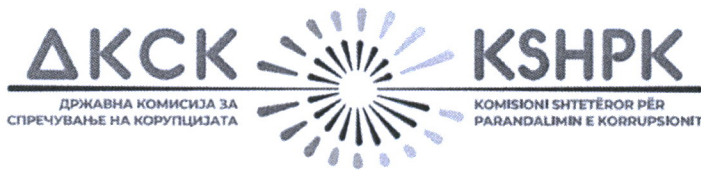




РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
REPUBLIKA E MAQEDONISË SË VERIUT



Бр. 11-1507/2
16-07-2025 20
Скопје

ДО
МИНИСТЕРСТВО ЗА ПРАВДА
Ул.,,Димитрие Чуповски,, бр.9
1000 Скопје

ПРЕДМЕТ: Мислење по предлог на Закон за судска служба
Врска: Ваш бр.08-854/5 од 13.05.2025 година

Почитувани,

До Државната комисија за спречување на корупцијата на ден 13.05.2025 година од страна на Министерството за правда доставено е Барање на мислење на Предлог на Закон за судска служба бр.08-854/5 од 13.05.2025 година.

По разгледување на доставениот предлог-текст од аспект на одредбите од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси („Службен весник на Република Македонија“ бр.12/19) Државната комисија, го дава следното

МИСЛЕЊЕ

Со Законот за судска служба се уредуваат статусот, начелата, пополнувањето на работни места преку вработување, унапредување и мобилност, регистарот за судска служба, класификацијата, стручното усовршување и оспособување, управување со ефектот, дисциплинската и материјалната одговорност, системот на плати, додатоци и други надоместоци на плати, престанок на вработувањето и други прашања во врска со работниот однос на вработените во судската служба, како и составот и надлежностите на Советот за судска служба.

Во однос на основаноста и потребата за донесување на предлог законот, Државната комисија нема забелешки, имајќи го во предвид значењето на судските службеници и специфичноста на работите кои ги извршуваат во судовите, но од аспект на одредбите од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси („Службен весник на Република Македонија“ бр.12/2019), применувајќи ја Методологијата за антикорупциска проверка на легислативата, се наиде на постоење на регулаторни ризици, за кои препорачува да бидат надминати со цел подобрување на предложениот законски текст.

1. Согласно **член 6 став (1) алинеја 4** со кој се утврдени значењето на одделни изрази употребени во предлог законот под „Работно искуство во струка“ е периодот кој вработениот го поминал во работен однос, односно во извршување на работни задачи, во земјава или

странство, по стекнување на определен степен, односно ниво на образование и во кој вршел работи и работни задачи за кој е потребен таков степен и вид на образование а кој се потврдува со акт за вработување или **други вид на договор**, решение или друг акт кој не е евидентиран во Агенција за вработување или доказ издаден од Агенција за вработување.

Вака пропишаната одредба за Државната комисија е нејасна и остава простор за субјективно толкување и различна примена, поради што претставува регулаторен ризик особено од аспект на употреба на терминот „друг вид на договор“ што во пракса би можело да се јави проблем во делот на докажување на работното искуство.

Со одредбата се овозможува признавање на работно искуство во струка и за работно искуство кое се потврдува со акт за вработување или друг вид на договор, решение или друг акт кој не е евидентиран во Агенција за вработување или доказ издаден од Агенција за вработување. Во насока на надминување на ваквата состојба и можноста за евентуална злоупотреба, Државната комисија препорачува дефиницијата за „работно искуство во струката“, да биде усогласена со дефиницијата пропишана во Законот за административни службеници.

2. Со **член 20** со поднаслов **Трансформација во редовен работен однос** во став (1) е пропишано: „На вработениот кој засновал работен однос на определено време од член 19 став (1) од овој закон во траење подолго од две години, со или без прекин, работниот однос се трансформира во вработување на неопределено време“.

Согласно став (2) на овој член: „За вработените кои вршат судско - стручни и административни работи за потребите на судот и кои засновале работен однос на определено време од став (1) на овој член во траење подолго од две години, со или без прекин, работниот однос се трансформира во вработување на неопределено време, доколку го положат испитот за судски службеник“.

При анализа на одредбата, Државната комисија утврди дека според начинот на кој е пропишана се остава простор да не се примени постапката за вработување согласно Законот за судска служба која е пропишана во **Глава VI. Вработување на судски службеници** и со примена на членот 20 да се трансформира во вработување на неопределено време. Оттука, лицата кои се вработуваат на овој начин согласно општите прописи за работни односи, се ставаат во поповолна положба во однос на останатите кои се пријавуваат на јавен оглас согласно Законот за судска служба и ги минуваат сите фази од постапката за вработување. Поради наведеното, ваквата одредба претставува регулаторен ризик, дотолку повеќе што се создава простор за неоправдано искористување на дискреционото право на лицето што го врши изборот (претседателот на судот односно судскиот администратор) и се доведува во прашање неговата непристрасност и објективност. Воедно, се чини дека со вака наведената одредба на членот 20 од предложениот закон се нарушува начелото на еднаквост загарантирано во членот 5, согласно кое работните места во судовите им се достапни на сите заинтересирани кандидати кои ги исполнуваат условите за тие работни места под еднакви услови и еднаков пристап.

3. Со **член 29** став (1) од предложениот закон е утврдено дека „Судскиот администратор, односно претседател на судот во кој не е избран судски администратор, формира Комисија за селекција за вработување, составена од три члена:

- еден раководен, односно стручен судски службеник,
- еден судски службеник со исто звање како работното место за кое е распишан јавниот оглас и
- еден член на Советот“.

Со ставот (2) на овој член е пропишано дека „По исклучок од ставот (1) на овој член **во случај на неможност** да се формира комисијата на начинот предвиден со став (1) на овој член,

Комисијата за селекција за вработување е составена од стручни судски службеници, односно од редот на помошно-стручни судски службеници“.

Изразот „во случај на неможност“ кој се користи при дефинирање на исклучокот од правилото, е општ и може различно да се толкува и во субјективна и во објективна смисла, а со тоа во дадени ситуации и различно да се применува од страна на судскиот администратор односно претседателот на судот. Оттука, Државната комисија препорачува да се доуреди одредбата, на начин што ќе се допрецизира дека исклучокот ќе се применува доколку судот не располага со кадарот утврден во алинеите 1 и 2 на ставот (1) на овој член.

Во таа смисла, Државната комисија смета дека предлагачот на законот треба да го прецени составот на Комисијата за селекција за вработување кога се применува исклучокот утврден во став (2) на овој член. Имено, од вака наведената одредба на ставот (2) произлегува дека во случај на неможност да се формира Комисијата на начин предвиден во став (1), сите три члена може да бидат од редот на стручните судски службеници, односно од редот на помошно-стручните судски службеници, што би значело дека и членот од Советот може да биде заменет од стручен судски службеник, односно помошно-стручен судски службеник.

4. Забелешката на членот 29 став (2) се однесува и на **член 42 став (2)**.

5. Во **член 44** став (1) е утврдено дека „Во рок од пет дена од добивањето на предлогот, судскиот администратор односно претседателот на судот во кој не е избран судски администратор е **должен** да донесе одлука за избор“. Согласно став (2) на овој член „Одлуката од став (1) на овој член за избор на судски администратор ја носи претседателот на судот“. Додека пак, со став (4) предлагачот на законот утврдил дека „Ако во рокот од ставот (1) и став (2) на овој член судскиот администратор, односно претседателот на судот во кој не е избран судски администратор, односно претседателот на судот за избор на судски администратор, **донесе одлука за невршење на избор**, во истата е должен да ги наведе причините за нејзиното донесување“.

Со предложениот член 44 предлагачот на законот пропишува дека одлуката и решението за избор на унапредување ги донесува судскиот администратор односно претседателот на судот откако ќе го добие предлогот за избор на кандидат. Притоа во ставот (1) од овој член е пропишано дека се должни да донесат одлука за избор, додека пак во став (4) е пропишано дека ако во определениот рок судскиот администратор односно претседателот на судот во кој не е избран судски администратор, односно претседателот на судот за избор на судски администратор, донесе одлука за невршење на избор, должен е да ги наведе причините.

Државната комисија не оспорува дека во одредени законски утврдени ситуации може да не се изврши избор, но според начинот на кој се пропишани одредбите во ставовите (1) и (4) оставаат простор за внатрешна колизија, затоа што од една страна предлагачот на законот пропишал должност за донесување на одлука за избор во определен рок, додека од друга страна овозможил и донесување на одлука за невршење на избор.

Воедно, вака наведената одредба на ставот (4) на овој член остава простор за дискреционо одлучување на судскиот администратор, односно претседателот на судот, да не изврши избор од кандидатите кои успешно ја поминале постапката за селекција за унапредување, односно создава ризик од злоупотреба на дискреционото овластување во дадени ситуации и не ја гарантира правната сигурност во постапките за унапредување на судските службеници по мерит систем.

При анализа на ризикот од дискреционото овластување кое предлагачот на законот му го овозможува на судскиот администратор, односно на претседателот на судот, Државната комисија посебно се осврнa на членот 63 став (1) од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси, согласно кој во вршењето на дискреционите овластувања секое службено

лице е должно одлуките да ги донесува совесно, водејќи сметка за сите факти и околности на конкретниот случај и за начелото на законитост и справедливост. Притоа, со одредбата од членот 44 став (4) од предложениот Закон за судска служба, не се гарантира запазување на одредбата од член 63 став (1) од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси, бидејќи не е јасно која е основаноста на можноста за невршење избор доколку постапката за селекција за унапредување е спроведена согласно законот, за што е составена ранг листа со најдобро рангирани кандидати, кои успешно го поминале процесот на селекција, односно ги исполниле законски утврдените критериуми.

За надминување на утврдените регулаторни ризици, потребно е предлагачот на законот да ја допрецизира одредбата од членот 44 став (4) и да утврди во кој случај може да не се изврши избор на кандидат за унапредување.

6. Со член 73 од предложениот закон се утврдува правото на додаток на плата заради задржување на судските службеници, кој може да изнесува од 10% до 30% од износот на основната бруто плата, за кој е потребно исполнување на условите таксативно утврдени во ставот (2) на овој член.

6.1. Во однос на условот од алинеја 6 од ставот (2) кој опфаќа „- извршување на посеопфатни работи и работни задачи во однос на работите и задачите кои вообичаено се извршуваат;“, нејасно е што се подразбира под посеопфатни работи и работни задачи во однос на работите кои вообичаено се извршуваат, односно нејасно е на кој начин се утврдува што е „посеопфатно,“ и „вообичаено,“. Вака дефинираниот критериум, остава можност за искористување на дискреционото право од страна на претпоставениот судски службеник или судскиот администратор, а со тоа и можност за сомневање во објективноста и непристрасноста на претседателот на судот при одлучување по предлогот.

6.2. Согласно ставот (3) за утврдување на минималниот додаток на плата од ставот (1) на овој член, треба да бидат исполнети најмалку четири од условите на ставот (2) на овој член. Додека пак, со ставот (4) предлагачот на законот утврдил дека за секој дополнителен услов од ставот (2) на овој член, на судскиот службеник му се утврдуваат дополнителни 4% од износот на основната бруто плата.

При анализа на одредбите од ставовите (3) и (4) Државната комисија утврди постоење на некохерентна законодавно правна техника, која претставува регулаторен ризик, кој може да доведе до различно толкување и различна примена на наведените одредби.

Имено, потребно е техничко терминологско усогласување на ставовите (3) и (4), на начин што одредбата на ставот (4) треба да упати дека по претходно исполнување на најмалку четирите услови утврдени во ставот (3), за секој дополнителен услов од ставот (2) на овој член, на судскиот службеник на кој му е утврден минималниот додаток на плата од став (3) на овој член, му се утврдуваат дополнителни 4% од износот на основната бруто плата.

6.3. Со ставот (5) на член 73 е пропишано дека предлог за утврдување на додатокот од ставот (1) на овој член, поднесува непосредно претпоставениот судски службеник или судскиот администратор, односно претседателот на судот во кој не се избира или не е избран судски администратор, најдоцна до 25-ти во месецот, за наредниот месец. Согласно ставот (6) предлогот за утврдување на додатокот за плата содржи податоци за судскиот службеник, условите од ставот (2) на овој член кои ги исполнува и висината на износот на додатокот на плата.

Одредбата од ставот (5) претставува регулаторен ризик од корупција, бидејќи зборовите “најдоцна до 25-ти во месецот” оставаат простор за различно толкување и неправилна примена, односно по истите може да се подразбере дека предлогот за остварување на додатокот на плата може да се поднесе и порано во текот на месецот, но не подоцна од 25-ти во месецот. Притоа, предлагачот на законот не предвидел одредби со кои ќе обезбеди поврзаност на периодот на поднесување на предлогот со периодот на извршување на специфичните работни задачи и зголемен обем на работа, утврдени во ставот (2) од овој член. Имено, ако земе во предвид дека додатокот на плата претставува механизам за вреднување на успешноста на судските службеници, останува нејасно како однапред ќе се мери успешноста на судскиот службеник, со оглед на тоа дека утврдувањето на додатокот на плата ќе се врши во тековниот месец за наредниот месец.

Оттука, Државната комисија цени за потребно предлагачот на законот да ги преоцени роковите за поднесување на предлог за утврдување на додаток на плата на судски службеник, со цел правилно да се примени одредбата од ставот (1) на овој член, односно да се обезбеди вреднување на успешноста на судскиот службеник.

7. Во **член 89 став (1)** е предвидено дека судскиот службеник за кој годишната оценка е „особено се истакнува“ ќе биде награден со бонус во износ од една негова плата која му е исплатена во последниот месец во годината во која се вршело оценување.

Од вака пропишаната одредба евидентно е дека при определување на наградата при процесот на оценување, предлагачот на законот нема пропишано колкав број на судски службеници би можеле да го остварат ова право што претставува регулаторен ризик бидејќи овозможува широко толкување што може да доведе до субјективност и искористување на дискреционите овластувања. Во оваа смисла, Државната комисија ја зема во предвид независноста на судската власт и интенцијата на реформите во судската област за финансиска самостојност, но цени дека треба да се има во предвид овој регулаторен ризик, од причини што отсуството на ограничување на процентот на судски службеници кои може да добијат бонус при постапката на оценување, би можело да има значителни фискални импликации врз судскиот буџет.

8. Во главата **XVIII. СУДСКА ПОЛИЦИЈА**, Државната комисија утврди неколку регулаторни ризици во делот на нерегулирана постапка за вработување и нецелосно уредена постапка за унапредување како и недостаток на одредби за следење на ефектот на квалитетот на работењето на судската полиција.

8.1. Пополнувањето на работните места во судската полиција се врши преку објавување на јавен оглас, интерен оглас и мобилност.

Согласно **член 127 став (1)** „Постапката за селекција за вработување се состои од административна селекција, проверка на психофизичките способности, полагање на испит и интервју“. Во истиот член со став (2) се пропишува дека „Постапката се спроведува согласно одредбите за вработување на судските службеници уредени со овој закон“.

Доколку се направи споредба на напред наведениот член со членот 30 со кој е пропишана постапката за вработување на судските службеници се забележува дека тамошната постапка се состои од административна селекција за вработување, испит и интервју, поради што произлегува дека предлагачот на законот пропуштил да ја уреди фазата на **проверка на психофизичките способности** на кандидатите за судски полицаец, односно како ваквата проверка ќе се спроведува. Дополнително, нејасно е кој ќе ја спроведува постапката за селекција за

вработување во судската полиција, односно дали ќе се формира Комисија за селекција и кој може да биде член на истата.

Од тие причини, Државната комисија смета дека одредбите на членот 127 од предложениот закон со недефинирани фази се неприменливи и создаваат правна празнина и недефиниран опсег на законот. При утврдување на регулаторниот ризик Државната комисија го зема во предвид и членот 120 од предложениот закон, согласно кој Владата на Република Северна Македонија на предлог на министерот за правда меѓу другото донесува и прописи за „психофизичките способности што треба да ги поседуваат лицата кои се примаат на работа“, но предмет на уредување на прописите се способностите кои судската полиција треба да ги исполнува за да се примат на работа, а не и начинот на проверка на тие психофизички способности.

Оттука, Државната комисија препорачува предлагачот на законот јасно и недвосмислено да ја доуреди постапката за вработување во судската полиција, да ја уреди постапката за селекција, да ја пропише фазата на проверка на психофизичките способности во постапката за вработување, како и да го утврди начинот на проверка на наведените способности и роковите за истото во текот на постапката за вработување.

8.2. Постапката за унапредување на судските полицајци се состои од три члена и тоа од **член 133 до член 135** во кои е опфатено кој може да се пријави на интерниот оглас, рокот за пријавување и што содржи пријавата, без притоа да биде утврдено комисија која ќе ја спроведување постапката, ниту пак има предвидено донесување на подзаконски акт со кој подетално ќе го утврди начинот на спроведување на постапката со бодувањето за секоја од фазите. Од тие причини, Државната комисија смета дека на ваков начин се јавува регулаторен ризик поради недефинирана постапка и недефинирани фази при постапката за унапредување, со која не се гарантира дека изборот би бил праведен. Утврдениот регулаторен ризик останува и покрај членот 120 од предложениот закон согласно кој Владата на Република Северна Македонија на предлог на министерот за правда меѓудругото донесува прописи за „унапредување на судската полиција“, бидејќи ваквата терминологија е премногу општа и не е јасно што ќе се пропише со истите, односно останува ризикот определена фаза од постапката за унапредување да биде нецелосно уредена.

8.3. Дополнително при анализирање на текстот на Предлог законот, Државната комисија утврди и дека недостасуваат одредби кои ќе се однесуваат на оценување на ефектот на работењето на судската полиција поради што препорача за потребно главата XVIII. СУДСКА ПОЛИЦИЈА да се доуреди.

9. При извршената анализа на законот утврдено е дека предлагачот на законот пропуштил таксативно да утврди кој е надлежен орган за надзор на примена на Законот за судска служба, иако со одредбата на член 106 алинеја 10 од законот е дефинирано дека работниот однос на судски службеник може да престане по сила на закон и во случај доколку органот на државната управа, надлежен за инспекциски надзор во рок од 1 година утврди дека вработениот е вработен спротивно на одредбите од овој закон. Согласно наведеното потребно е законско дефинирање на надлежен државен орган за инспекциски надзор над примената на Законот за судска служба.

Од аспект на примена на Методологијата за антикорупциска проверка на легислативата, а со цел да се минимизираат регулаторните ризици, Државната комисија го доставува предметното мислење.

Воедно се укажува на потребата навремено да известите за преземените активности во насока на надминување на утврдените регулаторни ризици, односно образложение за препораките кои не се прифатени.



ЗАМЕНИК ПРЕТСЕДАТЕЛ

м-р Билјана Каракашова Шулев

Изработил: С.И., советник
Проверил: А.С., раководител на одделение
Контролирал: Б.В.Б., помошник раководител на сектор
Одобрил: М.К., раководител на сектор