земаат предвид и интересите на следните генерации, така што нема да се нанесе штета на животната средина, структурните, финансиските и социјалните интереси на идните генерации
- солидно управување со финансиите – цената на јавните услуги не ги надминува реалните трошоци за нивното пружање, буџетите се подготвуваат низ консултативен процес во кој учествува јавноста и слично
- човекови права, културен диверзитет и социјална кохезија – човековите права се заштитуваат и почитуваат и постои борба против дискриминацијата по било кој основ, додека истовремено се почитуваат културните различности.

2. Спречување на корупција и судир на интереси

Корупцијата ја поткопува довербата во институциите на системот, ефикасното користење на јавните ресурси и претставува закана за демократијата и остварувањето на човековите права поради ерозија на општествените вредности. Правосудството покрај тоа што треба да го заштити општеството од корупција треба да воспостави внатрешни механизми кои ќе го зајакнат и гарантираат пред сè интегритетот на лицата кои вршат функции во правосудните институции. Интегритетот за потребите на оваа Стратегија е разбран како квалитет на дејствување во согласност со општоприфатените морални вредности и норми во корист на јавниот интерес. При

изработката на оваа Стратегија беше земена во предвид Националната стратегија за спречување на корупција и конфликт на интереси 2021 – 2025 во однос на мерките кои се планирани за остварување на целта бр. 9, а тоа е зајакнување на капацитетите и посветеноста на обвинителството и судството во откривање и санкционирање на корупцијата, како и јакнење на отпорноста на корупција во нивните редови.

Со оваа Стратегија се придонесува кон воведување на систем и механизам кој е способен веднаш да реагира на ризиците од коруптивно однесување. Дополнително, спроведувањето на мерките и активностите од оваа Стратегија треба да биде хармонизирано со севкупните Владини политики кои се донесуваат со цел борба против корупцијата. Со оваа Стратегија се унапредува примената на системот на заслуги при изборот или именувањето, оценувањето и разрешувањето на лицата кои вршат функции во правосудните институции како и службениците во судската и јавно обвинителската администрација. При спроведувањето на оваа Стратегија треба да се земат во предвид препораките на релевантните меѓународните организации кои се насочени кон спречување на корупцијата како и да се спроведуваат редовни и вонредни проверки на имотот на лицата кои вршат јавни функции како и на постоењето на судир на интереси. Како особено значајно средство за спречување на корупцијата е транспарентноста која треба да биде начело при спроведувањето на сите мерки од оваа Стратегија.

3. Дигитализација и иновации

Дигитализација како приоритет во правосудството започнаа со Стратегијата за ИКТ во правосудството 2019-2024 чија основна визија беше постоењето на централизиран податочен систем на правосудниот систем во државата, а во таа насока и зголемување на ефикасноста, транспарентноста и отчетноста на правосудството воопшто. Сепак, и со Развојната стратегија за правосуден сектор 2023-2027 година во делот на Е-ПРАВДА се става голем акцент на самата дигитализација и интероперабилност на правосудните органи. Имено, стратешките цели на остварување на Развојната стратегија за правосуден сектор 2023-2027 се комплементарни со Стратегијата за ИКТ 2019 – 2024.

4. Родова еднаквост

Согласно законодавството на Република Северна Македонија и политиките за унапредување на родовата еднаквост согласно принципите на Советот на Европа и ОБСЕ, секоја институција со свој акт ја унапредува родовата сензитивност како важен елемент на внатрешните односи и отстранување на пречките за учество на жените во остварувањето на функциите на таа институција.

5. Инклузивност

Институциите во правосудниот сектор во наредниот период во однос на инклузивноста и интеркултурализам ќе ги остваруваат целите програмите и мерките предвидени со Националната стратегија за развој на концептот за едно општество и интеркултурализмот 2020-2022 година, посебно принципите што се однесуваат на правична застапеност, недискриминација и компетентност и отстранување на сите пречки кои оневозможуваат пристап кон институциите или кон донесување одлуки и остварување на други функции на институциите.

6. Човекови права

ЕУ преку донесувањето на регулативи, директиви и одлуки, активно ги разработува и унапредува стандардите за пристап до правда и бесплатна правна помош во државите членки. Судската пракса на Европскиот суд за човекови права во однос на пристапот до правда дава насоки во однос на утврдување дали и во кои околности државата е должна да обезбеди пристап

до бесплатна правна помош како во кривични, така и во граѓанските постапки. Со оваа стратегија се имплементираат стандардите за пристап до правда, бесплатната правна помош и посебната заштита на децата, жените, ранливите категории на лица, маргинализирани групи, човековите права во функционирањето на пенетенцијарниот систем и заштитата на другите човекови права во постапувањето на правосудните институции без дискриминација по било која основа. Сите институции во правосудниот сектор се обврзани да имаат изработено програми и планови за справување со ризиците и реализација на наведените посебни цели.

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

CDL-AD(2018)022-е „Поранешна Југословенска Република Македонија“ - Мислење за Законот за изменување и дополнување на Законот за Судскиот совет и за законот за изменување и дополнување на Законот за судовите, усвоен од Венецијанската комисија на нејзината 116-та пленарна седница (Венеција, 19-20 октомври 2018 година);

CDL-AD(2018)033-е „Поранешна Југословенска Република Македонија“ - Мислење за нацрт-амандманите на Законот за судовите, усвоено од Венецијанската комисија на нејзината 117-та пленарна седница (Венеција, 14-15 декември 2018 година);

CDL-AD(2019)008-е Северна Македонија - Мислење за Предлог-законот за Судскиот совет, усвоен од Венецијанската комисија на нејзината 118-та пленарна седница (Венеција, 15-16 март 2019 година);

СЕРЕЈ. [Упатства за подобра примена на постојните препораки на Советот за извршување](#). 2009.

Владата на РСМ. Упатството и методологијата за структурата, содржината и начинот на развој, имплементација, следење, известување и евалуација на секторските и мултисекторските стратегии донесени од Владата на 25.05.2022 година.

ГОДИШЕН ИЗВЕШТАЈ за работата на Комората на извршители на Република Северна Македонија

Годишен извештај на Судскиот буџетски совет за 2022 година.

Годишни извештаи на ССПСМ за 2020, 2021 и 2022.

Судски совет на РСМ. [Годишен извештај за работата на судовите](#). 2022

Декларација за отворено судство. Врховниот суд на Република Северна Македонија. 30.03.2022 година.

Стратегија за управување со човечки ресурси за судската мрежа, 2020. Стратегија за управување со човечки ресурси за јавно обвинителска мрежа, 2020.

Директивата 77/249/ЕЕЗ на Советот, од 22 март 1977 година, за овозможување на ефикасната примена на слободата за обезбедување услуги од страна на адвокатите; Директива 98/5/ЕЗ на Европскиот парламент и Советот од 16 февруари 1998 година за вршење на дејноста адвокат во земја-членка што не е земја каде што е добиена таа квалификација.

Државен завод за ревизија. [Извештај за ревизија на успешност, ефективност од спроведувањето на Стратегијата за реформи во правосудниот сектор 2017-2022 година и имплементација на акциониот план на стратегијата](#), 2022 година.

Европска комисија. Извештај за Северна Македонија за 2019 година. Брисел, 29.5.2019.

Европска Комисија. Извештај од скрининг (преглед) - Кластер 1 (Основи). 20.07.2023.

Европска мрежа на судските совети. [Резолуција за транспарентност и пристап до правда](#). Мај 2009.

Европски судски системи – Ефикасност и квалитет на правда. [Тематски извештај: Користење на информатички технологии во Европските судови](#). СЕРЕЈ студии бр. 24. 2016.

[Консултативен совет на Европските судии. Магна карта на судиите \(Основни начела\)](#). Стразбург, Ноември 2010.

Етички кодекс за судии и судии-поротници. Врховниот суд на Република Северна Македонија. Генерална седница. септември 2019 година за периодот од 1 јануари 2022 до 31 декември 2022 година.

Захариа, В. Неткова, Б. [Проценка на потребите и препораки за обезбедување правна помош во кривичните постапки во Северна Македонија](#). Совет на Европа. Јуни 2020.

Извештај од оценска мисијата за судска обука. 2018 година.

[Истанбулска декларација за транспарентност на судскиот процес и мерки за делотворно спроведување на Истанбулската декларација](#). Мај, 2019.

Итни реформски приоритети, Влада на Република Македонија. 04.07.2023 година.

Консултативен совет на Европските јавни обвинители. [Мислење бр. 13 \(2018\) – Независност, одговорност и етика на обвинителите](#). Ноември, 2018.

Консултативен совет на Европските судии. [Магна карта на судиите \(Основни начела\)](#). Стразбург, Ноември 2010.

Лажетиќ, Г. Кошевалиска, О. Нанев, Л. [Анализа на примената на медијацијата во Северна Македонија. Институт за европска политика](#). Скопје, 2022.

Меѓународна асоцијација на јавни обвинители. [Стандарди за професионална одговорност](#). 1999.

Методологија за оценување на работата на судија врз основа на реализација на квалитативни критериуми за судска работа, 18.12.2020 година.

Методологија со индикатори за утврдување на сложеноста на предметите, 06.09.2021 година.

Министерство за правда. Анализа на судската мрежа во Република Македонија. 2018.

[Национална анкета на Северна Македонија септември – октомври 2022 година](#). Меѓународен републикански институт. Октомври 2022. [Еврометар – Перцепција и ставови на граѓаните на Република Северна Македонија за работата на полицијата](#). Евротинк. јануари 2023 година.

ООН. [Начела и упатства пристап до бесплатна правна помош во кривичните постапки](#). 2013.

Патишта до правдата во Северна Македонија - Наоди, заклучоци и препораки од второто национално истражување за правните потреби и патишта до правдата на луѓето кои живеат во Северна Македонија во 2022 година. Совет на Европа. Скопје, 2023 година.

[Перцепција на јавната администрација и приватниот сектор за медијацијата како начин за решавање на спорови во РСМ](#). Агенција Рејтинг. Скопје, 2021.

Поранешна Југословенска Република Македонија: Проценка и препораки на Вишиот експертска група за системски прашања за владеење на правото 2017 година. Брисел, 14 септември 2017 година.

[Препораката бр R\(93\)1 на Комитетот на министри за земјите членки за ефективен пристап до закон и правда за најсиромашните](#)

[Проценка на ризикот од корупција на судството во Северна Македонија](#). Мисијата на ОБСЕ во Скопје. Јуни, 2023 година.

[Резолуција \(78\) 8 за правна помош и совет](#),

Сеопфатна оцена на спроведувањето на Стратегијата за реформа на правосудниот сектор 2017 - 2022. Блупринт група. Ноември 2022.

Совет на Европа. [Улогата на Јавното обвинителство во казнено-правниот систем – Препорака Rec \(200\)19](#). Октомври, 2000.

Стратегија за подобрување и зајакнување на судската транспарентност на Судско-медиумскиот совет на Република Северна Македонија 2021 – 2023. Здружение на судии на Република Северна Македонија. 18.11.2021 година, Скопје.

Функционална анализа на основните судови во Република Северна Македонија. Центар за правни истражувања и анализи. јуни 2021 година.

Институт за човекови права. [Извештај од следењето на работата на Судскиот совет - Јануари - Јуни 2023](#). 2023. ЕУ Атлас за извршување 2021, ЕСЧП пресуди *Immoboliare Saffi v, Italy* A 22774/93 od 1999 I *Burdov v. Russia* A 59498/00 od 2002 I A 33509/04 od 2009

УИНЛ -Рим 8.11.2005

[Правен, финансиски и физички пристап до правда во основните судови во Република Северна Македонија](#). Коалиција сите за правично судење, 2021.