



Организација за безбедност и
соработка во Европа
Мисија во Скопје



АНАЛИЗА НА ЛЕГИСЛАТИВАТА ОД ОБЛАСТА НА ПРАВОСУДСТВОТО

Прв дел

Скопје, јуни 2025 година

Автори

1. Дарко Аврамовски
2. Ленче Ристоска

Материјалите во оваа публикација се само за референца. Иако ОБСЕ вложи максимално внимание во нејзината подготовка, не презема никаква одговорност за точноста и комплетноста на сите информации, упатства и совети изнесени или за какви било печатни грешки. Содржината на оваа публикација, ставовите, мислењата, наодите, толкувањата и заклучоците изнесени во неа не мора да ја одразуваат официјалната политика или позиција на ОБСЕ. Од овие причини, не може да се постават никакви барања против ОБСЕ во однос на потенцијалните последици од веродостојноста на информациите или заклучоците содржани во оваа публикација.

Оваа анализа е подготвена за потребите и во соработка со Државната комисија за спречување на корупцијата. Содржините на публикацијата се одговорност на авторите и на ниту еден начин не ги одразуваат погледите на Државната комисија за спречување на корупцијата.

Содржина

I. Листа на кратенки	4
II. Вовед	5
1. Анализа на одредбите од Законот за судовите и дел од подзаконските и општите акти што произлегуваат од Законот за судовите	6
2. Анализа на одредбите од Законот за Судскиот совет на Република Северна Македонија и дел од подзаконските и општите акти што произлегуваат од него	18
3. Анализа на одредбите од Законот за јавното обвинителство и дел од подзаконските и општите акти што произлегуваат од Законот за јавното обвинителство	27
4. Анализа на одредбите од Законот за Советот на јавните обвинители на Република Северна Македонија и дел од подзаконските и општите акти што произлегуваат од Законот за Советот на јавните обвинители на Република Северна Македонија	50
5. Анализа на одредбите од Законот за платите на јавните обвинители и дел од подзаконските и општите акти што произлегуваат од Законот за платите на јавните обвинители	61
6. Анализа на одредбите од Законот за платите на судиите и дел од подзаконските и општите акти што произлегуваат од Законот за платите на судиите	66
7. Анализа на одредбите од Законот за судскиот буџет и дел од подзаконските и општите акти што произлегуваат од Законот за судскиот буџет	71
8. Анализа на одредбите од Законот за управувањето со движењето на предметите во судовите и дел од подзаконските и општите акти што произлегуваат од него	78

I. Листа на кратенки

АСЈО – Академија за судии и јавни обвинители

АПЛ – Антикоруписка проверка на легислативата

БДП – Бруто-домашен производ

ДКСК – Државна комисија за спречување на корупцијата

ЕКЧП – Европската конвенција за човекови права и основни слободи

ЕСЧП – Европски суд за човекови права

ЕУ – Европска Унија

ЗКСИ – Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси

ЗЈО – Закон за јавното обвинителство

ЗКП – Закон за кривична постапка

КЗ – Кривичен законик

ЗАСЈО – Закон за Академија на судии и јавни обвинители

ЗБ – Закон за буџетите

ЗС – Закон за судовите

ЗСБ – Закон за судски буџет

ЗСС – Закон за Судски совет на Република Северна Македонија

ЗСЈО – Закон за Советот на јавни обвинители на Република Северна Македонија

ЗСЗД – Закон за спречување и заштита од дискриминација

ЗПС – Закон за платите на судиите

МП – Министерство за правда

МФ – Министерство за финансии

РМ – Република Македонија

СБС – Судски буџетски совет

II. Вовед

Правосудниот систем претставува основен столб на секоја правна држава. Неговата улога не се состои само во примената на законите, туку и во обезбедувањето правда, заштита на човековите права и воспоставување ред и стабилност во општеството. Еден од најважните аспекти на правосудниот систем е обезбедување на владеење на правото. Ова значи дека законите важат еднакво за сите граѓани, без оглед на нивната општествена положба и политички, социјален и економски статус. Само преку еднаква, правична и транспарентна примена на законите може да се обезбеди правично општество. Доколку правосудниот систем е корумпиран, пристрасен или подложен на влијание, а законите не се применуваат еднакво, апсолутно се создава селективна (не)правда, што води до анархија и зголемена недоверба меѓу граѓаните.

Независен, непристрасен и ефикасен правосуден систем е клучен за борбата против корупцијата како една од најголемите закани за правната држава. Корупцијата ги поткопува транспарентноста и владеењето на правото, ги уништува институциите и ги дискриминира оние што немаат пристап до мрежите на влијание. Независноста и непристрасноста на судовите и на јавните обвинителства, нивното справедливо постапување врз основа на законите и доказите, без никакво политичко или економско влијание, е единствениот начин преку кој може да се спречи политичката манипулација со институциите од правосудството и да се санкционираат коруптивните практики. Правосудниот систем има превентивна улога во една држава. Доколку законите се спроведуваат доследно и правично, во тој случај не може да постои праг на толеранција на незаконските дејства, што впрочем придонесува за создавање општество во кое почитувањето на законот и санкционирањето на негово непочитување станува норма.

Имајќи предвид дека како еден од секторите /областите што ќе бидат опфатени при процесот на подготовка на новата петгодишна Национална стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2026 – 2030 година ќе биде и правосудството, во рамките на соработката меѓу Мисијата на ОБСЕ во Скопје и Државната комисија за спречување на корупцијата, со цел идентификување на т.н. регулаторни ризици од корупција, се обезбеди експертиза за анализа на дел од законите, подзаконските акти и општите акти од правосудството. За потребите на анализата од страна на Мисијата на ОБСЕ во Скопје беа ангажирани г-ѓа Ленче Ристоска и г. Дарко Аврамовски, експерти во областа на правото. Пристапот при спроведување на оваа анализа беше во рамките на Методологијата за антикорупциска проверка на легислативата на Државната комисија за спречување на корупцијата, како и Компаративната анализа и методологија на Регионалниот совет за соработка на Југоисточна Европа и Регионалната антикорупциска иницијатива.

Анализата ги опфати Законот за судовите, Законот за Судскиот совет на Република Северна Македонија, Законот за судскиот буџет, Законот за управувањето со движењето на предметите во судовите, Законот за платите на судиите, Законот за јавното обвинителство, Законот за Советот на јавните обвинители во Република Северна Македонија, Законот за платите на јавните обвинители, како и подзаконските и општите акти што произлегуваат од нив. При спроведување на антикорупциската проверка на наведените закони, подзаконски и други општи акти, дополнително беа консултирани и процесните закони, соодветно наведени во анализата.

1. Анализа на одредбите од Законот за судовите и дел од подзаконските и општите акти што произлегуваат од Законот за судовите

Наслов: Закон за судовите („Службен весник на РМ“ бр. 58/2006, 62/2006, 35/2008, 150/2010, 83/2018 и 198/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 96/2019)

Осврт на барањето: ЗС претставува клучен правен акт што ја поставува основата на судскиот систем во Република Северна Македонија. Со овој закон се уредуваат структурата, организацијата и функционирањето на судовите, како и правата и обврските на судиите и судската администрација. Преку неговите одредби се гарантира независноста на судската власт и се обезбедува ефикасно и правично спроведување на правдата. Овој закон е темел на правната држава и клучен инструмент за заштита на уставно загарантираните слободи и права и законските права на граѓаните.

Разгледани / консултирани материјали:

1. Устав на Република Северна Македонија;
2. ЗКСИ („Службен весник на РМ“ бр.12/2019);
3. ЗИ („Службен весник на РМ“ бр. 58/06, 62/06, 35/08, 150/10, 83/18, 198/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 96/19);
4. Судски деловник („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 66/13 и 114/14);
5. Деловник за работа на Врховниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 14/22);
6. Правилник за висината на надоместокот за дежурствата во судовите („Службен весник на РМ“ бр. 150/10);
7. Правилник за начинот на функционирање на информатичкиот систем во судовите во Република Северна Македонија („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 13/24);
8. Правилник за составот и начинот на работа на советот за координирање на информатичко-комуникациска технологија во правосудните органи („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 265/23);
9. Упатство за начинот на спроведување на испитувањето на претставките и поплаките на граѓаните доставени до Министерството за правда за работата на судовите кои се однесуваат на одолжување на судската постапка („Службен весник на РМ“ бр. 60/11)
10. Правилник за формата и содржината на образецот и начинот за издавање и одземање на службената легитимација на судските службеници („Службен весник на РМ“ бр. 130/07);
11. Правилник за формата и содржината на образецот и постапката за издавање и одземање на судската легитимација („Службен весник на РМ“ бр. 15/07);
12. Закон за здруженија и фондации („Службен весник на РМ“ бр. 52/10, 135/11 и 55/16 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 239/22) ;
13. Статут на Здружението на судиите на Република Северна Македонија
14. Закон за постапување по претставки и предлози („Службен весник на РМ“ бр. 82/08, 13/13, 156/15 и 193/15 и „Службен весник“ бр.208/24)

Обезбедување судство ослободено од корупција е најважно за почитување на принципите на правда, еднаквост и владеење на правото. Овој закон служи како клучна законодавна рамка со која се уредуваат организацијата, функционирањето и надзорот над судството. Со оглед на неговото значење, какви било слабости или правни празнини во законот може да го нарушат

судскиот интегритет и да создадат плодна почва за корупција, загрозувајќи ја довербата на јавноста во правниот систем.

Оваа анализа се фокусира на ЗС, со цел да се оцени дали неговите одредби ефективно промовираат транспарентност, отчетност и судска независност. Со констатирање на потенцијалните ризици, преку процесот на АПЛ се обезбедува процена дали законот е усогласен со меѓународните стандарди и поттикнува судство способно да служи како бедем против злоупотреба на моќта.

Посветеноста на државата за судските реформи и усогласувањето со стандардите на ЕУ ја нагласува важноста од испитување на ЗС преку АПЛ. Ова е особено критично во период кога перцепцијата покажува дека јавноста е загрижена за судската непристрасност, а за надминување на ваквата состојба се неопходни системски реформи за зајакнување на демократските институции. Анализата ги истражува клучните области, како што се назначувањата на судиите, дисциплинските постапки, механизмите за обезбедување непристрасност и заштитните мерки од несоодветно надворешно влијание.

Анализата не само што ги идентификува ризиците во ЗС туку дава и препораки за нивно надминување. Со зајакнување на правната рамка против корупцијата, државата може да направи одлучувачки чекор кон градење судство што ќе ја зголеми довербата на јавноста и ќе ги поддржува пошироките цели на управување, одговорност и правда.

ЗАКЛУЧОК

По извршената анализа на ЗС, подзаконските и општите акти што произлегуваат од него, се најде на недостатоци што може да продуцираат ризици од корупција. Недостатоците детектирани во Законот можат да се категоризираат во следниве категории:

- 1.1. Ризици поради нејасни, двосмислени и недоуредени одредби
- 1.2. Ризици поради недефинирани рокови
- 1.3. Ризици поради широки дискрециски овластувања
- 1.4. Ризици поради отсуство на процесни гаранции и заштитни механизми.

1.1. Ризици поради нејасни, двосмислени и недоуредени одредби

Во текстот на Законот и подзаконските акти се користат изрази како „веднаш“ (член 39 став 10, член 73 став 3, член 75 став 3, член 76 став 3 од ЗС) или „без одлагање“ (член 20 став 1 од ЗС), кои во отсуство на објективен рок можат да доведат до субјективно толкување и одолжување на постапките. Од аспект на регулаторни ризици од корупција, ваквите недефинирани рокови, односно определување општи ситуации за кои нема критериуми ниту од кога почнуваат да течат ниту колку долго траат, овозможуваат дискреционо толкување и постапување зависно од конкретните ситуации и се потенцијално опасни за нееднаква примена на законот во сите ситуации и кон сите лица.

Генерална забелешка е тоа што Законот не содржи јасна одредба за моментот од кога еден судија или судија поротник се смета дека е избран, односно нема точно појаснување дали свечената изјава што ја даваат судиите и судиите поротници е од конститутивен карактер и се смета дека ја преземаат функцијата со давање на изјавата или, пак, со приемот на одлуката од Судскиот совет. Во корелација со ЗСКСИ, ова прашање е клучно бидејќи од моментот на избор се засметуваат роковите за поднесување изјави за имотна состојба и интереси, па во насока на

избегнување субјективно толкување на одредбите, целисходно е да се допрецизира од кога се смета дека еден судија или судија поротник е избран и стапува на функција (член 41 и 42 од ЗС).

Кај одредбите со кои се уредува разрешувањето на судии и дисциплинските повреди, се забележува користење на повеќе термини коишто се општи и недефинирани и за кои не се пропишани дополнителни критериуми. Така, кога дефинира услови за разрешување или изрекување дисциплински мерки, законодавецот користи една формулација: „повредата е сторена со намера или очигледна небрежност по вина на судијата без оправдани причини и повредата предизвикала тешки последици.“ Во членовите 74, 76, 77 од ЗС се забележува двосмисленост на одредбата од аспект дали е потребна кумулација на двата условия или доволно е исполнување на едниот услов за да може да се разреши судијата или да биде определена дисциплинска мерка. Дополнително, во наведените одредби се користи терминот „намерата“, кој се среќава во кривичноправната теорија и станува збор за теоретски, а не за законски концепт што може да остави простор за субјективни интерпретации, бидејќи не е дефинирано што подразбира законодавецот под „намера“ во конкретниот случај. Законодавецот разликува умислено постапување, и тоа како директна, така и евентуална умисла, но намерата како субјективен однос на сторителот е повеќе теоретски концепт и нема конкретна дефинираност.

Вториот термин што го користи законодавецот е „очигледна небрежност“. И овој термин не е јасен бидејќи од аспект на небрежност правната теорија познава два вида: свесна и несвесна небрежност. Терминот „очигледна небрежност“ остава простор за субјективно толкување и не содржи параметри кога ќе се смета дека повредата е сторена од очигледна небрежност и дали тоа се однесува и на свесна и на несвесна небрежност или одделни форми на небрежно постапување сепак ќе бидат изземени.

Од аспект на судска независност и слободна оценка на доказите, особено е важно кај санкционирање на небрежно постапување да има јасни критериуми што ќе гарантираат дека се минимизирани ризиците од злоупотреба при толкување на „очигледна небрежност“ и на таков начин да се влијае врз независноста на судиите во постапувањето. Во овој контекст треба да се цени и околноста дека не е дефинирано во кои случаи ќе се смета дека настапиле „тешки последици“, па со цел избегнување двосмисленост и субјективно толкување, неопходно е предвидување критериуми по кои ќе се цени дека се настани „тешки последици“ (на пример, застарело кривичното дело, должникот станал инсолventен, а постапката за изрекување времена мерка траела предолго и слично).

Истовремено се користат и термините „посериозни форми на недолично однесување“, „полесна форма на недолично однесување“, „грубо влијание“, „крупна професионална грешка“, „потешка повреда на јавниот ред и мир“, „полесна повреда на јавниот ред и мир“ и „неуредно“. Сите овие термини се недефинирани и не е јасно кои ситуации ќе се сметаат за посериозни, а кои за помалку сериозни форми на недолично однесување, како и во кои ситуации ќе има потешка, а во кои полесна повреда на јавниот ред и мир. Впрочем, и што сè ќе се смета за недолично однесување не е дефинирано, па е оставен широк простор за субјективно толкување што може да доведе до нееднаква примена на Законот. Затоа е неопходно пропишување конкретни елементи и параметри што би ја зголемиле објективноста, би ја намалиле можноста за злоупотреби и би овозможиле градијацијата да биде направена врз база на објективни критериуми. Термините „грубо влијание“ и „крупна професионална грешка“ исто така се недоволно дефинирани, па во ситуација кога секое влијание е проблематично, се поставува прашањето зошто законодавецот се ограничил на грубо влијание.

Кај судиите поротници како основа за престанок на функција е пропишано „неуредно“ вршење на функцијата, што исто така е недефиниран термин и остава простор за субјективно толкување, различна примена и нееднакво постапување (член 80 од ЗС).

Согласно со одредбите на член 16, „извршувањето правосилна и извршна судска одлука се спроведува на најбрз и најефикасен можен начин, и тоа не може да биде попречено со одлука на кој било друг државен орган.“ Во овој член изразот „на најбрз и најефикасен можен начин“ е општ и недоволно дефиниран. Имајќи ја предвид постапката за извршување и надлежностите на судот во постапката за извршување, произлегува дека оваа одредба е насочена кон гаранција потврдата за правосилност и извршност на пресудите да биде дадена навремено и без непотребни одложувања. Затоа е неопходно во овој контекст да се разгледаат одредбите од Судскиот деловник со кои се регулира прашањето на правосилност и извршност на одлуките.

Во овој контекст се значајни и одредбите од Судскиот деловник, поточно:

- член 131 став 8, кој гласи: „Претседателот на советот или судијата поединец констатира правосилност и извршност на изворникот на одлуката и го потврдува со својот потпис.“
- член 201 став 4: „Судските службеници во судската писарница се должни секој ден да ги доставуваат поднесоците, доставниците за неуредно извршена достава на судијата кај кого е распределен предметот, како и предметите за кои се создадени услови за правосилност, извршност и архивирање.“
- член 228 став 4: „Судскиот службеник задолжително става датум на правосилност и извршност кога ќе се исполнат условите согласно со законот и со овој деловник, пред предметот да се испрати по вонреден правен лек.“

Очигледно од наведените одредби, Судскиот деловник не предвидува конкретни рокови во кои судските службеници се должни да констатираат настапување правосилност и извршност, туку се користат фрази, како што се „кога ќе се исполнат условите согласно со законот и со овој деловник“, што носи ризик од одолжување на постапките и субјективно и нееднакво постапување. Доведено во корелација со член 16 од ЗС, овие одредби од Деловникот, а и самиот член не ја регулираат во целост постапката за потврдување правосилност и извршност и со тоа претставуваат регулаторен ризик од корупција.

Член 19 став (2) од ЗС уредува дека: „(2) Судот од повисок степен може да бара од судот со понизок степен од своето подрачје податоци во врска со примената на законите, проблемите што се јавуваат во судењето, следењето и уедначувањето на судската практика, одолжување на постапката по одделни предмети и други податоци, а може да изврши и друг увид во работата на тие судови, како и да одржува заеднички состаноци заради разгледување на наведените прашања.“ Наведената одредба има два ризични аспекта: едниот е терминологијата што ја користи, која е нејасна, и вториот е што постојат неидентификувани надлежности. Така, нејасно е за каков вид увид во работата станува збор, освен барање податоци. Ова го отвора прашањето дали апелациските судови надвор од второстепено постапување можат воопшто да вршат увид во работата на судовите, во кои случаи и под кои услови. Ова особено што член 37 став (1) алинеја 14 од ЗС предвидува надлежност на Врховниот суд во следење на работата на судовите. Дополнително, не е предвидена постапката во рамките на која би се вршел друг увид во работата на судовите, во кои рокови би се постапувало, кои активности може да бидат преземени, кои се последиците од непостапување по оваа одредба и слично, па произлегува дека за конкретната одредба недостигаат превентивни механизми што би овозможиле нејзина еднаква и неселективна примена.

Член 36 став (4) гласи: „(4) Врховниот суд на Република Македонија постапува по барањето што ги исполнува критериумите утврдени во ставовите (2) и (3) на овој член во рок од шест месеци од неговото поднесување и одлучува дали понискиот суд го повредил правото за судење во разумен рок, притоа имајќи ги предвид правилата и принципите утврдени со Европската конвенција за човекови права и основни слободи, а особено сложеноста на предметот, однесувањето на странките во постапката и однесувањето на судот што постапувал.“ Начинот на кој е конструирана реченицата во овој став остава простор за двосмисленост и е неопходно усогласување со законодавно-правната техника при дефинирање на рокот во смисла дека рокот од 6 месеци се однесува не само за постапување туку и за одлучување по барањето.

Член 36-а став (1) гласи: „(1) По приемот на барањето од член 36 став (1) на овој закон, Врховниот суд на Република Македонија веднаш, а најдоцна во рок од 15 дена ќе побара од првостепениот суд да достави препис на списите од предметното досие, а по потреба и изјаснување од повисокиот суд за времетраење на постапката пред него.“ Употребата на зборовите „по потреба“ без точно да се дефинира во кои ситуации би се барало изјаснување од повисокиот суд остава простор за дискреционо постапување, субјективни толкувања и нееднаков пристап, а со тоа претставува и ризик од корупција. Затоа е неопходно да се доуреди оваа одредба во смисла дека секогаш кога во еден предмет постапувал повисокиот суд, известување за траење на постапката ќе се побара и од повисокиот суд. Дополнително, неопходно е да бидат пропишани рокови во кои судовите би требало да ги достават бараните податоци до Врховниот суд за да може овој суд да постапи во законски предвидениот рок.

Член 42 од ЗС ги уредува условите за избор на судија поротник, како и обврската за посетување обука од страна на избраните поротници. Начинот на кој се пропишани условите за избор на судија поротник е нејасен и остава простор за злоупотреби. Имено, судиите поротници се избираат со мандат од 4 години, со тоа што на судијата поротник му престанува функцијата со наполнети 60 години живот. Според тоа, одредбата дека судија поротник може да биде избрано лице што не е постаро од 60 години е дискутабилна, бидејќи ова лице нема услови да го доврши мандатот и има ризик да учествува во кривични постапки за кои нема да има објективно време да се довршат. Дополнително, наместо терминот „ужива углед“, кој е општ и недефиниран, од аспект на намалување на ризиците од корупција е потребно да бидат предвидени поконкретни критериуми што би упатиле на околноста дека одредено лице ужива углед за вршење на функцијата судија поротник (на пример, не бил осудуван, нема забрана за вршење професија и слично). Во став (3) од наведениот член, терминот „со искуство во воспитанието и образованието на млади“ е недоволно дефиниран термин и остава широк простор за субјективно толкување на исполнетоста на овој услов.

Став (4) од член 42 не содржи доволно превентивни механизми од аспект на последиците од непосетување на специјализираната обука. Законодавецот предвидел дека посетувањето на обуката е задолжително, но притоа не пропишал последици за непочитување на оваа обврска. И во одредбите што ги уредуваат условите за разрешување судии поротници не е предвидено разрешување поради непосетување на обуката, така што во конкретниот случај недостасува механизам што би гарантирал спроведување на оваа одредба.

Во став (1) од член 43¹ од ЗС се наведени основите за дискриминација што се предвидени во Уставот. Сепак, имајќи предвид дека ЗСЗД предвидува повеќе основи за дискриминација, постои

¹ Член 43

(1) При изборот на судии и судии-поротници не смее да се врши дискриминација во однос на полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло, политичкото и верското уверување, имотната и општествената положба.

надворешен судир со овој закон и е неопходно усогласување на двете законски решенија. Дополнително, не се предвидени ниту превентивни механизми за целосна имплементација на одредбата во практика, па оттука ниту е предвидена постапка ниту последици што би настапиле доколку од надлежен орган се утврди дека при изборот на судија или судија поротник била извршена дискриминација. Во став (2) од наведениот член се користи формулацијата „сите заедници“, што не е доволно јасна. Интенцијата на соодветна и правична застапеност на граѓаните се однесува на сите етнички заедници, па е неопходно во овој дел да има усогласување на ова законско решение со другите законски решенија. Став (3) од член 43 е во надворешен судир со Законот за семејството, кој ги изедначува вонбрачната и брачната заедница за поголем дел од правата и обврските. Ако се земе предвид целта заради која е пропишана оваа забрана, која во суштина е насочена кон избегнување судир на интереси, јасно е дека наведената одредба треба да се усогласи со Законот за семејството. Дополнително, овој став има целосно недефинирана процедура од аспект на тоа што во случај доколку судија или судија поротник дополнително склучи брак со судија или судија поротник од истиот суд, а не е дефиниран ниту начинот на кој се докажува оваа околност (дали кандидатите за судии и судии поротници треба да поднесат изјава и слично).

Член 45 став (1) алинеја 9 од ЗС предвидува дека за судија може да биде избрано лице што ужива углед, поседува интегритет за вршење на судиската функција и поседува социјални способности за вршење на судиската функција, за што се спроведуваат тестови за интегритет и психолошки тестови. Тука се забележува недоволно уредена процедура од аспект на недефинираност на условите за тоа што е „углед и интегритет и социјални способности за вршење судиска функција“, односно нема појаснување кој е прифатливиот праг на исполнетост на овие услови. Законодавецот пропуштил да пропише објективни параметри преку кои ќе се ценат резултатите од тестовите, односно не дал параметри преку кои ќе се цени дали резултатите се задоволувачки или не, што остава простор за субјективно и нееднакво постапување.

Член 52 од овој закон има цел да ја регулира неспоивоста на мандатот на судиите со извршувањето на други функции. Така, став (2) на наведениот член предвидува дека судијата не може да врши каква и да е друга јавна функција или професија, освен функција определена со закон, а која не е во спротивност со нивната независност и самостојност во вршење на судиската функција. Став (4) од истиот член предвидува дека судијата може да држи предавања на АСЈО и на високообразовна институција и да учествува во научни проекти. Додека, пак, став (7) забранува судијата да членува и да врши политичка функција во политичка партија или да остварува партиска и политичка активност.

При анализа на одредбата од став (2) на член 52 со одредбите на член 73, се најде на постоење на т.н. внатрешен конфликт на законот. Имено, во член 73 се уредуваат основите за престанок на функцијата судија, и притоа вршењето на друга јавна функција или професија не е предвидено како основ за престанок на функцијата. Со цел надминување на овој вид регулаторен ризик, потребно е допрецизирање на одредбата, односно предвидување на превентивен механизам како таа ќе се спроведе во практиката. Во став (4) од член 52 се користи терминот „научни проекти“, но не е дефинирано за какви „научни проекти“ станува збор, односно дали станува збор за проекти што се финансиски поддржани од донатори и во чии рамки судиите можат да остваруваат дополнителни примања или само проекти поддржани од високообразовни

(2) При изборот на судии и судии-поротници без да се нарушат критериумите пропишани со закон, ќе се обезбеди соодветна и правична застапеност на граѓаните што припаѓаат на сите заедници.

(3) За судија или судија-поротник не може да биде избрано лице кое со судијата или судијата-поротник во истиот суд е во сродство во права линија или во странична линија до трет степен или е негов брачен другар.“

институции. Во таа смисла, недостасува и процедура од аспект на дефинирање на потенцијален судир на интереси на судијата со високообразовната установа или спроведувачот на научниот проект и одредби во кои ситуации судијата не смее да прифати да учествува во такви проекти (кога мора да се из земе себеси од учество, како, на пример, дека не смее да биде дел од проекти што ја доведуваат во прашање неговата објективност и непристрасност и сл.). Дополнително, во наведените одредби нема пропишана обврска судиите да известуваат и да декларираат јавно во кои проекти и со кои научни институции соработувале, ниту, пак, има воспоставен контролен механизам што ќе го следи ваквото учество. Оттука, неопходно е да се предвиди обврска за известување за секој проект во кој судиите зеле учество. Став (7) од член 52 содржи двосмислен јазик, односно треба да се усогласи употребата на фразите и сврзниците и таа да е на начин што нема да создава двосмисленост, па се поставува прашањето дали самото членство во политичка партија е проблематично или проблематично е само кога членството е проследено со политичка функција.

Став (2) на член 67 предвидува можност судијата да биде оддалечен од вршењето на судиската функција кога е поведена постапка за утврдување одговорност согласно со законот и кога постојат оправдани причини за оддалечување од вршење на функцијата утврдени во законот. Согласно со став (3) од овој член, одлука за оддалечување на судијата од судиската функција донесува Судскиот совет. Во поглед на овој член, терминот „оправдани причини“ е општ термин и со оглед на последиците што се предвидени во овој член, неопходно е дефинирање на критериуми според кои ќе се цени оправданоста на причините за оддалечување од вршење на функцијата. Дополнително, во став (3) од наведениот член е пропишано дека одлуката ја носи Судскиот совет, но ниту во Законот за судски совет ниту во Деловникот за работа на Советот не се содржани дополнителни одредби со кои би се регулирала оваа постапка, што е особен ризик бидејќи остава широко дискрециско овластување коешто не е уредено ниту ограничено со дополнителни одредби.

Во поглед на член 70² ставовите (1), (2) и (3) од ЗС, потребно е изборот на зборови и сврзници да ја следи вообичаената кохерентна законодавно-правна техника, што тука не е случај. Така, одредбата е двосмислена од аспект: дали делот „во висина што ќе ја утврди судот согласно со законот“ се однесува на исплатената штета што судот веќе ја утврдил пред исплатата, или на штетата што треба да ја надомести судијата. Доколку е вториот случај, треба да се има предвид дека надоместок на штета може да се побарува во износ што е исплатен, а не „во висина што ќе ја утврди судот согласно со законот“ и според Законот за облигационите односи и Законот за парнична постапка, износот што се побарува мора да е наведен, односно спорот мора да има вредност. Став (3) од наведениот член исто така е двосмислен, а поради околноста што не содржи точно дефинирана процедура, тој е во судир со други закони, па така:

1. Државното правобранителство ги штити имотните интереси на државата и може да се вклучи во постапка за надоместок на штета само доколку државата е тужена од страна на лицата на кои им е причинета штета од незаконско работење на разрешен судија;

² Член 70

(1) За штета што судијата или судијата-поротник во вршењето на функцијата ќе им ја причини на граѓани или на правни лица со незаконита работа е одговорна Република Македонија. (2) Кога заради сторената штета од ставот (1) на овој член судијата е разрешен, Република Македонија по пат на тужба ќе бара од разрешениот судија враќање на износот на исплатената штета од ставот (1) на овој член, во висина што ќе ја утврди судот, согласно со закон. (3) По разрешувањето на судија кој има причинето штета на граѓани или на правни лица со незаконита работа, Судскиот совет на Република Македонија во рок од осум дена од правосилноста на одлуката за разрешување го известува Државното правобранителство заради преземање на мерките од ставот (2) на овој член, во рамките на неговите надлежности утврдени со закон.”

2. Државното правобранителство ќе може да поднесе тужба за рефундација дури откако штетата ќе биде наплатена од буџетот на државата, и

3. Дискутабилно е што може Државното правобранителство, освен да води евиденција, да преземе 8 дена по разрешување на судија, ако не е почната постапка за надоместок на штета или штета воопшто не биде побарана.

Иако интенцијата на законодавецот е јасна и правилна, одредбата е несоодветно формулирана и постојат ризици дека во практика нема да ги постигне ефектите. Тоа што надлежностите на органите се испреплетуваат и не се доведени во корелација со постојните закони остава простор за злоупотреби.

1.2. Ризици поради недефинирани рокови

Не ограничувајќи се на одредбите од член 39 став (11) и член 40 став (2), од аспект на пропишаност на роковите, во повеќе одредби од ЗС не е пропишано од кога почнуваат да се засметуваат предвидените рокови. Непредвидени рокови или непрецизно утврдени рокови претставуваат регулаторен ризик од корупција.

1.3. Ризици поради широки дискрециони овластувања

Член 8 став (2) од ЗС предвидува дека „Судот не може да отфрли барање за остварување на определено право со образложение дека постои правна празнина и е должен да одлучува по него, со повикување на општите начела на правото, освен кога тоа изрично е забрането со закон.“ Иако станува збор за правно начело што има цел да го постави судот како краен авторитет што не може да се повика на ненадлежност кога некое прашање не е точно уредено во надлежност на еден орган, сепак овој член предвидува дискрециони овластувања за судијата, кои се широко поставени, а за кои не се предвидени конкретни постапки и критериуми за тоа како ова овластување ќе го применуваат судиите во практика. Дополнително, постои и надворешен судир со процесните закони (Законот за парничната постапка, Законот за кривичната постапка, Законот за вонпарничната постапка и Законот за управните спорови), каде што не се предвидени процесни одредби што би овозможиле судиите да го реализираат ова овластување што го предвидува Законот. Недоволно дефинираните процедури оставаат простор за субјективен пристап и субјективно толкување и со тоа нееднаква примена на законите.

Член 12 став (2) од ЗС предвидува дека „Специјализираните судски оддели се формираат во зависност од видот и обемот на работа во судот, и тоа во кривична област, детско престапништво, граѓанска, стопанска област, работни спорови и за други видови спорови од делокругот на работата на судовите.“ Формирањето специјализирани оддели може да доведе до концентрација на моќ кај ограничен број судии, што би можело да го зголеми ризикот од влијание или корупција. Затоа од клучно значење е предвидување превентивни механизми, што во конкретниот случај би подразбирало дефинирање на процедури и критериуми за формирање специјализирани судски оддели, преку кои јасно ќе се знае во чија надлежност е формирањето на специјализираните судски оддели и според кои критериуми се формираат овие оддели. Ова особено е важно и од аспект на овозможување конзистентност и избегнување внатрешен судир со други одредби од овој закон, како, на пример, одредбите за стварна надлежност, каде што формирањето специјализиран судски оддел за организиран криминал и корупција е законски уредено. Во оваа насока останува нејасно зошто одредени специјализирани оддели се формирани со закон, а за одредени е оставена можност да се формираат дополнително.

Согласно со одредбата на член 64, министерот за правда донесува поблиски прописи за надоместоците на судиите поротници. Во ситуација кога судиите поротници ги избира Судскиот совет и кога тие се исплаќаат од судскиот буџет, дискутабилно е зошто министерот за правда би бил инволвиран во носење поблиски прописи за надоместоци на судиите поротници. Вака наведената одредба претставува ризик од корупција, бидејќи финансиската независност на судиите поротници зависи од волјата на министерот за правда, како претставник на извршната власт. Воедно, тука се забележува и неконзистентност на одредбите од овој член со другите одредби од ЗС, од аспект на надлежности на органите врз уредување конкретни прашања.

1.4. Ризици поради отсуство на процесни гаранции и заштитни механизми

Член 18 од ЗС ја пропишува можноста на судот да поднесе иницијатива за поведување постапка за оценување на согласноста на законот со Уставот кога во постапката ќе се постави прашање за негова согласност со Уставот. Во случај кога уставните одредби не можат директно да се применат, законодавецот предвидел и можност постапката пред судот да се прекине сè до носење одлука на Уставниот суд. Имајќи предвид дека ваквата постапка подразбира дискреционо овластување на судот, кое не е врзано со рокови за постапување (произлегува дека и во фаза на завршни зборови, дури и во фаза на носење одлука, судот може да се обрати до Уставниот суд), неопходно е постапката да биде доуредена и да бидат разјаснети роковите (фазите во постапките) во кои судот може да го постави ова прашање и условите кога судот ќе смета дека уставните одредби не можат директно да се применат. Вака наведената препорака има цел да ја намали субјективноста во оцена на околноста дали уставните одредби може директно да се применат, да се поттикнат судиите на директна примена на уставните одредби и да се унифицира постапувањето. Дополнително во став (3) од наведениот член е пропишано дека постапката по жалба е итна, но не се пропишани посебни рокови како за вложување жалба, така и за носење одлука по жалбата, со што недостасуваат превентивни механизми за обезбедување примена на одредбата од став (3) на овој член.

Член 37 став (1) алинеи 6 и 8 од Законот предвидуваат можност Врховниот суд да поднесува предлог до Судскиот совет за времено упатување на судија во друг суд, како и да поднесе барање за поведување постапка за утврдување одговорност на судија или претседател на суд. Во овие одредби има нецелосно дефинирана процедура во смисла кога, како и зошто Врховниот суд на општа седница може да предложи времено упатување на судија. Овој недостаток треба да се земе предвид особено доколку се доведе во корелација со одредбите од Деловникот за работа на Врховниот суд, во кој не се содржани одредби за доуредување на ваквата можност. Во случај на недостиг на мерливи критериуми по кои би се раководел Врховниот суд при предлагање на времено упатување на судија, оваа одредба може да биде предмет на злоупотреби и субјективно/нееднакво постапување. Дополнително, она што е особено спорно со оваа одредба е околноста што постои внатрешен судир со одредбата од член 39 од Законот, бидејќи во постапката по приговор против одлуката на Судскиот совет за времено упатување одлучува токму Врховниот суд на општа седница. Оттука, произлегува дека постои ризик од преклопување на функции во рамките на една иста постапка: судии што се јавиле како иницијатори на постапката, да одлучуваат и во постапка по приговор.

Слично на наведеното, во поглед на барањето за утврдување одговорност на судија или претседател на суд се јавува нецелосно дефинирана процедура во смисла кога може да се поднесе барање за поведување постапка за утврдување одговорност на судија или претседател на суд. Ова особено е доведено во корелација со одредбите од Деловникот за работа на Врховниот суд, во кој не се содржани одредби со кои е доуредена ваквата можност.

Дополнително, она што е особено проблематично е околноста што постои надворешен судир со одредбата од член 72 од ЗСС, бидејќи во постапката по жалба против одлуката за утврдување одговорност на судија или претседател на суд одлучува Советот за одлучување по жалба при Врховниот суд, во чиј состав се и тројца судии на Врховниот суд, па се поставува прашањето на судир на интерес на овие членови со оглед дека претходно на општа седница прашањето било разгледувано и токму од општата седница е иницирана постапката. Оттука произлегува дека постои ризик од преклопување на функции во рамките на една иста постапка: судии што се јавиле како иницијатори на постапката, да одлучуваат и по жалба.

Со одредбите на член 39 од ЗС се уредува изборот, односно специјализацијата на судијата и временото упатување на судијата. Притоа, во став (2), законодавецот нецелосно ја дефинирал процедурата во смисла кога може да има исклучоци од правилото, односно кога може со распоред за работа да се отстапи од областа за која судијата е избран да суди, со што е оставен простор за субјективно толкување и различна примена. Воедно, не се предвидени превентивни механизми што би обезбедиле исполнување на ваквата законска гаранција. Во однос на одредбата од став (5) на член 39, според која при определувањето претседатели на специјализираните одделенија и оддели се почитува судискиот стаж и резултатите во работењето, неопходно е да се направи соодветно предвидување на превентивни механизми, што во конкретниот случај би подразбирало дефинирање на процедурите и на критериумите за определување претседатели на овие одделенија и оддели, особено од аспект на обезбедување судии со интегритет и потврдени резултати во работењето (да не биле дисциплински казнувани, веќе да имаат неколкугодишно искуство во соодветната област и слично). Нецелосно дефинирани процедури се среќаваат и во став (10) од член 39, бидејќи не е предвидено кој сè може да иницира постапка за времено упатување на судија на апелациски суд и на основен суд, односно кај надлежностите на Врховен суд е споменато дека предлог може да даде Врховниот суд на општа седница, но не е јасно дали ваква постапка може да иницира Судскиот совет по службена должност, по иницијатива на претседател на суд и слично. Кај став (11) од наведениот член според кој судијата против одлуката за времено упатување може да вложи приговор во рок од три дена до општата седница на Врховниот суд, кој пак е должен да одлучи по приговорот во рок од седум дена, може да се забележи недостиг од превентивен механизам, бидејќи одредбата нема појаснување за задолжителноста на одлуката на Врховниот суд и што тоа значи од аспект на креирање нов распоред и примена на веќе донесениот. Исто така, нејасно е од кој ден точно се смета дека почнува да тече рокот за поднесување приговор до општата седница на Врховниот суд.

Член 40 став (1) од овој закон го уредува постапувањето во случај на укинување или реорганизирање на суд, во тој случај Судскиот совет ќе го распореди судијата во друг суд од ист или понизок степен, при што платата на судијата не смее да биде намалена. Постои недоволно дефинирана процедура од аспект на критериуми по кои ќе се раководи Советот кога се упатува судија на понизок степен, со што не е јасно дали ваквото упатување е исклучок или зависи од реалните потреби и состојби, па иако има место во суд со ист степен, може да упати судија во понизок. Недостасуваат и превентивни механизми од аспект на правата на вака упатениот судија, бидејќи освен платата, работата во повисок степен влијае и врз можностите за идно напредување на судијата, па не се предвидени механизми што би овозможиле судијата да не го изгуби и ваквото право.

Член 45-а став (4) од Законот предвидува дека за спроведувањето на психолошкиот тест и првиот дел на тестот за интегритет Судскиот совет ангажира стручни лица од независна и целосно акредитирана професионална институција. Во вака наведената одредба се детектирани неколку

ризички: најнапред не се предвидени превентивни механизми за доследна примена на одредбата во практика и задржување на објективноста во постапувањето во ситуации кога поради постоење судир на интерес со некој од кандидатите би било задолжително изземање на институцијата што ги спроведува тестовите во услови кога некој од кандидатите. Дополнително, одредбата како што е пропишана е неприменлива бидејќи не постои „целосно акредитирана“ институција – институциите или се или не се акредитирани. Во практика, спорно е тоа што не постои институција што е акредитирана за вршење вакви тестови, така што иако одредбата постои во практика, таа се прекршува бидејќи во спротивно нема да може да се избираат судии и судии поротници.

Член 46 став (1) од ЗС во повеќе алинеи го користи терминот „непрекинат судиски стаж“, кој е нејасен и може да остави простор за субјективно толкување од аспект на тоа дали судискиот стаж мора да е во непрекинато времетраење сè до моментот на избор во повисок суд или во моментот на избор не се бара лицето што е кандидат да има својство на судија, туку е доволно во минатото да имал непрекинат судиски стаж.

Судиите поротници со оглед на улогата што ја имаат во постапките и начинот на кој е регулиран нивниот избор, вклучително и околноста дека се избираат со ограничен мандат се како такви особено ризичен аспект на корупција. Една од препораките за подигнување на независноста на судиите е токму пропишувањето траен мандат, па е нејасно зошто истиот принцип не е задржан кога станува збор и за судиите поротници. Ограничениот мандат на судиите поротници согласно со член 49 од овој закон создава ризик од зависност и сервилност кон следење на мислењата на судиите и претседателите на судовите, со надеж дека ќе добијат нов мандат. Со тоа постои ризик од намалување на објективноста на судиите поротници при постапувањето. Ограничениот мандат остава ризици и од аспект на траење на постапките и злоупотреба на процесни овластувања од странките, кога знаат дека во рамките на судска постапка на судијата поротник му истекува мандатот, па се можни притисоци за мандатот да не биде продолжен, со цел да се влијае врз постапката. Практиката покажува дека високопрофилни кривични постапки започнале одново токму поради истек и непродолжување на мандат на судија поротник или поради предвремен престанок на неговата функција по негово барање. Имајќи го предвид наведеното, неопходно е подетално разгледување на улогата и положбата на судиите поротници во судските постапки, особено од аспект на намалување на ризиците од корупција.

Според член 51, судиите може да основаат здруженија заради остварување на своите права и интереси, унапредување на професионалното усовршување и заради заштита на независноста и самостојноста на судиската функција. Несомнено е дека правото на здружување како едно од уставните права треба да биде признаено и на судиите. Сепак, имајќи ја предвид специфичноста на ваквиот вид здружување, кое само по себе носи огромна концентрација на моќ на едно место, неопходно е пропишување на дополнителни превентивни механизми што ќе гарантираат дека ваквото здружување нема да користи на некои други цели и нема да ја надмине суштинската потреба од здружувањето. Во оваа насока првенствено недостасуваат механизми со кои би се регулирало финансирањето и финансиското работење на здруженијата на судии, како една од точките што се особено ризични од аспект на корупција. Законот за здруженија и фондации само општо дава насоки за финансирање, па доколку се погледне Статутот на Здружението на судии, јасно е дека е неопходно ограничување на изворите на финансирање на овие здруженија бидејќи сегашниот статус овозможува средствата за финансирање на Здружението да се стекнуваат од доброволни прилози, донации, подароци, завештанија, легати и други извори. Ваквите видови финансирања се ризични од аспект на корупција, бидејќи не се пропишани ситуации кога овие форми на финансирање би биле прифатливи, а не се пропишани ситуации ни кога задолжително

ќе се одбијат форми на финансирање што носат потенцијален корупциски ризик. Дополнително, одредбата од член 38 од Статутот на Здружението на судии, која предвидува можност за формирање ДОО и АД за остварување на своите цели, интереси и активности и за финансирање на своите функции утврдени со статутот, исто така може да продуцира ризик од корупција, бидејќи целта на здружувањето по закон е непрофитна. Затоа, исклучително е важно да се адресираат прашањата околу финансирањето, транспарентноста и генералните ограничувања што би ги имало Здружението на судии наспроти која било друга непрофитна организација или здружение.

Член 58 од ЗС предвидува забрана за судијата во врска со вршењето на судиската функција да прима подароци или да користи други погодности и олеснувања. Притоа, недостасуваат превентивни механизми што ќе ги дефинираат последиците од непочитувањето на оваа забрана. Дополнително, во наведената одредба нема дефиниција ниту критериуми за тоа што се подразбира под поимот „погодности и олеснувања“, кои како термин, иако се содржани во ЗС, не се споменуваат ниту во Етичкиот кодекс на судии и судии поротници, со што се остава широк простор за различно толкување што може да доведе до нееднаква примена на законот. Подароците и другите погодности и олеснувања претставуваат ризик од корупција, бидејќи честопати може да го доведат приватниот интерес на службените лица пред јавниот интерес.

Член 60 став (2) од Законот предвидува дека платата на судиите во времетраење на судиската функција не смее да се намали, освен во случаи определени со закон. Иако оваа законска одредба е во насока на зачувување на самостојноста и независноста на судиите, сепак постои ризик од корупција од аспект на фактот дека ЗПС се носи со обично мнозинство, а стандардот за ненамалување на платата е поставен со закон што се носи со двотретинско мнозинство. Оттука, можноста платите да се уредуваат, а со тоа и да се намалуваат со закон што се носи со помало мнозинство од законот што ги гарантира стандардите што треба да ја обезбедат независноста на судството е неконзистентна со целта на овие одредби, што е своевиден ризик од корупција и влијае врз независноста на судството.

Согласно со член 68 од овој закон, секој има право да поднесе писмена претставка до претседателот на судот поради недолично или непримерно однесување на судијата во службените односи со странките и да добие одговор. Претставките во врска со вршењето на судиската функција мора да бидат разгледувани брзо и правично и без јавност на постапката од страна на органите до кои се поднесени. Во однос на став (1) на овој член, постојат недоволно утврдени процедури, особено што поднесувањето претставки е предмет на уредување на друг закон, па нејасно е кои одредби би се применувале во дадена ситуација. Самото двојно уредување на постапките носи ризик од корупција и арбитрарна примена на одредбите. Во став (2) од наведениот член е предвидено „брзо и правично“, што остава простор за широко толкување, особено во ситуација кога со посебен закон се пропишани конкретни рокови за постапување. Со цел намалување на постојните регулаторни ризици, неопходно е да се усогласат наведените одредби со Законот за постапување по претставки и предлози.

Со член 73 законодавецот го уредува престанокот на мандатот на судијата, па така во став (2) од овој член се предвидува дека Судскиот совет најдоцна во рок од десет дена од денот на дознавањето за настапување на околноста што претставува основ за престанок на судиски мандат, утврдува престанок на судиската функција, со што на судијата му престанува и правото на плата. Во вака наведената одредба рокот почнува да тече од денот на дознавање, што е субјективен момент што претставува ризик од корупција. Во оваа насока дискутабилно е дали информација споделена на медиуми може да се земе како ден на дознавање за одредена

околноста. Оттука, неопходно е во таа смисла да се допрецизира одредбата. Согласно со одредбите на член 73, во првите две алинеи Судскиот совет веќе има евиденција и податоци и овие аспекти не се спорни од кога ги дознал, но бидејќи судијата нема да има интерес да пријави околноста по член 52 ставовите (1) и (7), а во отсуство на писмен допис од странка или медиумски натпис, прашање е како Советот ќе има сознанија за настанување на овие околности. Имајќи го предвид значењето на овластувањето на Судскиот совет пропишано во овој член, во насока на ограничување на просторот за злоупотреби, препорака е освен субјективен рок, да биде пропишан и одреден објективен рок во чии рамки Судскиот совет ќе мора да го утврди престанокот на судската функција.

2. Анализа на одредбите од Законот за Судскиот совет на Република Северна Македонија и дел од подзаконските и општите акти што произлегуваат од него

Наслов: Закон за Судскиот совет на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 102/2019 и 51/2023).

Осврт на барањето: Законската рамка што го регулира судството игра клучна улога во обезбедувањето на независноста, одговорноста и интегритетот на судските институции. Во случајот на Република Северна Македонија, ЗСС претставува камен-темелник на правниот систем, со задача да ја зачува независноста на судството и да ја промовира ефикасноста во спроведувањето на правдата. Сепак, подложноста на законите на коруптивни дејствувања и нивна злоупотреба е основен предизвик, особено во регион што се соочува со континуирани проблеми со корупцијата и во кој владее јавен скептицизам кон институционалниот интегритет.

Разгледани / консултирани материјали:

1. Устав на Република Северна Македонија
2. ЗКСИ („Службен весник на РМ“ бр.12/2019);
3. ЗСС („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 102/2019, 51/2023);
4. Деловник за работа на Судскиот совет на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 274/2019, 186/2020, 5/2023, 17/2024);
5. ЗС („Службен весник на РМ“ бр. 58/06, 62/06, 35/08, 150/10, 83/18, 198/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 96/19);
6. Правилник за начинот на рангирање на кандидатите за избор на судија во повисок суд, архивски број 01-245/1 од 04.02.2020 година и 02-1083/1 од 31.05.2024 година;
7. Упатство за начинот на пресметување на ефективни работни часови (пречистен текст), архивски број 02-1257/1 од 26.06.2024 година;
8. Правилник за начинот на формирање Комисијата за проверка на исполнетост на условите и критериумите за избор на претседател на суд, како и начин на работење на комисијата, архивски број 01-584/1 од 13.03.2023 година;
9. Методологија со индикатори за утврдување на сложеност на предметите, архивски број 02-1395/1 од 07.09.2021, и 02-1448/1 од 25.08.2022 година;
10. Правилник за формирање и работење на Комисиите на Судскиот совет на Република Северна Македонија за редовни и вонредно оценување, архивски број 01-548/1 од 30.03.2022 година;
11. Правилник за начинот на формирање на комисији за оценка на работата на судиите и претседателите на судовите, архивски број 01-1483/1 од 24.09.2021 година;
12. Методологија за квалитативно оценување на претседателите на судовите, архивски број 01-1982/1 од 21.12.2020 година, и

13. Методологија за оценување на работата на судија врз основа на исполнетост на квалитативните критериуми за судиското работење, архивски број 01-1981/1 од 21.12.2020 година.

Оваа анализа на ЗСС ја испитува неговата содржина, механизмите за спроведување и извршните рамки за да се откријат потенцијалните ранливости на корупцијата. Со примена на АПЛ, целта е да се оцени дали законодавните одредби поттикнуваат транспарентност, отчетност и непристрасност или, пак, создаваат можности за несоодветно влијание, судир на интереси и недостиг на надзор.

Важноста на АПЛ на ЗСС е зголемена во случај кога довербата на јавноста во судството е кривка. Корупцијата во судските системи го поткопува владеењето на правото, го еродира демократското владеење и го попречува социоекономскиот развој. Препознавајќи ги овие влогови, државата започна сеопфатни реформи за да го зајакне своето судство и да го усогласи со стандардите на ЕУ како дел од процесот на пристапување. Овие реформи вклучуваат критичко испитување на ЗСС за да се осигури дека тој е отпорен на коруптивни практики.

Оваа анализа се фокусира на идентификување на областите склони кон ризик од корупција во законодавната рамка. Клучните области на контрола вклучуваат состав и избор на членови на Судскиот совет, процедури за назначување и разрешување судии, механизми за надзор и заштитни мерки од надворешно мешање. Конечно, целта на оваа АПЛ е двојна: да се зајакне интегритетот и ефективноста на Судскиот совет и да се придонесе за пошироки напори за поттикнување судски систем, кој ја зазема довербата на јавноста.

Со ЗСС се уредува постапката за изборот на членовите на Советот, начинот на остварување на неговите функции, изборот, престанокот и разрешувањето на судија и судија поротник, постапката за утврдување на одговорност на судија/претседател на суд, утврдување нестручно и несовесно вршење на судиската функција, следењето и оценувањето на работата на судиите, начинот на работа и одлучување и други прашања поврзани со работата на Судскиот совет.

ЗАКЛУЧОК

По извршената анализа на ЗСС, подзаконските и општите акти што произлегуваат од него, се најде на недостатоци што може да продуцираат ризици од корупција. Недостатоците детектирани во Законот можат да се категоризираат во следниве категории:

- 2.1. Ризици поврзани со мандатот на членовите
- 2.2. Ризици поради нејасни, двосмислени и недоуредени одредби
- 2.3. Ризици поради недефинирани рокови
- 2.4. Ризици поради отсуство на процесни гаранции и заштитни механизми.

2.1. Ризици поврзани со мандатот на членовите

Првиот ризик за нарушување на судската независност е евидентен уште во член 6 од Законот, кој го уредува составот на Советот, па така овој член предвидува два члена на Советот да бидат по функција, меѓу кои и министерот за правда. Ваквиот ризик е забележан и во мислењето на Венецијанската комисија³, меѓутоа станува збор за прашање што е поврзано со амандмани на

³ [North Macedonia - Opinion on the Draft Law on the Judicial Council, adopted by the Venice Commission at its 118th Plenary Session \(Venice, 15-16 March 2019\) - Venice Commission of the Council of Europe](#)

Уставот, бидејќи составот на Советот е предвиден токму со највисокиот правен акт, што ги отежнува напорите за промена на легислативата за отстранување на членовите по функција.

Член 7 од овој закон го уредува мандатот на членовите на Советот, па така тој е ограничен на 6 години, со право на уште еден избор. Во овој поглед, Законот прави разлика меѓу членовите што доаѓаат од редот на судиите, што имаат право на уште еден избор само по истекот на 6 години од завршување на првиот мандат, како и членовите што ги избира Собранието, кај кои не се предвидени вакви ограничувања. Долготраењето на мандатот, како што е предвидено во овој член, е ризик од корупција и судир на интереси, што е особено акцентиран кај членовите што се избрани од Собранието, бидејќи тие можат да бидат членови на Советот дури 12 години по ред. Долгиот мандат во комбинација со малкуте одредби што се однесуваат на одговорност на членовите на Советот, влијаат за појава на ризици од корупција и појава на судир на интереси, поради што е потребно да се размисли за намалување на траењето на мандатот и евентуално оневозможување на втор мандат, слично како кај составот на ДКСК.

2.2. Ризици поради нејасни, двосмислени и недоуредени одредби

Член 8 од овој закон се однесува на претседателот на Советот, неговиот избор и траење на мандатот, каде што забележаните ризици се во поглед на отсуството на механизам за надминување на ситуација кога не може да се избере претседател. Ваквата состојба може да биде особено проблематична доколку истовремено престанат мандатите на претседателот и на заменикот. Во оваа насока, член 5 од Деловникот за работа на Судскиот совет предвидува дека седница за избор на претседател и заменик се закажува 7 дена пред истекот на мандатот, а изборот на новиот претседател и заменик се врши на денот на истекот на мандатот. Очигледно од наведеното, во наведените одредби нема решение за начинот на избор на претседател и заменик во случај на предвремен престанок на мандатот. Поради ова, потребно е да се воведат механизам за надминување на состојбата, како во законскиот текст, така и во Деловникот. Исто така, потребно е да се прецизира дали потребното мнозинство за избор на претседател е од присутните членови на седницата, или, пак, од вкупниот број членови на Советот со право на глас.

Член 11 од Законот ги предвидува условите за избор на член на Советот и во чии рамки се јавуваат повеќе ризици поврзани со корупција и судир на интереси. Најнапред, при утврдување на условите за избор на член на Советот од редот на судиите, Законот предвидува дека еден од условите е на судијата да не му е изречена со правосилна одлука дисциплинска мерка намалување на плата во висина од 15 до 30 % од месечната плата, која трае во моментот на објавување на огласот. Вака поставената одредба е спротивна со самиот Закон, кој предвидува дека членовите на Советот треба да уживаат углед и интегритет, што е спротивно за судија на кого му била изречена дисциплинска мерка. Понатаму, во став (2) и став (3) од наведениот член е предвидено дека кандидат за член на Советот избран од страна на Собранието може да се јави секое лице, односно претседателот на Републиката да предложи лице, кое, меѓу другото, се истакнало со научна или професионална работа или со свое јавно дејствување. Во овој поглед станува збор за исклучително нејасни поими што можат да бидат предмет на широко толкување, а со тоа и на целосна злоупотреба на одредбите за да биде извршен избор што не е заснован врз системот на професионалност и заслуги. Овој ризик е забележан од страна на ДКСК во 2022 година и останува да биде релевантен и во овој момент, поради што е неопходно одредбите да бидат посоодветно формулирани и да се одбегне користење термини што се нејасни и широки. Став (5) од овој член дополнително придонесува за оваа ситуација, бидејќи предвидува дека членовите што ги избира Собранието се од редот на универзитетски професори по право,

адвокати, поранешни судии на Уставен суд, меѓународни судии и други истакнати правници. Така, повторно иако се прави обид да се појасни и да се ограничи кругот на подобни кандидати, сепак користењето на терминот „други истакнати правници“, го прави залуден овој обид и овозможува широко и различно интерпретирање на овој термин, а со тоа и на различна практика на постапување, па дури и целосна злоупотреба. Исто така, иако Законот дава ограничување член на Советот избран од Собранието да не може да биде лице што во последните четири години било пратеник, член на Влада или вршело функција во орган на политичка партија, дискутабилно е дали ова ограничување е доволна гаранција. Поради ова, се препорачува да се направи усогласување на овие одредби со одредбите од ЗСКСИ што се однесуваат на изборот на член на ДКСК и овој рок да се зголеми на 10 години.

Дополнително, регулаторни ризици од корупција се утврдени и во врска со одредбите на член 12 од овој закон, каде што е уредена кандидатурата за член на Советот од редот на судиите. Имено, членот предвидува дека е потребно кандидатите да достават и податоци за судискиот стаж и оценките за работењето дадени од Советот, што по природа на нештата се податоци и документи што Советот треба да ги има кај себе за секој од судиите. Поради тоа, се јавува можност за различна примена на овие одредби од страна на Советот, односно недоставувањето на овие податоци да биде наизменично толкувано дека кандидатурата не ги исполнува условите, или дека е прифатлива со оглед на тоа што Советот веќе ги има потребните податоци. Од друга страна, имајќи ги предвид кратките рокови за поднесување на кандидатурите, во практика веќе е забележана ситуација кога кандидатот не ги доставил податоците што треба да се прибават од АСЈО, затоа што таа не ги доставила навреме до кандидатот. Вака утврдените ризици проследени со отсуство на одредби што би биле некаков гарантен механизам за кандидатите, ја наметнуваат потребата од промена на овој член и наведените податоци Советот да ги прибира по службена должност, а наместо тоа, кандидатите да доставуваат определена програма за работа, или мотивациско писмо за поднесување на кандидатурата, кои потоа би биле презентирани пред судиите, кои треба да гласаат за избор на член.

Одредбите на член 15 од Законот утврдуваат дека член на комисија за подготвување на кандидатските листи не може да биде и член на комисија за спроведување избори на членови на Советот од редот на судиите и обратно. Притоа, не се таксативно утврдени надлежностите на наведените комисии, со што се остава простор за слободна интерпретација и различна примена, што е можен ризик од корупција.

Член 24 од овој закон определува кое гласачко ливче е неважечко, што е малку невообичаена и спротивна дефиниција од она што е предвидено во Изборниот законик, каде е наведено што може да се смета за јасно изразена волја за даден глас. Оттука, неопходно е наведената одредба да се допрецизира во однос на тоа што се смета за важечко ливче што јасно ја одразува волјата на судијата што гласа.

Членовите 29 и 30 од Законот се однесуваат на давањето свечена изјава на избраните кандидати и конституирањето на Советот, меѓутоа ниту еден од овие членови или, пак, другите одредби од Законот не утврдуваат јасно кога започнува мандатот на членовите на Советот. Во таа насока, не е јасно дали изјавата има конститутивен или декларативен карактер, па поради тоа е потребно овие одредби да се дополнат и да се утврди точно кога се смета дека започнува мандатот на избраните членови. Во корелација со ЗСКСИ, ова прашање е клучно да биде адресирано бидејќи од моментот на избор се засметуваат роковите за поднесување изјави за имотна состојба и интереси, па во насока на избегнување субјективно толкување на одредбите, целисходно е тие да се допрецизираат.

Со член 31 од овој закон се уредува престанокот на мандатот на членовите на Советот, па така во став (1) алинеја 4 е наведено дека основ за престанок на мандат е доколку судијата е осуден на кривично дело на безусловна казна затвор од најмалку шест месеци што го прави недостоеен за вршење на функцијата член на Советот, што е нејасна дефиниција за тоа кое дело може да се смета дека го прави недостоеен, а кое не влијае врз угледот. Исто така, не е предвидено дека основ за престанок на мандат е доколку не се изземат во ситуација на постоење судир на интереси, што е основ за разрешување на судија, па така неопходно е да има еднакви или построги стандарди за членовите на Советот. Во став (2) од овој член е предвидено дека мандатот престанува кога Советот, односно Собранието на седница ќе ја усвои оставката. Но се поставува прашањето дали воопшто може да не се усвои оставката и што доколку Советот или Собранието не ја усвои оставката. Со цел намалување на наведениот регулаторен ризик, потребно е оваа одредба да се преформулира во насока дека оставката се констатира, а не се усвојува, како и да се предвидат рокови во кои Советот односно Собранието се должни да го направат тоа, со цел да нема злоупотреба со неоправдано одолжување на процесот.

Член 32 од Законот предвидува дека член на Советот може да биде оддалечен од вршење на функцијата доколку за него е одобрен обвинителен акт за дело што претставува основ за престанок на мандат, доколку е потврдено со правосилна пресуда. Во оваа насока, не е ограничено колку долго може да трае оддалечувањето, па имајќи го предвид долготраењето на кривичните постапки, вака наведената одредба може да доведе до ситуација член на Советот голем дел од мандатот или дури и цел мандат да биде оддалечен од функцијата. Ова може да биде посебен проблем доколку има повеќе членови што се оддалечени, со што постои ризик од целосно блокирање на работата на Советот. Воедно, одредбата на овој член не е термилошки усогласена со ЗКП, бидејќи согласно со измените на КЗ од 2023 година, кривичните дела од член 353 повеќе не се гонат со акт, туку со предлог, што значи дека обвинувањето за злоупотреба на службената положба и овластување нема да може да се смета како основ за оддалечување.

Член 39 од овој закон ја уредува јавноста на седниците на Советот, но не е доволно јасен во поглед на точните ситуации кога Советот има право да ја исклучи јавноста од седниците, што остава простор за нееднаква примена и злоупотреба на одредбата за намалување на транспарентноста на постапувањето на Советот.

Во одредбите на член 62 што се однесуваат на барање за утврдување одговорност на судија, неопходно е да се наведе кој може да поднесе вакво барање, со оглед на тоа дека одредбата не е допрецизирана во оваа насока. Исто така, предвидено е дека со барањето подносителот треба да достави и адреса и место на живеење на судијата, податоци за странките во постапките што е тешко да се добијат.

Со член 63 од Законот се уредува формирањето комисија на известители, која Советот ја формира по добивање на барањето за утврдување одговорност на судија или претседател на суд. Во став (1) на овој член е утврдено дека по добивање на наведеното барање, Советот од членовите со право на глас по пат на ждрепка формира комисија на известители, составена од три члена, од кои два се од редот на членовите избрани од страна на судиите, а еден е од редот на членовите избран од страна на Собранието, при што претседателот на комисијата се избира со ждрепка од редот на членовите на комисијата. Во вака наведената одредба не е јасно на кои точно членови избрани од Собранието се мисли. Дополнително, со одредбите на став (3) од овој член е утврдено дека кога Советот утврдува одговорност на судија или претседател на суд што припаѓа на заедниците што не се мнозинство во Република Северна Македонија, во комисијата од став (1) на овој член, еден член мора да биде припадник од заедниците што не се мнозинство.

Во вака наведената одредба е нејасно како се избира член што е припадник на малцинските заедници. Оттука, неопходно е допрецизирање на наведените одредби.

Од аспект на кохерентна законодавно-правна техника, во одредбите на член 65 од Законот повторно се среќава поимот „домашна адреса“. Неопходно е усогласување на поимите со одредбите на член 62, каде што се користи поимот адреса и место на живеење.

Со член 73 став (7) што се однесува на повторување на постапка за одговорност на судија поради пресуда на ЕСЧП, законодавецот предвидел дека доколку барањето за повторување на постапката е нецелосно, ненавремено или недозволено, комисијата ќе му предложи на Советот да го отфрли. Вака наведената одредба е неприменлива, бидејќи воопшто не се предвидени услови под кои барањето се смета дека е (не)целосно или (не)дозволено.

Член 78 од Законот предвидува дека Советот ја утврдува формата и содржината на образец во кој се содржани податоци и информации за работата на судијата и за работата на претседателот на судот, согласно со критериумите утврдени со овој закон, во кој се внесуваат податоците за нивното работење и кој се пополнува еднаш месечно. Притоа, недостасува одредба што ќе упати на тоа кој го пополнува образецот. Истовремено, упатството за начинот на пополнување на образецот, кое согласно со овој закон треба да биде изготвено од страна на Советот, не е достапно како посебен акт. Оттука, произлегува дека вака наведените одредби оставаат простор за дискрециско одлучување, субјективно толкување и различна примена.

Одредбите на член 88 предвидуваат дека доколку за судија конкурира поранешен судија на меѓународен суд, кандидатот за судија добива позитивна оценка, па така оваа одредба не го зема предвид начинот на завршување на мандатот на судијата во меѓународниот суд, односно Законот ги изедначува кандидатите и со судиите што биле разрешени од нивната функција во меѓународниот суд.

Со член 96 од Законот се уредува донесувањето одлука за оценување за работата на судијата или претседателот на судот. Во став (5) на овој член е предвидено дека против одлуката за одбивање или прифаќање на приговорот или одлуката за повторно оценување, судијата односно претседателот на суд имаат право на жалба во рок од осум дена од денот на приемот на одлуката до Советот за жалби на начин и постапка уредени со овој закон. Во вака наведената одредба нејасно е на кој Совет за жалби се однесува одредбата кога станува збор за обжалување на оцената на судијата или претседателот на судот.

Во член 98 од Законот е уредено дека Советот од редот на судиите со најмалку 15 години судиски стаж, по претходно утврдена оценка на нивните вкупни резултати во работата и придонесот за развојот на стручната и теоретската мисла и на правниот систем, му предлага на Собранието двајца кандидати за избор на судии на Уставниот суд. Притоа, законодавецот користел многу општа формулација, а воедно не се дадени објективни параметри или критериуми преку кои ќе се цени исполнетоста на наведениот придонес, што остава простор за субјективни толкувања и злоупотреби, а самото тоа претставува и можен ризик од корупција.

Член 99 од Законот го уредува донесувањето одлука за одземање имунитет на судија и одлучување по барање за притвор на судија, при што се користи нејасна терминологија, поради која се оневозможува да се увиди која е разликата меѓу одземање имунитет и одлучување по барање за притвор. Исто така, не е во целост јасно што значи одобрување притвор, од аспект на надлежностите на Судскиот совет.

2.3. Ризици поради недефинирани рокови

Член 13 од овој закон го уредува формирањето и работата на Комисијата за подготвување кандидатски листи, каде што главните ризици од корупција се поврзани со отсуството на предвидени рокови за постапување на Комисијата и на Советот. Така, во наведените одредби не се содржани рокови во чии рамки треба да биде формирана комисијата, не се определени рокови во чии рамки комисијата е должна да ги подготви кандидатските листи и да ги објави на веб-страницата, ниту, пак, се предвидени рокови во кои Советот е должен да одлучи по приговорите на кандидатските листи. Исто така, во став (1) е предвидено дека Советот од своите редови формира комисија, која ги утврдува кандидатските листи, а во став (5) дека на седница Советот одлучува по приговори на кандидатските листи, па така се јавува ситуација кога членови на Советот што одлучувале за кандидатските листи сега одлучуваат и по приговорите, што е спротивно на начелото на двостепеност и правилата за правична постапка.

Член 23, кој се однесува на записникот од гласањето за избор на член на Судскиот совет од редот на судиите, предвидува дека по затворање на гласачкото место, избирачкиот одбор е должен најдоцна до 18:00 часот да состави записник за текот и резултатот на гласањето и да ја извести комисијата за избор. Исто така, одборот е должен да достави записник во рок од 24 часа. Во оваа насока, не е јасно дали овие 24 часа започнуваат да течат од завршување на изборите во 15 часот, или, пак, од составувањето на записникот за текот и резултатот на гласањето во 18 часот.

Член 46 од овој закон, кој се однесува на огласувањето на избор за судија, потребно е да содржи прецизно утврдени рокови, бидејќи тој предвидува дека изборот на судија се огласува веднаш по упразнување на судиското место. Вака користениот израз е општ и може да биде предмет на субјективно толкување. Така, постои ризик од тактизирање со објава на упразнети места, со цел да се почека некој потенцијален кандидат да исполни услови. Со ваквото постапување, имајќи го предвид став (6) на овој член, постои ризик речиси никогаш да не се огласуваат упразнети места што би оставиле можност за хоризонтално движење на судиите во службата. Воедно, потребно е да се дефинира што точно се подразбира под „упразнување“ на судиско место, затоа што ако се има предвид дека судиските места не се пополнети согласно со систематизацијата и постои хроничен недостиг на судии, нејасно е дали тоа значи дека упразнетите места треба постојано да бидат огласени, додека не се пополни бројот на судии согласно со актите за систематизација.

Во член 58 е регулиран престанокот на функција на судија поради сторено кривично дело, каде е наведено дека судот без одлагање ќе достави примерок од пресудата до Советот. Потребно е во одредбата да се предвиди рок во кој е должен судот да ја достави пресудата до Советот, како и да се прецизира дали се мисли на првостепена или правосилна пресуда.

Член 66 од Законот ја уредува постапката на расправа по барањето за поведување постапка за утврдување одговорност на судија или претседател на суд, пред комисијата на известители, во кој се предвидени рокови за постапување на комисијата, која, пак, е должна во рок од 7 дена од денот на добивање на одговорот од судијата да закаже расправа. Но законот не уредува ситуација за тоа како ќе се постапи доколку не се достави одговор на барањето.

Член 73 предвидува дека постапката за утврдување одговорност на судија или претседател на суд може да се повтори ако со одлука на ЕСЧП е утврдена повреда на човеково право или основна слобода, доколку судијата или претседателот на судот чие право е повредено во рок од 30 дена, но најдоцна во рок од три години од конечноста на пресудата на ЕСЧП поднесе барање

до Советот за повторување на постапката. Оттука, овој став има нејасни рокови во поглед на тоа од кога се смета дека тече субјективниот рок од 30 дена, што е особено проблематично ако се земе големата разлика меѓу субјективниот и објективниот рок.

Член 85 од Законот предвидува дека Советот секоја година со одлука го утврдува ориентацискиот број предмети што треба да ги реши судијата месечно. Сепак, во Законот нема рокови за носење на ориентациската норма, па така во практика неретко се случува таа да биде донесена во текот на годината и да се применува ретроактивно, што претставува посебен ризик од корупција.

2.4. Ризици поради отсуство на процесни гаранции и заштитни механизми

Ризиците содржани во член 14 од овој закон каде што се уредува комисијата за спроведување избори на членови на Советот од редот на судиите се поврзани со член 6 од Деловникот на Судскиот совет, каде што во став 3 е предвидено дека комисијата изготвува финансиски план за потребните средства за спроведување на изборот и го доставува до претседателот на Советот. Исто така, согласно со став 4 од член 6 од Деловникот, комисијата за избор доставува до Советот детално образложен финансиски извештај во рок од пет дена по завршувањето на изборот на член на Советот. Сепак, никаде во законот или Деловникот не е предвидено кој го одобрува, кој го реализира и кој спроведува надзор над извршувањето на финансискиот план. Исто така, не е јасно какви последици сноси комисијата доколку не изготви ваков план, или извештај, ниту, пак, има одредби дали и какви ингеренции има Советот во врска со ваквиот извештај.

Одредбите од член 25 од овој закон предвидуваат дека за избран член на Советот се смета кандидатот што добил најголем број гласови по изборни единици. Меѓутоа, не постојат гарантни механизми, па препорачливо е да се воведе минимален праг на излезност или број на гласови што треба да бидат освоени за да биде избран кандидатот, за да се избегне ситуација каде што се избрани членови со мал број гласови, хипотетички дури и само со сопствениот глас.

Членовите 26 и 27 предвидуваат заштита на избирачкото право на кандидат и на избирач, соодветно, па така тие можат во рок од пет часа по завршувањето на гласањето до комисијата за избори да поднесат приговор за текот на гласањето за член на Совет. Меѓутоа овие одредби не се доволно јасни во поглед на тоа дали може да се поднесе приговор и пред да биде завршено гласањето. Поради тоа, препорачливо е во одредбата да се наведе дека тие можат најдоцна во рок од точно определен број часови да поднесат приговор.

Член 28 од Законот предвидува дека на иста седница на Собранието се врши изборот на членови на Советот по предлог на надлежното работно тело на Собранието од редот на кандидатите што се јавиле на огласот и по предлог на претседателот на државата. Сепак, ваквата одредба е ограничувачка и не ја одразува соодветно ситуацијата ако има предвремен престанок на мандат на некој од членовите, поради што е потребно одредбата да се допрецизира.

Член 34 од овој закон ги предвидува основите за поднесување барање за дисциплинска постапка на член на Советот, каде што е наведено дека тоа може да го направи секој член на Советот, или најмалку 20 судии, што е исклучително висок број судии, особено доколку се има предвид дека член на Советот може да биде избран и со многу помал број гласови. Исто така, постојат недоволно дефинирани основи за одговорност на член на Совет, кои се прилично рестриктивно поставени. Воедно, во случај да одбие да поднесе изјава за имотна состојба или поднесување невината изјава како основ за поднесување барање за дисциплинска постапка за член на Совет, е проблематичен, бидејќи има недоволно регулирана процедура, што претставува ризик

од корупција. Имено, доколку ДКСК го извести претседателот на Советот дека определен член на Советот не поднел изјава за имотна состојба и интереси согласно со законот или дека податоците содржани во изјавата во голема мера се неистинити, претседателот на Советот може да не постапи или да постапи со одложување бидејќи не се предвидени никакви рокови за постапување, или, пак, должност на некој од членовите да иницира постапка. Во поглед на став (2) од овој член, исто како и кај членовите 74, 76 и 77 од ЗС, содржани се два термина што се нејасни од аспект на интенција на законодавецот, ако се имаат предвид значењата на термините што се само теоретски, а не и правно дефинирани.

Во член 35 од Законот што ја уредува постапката за одлучување за поведување дисциплинска постапка, во став (1) ја уредува доставата до засегнатиот член на Советот, па така не е точно дефинирано дали таа се врши на адресата на пријавено живеалиште или престојувалиште, туку содржи нејасен термин „домашна адреса“. Не е јасно по кои правила се води постапката и кои се процесните гаранции што ги ужива член на Советот против кого се води постапката. Ова е особено важно во поглед на предлагањето и прибирањето докази. Исто така, во став (6) од овој член е предвидено дека одлуката за разрешување член на Советот мора да биде донесена со најмалку осум гласа, при што за разрешувањето мора да гласале најмалку двајца членови избрани од Собранието. Забележително е што во целиот текст на законот кога се зборува за членови избрани од Собранието не се референцира на сите членови што ги избира Собранието, туку се прави дистинкција со членовите предложени од претседателот, кои, всушност, ги избира Собранието. Оттука, не е јасно дали во овој случај се мисли на двајца членови од сите што ги избира Собранието, или оние предложени од претседателот се изземени од оваа бројка. Исто така, иако станува збор за гарантен механизам како судиите што се мнозинство во Советот не би доминирале со одлучувањето за разрешување, сепак мора да се има предвид дека воведувањето на ваков двоен праг може да биде ризик од корупција. Воедно, во наведените одредби отсуствува конечен рок во кој мора да се заврши оваа постапка.

Член 47 од Законот предвидува дека Советот избира судија на основен суд од листата на кандидати, доставена од АСЈО што се јавиле на огласот, земајќи ги предвид годината на завршување на обуката и постигнатиот успех, како и резултатите од спроведеното интервју од страна на Советот. Во оваа насока не е јасно кој критериум е поважен – годината на завршување или успехот? Исто така, одредбата предвидува дека Советот спроведува интервју на кандидатите вреднувајќи ги нивните лични и социјални компетенции, при што за интервјуто кандидатите може да добијат најмногу 10 % од вкупните поени. Ова е исклучително висок ризик од корупција бидејќи нема јасни критериуми за оцена, а воедно тоа носи доволно висок број поени што може да направи разлика во конечниот избор.

Одредбите на член 49 се однесуваат на одлуката за избор на судија, каде што е нејасно кога почнува мандатот на судијата, односно од кога се смета дека е избран. Исто така, овој член предвидува дека кандидатот што не е избран има право на жалба до Врховниот суд. Оваа одредба е прилично нејасна, бидејќи Советот за жалба при Врховниот суд е дефиниран во член 72 на овој закон и воопшто не се споменува оваа надлежност на тој совет, што го доведува овој член во колизија со член 72. Исто така, нема други одредби со кои се регулира ова право на жалба или работата на советот. Оттука, не е јасно дали станува збор за истиот совет. Дополнително, член 68 од Деловникот на Врховниот суд зборува само за Совет за жалби против одлуки за разрешување или дисциплински постапки, но не и за Совет по жалба што тука се споменува.

Одредбите на член 50 и член 53 од овој закон воведуваат гарантни механизми за заштита на правата на малцинските етнички заедници, согласно со кои се предвидува дека за избор на судија

во судовите каде што има поголемо малцинство е потребно да има и мнозинство од бројот на членовите припадници на малцински заедници. Оваа одредба во практика може да претставува висок ризик од корупција, бидејќи може да биде предмет на злоупотреби. Имено, постои ризик кандидати што биле високо на листата и биле избрани од мнозинството членови на Советот да не го добиле мнозинството од малцинските заедници и на тој начин да се заобиколи утврдената ранг-листа. Ова е особено висок ризик од корупција доколку се има предвид отсуството на значајни образложенија на гласовите и одлуките на Советот.

Членовите 53 и 54 не содржат одредби што се однесуваат на разрешување судија поротник, па така е нејасно дали поротникот има некакви права во постапка кога се разрешува.

Член 55 од овој закон го уредува престанокот на функција на судија по сопствено барање, меѓутоа нема доволно утврдени процедури со прецизирани рокови, што може да е ризик од корупција, особено ако по барањето на судијата не се одлучува со цел од судијата да се издејствува постапување во одредена насока.

Во член 64 што се однесува на прибавувањето податоци и докази што се од интерес за утврдување на состојбата во врска со барањето за утврдување одговорност од страна на комисијата на известители, нема јасни критериуми кога доказите мора да ги достави странката, а кога комисијата си прибавува по должност и дали таа може да одбие да прибави одредени докази. Исто така, нејасно е што ако рокот во кој треба да се достават податоците е неразумен или пречекорен. Дотолку повеќе, нејасно е што ако поради ваквото доцнење се пречекорени одредбите за роковите на постапките содржани во Деловникот за работа на Судскиот совет. Во таа смисла, постои надворешен судир на одредбите со ЗКП и ЗЈО.

Член 72 од овој закон го уредува правото на жалба на одлуката за дисциплинска мерка, па така главните ризици во овој дел се однесуваат на нецелосно дефинирани одредби. Во поглед на став (3) од овој член, не е јасно дали жалбениот совет одлучува само за постапката и доколку да, зошто тој не може да се впушти во оценка на материјалната одлука. Ова поставува прашања за целисходноста на постапката, но и за постоењето ефикасен правен лек и ефективна судска заштита. Во став (5) на овој член е наведено дека Советот задолжително ги почитува упатствата на жалбениот совет доколку е утврдена повреда на постапката, но не е јасно кои се гаранциите дека Советот ќе се придржува до оваа одредба.

Во одредбата на член 103 од Законот што го уредува Центарот за ИКТ во Советот, во став (2) не се предвидени правила за реплицираната база. Воедно, во текстот на Законот никаде не се споменува дека Советот може да ја користи оваа база за остварување на работните задачи, така што овозможувањето таа база да се користи од Советот без назначување точно за што и во кои постапки може да се користи, претставува ризик од корупција, бидејќи базата содржи податоци од судскиот информатички систем, односно од конкретни предмети. Репликацијата на базата е заради сигурност, па користење на оваа база може да предизвика оштетување или губење податоци што е спротивно на целта заради која е направено реплицирањето.

3. Анализа на одредбите од Законот за јавното обвинителство и дел од подзаконските и општите акти што произлегуваат од Законот за јавното обвинителство

Наслов: Закон за јавното обвинителство („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 42/2020).

Осврт на барањето: Со ЗЈО се уредуваат основањето, надлежноста, организацијата, функционирањето и укинувањето на јавното обвинителство, основите и постапката за именување и разрешување на Јавниот Обвинител на Република Северна Македонија, основите за престанок на функцијата Јавен Обвинител на Република Северна Македонија, основите за избор, разрешување и дисциплинска постапка на јавните обвинители, основите за престанок на функцијата јавен обвинител, како и други прашања во врска со работата на јавното обвинителство, вклучително и правата и обврските на јавните обвинители, како и начинот на евалуација и вреднување на нивната работа. Јавното обвинителство како единствен и самостоен државен орган што ги гони сторителите на кривични дела и на други со закон утврдени казниви дела и врши и други работи утврдени со закон е централен орган во борбата против криминалитетот и неговата основна и примарна цел е успешна реализација на кривичната правда преку заштита на јавниот интерес и правата и слободите на граѓаните.

Разгледани / консултирани материјали:

1. Устав на Република Северна Македонија
2. ЗСКСИ („Службен весник на РМ“ бр.12/2019)
1. ЗЈО („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 42/2020)
2. Правилник за оценување на работата на јавните обвинители („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 314/2020)
3. Правилник за дополнување на Правилникот за оценување на работата на јавните обвинители („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 188/2024)
4. Правилник за утврдување на начинот на вршење на надзор над работата и постапувањето на јавните обвинителства („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 6/2021)
5. Правилник за формата и содржината на образецот и постапката за издавање и одземање на легитимација на јавните обвинители и членовите на Советот на јавните обвинители („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 6/2021)
6. Правилник за формата и содржината на образецот и постапката за издавање и одземање на легитимација на јавните обвинители и членовите на Советот на јавните обвинители („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 114/2021)
7. Правилник за начинот на спроведување на постапка за утврдување на одговорност на јавен обвинител за сторена дисциплинска повреда („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.114/2021)
8. Правилник за класифицирани информации („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 190/2021)
9. Правилник за внатрешно работење на јавните обвинителства („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.190/2021)
10. Правилник за начинот на доделување стипендија на јавните обвинители („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 217/2021)
11. Правилник за предлагање, размена и упатување на јавен обвинител во институции, агенции, тела или канцеларии на ЕУ или други меѓународни организации, институции, тела, мисии и проекти („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 217/2021)
12. Правилник за изгледот и начинот на носење на тогата („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 250/2021)

13. Правилник за начинот на распределба на предметите во јавните обвинителства преку системот за електронска распределба на предметите („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 31/2022)
14. Правилник за примање и располагање со подароците и евиденција за примени подароци на јавните обвинители при протоколарни настани („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.189/2023)
15. Правилник за предлагање и упатување на јавен обвинител за врски на Република Северна Македонија во Европавда („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 188/2024)
16. Етички кодекс на јавните обвинители во Република Северна Македонија („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.114/2021)
17. Кривичен законик („Службен весник на РМ“ бр. 37/1996, 80/1999, 4/2002, 43/2003, 19/2004, 81/2005, 60/2006, 73/2006, 7/2008, 139/2008, 114/2009, 51/2011, 135/2011, 185/2011, 142/2012, 166/2012, 55/2013, 82/2013, 14/2014, 27/2014, 28/2014, 41/2014, 115/2014, 132/2014, 160/2014, 199/2014, 196/2015, 226/2015, 97/2017 и 248/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.36/2023 и 188/2023)
18. Закон за меѓународна соработка во кривичната материја (*) („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.77/2021)
19. ЗКП („Службен весник на РМ“ бр. 150/2010, 100/2012, 142/2016 и 198/2018)

ЗАКЛУЧОК

По извршената анализа на ЗЈО, подзаконските и општите акти што произлегуваат од него, се наиде на недостатоци што може да продуцираат ризици од корупција. Недостатоците можат да се категоризираат во следниве категории:

- 3.1. Ризици во однос на подетално уредување на одредени процедури поврзани со користењето на дискреционите овластувања
- 3.2. Ризици од аспект на недоволно уредени постапки или неуредени постапки
- 3.3. Ризици поврзани со употреба на недоволно јасни и дефинирани термини
- 3.4. Ризици поврзани со начинот на утврдување на роковите
- 3.5. Ризици со утврдување на прецизни и објективни критериуми за поодделни ситуации
- 3.6. Ризици поради постоење надворешен судир со други закони.

Првичните забелешки на ЗЈО се нотираат уште во член 1 каде што таксативно не се опфатени сите прашања што ги регулира овој закон, особено прашањето за правата и обврските на јавните обвинители, како и постапката и критериумите за оценка на работата на обвинителите. Со ова се остава простор овие прашања да бидат уредувани со други закони и подзаконски акти, со што може директно да се влијае врз независноста на јавните обвинители и претставува првичен и основен ризик фактор од корупција.

Имајќи ја предвид хиерархиската поставеност на јавното обвинителство, особено е обрнато внимание на одредбите што даваат можност за заобиколување на стварната и месна надлежност на јавното обвинителство, како и одредбите што креираат правна можност и механизми за сугестии во работата на јавните обвинители. Оттука, првично како проблематично се наметнува постоењето на субординација како принцип на работа во обвинителството, регулиран во член 3 од Законот. Во однос на овој член постои внатрешен судир на став (1) и залагањето за принципот на субординација со став (3) и независноста и самостојноста на јавните обвинители. Имено, субординацијата како принцип на изразена хиерархија против која не се дозволени правни

лекови и која имплицира на зависност на јавните обвинители од мислењата и препораките на хиерархиски повисоките степени, е спротивна на самостојноста на јавните обвинители, особено во ситуација кога за јавните обвинители што не се согласуваат со мислењето и препораките на хиерархиски надредените не се предвидени правни механизми за изземање од постапување.

Особено внимание е обрнато на критериумите и на постапката за оцена на работата на јавните обвинители, во рамките на законските одредби е утврдена најголема недореченост и потреба од дополнителни разјаснувања како на употребените термини, така и на постапките.

3.1. Ризици во однос на подетално уредување на одредени процедури поврзани со користењето на дискреционите овластувања

Во член 14 од овој закон се остава простор за дискреционо одлучување на јавниот обвинител на Република Северна Македонија во делот на давање согласност за распоредот на обвинители во специјализираното полициско одделение на ОЈО ГОКК. Во овој контекст, проблематично е барањето согласност од Јавниот Обвинител на Република Северна Македонија за распоредување обвинители во ова одделение. Во услови кога обвинителите за својата работа одговараат примарно пред шефот на ОЈО ГОКК, кој е надлежен за оцена на нивната работа и во услови кога законодавецот предвидел повисока автономија на ова јавно обвинителство, не е јасна интенцијата за добивање согласност од државниот јавен обвинител за распоредување обвинители во оваа одделение. Доколку се земе предвид дека не се пропишани дополнителни критериуми кога државниот обвинител би можел да одбие да даде согласност и како ќе се постапува доколку државниот обвинител не даде согласност, јасно е дека оваа одредба содржи високи дискрециски овластувања што во себе носат ризик од нееднаква примена на законите и субјективно постапување, без притоа да бидат пропишани превентивни механизми.

Со член 23 став (5) од Законот е уредено дека Јавниот Обвинител на Република Северна Македонија по барање на јавен обвинител од јавно обвинителство, може да овласти јавен обвинител во друго јавно обвинителство да презема определени дејства заради побрзо и поефикасно извршување на дејствата. Вака даденото овластување е широко поставено и во основа е дискреционо овластување преку кое може на легален начин да се заобиколат одредбите за стварна и месна надлежност на јавното обвинителство. Затоа ова прашање е од висок ризик и треба да бидат определени дополнителни гаранции и правила за ваквото постапување, како и право на правни лекови против одлуките на обвинителот до евентуално проширен колегиум на Јавното обвинителство на Република Северна Македонија или до СЈО и слично.

Согласно со одредбите на член 26, Јавниот Обвинител на Република Северна Македонија има дискреционо овластување за времено упатување на јавни обвинители од едно во друго јавно обвинителство. За временото упатување на јавен обвинител не се предвидени превентивни механизми од аспект на спречување судир на оваа одредба со надлежноста на Советот да избира јавни обвинители во одредени јавни обвинителства, нема критериуми по кои се одлучува за времено упатување и постои ризик оваа одредба да се користи како форма на мобинг врз одредени обвинители. Дополнително, вака наведената одредба не гарантира дека јавниот обвинител ќе се упати во јавно обвинителство од ист степен, па постои ризик да се упати виш јавен обвинител во основно јавно обвинителство, без за тоа да постојат дополнителни критериуми и гаранции (на пример, согласност од вишиот јавен обвинител и слично).

Со член 29 му е дадено е дискреционо овластување на Јавниот Обвинител на Република Северна Македонија за преземање кривично гонење и вршење одделни работи за кои е надлежен виш

јавен обвинител или основен јавен обвинител или да ги овласти да водат постапка по одделни предмети или да вршат определени работи од надлежност на друг јавен обвинител. Во овој член постои недостиг од превентивни механизми, односно не се предвидени посебни критериуми и постапка за реализација на оваа диспозиција на државниот јавен обвинител. Во став (3) од овој член е спорна ситуацијата што доколку надзорот констатира дека роковите се испочитувани, а надзорот покаже дека нестручно се постапувало и шефот на ОЈО ГОКК знаел за тоа и бил дел од таквото постапување. Според тоа, потребни се дополнителни превентивни механизми што ќе овозможат предметот да се преземе и да продолжи пред друг јавен обвинител и во вакви ситуации. Вишите јавни обвинители хиерархиски се со друга надлежност и немаат генерална одговорност како државниот јавен обвинител за ефикасност на истрагите и постапките на кривичен прогон. Можноста да преземат гонење според став (4) од овој член и со тоа и дејства во прв степен или да прераспределуваат предмети без постапка (а тука нема превентивен механизам од типот ако кон јавниот обвинител што го презема гонењето е отворена дисциплинска постапка и сл.), претставува висок ризик од корупција бидејќи ја заобиколува надлежноста поставена со закон и директно влијае врз исходот на постапките. Со став (5) на истиот член не е опфатено начелото на ефективност, кога заради континуитет и ефикасност во постапување, ќе треба да се додели предмет на истиот обвинител што постапувал по предметот. Согласно со законот, тоа е можно само по член 23 став (5), по барање на шефот на јавното обвинителство. Доколку шефот не достави вакво барање, државниот јавен обвинител нема механизми за да спречи неефикасност и долго траење на постапките, па ваквата неможност носи посебни ризици од корупција. Дополнително, не е предвидено во која постапка ќе се утврдува нестручно и несовесно работење на јавен обвинител, односно дали е тоа во постапката за надзор или не, па оттука е спорно кој и кога ќе го утврди ова, како и дали и какви превентивни механизми би биле применливи – право на правен лек и слично.

Во член 33 од Законот, одредбата на став (5) предвидува дискреционо овластување за јавниот обвинител од аспект на одобрение за водење дисциплинска постапка и одобрението што се бара во овој став е ризик од корупција, особено бидејќи нема критериуми кога јавниот обвинител мора или може да одобри, а кога мора или може да одбие водење дисциплинска постапка. Дополнително, дисциплинската постапка не ја исклучува кривичната одговорност и едно лице може да е и дисциплински и кривично одговорно за ист настан бидејќи кривичната одговорност сама по себе нема во секој случај импликации врз работниот однос на сторителите.

Согласно со член 34, јавното обвинителство се грижи за законитоста на мерките и дејствата преземени во предистражната постапка и врши надзор над почитувањето на човековите права од страна на овластените службени лица од член 33 став (2) од овој закон. Во отсуство на прецизни одредби во однос на времето, начинот и местото на вршење на надзорот, вака наведената одредба овозможува дискреционо овластување на јавниот обвинител за вршење надзор. Со оглед на тоа дека попрецизни одредби за надзорот нема ниту во подзаконските акти, се остава простор јавниот обвинител да може да го користи правото на надзор како форма на притисок и влијание врз работата на одделни полициски службеници.

Во однос на одредбите на постапката за оценување на јавните обвинители, со одредбата на член 50 е утврдено дека начинот на бодување и износот на бодовите по одделни критериуми согласно со член 46 став (1) од овој закон ќе бидат пропишани со Правилник донесен од Јавниот обвинител на Република Северна Македонија. Вака наведената одредба овозможува широка диспозиција на државниот јавен обвинител без предвидени дополнителни гаранции и утврдена постапка за креирање на бодувањето. Споредбено со начинот на оценување на судиите, бодувањето е определено со ЗС со што се ограничува диспозицијата во бодувањето. Оттука, се

оценува дека истиот пристап би бил соодветен и за оценување на јавните обвинители. Со член 56 законодавецот го уредил носењето задолжителни општи писмени упатства, што е широка диспозиција што остава простор за корупција, дотолку повеќе што не е пропишана постапка за носење на овие упатства (на пример, обезбедување податоци и информации за прашањето регулирано со упатството, на пример, нееднаква практика и слично).

Со одредбата на член 71 став (2) од Законот е утврдено дека јавен обвинител може да изведува настава на високо образовните институции од јавнообвинителската област и да учествува во научни и стручни проекти од таа област по претходно дадена согласност од Јавниот обвинител на Република Северна Македонија, а Јавниот обвинител на Република Северна Македонија по претходно дадена согласност од СЈО. Во вака наведената одредба се овозможува дискреционо одлучување на државниот јавен обвинител за давање согласност на јавен обвинител за учество во научни проекти. Воедно, недостасуваат критериуми во кој случај државниот јавен обвинител може да одбие да даде согласност за да се избегне нееднаква примена на одредбата.

3.2. Ризици од аспект на недоволно уредени постапки или неуредени постапки

Во член 8 став (2) е уредено прашањето за пристапот до информации за состојба со криминалитетот и другите прашања од општо значење на јавното обвинителство. Овие прашања не се уредени со ниту еден друг закон, иако во текстот на законот е наведено дека овие информации треба да се обезбедат согласно со закон. Со оглед дека процесните закони, т.е. ЗКП го уредува прашањето на доверливост на предистражните и истражните постапки на конкретни предмети, останува нејасно на која законска одредба се референцира со наведената одредба.

Во член 19 од Законот постојат недоволно дефинирани процедури за неколку прашања од аспект на надлежноста на Стручниот колегиум. Така, не е уредено кој го носи планот и методот за преглед на работата на јавните обвинителства, кои се составни елементи и слично. Имено, ова прашање никаде не е уредено, а се споменува во законот, па остава простор за широко субјективно толкување и различна примена. Колегиумот е регулиран само со овој закон и дискутабилно е кои други прашања би биле предмет на разгледување, освен оние наведени во став (2) од овој член. На ваков начин се остава простор со подзаконски акти да се прошири надлежноста на колегиумот, кој е еден од механизмите за спроведување на принципот на хиерархија и е од висок ризик бидејќи овозможува воведување правен механизам за влијание врз одлуките на јавните обвинители.

Воедно и во став (2) од овој член со кој се уредува дека колегиумот избира член на комисијата за утврдување одговорност, постои регулаторен ризик бидејќи отсутствуваат одредби со кои се уредува постапката. Така, нејасно е кој дава предлог за член на комисијата за утврдување одговорност, со кое мнозинство се носи одлуката, колкаво мнозинство присутни треба да има колегиумот за да расправа за ова прашање, кој сè може да биде член на оваа комисија и сл.

Со член 20 се уредени прашањата за кои може да се расправа на проширен колегиум, но тие се широко поставени, па произлегува дека проширен колегиум може да се одржи за што било, вклучително и за конкретни предмети, што претставува ризик од корупција.

Член 22 уредува дека предлозите, мислењата, забелешките и сугестиите на колегиумот ќе се сметаат за усвоени ако се прифатени од мнозинството јавни обвинители во тоа јавно обвинителство и од јавниот обвинител на тоа јавно обвинителство. Во вака наведената одредба постои недоволно утврдена процедура од аспект на следново: најнапред, нејасна е природата на мислењата, односно дали тие се од задолжителен карактер или не, што повлекува нивното

непочитување, а нема ниту предвидено превентивни механизми, како, на пример, издвојување мислење на јавни обвинители доколку не се согласуваат со предлогот, а во смисла на почитување на нивната самостојност и независност согласно со член 3 став (3) од овој закон, како и изземање на јавните обвинители од постапување по предмети за кои со колегиумот имаат различно мислење.

Со член 24 се утврдува дека јавно обвинителство се основа и се укинува со закон. Посебен регулаторен ризик е тоа што при распределување на јавен обвинител во случај на укинување на јавното обвинителство, законодавецот не дава гаранции кога може да биде распореден на понизок степен (пополнетост на места во обвинителства со ист степен и слично) и во кои случаи вака би се постапувало. Дискреционото овластување е широко поставено, без објективни и мерливи критериуми што може да доведе до злоупотреби и нееднаква примена во практиката. Во став (4) од овој член е пропишано дека во случај на укинување на јавното обвинителство, наредбите за ангажирање истражители во тоа обвинителство престануваат да важат и истражителите се враќаат во институцијата од која се упатени. Со вака наведената одредба не се опфатени истражителите вработени во тоа јавно обвинителство што се укинува. Автоматското враќање на истражителите без да се евалуира потребата од нивно ангажирање во другите истражни центри остава простор и ризик од корупција, при што останува отворено прашањето кој јавен обвинител ќе ги отповика наредбите за ангажирање на истражителите во истражниот центар на обвинителство што се укинува. Со став (5) на овој член е уредено дека финансиските средства, преземените обврски, договорите и побарувањата и целокупниот недвижен и подвижен имот од јавното обвинителство што се укинува преминуваат на Јавното обвинителство на Република Северна Македонија. Одредбата треба соодветно да се однесува и на јавното обвинителство што по сила на закон престанува да постои.

Во одредбите на член 25 од Законот не се таксативно наброени надлежностите на шефовите на јавните обвинителства, а истото важи и за Правилникот за внатрешно работење на јавните обвинителства, што остава простор за широко толкување и злоупотреби, а воедно поради недостиг на правен основ се намалува и просторот за утврдување нивна одговорност. Во таа смисла, нејасно е дали шефот на јавното обвинителство може да работи предмети или не и по кои критериуми се раководи кога ја носи оваа одлука, како и тоа на кој начин му се распоредуваат предмети во работа доколку одлучи да работи по предмети. Дополнително, во наведениот член не е предвиден прецизен рок во што мора да биде донесен годишниот распоред за работа. Во рамките на утврдените ризици во наведените одредби, недостасуваат и дополнителни гарантни механизми за избор на замениците, како, на пример, да биде лице што не е дисциплински казнувано или лице што има минимум искуство во обвинителството каде што се избира за заменик итн. Во однос на одредбата од став (3) на овој член, при определување вршител на должност, не се предвидени критериуми по кои Советот на јавните обвинители ќе се раководи доколку повеќе обвинители ги исполнуваат условите, па се остава простор за фаворизирање на одредени јавни обвинители. Истата забелешка се однесува и за определување вршител на должност Јавен обвинител на Република Северна Македонија, бидејќи и во овој случај не се предвидени дополнителни превентивни механизми, како, на пример, позитивна оценка или определен стаж во Јавното обвинителство на Република Северна Македонија ниту, пак, се дефинирани критериуми што мора Советот да ги земе предвид при именување вршител на должност. Во оваа насока не е предвиден ниту рок во кој СЈО носи одлука и нема превентивни механизми што ќе овозможат непречено функционирање на јавното обвинителство во случај кога Советот нема да донесе одлука (на пример, ако Советот не назначи вршител на должност, најстариот член на Советот да ја преземе работата итн.).

Член 26 од Законот го уредува временото упатување на јавни обвинители поради зголемен обем на работа или поради намалување на заостаток од нерешени предмети. Во суштина, законодавецот не прави разлика за времено упатување со согласност и без согласност на јавниот обвинител што се упатува, како што е тоа случај во ЗС, а воедно не прави разлика на постапката за упатување со или без согласност, па оттука не е јасно која е разликата во постапување за двата поодделни случаја и дали ако јавниот обвинител даде согласност, може да биде упатуван без ограничувања. Ваквата нејасност создава ризик од нееднаква примена на законот. Во овој дел недостасуваат и превентивни механизми од аспект на тоа дека јавен обвинител што одбил да даде согласност и бил упатен без согласност, потоа не може недавањето согласност да му се зема како негативен аспект при оценка на неговата работа / унапредување.

Член 28 го уредува надзорот над вршењето на јавнообвинителската функција. Во овој член не се предвидени превентивни механизми од типот на законско уредување на видовите надзор (редовен - колку често, вонреден - во кои ситуации), односно согласно со став (4) на овој член, начинот на вршење на надзорот се утврдува со правилници што ги донесува СЈО, каде што член е државниот јавен обвинител. Имајќи ги предвид надлежностите за спроведување на надзорот, ваквото уредување на надзорот претставува ризик од корупција. Со став (3) на овој член е утврдено дека надзорот над управното работење над јавното обвинителство го врши јавниот обвинител на Република Северна Македонија. Вака наведената одредба е целосно нејасна, односно не е јасно дали Јавниот обвинител на Република Северна Македонија е надлежен за вршење на надзор над управното работење на сите јавни обвинителства или само на Јавното обвинителство на Република Северна Македонија.

Со член 31 од Законот се утврдени надлежностите на јавниот обвинител во остварувањето на функцијата на гонење на сторителите на кривични дела и прекршоци. Притоа, недостасува одредба за тоа кои се овластувањата и одговорностите на јавниот обвинител на кого му се доверени раководни задачи – шефови на јавни обвинителства/одделенија. Воедно, во дел од алинеите на овој член не е прецизирано во кои случаи така се постапува, иако е наведено „согласно со законот“, па е неопходно соодветно усогласување. Општата одредба „врши други работи согласно со законот“ е ризик од корупција бидејќи не е дадено ограничување на овие овластувања: дали јавниот обвинител смее начелно да излегува од процесни овластувања повикувајќи се на оваа одредба и ако да, во кои ситуации (во практиката има вакви појави, па целесходно е да се адресираат во закон, а не да се остава простор за субјективно постапување).

Член 33 од Законот уредува за што е надлежно да постапува специјализираното одделение за гонење кривични дела извршени од лица со полициски овластувања и припадници на затворската полиција. Заради усогласување со став (1) од истиот член, во алинеја 2 треба да се прецизира на кои лица се однесува надлежноста: дека тука исто се мисли на лица со полициски овластувања и припадници на затворска полиција. Во спротивно, ваквата недореченост остава простор за субјективно толкување и претставува ризик од корупција. Дополнително, алинеја 2 од став (1) на овој член треба да ја опфати секоја злоупотреба направена додека лицето со полициски овластувања и припадник на затворска полиција е во работен однос за да се избегне практиката за отворање боледување или земање одмор со цел да се избегне постапување од јавното обвинителство. Така, наведената одредба треба целосно да се ревидира за да се избегне нееднакво постапување и да се задржи смислата на посебната надлежност. Во став (3) од овој член е утврдено дека јавниот обвинител во Специјализираното одделение за гонење кривични дела сторени од лица со полициски овластувања и припадници на затворската полиција, надвор од случаите предвидени во став (1) на овој член, по службена должност поведува постапка за оценување на основаноста за употреба на огнено оружје, како и употреба на сила или средства

за присилба што има како последица смрт или тешка телесна повреда од лицата од став (2) на овој член. Во одредбата нема превентивни механизми за нејзино исполнување. Имено, нејасно е како јавниот обвинител ќе дознае за овие околности кога законодавецот не предвидел обврска на сите надлежни органи каде што овие лица се вработени да го известат јавниот обвинител за сите ситуации во кои овие лица биле инволвирани, а настапила ваква последица. Овој недостиг од превентивен механизам претставува ризик од корупција. Дополнително, никаде не е уредена структурата на Специјализираното одделение за гонење кривични дела сторени од лица со полициски овластувања и припадници на затворската полиција, па одредбата од став (4) согласно со која за случаите од став (3) на овој член јавниот обвинител го известува раководителот на Специјализираното одделение, е дискутабилна од аспект на тоа што доколку само еден обвинител е член на одделението и кој тој би известил за ваквите околности. Оттука, потребно е допрецизирање на овој член со превентивен механизам што би ја дефинирал структурата на одделението, од аспект дека тоа мора да има најмалку 2-3 обвинители и да се уреди начинот на определување на бројот на јавни обвинители во одделението итн.

Со член 38 е утврдено дека стручност и квалитет во одлуките, правните лекови и друга писмена значи правилна примена на Уставот и законите на Република Северна Македонија, меѓународни договори ратификувани согласно со Уставот, практиката на ЕСЧП и други прописи, правилен однос кон донесувањето и изготвувањето на јавнообвинителските одлуки, нивното застапување, говорничка умешност и вештина и способност за правно аргументирање и резонирање во постапката пред надлежните судови, некоментирање предмети во јавност и чување како тајна она што јавниот обвинител го дознава во вршењето на функцијата. Притоа, некоментирањето предмети во јавност е неусогласено со обврската за транспарентно работење на јавните обвинители утврдена во член 8 од овој закон. Дополнително, недостасуваат критериуми и скала според која ќе се цени прагот на исполнетост на овој критериум (на пример, процент на предмети во кои е задоволен овој критериум и слично).

Согласно со член 40 став (1), совесно работење значи работење согласно со законите и почитување на задолжителните општи писмени упатства, како и почитувањето на роковите. Вака наведената одредба е недоречена, бидејќи останува нејасно како се утврдува работење согласно со законите, односно дали прагот на прифатливост е јавниот обвинител да не е дисциплински или кривично казнуван. Дополнително не е предвидено кој, на кој начин и во која постапка треба да го утврди непочитувањето на задолжителните упатства, а не е прецизно наведено ниту кои рокови се бара да бидат испочитувани (процесни, инструктивни во упатствата и слично). Недоволното уредување на ова прашање остава простор за различно толкување и субјектна примена на одредбата.

Со член 41 е пропишано дека углед и етичност достојни за функцијата значи достоинственост и авторитет во средината каде што јавниот обвинител работи и живее и придржување кон Етичкиот кодекс на јавните обвинители. Притоа, не е јасно како се цени почитувањето на етичкиот кодекс, односно дали доколку нема постапки пред Етичкиот совет, ова се цени по автоматизам, дали во постапката за оцена се вршат дополнителни проверки итн. Во одредбата не е утврдена постапка за процена на исполнетоста на овој критериум.

Со член 42 е пропишано дека соработка и однос спрема странките и другите вработени во обвинителството значи професионален, прецизен и достоинствен однос кон учесниците во постапката, во односите во јавното обвинителство и односите со сите други органи и организации со кои, согласно со законите, јавниот обвинител е овластен да комуницира и да соработува и да го поддржуваат стручното усовршување и професионалното напредување на

колегите. Во одредбата не е пропишан начинот на утврдување на овој критериум и како се евалуира ваквото однесување на јавните обвинители (на пример, дали се спроведуваат анкети и слично). Дополнително, постои недореченост во однос на тоа како јавниот обвинител треба да го поддржува стручното усовршување на колегите. Ваквите општи формулации содржат ризик од различно толкување и нееднакво постапување.

Член 44 од Законот уредува дека организаторски способности значи поседување способности за раководење со јавното обвинителство или одделенијата во јавното обвинителство и креирање односи за успешно и ефикасно извршување и усовршување на целокупната работа во јавното обвинителство. Во однос на способностите за раководење со јавното обвинителство или одделенијата во јавното обвинителство, недостасуваат параметри по кои оваа способност на јавниот обвинител се оценува, односно дали тоа се цени преку зголемен процент на успешност, намален заостаток на предмети итн.

Согласно со член 45, оценувањето на работата на јавните обвинители се врши со непосреден увид во предметното постапување, месечни извештаи, преку непосреден разговор со јавниот обвинител што се оценува, разгледување претставки, поплаки или пофалби за неговата работа што се регистрираат во професионалното досие за секој обвинител. Во вака наведената одредба не се опфатени сите дејства што се неопходни за евалуација на сите критериуми. На пример, односот со колегите не може да се утврди преку ниту еден од наведените начини, па очигледно не може со предвидените начини да се оценат сите параметри релевантни за градење оцена на јавниот обвинител.

Со одредбата на член 46 став (3) од Законот е утврдено дека цел на оценувањето е да се согледаат проблемите што ги има јавниот обвинител во вршењето на функцијата, да се разгледаат можностите за нивно надминување, како и за исполнување на критериумите за негово напредување. Притоа, во одредбата постои недореченост во смисла на тоа дали дефинирањето на целта на оценувањето значи дека постапката за оценување не може да биде основ за дисциплински постапки.

Со член 47 од овој закон се наведени податоците што се утврдуваат со непосреден увид во предметното работење на јавните обвинители. Во одредбата на овој член недостасува податокот за број на решени предмети надвор од законски рокови, а во однос на алинејата 4 не се предвидени критериуми ниту е пропишан начинот на кој се утврдува квалитетот на постапувањето на јавниот обвинител.

Согласно со член 48, организаторската способност на јавните обвинители на јавните обвинителства, односно на раководителите на одделенијата во јавните обвинителства, како и нивната способност за градење углед и авторитет на јавното обвинителство и способност за воспоставување и одржување коректни и здрави односи, се утврдува со увид во уписниците од административно управен карактер, со непосредно извршен разговор со јавниот обвинител, односно раководителот на одделението, увид во извештаите од извршените контроли и надзори над работењето на јавното обвинителство со кое раководи, како и годишните извештаи за ефикасноста во извршувањето на јавнообвинителската функција. Од аспект на транспарентност и партиципативност, во наведената одредба не се опфатени сите начини неопходни за целосно утврдување на оцената на организаторската способност на јавните обвинители, односно тоа може да се стори и со анкети на вработени, увид во јавно објавени извештаи на организации за ефикасност на јавните обвинители и слично.

Во однос на постапката за повторно оценување на јавните обвинители, со одредбите на член 51 од Законот е утврдено дека примерок од одлуката за оцена на работата на јавниот обвинител се доставува до СЈО, до јавниот обвинител на кого се однесува оценката и до Јавниот обвинител на Република Северна Македонија. Притоа, не е утврдено местото на кое се доставува оценката на јавниот обвинител, ниту, пак, е уредено што се смета за уредна достава.

Со член 53 е уредена постапката во која СЈО донесува одлука по писмен приговор поднесен од јавен обвинител што е незадоволен од оценката што ја добил. Притоа, не е уредено прашањето што доколку Советот не донесе одлука по приговор, односно недостига превентивен механизам што би овозможил избегнување на ваква ситуација. Воедно, недостасуваат дополнителни гаранции во делот на правилата на постапување на Советот од типот „според критериуми и постапка утврдени со овој закон“, што остава простор за злоупотреби.

Со член 54 се уредува обврската секое јавно обвинителство да изготвува годишен извештај за својата работа. Во одредбите на овој член не се предвидени последици во случај на недоставување или неизготвувањето на извештајот, ниту, пак, одредбите прецизираат од каде се црпат податоците за извештајот.

Со член 55 став (1) е утврдено дека Јавниот обвинител на Република Северна Македонија го поднесува до Собранието годишниот извештај за работата на сите јавни обвинителства од член 54 став (4) од овој закон и за состојбата со криминалитетот во државата. Во вака наведената одредба не е прецизирано што се случува по приемот на извештајот во Собрание, односно дали Собранието задолжително расправа или не, какви одлуки може да донесе Собранието по повод извештајот, кои се последиците од тие одлуки итн.

Член 56 од Законот ги уредува посебните општи писмени упатства. Во став (4) има забрана за носење упатство спротивно на овој член, но притоа не е уредено што доколку сепак се донесе вакво упатство. Исто така, недостасува превентивен механизам дека упатствата спротивни на оваа забрана јавните обвинители не се должи да ги применуваат или, пак, дека може да иницираат постапка пред СЈО да оцени дали со упатството се нарушува независноста на јавните обвинители од аспект на постапување по конкретен предмет.

Согласно со член 57, заради непрекинато извршување на функцијата, во јавното обвинителство се организираат дежурства на јавните обвинители. Притоа, нема никакви критериуми за распоредот и времетраењето на дежурствата, а нема одредби ниту за периодот кога се прави распоредот, каде се доставува. Со вака наведените одредби на овој член, постои можност едни исти обвинители да се постојано дежурни, што претставува ризик од корупција.

Одредбите на член 62 од овој закон ги уредуваат посебните услови за избор на Јавен обвинител на Република Северна Македонија, за јавен обвинител во Јавното обвинителство на Република Северна Македонија, за виш јавен обвинител на Вишото јавно обвинителство, за јавен обвинител во Вишото јавно обвинителство, јавен обвинител на Основното јавно обвинителство за гонење организиран криминал и корупција, основен јавен обвинител во ОЈО ГОКК, основен јавен обвинител на Основно јавно обвинителство и јавен обвинител во Основно јавно обвинителство покрај условите утврдени во член 61 од Законот. Имено, опфатот на наведените одредби не е еднаков за сите, односно ја исклучува категоријата јавни обвинители на кои работниот однос им мирува од аспект на можностите за нивно унапредување. Оттука, неопходно е дополнување на одредбите на начин што ќе се утврди правото на избор на јавен обвинител во повисоко јавно обвинителство и во случај доколку обвинителот бил член на Советот за јавните обвинители или

доколку бил упатен на работа во друга организација, односно му мирувал работниот однос. Во случај на прифаќање на дадената препорака, неопходно е законодавецот да предвиди дали во таквите случаи ќе има исклучок од условите за позитивна оцена и во кои од таквите случаи ќе важи исклучокот.

Во однос на условот јавниот обвинител да е позитивно оценет во последните 4 години, утврден во член 61 став (1) алинеи 2, 3 и 4, постои внатрешен судир со член 36 став (3) од овој закон, кој предвидува дека за избор во повисоко јавно обвинителство се врши вонредно оценување што не се спроведува само по исклучок доколку јавниот обвинител бил позитивно оценет.

Во член 63⁴ став (3), нејасно е дали мислењето на СЈО е од советодавен или обврзувачки карактер. Притоа, не е уредено како ќе се постапи доколку Советот не даде мислење или, пак, даде негативно мислење за дел од кандидатите. Дополнително, во наведениот член недостасуваат одредби за тоа дали може да отфрли кандидатура поради некомплетна документација и дали Советот треба воопшто да го цени тоа. Дискутабилно е какво мислење ќе даде Советот ако кандидатот е судија или во моментот не е јавен обвинител, па не е јасно при давање на мислењето кои критериуми Советот треба да ги земе предвид и што треба да цени. Мислењето на Советот е соодветна противтежа на извршната власт при изборот на јавен обвинител на Република Северна Македонија, но постапката за давање вакво мислење треба да е подетално регулирана.

Во член 64⁵ од ЗЈО постои недореченост, односно не е јасно дали за кандидатите што не ги исполнуваат условите Советот на јавните обвинители носи посебно решение за отфрлање пријава. Дополнително, не е предвиден заштитен механизам - жалба, управен спор и слично. Воедно, кандидатот нема ни право на приговор на негативно мислење, а тоа е услов за Владата да може да го предложи кандидатот за јавен обвинител на Република Северна Македонија. Не се дадени ни критериумите што Советот треба да ги цени, па е оставен широк простор за злоупотреба при спроведување на постапката што ја уредува овој член. Во однос на став (6), кога Советот нема да даде позитивно мислење за ниту еден кандидат и кога постапката ќе се повтори, не е предвиден механизам што би спречил бесконечно повторување на постапката во ситуација Советот постојано да дава негативни мислења за кандидатите.

⁴ Член 63

(1) Јавниот обвинител на Република Северна Македонија, по предлог на Владата на Република Северна Македонија, го именува Собранието на Република Северна Македонија за време од шест години со право на повторно именување.

(2) Јавните обвинители ги избира Советот на јавни обвинители на Република Северна Македонија без ограничување на траење на мандатот под услови и во постапка утврдени со закон.

(3) Советот на јавни обвинители на Република Северна Македонија дава мислење по предлогот на Владата на Република Северна Македонија за именување и разрешување на Јавниот обвинител на Република Северна Македонија."

⁵ Член 64

(1) Собранието на Република Северна Македонија на предлог на Владата на Република Северна Македонија го огласува именувањето на Јавниот обвинител на Република Северна Македонија во „Службен весник на Република Северна Македонија“ и во најмалку два дневни весника од кои еден од весниците што се издава на јазикот што го зборуваат најмалку 20% од граѓаните кои зборуваат службен јазик различен од македонскиот јазик, најдоцна два месеца пред истекот на мандатот или веднаш по упразнувањето на местото. Јавниот обвинител на Република Северна Македонија е должен да ја извести Владата на Република Северна Македонија за истекот на мандатот најдоцна во рок од три месеци пред истекот на истиот.

(2) Рокот за поднесување на пријавите е 15 дена од денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

(3) Советот на јавни обвинители на Република Северна Македонија, на барање на Владата на Република Северна Македонија во рок од 15 дена од денот на приемот на барањето до Владата на Република Северна Македонија доставува образложено позитивно или негативно мислење во писмена форма за сите пријавени кандидати на огласот што ги исполнуваат условите согласно со закон.

(4) Владата на Република Северна Македонија до Собранието на Република Северна Македонија доставува предлог за именување на Јавен обвинител на Република Северна Македонија од пријавените кандидати за кои Советот на јавни обвинители на Република Северна Македонија дал позитивно мислење. За кандидатот што ќе го предложи Владата за Јавен обвинител на Република Северна Македонија, кон предлогот се доставува и мислењето од Советот на јавни обвинители на Република Северна Македонија.

(5) Ако Советот на јавни обвинители на Република Северна Македонија од оправдани причини во рокот од ставот (3) на овој член не достави мислење до Владата на Република Северна Македонија, рокот од ставот (3) на овој член се продолжува уште за 15 дена. Ако и во овој рок Советот на јавни обвинители на Република Северна Македонија не достави мислење, се смета дека мислењето е позитивно.

(6) Ако Советот на јавни обвинители на Република Северна Македонија не даде позитивно мислење за ниту еден од пријавените кандидати Владата на Република Северна Македонија не може да утврди предлог за именување на Јавен обвинител на Република Северна Македонија и ќе му предложи на Собранието да го повтори огласот од ставот (1) на овој член."

Со член 65 од Законот е уредена постапката за избор на вишите јавни обвинители на вишите јавни обвинителства и основните јавни обвинителства на основните јавни обвинителства што ги избира СЈО за време од четири години, од редот на избраните јавни обвинители со право на повторен избор. Со одредбите на став (3) е пропишано дека постапката започнува три месеци пред истекот на мандатот за кој се избрани. Притоа, не се предвидени превентивни механизми што ќе гарантираат исполнување на оваа законска одредба. Со став (4) е уредено дека СЈО со одлука го определува бројот на јавните обвинители во јавните обвинителства и ја спроведува постапката за избор и разрешување на јавните обвинители. Притоа, не се дадени критериуми од кои Советот ќе се раководи при определување на бројот на обвинители по обвинителства, ниту, пак, е пропишана посебна методологија за утврдување на овој број. Истото се однесува и на став (5) за бројот на обвинители во ОЈО ГОКК, односно недостасуваат критериуми и процедура во која се утврдува бројот на обвинители, во смисла на прибавување статистички показатели и слично. Со став (6) е утврдено дека при изборот на јавен обвинител не смее да се врши дискриминација во однос раса, боја на кожа, националност, етничко потекло, религија или уверување, телесна попреченост, пол, родов идентитет, сексуална ориентација и политичко уверување. Во наведената одредба законодавецот не предвидел превентивни механизми, односно не предвидел што во случај доколку е утврдена дискриминација при изборот.

Со одредбите на член 66 се уредува постапката за избор на основен јавен обвинител во ОЈО ГОКК. Во овој член има недостиг на превентивни механизми: не е пропишана процедура што ќе овозможи прво административна селекција на кандидати што исполнуваат услови по закон, со право на жалба, па по завршување на оваа постапка да се продолжи со постапка за избор. Недостасува и постапка како се утврдува кој кандидат е избран во случај кога двајца кандидати имаат ист број гласови. Дополнително, отсутствуваат и критериуми врз основа на кои Советот на јавните обвинители изготвува листа на кандидати што ги исполнуваат условите.

Со член 69 од овој закон се пропишува обврската и начинот на давање свечена изјава на јавниот обвинител пред стапување на функција јавен обвинител. Во одредбите особено е важно да биде уредено прашањето од кога на јавниот обвинител му започнува мандатот, односно од кој момент тој се смета за избран на функцијата: дали по давање свечена изјава или по примено известување за избор од СЈО. Во спротивно, одредбата може да се толкува и да се применува на различен начин, особено од аспект на почитување на роковите за исполнување на обврската на обвинителот како избрано лице да поднесе изјава за имотна состојба и интереси, утврдени со ЗСКСИ.

Со член 74 е уредено дека висината на платата и другите надоместоци на јавниот обвинител се уредуваат со закон и таа не може да биде намалена освен во случаи утврдени со закон. Во однос на прашањето за платите на јавните обвинители, тоа треба да се уредува со закон донесен со исто мнозинство со кој е утврден стандардот за неменливост на платите на јавните обвинители, со цел да се обезбеди поголема правна сигурност при извршување на јавнообвинителската функција.

Со член 75 е утврдено правото на надоместок на трошоци на јавен обвинител, кој по потреба на службата времено е упатен функцијата јавен обвинител да ја врши надвор од местото на живеење или е избран или распореден во друго обвинителство. Неопходно е воведување параметри и критериуми за утврдување на овие надоместоци, со цел да не биде уредувањето оставено на дискреционо одлучување на јавниот обвинител, туку тој да може да ја уреди само постапката за исплата и висината за одделна категорија надоместоци.

Со член 76 став (1) законодавецот предвидел дека јавниот обвинител што нема сопствен стан во седиштето на јавното обвинителство има право на користење соодветен службен стан. Притоа, не е пропишана постапката, ниту е утврдено кој и на кој начин одлучува за правото на јавниот обвинител да користи службен стан.

Можноста Советот да поднесе иницијатива за разрешување на јавниот обвинител на Република Северна Македонија утврдена во став (3) од член 88⁶ е во судир со став (1) од истиот член бидејќи таму Советот дава мислење по предлогот на Владата за разрешување, па постои кумулација на функции кај орган што дава иницијатива и потоа дава мислење, што е ризик од корупција. Во став (6) е нејасна определбата на законодавецот јавниот обвинител на Република Северна Македонија активно да не учествува во постапката, што го става во нееднаква положба со другите јавни обвинители за кои се бара разрешување, кои имаат право активно да учествуваат во постапката.

Со членовите 91 и 92 се утврдени тешки и лесни дисциплински повреди на јавните обвинители. Притоа, законодавецот не утврдил дека повредата на Етичкиот кодекс е дисциплинска повреда ниту ја предвидел како тешка ниту како лесна. Оттука, во одредбите на овој закон недостасуваат санкции доколку јавен обвинител го повреди односно постапи спротивно на Етичкиот кодекс.

Со член 93 е пропишана постапката за утврдување одговорност на јавните обвинители за сторена дисциплинска повреда. Законот е нејасен во делот на поднесување предлог за постапка за утврдување одговорност од страна на вишиот јавен обвинител, односно недостасува појаснување дека тој може да даде предлог само за вишите јавни обвинители од негово подрачје и за основните јавни обвинители од негово подрачје. Од вака наведените одредби произлегува дека вишиот јавен обвинител во едно подрачје може да поднесе предлог за основниот јавен обвинител од друго подрачје, кое не е во надлежност на подрачјето на вишиот јавен обвинител. Дополнително, во став (2) на овој член не е пропишано колку члена треба да се присутни за да работи комисијата за спроведување на постапката, а потребни се и дополнителни гаранции. На пример, јавните обвинители членови на комисијата да се изземат и ако има судир на интерес по кој било основ, како, на пример, претходно постапување, роднински и слични релации итн. Дури и доколку во практика истото се спроведува, сепак треба законски гаранции дека таквото постапување ќе биде воспоставено како стандард. Исто така, овој член не содржи одредби по кои ќе се спроведе постапката: дали и како ќе се постапува по предлогот за докази, дали и кога може да не се прифати изведување на доказите и слично.

⁶ “Член 88

(1) Владата на Република Северна Македонија, по претходно мислење од Советот на јавните обвинители на Република Северна Македонија, до Собранието на Република Северна Македонија поднесува предлог за разрешување на Јавниот обвинител на Република Северна Македонија.

(2) Јавниот обвинител на Република Северна Македонија се разрешува од функцијата јавен обвинител пред истекот на мандатот:

- поради тешка дисциплинска повреда од членот 91 алинеи од 1 до 6 од овој закон ако повредата е сторена со намера или очигледна небрежност по вина на Јавниот обвинител на Република Северна Македонија, без оправдани причини и ако повредата предизвикала тешки последици или

- ако е член во политичка партија.

(3) Иницијатива за разрешување на Јавниот обвинител на Република Северна Македонија може да поднесе Советот на јавни обвинители на Република Северна Македонија, во која ќе ги наведе причините, околностите и фактите од кои се раководел за поднесување на иницијативата.

(4) Владата на Република Северна Македонија предлогот за разрешување на Јавниот обвинител на Република Северна Македонија го доставува до Советот на јавни обвинители на Република Северна Македонија, кој е должен во рок од 15 дена од денот на приемот на предлогот, до Владата на Република Северна Македонија да достави образложено позитивно или негативно мислење во писмена форма.

(5) На седницата на Советот на јавни обвинители на Република Северна Македонија на која се расправа по предлогот на Владата на Република Северна Македонија за разрешување на Јавниот обвинител на Република Северна Македонија не учествува Јавниот обвинител на Република Северна Македонија.

(6) Јавниот обвинител на Република Северна Македонија има право писмено да се произнесе по предлогот од ставот (1) на овој член.

(7) Владата на Република Северна Македонија со предлогот за разрешување задолжително го доставува до Собранието на Република Северна Македонија и мислењето од ставот (4) на овој член.

(8) Ако Советот на јавни обвинители на Република Северна Македонија од оправдани причини во определениот рок не достави мислење до Владата на Република Северна Македонија, рокот од ставот (4) на овој член се продолжува за уште 15 дена. Ако и во овој рок Советот на јавни обвинители на Република Северна Македонија не достави мислење, се смета дека не го поддржува предлогот на Владата на Република Северна Македонија.

(9) Јавниот обвинител на Република Северна Македонија има право да присуствува на седницата на Собранието на Република Северна Македонија и да се произнесе по предлог на Владата на Република Северна Македонија за негово разрешување.”

Со член 94 став (5) е утврдено правото на јавниот обвинител против кого била спроведена дисциплинската постапка да поведе спор пред надлежен суд против одлуката на СЈО со која е изречена мерка разрешување на функцијата. Притоа, законодавецот не ја уредил последицата од водење спор, односно дали со поведување спор се одложува извршувањето на одлуката или не, а воедно и не е прецизно утврдено кој е надлежен суд за поведување спор против наведената одлука.

Со член 95 од Законот се пропишани дисциплинските мерки за лесна и тешка дисциплинска повреда. Притоа, не се пропишани критериуми во кои случаи која мерка ќе се изрече ниту, пак, има одредба што уредува колку пати може да се изрече мерка за лесна дисциплинска повреда, односно по колку изречени мерки за лесни дисциплински повреди секоја наредна повреда ќе се смета за тешка.

Начелно, одредбите од член 96 до член 99 треба да се однесуваат на јавнообвинителската служба и е потребно да се дефинираат сите категории лица што се опфатени во службата. Тука особено треба да се регулира и третманот на истражителите што се привлекуваат низ законот и се зборува за две категории истражители, но нема нивна целосна уреденост.

Прашањето за финансирање, уредено со член 101,⁷ е особено проблематично од аспект на корупција, па иако недоделувањето на бараните минимум средства е исклучок, се стекнува впечаток дека во практика секогаш е правило и за негова примена не се предвидени никакви превентивни механизми. Не се предвидени ниту превентивни механизми за спроведување на усогласувањето на буџетот. Воедно постои и недоволно уредена процедура, односно не се предвидени рокови кога се дефинираат внатрешните критериуми и методологија, со каков акт и што тие треба да содржат, како и дали се доставуваат до Министерство за финансии итн.

Од член 102⁸ не е јасно дали може државниот јавен обвинител да не е согласен со предлогот на ОЈО за ГОКК и што во случај доколку во буџетот инкорпорира помала вредност. Дополнително, не е уредено што доколку тој не се согласи да се бараат дополнителни средства за работа на ОЈО ГОКК, а тоа е неопходно. Вака наведените одредби со нецелосни процедури и недостиг на превентивни механизми што ќе гарантираат имплементација на законската можност

⁷ Член 101

(1) Врз основа на фискалната политика и главните категории за проценетите приходи и расходи, висината на средствата за работа на јавното обвинителство изнесува најмалку 0,4% од Буџетот на Република Северна Македонија за тековната година, доколку со тоа не се нарушува праведната распределба на буџетските средства и не се влијае врз средствата планирани за сите буџетски расходни ставки.

(2) Висината на средствата за работа на јавното обвинителство од членот 100 од овој закон се утврдува врз основа на предлог на Јавниот обвинител на Република Северна Македонија кој го доставува до Министерството за финансии. Средствата од овој став се утврдуваат врз основа на фискалната политика и главните категории за проценетите приходи и расходи и буџетскиот циркулар утврден од Владата на Република Северна Македонија за наредната буџетска година и внатрешните критериуми и методологија утврдени од Јавниот обвинител на Република Северна Македонија.

(3) Предлогот за обезбедување на средства за работа од членот 100 од овој закон содржи процена за редовните и вонредните работи кои ги врши јавното обвинителство, потребниот број на јавни обвинители и јавнообвинителски службеници, како и други показатели кои се битни за утврдување на предлогот за утврдување на износот на средства потребни за работа на јавното обвинителство.

(4) Пред доставувањето на предлогот на Буџетот на Република Северна Македонија до Владата на Република Северна Македонија, министерот за финансии задолжително го усогласува делот на средствата за финансирање на јавното обвинителство со Јавниот обвинител на Република Северна Македонија. Доколку не се постигне согласност, Министерството за финансии доставува извештај кој го доставува до Владата на Република Северна Македонија и до Јавното обвинителство на Република Северна Македонија, а Јавното обвинителство на Република Северна Македонија до Владата на Република Северна Македонија доставува мислење по извештајот на Министерството за финансии.

(5) Јавниот обвинител на Република Северна Македонија го застапува и презентира делот на средствата од Буџетот на Република Северна Македонија за финансирање на јавното обвинителство, на седницата на Владата на Република Северна Македонија кога се усвојува предлогот на Буџетот на Република Северна Македонија и пред работните тела и на седницата на Собранието на Република Северна Македонија кога се донесува Буџетот на Република Северна Македонија.”

⁸ Член 102

(1) Висината на средствата за работа на Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција се утврдува врз основа на предлог на јавниот обвинител на Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција кој го доставува до Јавниот обвинител на Република Северна Македонија.

(2) Јавниот обвинител на Република Македонија по предлог на основниот јавен обвинител на Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција може да поднесе дополнителни барања за финансирање на зголемени активности во работата.

(3) Платата на основниот јавен обвинител на Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција е 5% помала од платата на Јавниот обвинител на Република Северна Македонија.

(4) Платата на јавните обвинители во Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција се определува во висина на плата на јавен обвинител на вишо јавно обвинителство.”

претставуваат ризик од корупција. Одредбата со која се определени платите на ОЈО ГОКК исто претставува ризик од корупција бидејќи не соодејствуваат со природата на работите и со глобалната и регионалната практика.

Со член 103 од Законот е уредено дека платите и додатоците на плата на јавните обвинители се уредуваат со закон, како и дека право на додаток на плата од став (1) на овој член има и истражител во истражен центар. Од аспект на запазување на кохерентна законодавно-правна техника и нејзина усогласеност со опфатот на законот, неопходно е доуредување на статусот и правата на истражителите со посебен закон.

Согласно со член 104, Јавното обвинителство на Република Северна Македонија врши распределба на средствата по обвинителства, годишно и месечно, врз основа на мерила и критериуми. Притоа, никаде не се утврдени мерила и критериуми за распределба на средствата и дополнително нема гаранција дека Јавното обвинителство е самостојно во располагањето со средствата, наспроти фактот дека секогаш се бара согласност од Министерството за финансии, што оневозможува целосно и ефикасно трошење на средствата.

Во член 106⁹ недостасува процедура со пропишани начин и рокови за доставување предлог до Владата, понатаму како Владата постапува по предлогот, во кој случај може да го прифати, а во кој случај да го одбие итн.

3.3. Ризици поврзани со употреба на недоволно јасни и дефинирани термини

Со одредбите на член 10 од текстот на законот се користи идентичен назив кога се референцира на хиерархиски највисоката организациска единица на јавното обвинителство – Јавното обвинителство на Република Северна Македонија и на самата институција – Јавно обвинителство на Република Северна Македонија како целина, па во насока на избегнување нејасности и судир на одредби, потребно е терминологско усогласување на законскиот текст.

Дополнително, фиксната организација на јавното обвинителство, без да биде оставен простор за формирање на други специјализирани јавни обвинителства (на пример, за воени злосторства или за дела за кои е предвидена универзална јурисдикција) е ризик од корупција бидејќи не дозволува флексибилност во хиерархиската структура. На пример, во Србија има редовни и специјални обвинителства, па потоа е дефинирано кои обвинителства како се организираат во духот на законот.

Член 14 од Законот утврдува дека во државата се основа ОЈО ГОКК. Со став 2 на овој член е уредено дека во ОЈО ГОКК се формира специјализирано одделение за гонење кривични дела сторени од лица со полициски овластувања и припадници на затворската полиција. Специјализираното одделение има стручна служба и јавнообвинителски истражители од истражниот центар согласно со овој закон. Јавните обвинители и раководителот на специјализираното одделение ги распоредува јавниот обвинител на ОЈО ГОКК, од редот на јавните обвинители од тоа обвинителство, по претходно добиена согласност од Јавниот обвинител на Република Северна Македонија. Иако законот користи терминологија „од истражниот центар согласно со овој закон“, сепак постои надворешен судир со ЗКП, бидејќи

⁹ Член 106

(1) Просторните услови, материјалните средства, опремата и другите услови за работа на јавните обвинителства ги обезбедува Владата на Република Северна Македонија.

(2) Владата на Република Северна Македонија на предлог на Јавното обвинителство на Република Северна Македонија донесува Програма со определена висина на средства за изградба, реконструкција, одржување на објектите и опремувањето на јавните обвинителства и ја утврдува нивната поблиска намена.

(3) За реализацијата на Програмата од ставот (2) на овој член се грижи Јавното обвинителство на Република Северна Македонија.”

истражните центри се предвидени во ЗКП, а не во овој закон. Поради тоа е неопходно усогласување на законските решенија.

Согласно со член 15, во јавно обвинителство со поголем обем на истородни предмети, заради подобра ефикасност и специјализација во работењето на јавното обвинителство, може да се формираат одделенија како внатрешни организациски единици, при што со работата на одделението раководи јавен обвинител определен според годишниот распоред за работа на јавното обвинителство врз основа на потесна специјализација и стручност. Терминот „истородни предмети“ е општ термин што остава простор за субјективно толкување. Дополнително, потребно е да се предвидат критериуми што ќе бидат појдовна основа за формирање на внатрешни организациски единици. И терминот „потесна специјализација“ е општ термин, при што не се дадени критериуми како овој термин ќе се цени, а воедно недостасува и превентивен механизам со цел да се обезбеди дека е ценета специјализацијата (на пример, право на приговор на распоредот).

Со член 17 од овој закон се уредува стручниот колегиум, при што терминологијата треба да се усогласи со законодавно-правната терминологија, па за поголема јасност шефовите на обвинителствата треба така и да се означуваат во текстот на целиот закон.

Со член 20 став (1) е предвидено дека Јавното обвинителство на Република Северна Македонија по потреба одржува колегиум во проширен состав со виши јавни обвинители, основниот јавен обвинител на ОЈО ГОКК и основен јавен обвинител на основно јавно обвинителство, за прашања поврзани со остварување на јавнообвинителската функција и други прашања од надлежност на јавното обвинителство. Во наведената одредба се користи нејасен јазик, односно терминот „по потреба“ е општ и недефиниран. Дополнително, не се дефинирани критериуми и не е јасно како се цени потребата за одржување колегиум во проширен состав.

Со член 24 став (3) е утврдено дека Јавниот обвинител на Република Северна Македонија ќе ги распореди вработените од јавното обвинителство што се укинува во другите јавни обвинителства на соодветни работни места, со истиот статус на работниот однос. Терминот „соодветни работни места“ кога се зборува за вработените, исто така не е дефиниран, па нејасно е дали се мисли само на запазување на нивото – стручен соработник или и на примањата од работното место, со што се остава простор за субјективно толкување и постои ризик од различна примена на одредбата.

Во однос на критериумите за оцена на јавните обвинители, со член 39 е утврдено дека ажурност и ефикасност во работењето значи во законски утврдени рокови постапување и одлучување по кривични пријави, ефикасно спроведување на претходната постапка, застапување на обвинение, присуство на седници пред судот и почитување на законските рокови за поднесување на редовни правни лекови. Притоа, ефикасноста не е дефинирана и претставува општ термин што може да биде предмет на субјективно толкување. Од вака наведената одредба не е јасно дали ќе се смета за ефикасно работењето доколку тоа е во рок и нема резултати или пак ќе се смета за ефикасно работењето доколку рокот е подолг, а има резултати. Оттука, неопходно е допрецизирање на одредбата со цел минимизирање на двосмисленоста.

Согласно со член 41, углед и етичност достоини за функцијата јавен обвинител, значи достоинственост и авторитет во средината каде што јавниот обвинител работи и живее и придржување кон Етичкиот кодекс на јавните обвинители. Терминот „достоинство и авторитет

во средината“ е општ и немерлив критериум за кој не се дадени дополнителни параметри за оцена.

Одредбите на член 62 од овој закон ги уредуваат посебните услови за избор на Јавен обвинител на Република Северна Македонија, за јавен обвинител во Јавното обвинителство на Република Северна Македонија, за виш јавен обвинител на Вишо јавно обвинителство, за јавен обвинител во Вишо јавно обвинителство, јавен обвинител на ОЈО ГОКК, основен јавен обвинител во ОЈО ГОКК, основен јавен обвинител на Основно јавно обвинителство и јавен обвинител во Основно јавно обвинителство покрај условите утврдени во член 61 од Законот. Во посебните услови е предвиден непрекинат работен стаж како јавен обвинител од најмалку определен број години. Неопходно е одредбата да се допрецизира во смисла на дефинирање што се смета за непрекинат стаж, особено во поглед на мирувањето на стажот како резултат на членување на јавниот обвинител во СЈО.

Со член 79 став (1) од Законот се утврдени посебните права на јавниот обвинител, каде што во алинеја 3 е утврдено правото да има посебна заштита за неговата личност, за семејството и имотот, по барање на претпоставениот јавен обвинител до полицијата во местото на живеење секогаш кога постојат сериозни причини за неговата безбедност. Во вака наведената одредба е неопходно да се уреди терминот „претпоставениот јавен обвинител“, бидејќи нејасно е дали законодавецот мисли на шефот на јавното обвинителство, повисокиот обвинител или можеби на раководителот на одделението. Во став (3) од овој член е пропишано дека за посебните права од став (1) алинеи 2 и 4 на овој член поблиски прописи донесува јавниот обвинител на Република Северна Македонија. И во оваа одредба се користи општ термин „поблиски прописи“, кој не е соодветен од аспект на законодавно правна терминологија.

Согласно со член 80, јавните обвинители можат да основаат здружение заради остварување и заштита на своите интереси и унапредување на професионалниот статус. Несомнено е дека правото на здружување како едно од уставните права треба да биде признаено и на јавните обвинители. Сепак, имајќи ја предвид специфичноста на ваквиот вид здружување, кое само по себе носи огромна концентрација на моќ на едно место, неопходно е пропишување на дополнителни превентивни механизми што ќе гарантираат дека ваквото здружување нема да користи на некои други цели и нема да ја надмине суштинската потреба од здружувањето. Во оваа насока првенствено недостасуваат механизми со кои би се регулирало финансирањето и финансиското работење на овие здруженија, како една од точките што се особено ризични од аспект на корупција. Од аспектот на финансирање на здружението треба да бидат пропишани ситуации кога одредени форми на финансирање би биле прифатливи, како и ситуации кога задолжително ќе се одбијат форми на финансирање што носат потенцијален корупциски ризик.

Член 84 од Законот ја уредува забраната за јавниот обвинител во вршење на функцијата и неговиот брачен другар и другите членови на семејството, роднините и другите лица што живеат во заедница со јавниот обвинител да примаат подароци, ветување за подарок или да користат други погодности и олеснувања, со исклучок на протоколарните подароци согласно со законот. Неопходно е да се дефинираат термините „други погодности“ и „олеснувања“, а ризици од корупција и пропусти има и во Правилникот за примање подароци. Така, на пример, во насока на појаснување на член 5 од Правилникот, треба да се прецизира дали оваа одредба се однесува на вкупната вредност на примените подароци или на поединечната вредност на секој подарок. Во однос на член 6, не е наведена вредноста што може како протоколарен подарок да ја даде јавниот обвинител. Конечно, член 7 став 3 од Правилникот е во надворешен судир со ЗСКСИ и

треба да се дополни дека податоците од Регистарот за протоколарни подароци се доставуваат и до ДКСК, согласно со обврската што сите државни органи ја имаат според член 58 од ЗКСИ.

Со одредбите на член 88 и член 89 се уредува постапката за разрешување на јавниот обвинител на Република Северна Македонија и постапката за разрешување на јавен обвинител. Во алинеите 1 од ставовите (2) на двата члена, еден од основите за разрешување е доколку државниот јавен обвинител, односно јавниот обвинител сторил тешка дисциплинска повреда согласно со член 91 од овој закон, и притоа повредата е сторена со намера или очигледна небрежност по вина на јавниот обвинител, без оправдани причини и повредата предизвикала тешки последици. Во вака наведените одредби е потребно појаснување на термините „со намера или очигледна небрежност по вина“. Искористен е терминот „намера“, кој се среќава во кривичноправната теорија и станува збор за теоретски, а не законски концепт што може да остави простор за субјективни интерпретации, особено што не е дефинирано што законодавецот подразбира под намера во конкретниот случај. Законодавецот разликува умишлено постапување, и тоа како директна, така и евентуална умишленост, но намерата е како субјективен однос на сторителот е повеќе теоретски концепт и нема конкретна дефинираност. Вториот термин што го користи законодавецот и е особено проблематичен е „очигледна небрежност“. И овој термин не е јасен бидејќи од аспект на небрежност, правната теорија познава два вида: свесна и несвесна небрежност. Терминот очигледна небрежност остава простор за субјективни интерпретации и не содржи параметри кога ќе се смета дека повредата е сторена од очигледна небрежност и дали тоа се однесува и на свесна и на несвесна небрежност или поедини форми на небрежно постапување сепак ќе бидат изземени. Од аспект на независност на јавните обвинители, особено е важно кај санкционирање на небрежно постапување да има јасни критериуми што ќе гарантираат дека се минимизирани ризиците од злоупотреба при толкување на „очигледна небрежност“ и на таков начин да се влијае врз независноста на обвинителите во постапувањето. Во овој контекст треба да се цени и околноста дека не е дефинирано во кои случаи ќе се смета дека настапиле „тешки последици“, па со цел избегнување двосмисленост и субјективно толкување, неопходно е предвидување критериуми по кои ќе се цени дека се настани „тешки последици“ (на пример, застарело кривичното дело и сл.).

Во однос на постапката за разрешување јавен обвинител, во член 89 во став (4) е утврдено дека во случај на полесен облик на повреда на основите од став (1) алинеја 1 на овој член, на јавниот обвинител може да му биде изречена дисциплинска мерка. Неопходно е одредбата да се допрецизира, да се дефинира терминот „полесен облик на повреда“ и да се определат критериуми за процена на тежината на повредата.

Во членовите 91 и 92 се утврдува што се смета за полесна, а што за потешка дисциплинска повреда, при што се користат потешки полесни облици на термините „посериозни форми на недолично однесување“, „полесна форма на недолично однесување“, „крупна професионална грешка“, „потешка повреда на јавниот ред и мир“ и „полесна повреда на јавниот ред и мир“. Вака наведените термини се недефинирани. Дотолку повеќе, не е јасно кои ситуации ќе се сметаат за посериозни, а кои за помалку сериозни форми на недолично однесување, како и во кои ситуации ќе има потешка, а во кои полесна повреда на јавниот ред и мир. Впрочем, и што се ќе се смета за недолично однесување не е дефинирано, па оставен е широк простор за субјективно толкување што може да доведе до нееднаква примена на Законот. Оттука, неопходно е пропишување на конкретни елементи и параметри што би ја зголемиле објективноста и би го намалиле просторот за злоупотреби и би овозможиле градицијата да биде направена врз база на објективни критериуми. Терминот „крупна професионална грешка“ исто така е недоволно дефиниран.

3.4. Ризици поврзани со начинот на утврдување на роковите

Со член 26 од Законот е уредено дека поради зголемен обем на работа или поради намалување на заостаток од нерешени предмети, Јавниот обвинител на Република Северна Македонија може времено да упати јавен обвинител во друго јавно обвинителство најмногу за период до една година. Согласно со став (2) од овој член, јавниот обвинител што е упатен во друго јавно обвинителство има право на жалба на решението за упатување СЈО, при што одлуката на Советот на јавни обвинители е конечна. Во однос на жалбата на одлуката за упатување, законодавецот не предвидел никакви рокови, односно не предвидел рок во кој може да се вложи жалба, ниту, пак, предвидел рок во кој мора Советот да одлучи. Непрецизираните рокови претставуваат регулаторен ризик од корупција.

Во став (5) од член 29¹⁰ не е предвиден рок во кој државниот јавен обвинител, односно вишиот јавен обвинител донесува писмена одлука за преземање на кривично гонење.

Со одредбите на член 54 се уредува обврската на секое јавно обвинителство да изготвува годишен извештај за својата работа. Во одредбите не се предвидени рокови за изготвување извештај за работа, ниту, пак, се предвидени рокови до кога најдоцна извештајот се доставува до непосредно повисокото јавно обвинителство, односно до Јавното обвинителство на Република Северна Македонија.

Во член 55 не се предвидени рокови во кои Јавниот обвинител на Република Северна Македонија го доставува годишниот извештај за работата на сите јавни обвинителства и за состојбата со криминалитетот во државата до Собранието, до Владата, Врховниот суд и Министерството за правда, ниту пак е предвиден рок во кој Јавниот обвинител на Република Северна Македонија еднаш годишно поднесува извештај за посебни истражни мерки до Собранието со содржина утврдена со закон.

Со член 64 став (4) од Законот е утврдено дека Владата до Собранието доставува предлог за именување на Јавен обвинител на Република Северна Македонија од пријавените кандидати за кои СЈО дало позитивно мислење. За кандидатот што ќе го предложи Владата за Јавен обвинител на Република Северна Македонија, кон предлогот се доставува и мислењето од СЈО. Во наведената одредба не е предвидено во кој рок Владата доставува до Собранието предлог за избор на Јавен Обвинител на Република Северна Македонија.

¹⁰ Член 29

(1) Јавниот обвинител на Република Северна Македонија може да го преземе кривичното гонење и вршењето на одделни работи за кои е надлежен виш јавен обвинител или основен јавен обвинител илуда ги овласти да водат постапка по одделни предмети или да вршат определени работи од надлежност на друг јавен обвинител.

(2) Јавниот обвинител на Република Северна Македонија без согласност на основниот јавен обвинител на Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција не може да преземе кривично гонење или вршење на одделни работи за кои е надлежно Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција или да овласти друго јавно обвинителство да води постапка по одделни предмети или да врши определени работи од надлежност на Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција, освен ако при надзорот од членот 28 став (3) од овој закон се утврди дека јавнообвинителската функција не се врши согласно со роковите утврдени во Законот за кривична постапка.

(3) Виш јавен обвинител може да го преземе кривичното гонење и вршењето на одделни работи за кои е надлежен јавен обвинител во основно јавно обвинителство од подрачјето на тоа вишо јавно обвинителство или да овласти јавен обвинител во основно јавно обвинителство од подрачјето на тоа вишо јавно обвинителство да води постапка по одделни предмети или да врши определени работи од надлежност на друг основен јавен обвинител од подрачјето на тоа вишо јавно обвинителство.

(4) Дејствијата од ставовите (1) и (3) на овој член може да се преземат само во случај кога јавниот обвинител непрофесионално и нестручно постапува, не ги презема потребните дејствија за покренување и водење на кривична постапка, поради незаконско, ненавремено или немарно вршење на функцијата јавен обвинител, како и поради закани по животот и здравјето на јавниот обвинител и неговото семејство.

(5) Јавниот обвинител на Република Северна Македонија, односно вишиот јавен обвинител за дејствијата од ставовите (1), (2) и (3) на овој член донесуваат писмена одлука која содржи образложение за преземените дејствија.

Во одредбата од став (4) на член 70¹¹ не е предвиден рок во кој може да се поднесе тужбата, ниту, пак, постои повикување на постојните закони од аспект на застареност.

Во одредбите на член 88 со кој се пропишува постапката за разрешување на Јавниот обвинител на Република Северна Македонија не се пропишани рокови за ниту една од фазите на постапката. Непредвидени или недефинирани рокови претставуваат регулаторен ризик од корупција, согласно со Методологијата за АПЛ.

И во член 93 со кој се уредува постапката за утврдување одговорност на јавните обвинители за сторена дисциплинска повреда, не се пропишани никакви рокови од став (3) до став (10), со исклучок на роковите во став (3), но тие се несоодветно изразени – „без одлагање“ не е доволна гаранција, а во однос на рокот од 5 дена по известувањето во кој јавниот обвинител против кого е поднесен предлогот за поведување на постапката може писмено да се изјасни за наводите во предлогот, не е јасно од кога почнува да тече, дали од денот на прием на известувањето или од денот на испраќање на известувањето.

Со член 94 од Законот се уредува донесувањето одлука за разрешување на јавен обвинител. Во наведените одредби не е пропишан рок во кој СЈО треба да ја донесе таквата одлука.

3.5. Ризици со утврдување прецизни и објективни критериуми за поодделни ситуации

Согласно со член 14 став (2) од Законот, во ОЈО ГОКК се формира специјализирано одделение за гонење кривични дела сторени од лица со полициски овластувања и припадници на затворската полиција. Специјализираното одделение има стручна служба и јавнообвинителски истражители од истражниот центар согласно со овој закон. Јавните обвинители и раководителот на специјализираното одделение ги распоредува јавниот обвинител на ОЈО ГОКК од редот на јавните обвинители од тоа обвинителство, по претходно добиена согласност од Јавниот обвинител на Република Северна Македонија. Во наведената одредба недостасуваат критериуми за одлучување на тоа кои обвинители ќе бидат распоредени во специјализираното одделение за полициски злоупотреби во рамките на ОЈО ГОКК. Законското решение не содржи дополнителни критериуми во однос на тоа кои јавни обвинители би биле определени за работа во ова одделение, па во насока на избегнување злоупотреби, потребно е одредбата да биде допрецизирана со ориентациски критериуми од кои би се раководел шефот на ОЈО ГОКК при изготвување распоред и распоредување обвинители во ова одделение.

Согласно со член 15 став (1), во јавно обвинителство со поголем обем на истородни предмети, заради подобра ефикасност и специјализација во работењето на јавното обвинителство, може да се формираат одделенија како внатрешни организациски единици. Со работата на одделението раководи јавен обвинител определен според годишниот распоред за работа на јавното обвинителство врз основа на потесна специјализација и стручност на јавниот обвинител, кој се поставува за раководител на одделението. Што се однесува до годишниот распоред за работа, во Правилникот за внатрешно работење нема подетални критериуми околу определувањето на раководителите, па во насока на еднаква примена на законот е неопходно воспоставување

¹¹ Член 70

(1) Јавен обвинител не може да биде притворен ниту повикан на одговорност за преземено дејствие, искажано мислење и донесување на одлука, освен ако во вршењето на функцијата јавен обвинител стори кривично дело.

(2) Против јавен обвинител не може да се води постапка за надоместок на штета или друга постапка од страна на учесник во постапката кој е незадоволен од одлуката на јавниот обвинител.

(3) За штетата што јавниот обвинител во вршењето на функцијата ќе им ја причини на граѓаните или на правни лица со незаконита работа е одговорна Република Северна Македонија.

(4) Кога штетата од ставот (3) на овој член е сторена со умисла или свесна небрежност, поради која јавниот обвинител е разрешен, Република Северна Македонија по пат на тужба може да бара од јавниот обвинител враќање на износот на исплатената штета од ставот (3) на овој член во висина што ќе ја утврди судот.

критериуми коишто раководителите треба да ги исполнуваат и по кои ќе се разликуваат од другите јавни обвинители.

Со член 65 се уредуваат постапката, начелата и забраните за/при избор на вишите јавни обвинители на вишите јавни обвинителства и основните јавни обвинителства на основните јавни обвинителства што ги избира СЈО за време од четири години, од редот на избраните јавни обвинители со право на повторен избор. Наведените одредби треба да се дополнат со критериуми за избор на јавен обвинител на јавно обвинителство, независно дали се работи за основно, вишо или ОЈО ГОКК. Целта на дадената препорака е ограничување на можноста за злоупотреби, но и да се осигури правилна примена на мерит-систем, конкурентност и професионалност при избор на јавен обвинител на основно, вишо или ОЈО ГОКК.

Во член 81 е утврдено дека јавниот обвинител се оддалечува од вршењето на јавнообвинителската функција додека се наоѓа во притвор, како и додека трае кривична постапка против него или кога е поведена дисциплинска постапка. Притоа, одлука за оддалечување од вршењето на јавнообвинителската функција во наведените случаи донесува Јавниот обвинител на Република Северна Македонија, а таа мора да содржи образложение на причините за оддалечување од вршењето на јавнообвинителската функција. Во овие одредби не се предвидени дополнителни критериуми кои Јавниот обвинител на Република Северна Македонија ќе ги цени при одлучување дали одреден обвинител ќе го оддалечи од вршење на функцијата или не, а не е дефинирано ниту колку најдолго обвинителот може да биде оддалечен од вршење на функцијата, со оглед на тоа дека кривичната постапка може да трае многу долго.

3.6. Ризици поради постоење надворешен судир со други закони

Кај член 27¹² постои внатрешен судир со одредбата од член 13 од овој закон, бидејќи по жалба на одлуки од ОЈО ГОКК постапува Вишото јавно обвинителство Скопје, а одговорност за работата овие обвинители имаат само пред Јавниот обвинител на Република Северна Македонија и пред шефот на ОЈО ГОКК – поради зголемената автономија во постапувањето. Ова прашање е особен ризик од корупција, особено што дел од обвинителите во Вишото обвинителство Скопје никогаш не работеле и се без искуство во постапување по предмети во ОЈО ГОКК, па не можат соодветно да одговорат на комплексноста и сензибилитетот што го носат овие предмети. Практиката покажува голем број жалби што не се подржани од вишите обвинители, а имаме и ситуации на повлечени жалби и обвиненија што упатува на соодветен упад во работата на ОЈО ГОКК и е особен ризик од корупција. Затоа е потребно воведување превентивни механизми, макар во делот на неможност за повлекување жалби и обвиненија, туку оставање простор жалбените наводи на ОЈО ГОКК да ги разгледа Апелациониот суд.

Со член 32 од Законот таксативно се утврдени кривичните дела по кои ОЈО ГОКК е надлежно да постапува во прв степен. Притоа, надлежностите на ОЈО ГОКК се во надворешен судир со

¹² Член 27

(1) Јавниот обвинител на Република Северна Македонија е одговорен за општите состојби во врска со организирањето и извршувањето на функциите на јавното обвинителство и за својата работа и за работата на јавното обвинителство одговара пред Собранието на Република Северна Македонија.

(2) Јавните обвинители во јавното обвинителство на Република Северна Македонија за својата работа одговараат пред Јавниот обвинител на Република Северна Македонија и пред Советот на јавни обвинители.

(3) Вишиот јавен обвинител за својата работа одговара пред Јавниот обвинител на Република Северна Македонија и пред Советот на јавни обвинители, а јавните обвинители во вишо јавно обвинителство за својата работа одговараат пред Јавниот обвинител на Република Северна Македонија, вишиот јавен обвинител и пред Советот на јавни обвинители.

(4) Основниот јавен обвинител на Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција за својата работа одговара пред Јавниот обвинител на Република Северна Македонија и пред Советот на јавни обвинители, а јавните обвинители во Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција за својата работа одговараат пред Јавниот обвинител на Република Северна Македонија, јавниот обвинител на тоа јавно обвинителство и пред Советот на јавни обвинители.

(5) Основниот јавен обвинител за својата работа одговара пред Јавниот обвинител на Република Северна Македонија, вишиот јавен обвинител и пред Советот на јавни обвинители, а јавните обвинители во основно јавно обвинителство за својата работа одговараат пред Јавниот обвинител на Република Северна Македонија, вишиот јавен обвинител, основниот јавен обвинител и пред Советот на јавни обвинители.

ЗС, поради што е потребно да се утврди надлежност според објект на заштита за да се избегне неусогласеност и промени во материјален закон. Дополнително, заради избегнување иницијален судир на надлежност и поголема јасност, мора да има дефинирање и во која фаза каков вид сомнение има, бидејќи има ситуација во практика кога првично има индиции за група, но ОЈО ГОКК не постапува бидејќи нема докази или има индиции за перење пари, но не ги проверува сè додека основните јавни обвинителства не достават информација по првични проверки со што постапката се одолжува и како таква претставува ризик од корупција. Оттука, целесходно е да се уреди надлежност на ОЈО ГОКК кога постојат индиции за сторени конкретен вид кривични дела.

Член 58¹³ е во судир со Законот за меѓународна соработка во кривична материја, како и дел од билатералните договори за меѓународна соработка, според кои обвинителствата директно се обраќаат за меѓународна правна помош. Потребно е тие да се доуредат така што ќе се прецизира дека во рамките на Јавното обвинителство на Република Северна Македонија може да се формира одделение за координација на предметите од меѓународна правна помош, а не ова одделение да биде единствен надлежен орган за постапките по меѓународна правна помош. Неопходно е да се прецизира оваа одредба да не е во судир со Законот за меѓународна соработка во кривична материја или само да се прецизира дека не се однесува на Јавниот обвинител на Република Северна Македонија како дел од хиерархија, туку на Јавното обвинителство на Република Северна Македонија како институција.

Со член 82 став (3) од овој закон е уредено дека Јавниот обвинител на Република Северна Македонија, вишиот јавен обвинител на Вишото јавно обвинителство, основниот јавен обвинител на ОЈО ГОКК и основниот јавен обвинител на Основното јавно обвинителство, може да го ослободат јавниот обвинител или вработените во јавнообвинителска стручна служба од обврската за чување класифицирана информација со соодветен степен на тајност утврдена согласно со законот. Вака наведената одредба е во надворешен судир со Законот за класифицирани информации во делот на ослободување од обврска за чување класифицирана информација, поради што е неопходно усогласување на двата закона.

Одредбите на член 107 предвидуваат формирање информатички систем во јавните обвинителства, како дел од единствениот информатички центар со база на податоци за правосудните органи во државата. Овој член е во надворешен судир со ЗС, кој е целосно нејасен поради недоречени и недопрецизирани одредби, па е неопходно нивно подетално уредување и усогласување со ЗС. Воедно, потребно е подетално да бидат регулирани обврските за надзор над распределбата на предметите и користењето на системот како заштитен механизам од злоупотреби.

Член 110¹⁴ предвидува одредби од процесен карактер, што не е соодветно, односно е во колизија со Законот за кривичната постапка и воедно претставува ризик од корупција.

¹³ Член 58

(1) Јавното обвинителство на Република Северна Македонија во рамките на меѓународните договори ратификувани согласно со Уставот и согласно со Законот за меѓународна соработка во кривичната материја, остварува непосредна соработка со јавни обвинителства и други надлежни органи од другите држави, особено на планот на спречување и гонење на организираниот криминал и други тешки форми на криминал преку непосредна размена на податоци, непосредна соработка, едукација, специјализација на кадри и други форми на соработка.

(2) Основниот јавен обвинител на Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција ќе бара меѓународна правна помош и соработка по прашања кои се во негова надлежност самостојно, согласно со закон и меѓународните договори ратификувани согласно со Уставот.

(3) Начинот за предлагање, размена и упатување на јавен обвинител во институции, агенции, тела или канцеларии на Европската Унија или други меѓународни организации, институции, тела, мисии и проекти со правилник го пропишува Јавниот обвинител на Република Северна Македонија.

¹⁴ Член 110

(1) Јавно обвинителство не може да го заснова обвинението врз основа на незаконски прислушувани материјали.

4. Анализа на одредбите од Законот за Советот на јавните обвинители на Република Северна Македонија и дел од подзаконските и општите акти што произлегуваат од Законот за Советот на јавните обвинители на Република Северна Македонија

Наслов: Закон за Советот на јавните обвинители на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.150/2007 и 100/2011 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 42/2020).

Осврт на барањето: Со овој закон се уредуваат надлежноста, составот и структурата на СЈО (во натамошниот текст: Советот), мандатот на неговите членови, основите и постапката за престанок и разрешување член на Советот, како и основите и постапката за избор и престанок и разрешување на јавните обвинители и други прашања во врска со работата на Советот. СЈО има примарна цел обезбедување на независноста и самостојноста на јавното обвинителство.

Разгледани / консултирани материјали:

1. Устав на Република Северна Македонија
2. ЗСКСИ („Службен весник на РМ“ бр.12/2019)
3. Правилник за формата и содржината на образецот и постапката за издавање и одземање на легитимација на јавните обвинители и членовите на Советот на јавните обвинители („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 6/2021)
4. Деловник за работата на Советот на јавните обвинители на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 118/2021)
5. ЗАСЈО („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 129/2023 и 53/2024)
6. КЗ („Службен весник на РМ“ бр. 37/1996, 80/1999, 4/2002, 43/2003, 19/2004, 81/2005, 60/2006, 73/2006, 7/2008, 139/2008, 114/2009, 51/2011, 135/2011, 185/2011, 142/2012, 166/2012, 55/2013, 82/2013, 14/2014, 27/2014, 28/2014, 41/2014, 115/2014, 132/2014, 160/2014, 199/2014, 196/2015, 226/2015, 97/2017 и 248/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 36/2023 и 188/2023)
7. Закон за меѓународна соработка во кривичната материја (*) („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.77/2021)
8. ЗКП („Службен весник на РМ“ бр. 150/2010, 100/2012, 142/2016 и 198/2018)

ЗАКЛУЧОК

По извршената анализа на ЗСЈО, подзаконските и општите акти што произлегуваат од него, се најде на недостатоци што може да продуцираат ризици од корупција. Недостатоците можат да се категоризираат во следниве категории:

(2) Исклучок од ставот (1) на овој член се предметите на Јавното обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите поднесени до надлежен суд до 30 јуни 2017 година согласно со Законот за јавно обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите.

(3) Материјалите и транскриптите од материјалите од незаконски прислушувани материјали за предметите покренати по 30 јуни 2017 година можат да се користат само како индиции и на нив не може да се заснова обвинителен акт или обвинителен предлог и истите не можат да бидат предложени и употребени како доказ во постапката по поднесениот обвинителен акт или обвинителен предлог.

(4) Материјалите од ставот (3) на овој член ќе се уништат во рок од три месеци по завршување на постапките по вонредни правни лекови на предметите од ставот (3) на овој член согласно со одредбите за уништување на материјалите од посебните истражни мерки утврдени со закон. Записниците за уништување се доставуваат до Јавниот обвинител на Република Северна Македонија.

(5) Сите останати материјали и транскриптите од незаконско прислушувани материјали кои не се предадени како докази во судовите и кои не се дел од предметите кои се во фаза на истрага согласно составот (3) на овој член, не можат повторно да се преслушаат и да се употребат во која било постапка и се уништуваат во рок од три месеци по завршување на постапките по вонредни правни лекови на предметите од ставот (2) на овој член, согласно со одредбите за уништување на материјалите од посебните истражни мерки утврдени со закон. Записниците за уништување се доставуваат до Јавниот обвинител на Република Северна Македонија.

- 4.1. Ризици во однос на подетално регулирање на одредени процедури поврзани со користењето на дискреционите овластувања
- 4.2. Ризици од аспект на недоволно уредени постапки или неуредени постапки
- 4.3. Ризици поврзани со употреба на недоволно јасни и дефинирани термини
- 4.4. Ризици поврзани со начинот на утврдување на роковите
- 4.5. Ризици поради постоење надворешен судир со други закони

Генерална забелешка е дека во текстот на Законот се користат описни зборови за дефинирање рокови како „веднаш“, што треба да се избегнува и претставува ризик од нееднаква примена на законот. Сепак, она што остава најголем впечаток е неусогласеноста на овој закон со голем број закони, па е неопходна итна интервенција во законскиот текст.

4.1 Ризици во однос на подетално регулирање на одредени процедури поврзани со користењето на дискреционите овластувања

Член 10-б ја утврдува постапката за изземање член на Советот во постапки во кои се одлучува за јавен обвинител или кандидат за јавен обвинител со кој е во брачна или вонбрачна заедница; роднинска врска по права линија до кој било степен, а во странична до четврт степен; роднинска врска по сватовство до втор степен и однос на посвоеник или посвоител или лице со кое живее во иста семејна заедница. Согласно со став (3) од наведениот член, член на Советот е должен веднаш да престане со својата работа во постапките од надлежност на Советот во моментот на осознавање за постоење на причините од став (1) на овој член и за тоа да го извести Советот. Со став (5) е утврдено дека ако членот на Советот не постапи согласно со став (3) на овој член, тогаш за него може да биде поведена дисциплинска постапка. Во вака наведените одредби водењето дисциплинска постапка против член на Совет што не се изземал е оставено на диспозиција, односно се остава простор за дискреционо одлучување, иако членот ја прекршил забраната за изземање што е основ и за разрешување од функцијата. Оттука, во одредбите постои двосмисленост и недореченост, односно не е јасно во кој случај може, а во кој случај со сигурност ќе се поведе дисциплинска постапка против член на Советот.

4.2 Ризици од аспект на недоволно уредени постапки или неуредени постапки

Согласно со член 3 став (3) од овој закон, Советот со својата работа оневозможува какво било влијание во јавното обвинителство спротивно на законот. Во одредбата нема критериуми и дополнителни гаранции како Советот во практика оневозможува какво било влијание, односно постои недоволно регулирана процедура. Компаративно, во регионот, односно во Србија член на Советот е повереник за независност и јавните обвинители нему му се обраќаат писмено или усно за потенцијални влијанија, понатаму тој носи одлуки во цела предвидена постапка. Со став (4) на овој член е утврдено дека функцијата избран член на Советот е неспојлива со членување во политичка партија или со вршење на друга јавна функција и професија. Притоа, неспоивоста само со членство во политичка партија е недоволна гаранција и е потенцијален ризик од корупција бидејќи постои можност член на Совет да не е член во политичка партија, а да остварува партиски активности или да има партиски и политички функции.

Член 8 став (2) од Законот упатува дека претседателот на Советот се избира од членовите на Советот, од редот на избраните јавни обвинители, со мнозинство гласови од вкупниот број членови со тајно гласање. Имајќи предвид дека според член 11 од овој закон членовите на Советот во вршењето на функцијата член на Советот имаат еднакви права и обврски, со анализа на одредбата од член 8 став (2) се отвора дилема дали со неа се поткопува еднаквоста

загарантирана со член 11? Во оваа насока е и Одлуката на Уставниот суд У. бр.233/2020 од 7.3.2023 година со која е укинат дел од одредба од ЗСС во делот кога претседател на Советот можеше да биде само член избран од Собранието. Дополнително, тајното гласање носи ризик од корупција, па не е јасно зошто претседателот на Советот би се избирал со тајно гласање.

Со одредбите на член 10 од овој закон е утврдено дека работите од својата надлежност Советот ги разгледува и за нив одлучува на седница. Согласно со став (5) на овој член, Советот одлучува со мнозинство гласови од вкупниот број членови, освен ако со ЗЈО не е поинаку определено. Вака наведената одредба нема целосно дефинирана процедура, односно не е пропишано како Советот одлучува при спроведување гласање, односно дали гласа со „за“ и „против“, дали може да гласа „воздржан“, понатаму дали гласањето е јавно, кој дел од гласањето е таен и во кој случај итн. Ова е значајно прашање што создава многу дилеми и дискусии во практиката.

Во член 10-а¹⁵ не се предвидени превентивни механизми како што е тоа случај со ЗСС, односно не е предвидена можност на барање на јавен обвинител седницата да биде јавна, а не да е исклучена јавноста. Неопходно е и да се дефинираат постапките кога може да се исклучи јавноста, дали при разрешување јавен обвинител, спроведување дисциплински постапки, по дискусија претставки итн. Воедно, не е пропишана содржината на записникот за гласањето утврден во став 5 на овој член, односно не е уредено дали во него треба да биде содржана и дискусијата што се водела и кој член на Советот како гласал, дали се содржани само сумирани податоци за вкупен резултат од гласање и генерални забелешки од дискусија и сл., што остава простор за субјективно толкување и нееднаква примена на оваа одредба.

Член 12 пропишува дека Советот донесува Деловник за работа со мнозинство гласови од вкупниот број членови, со кој се уредува постапката и начинот на работа на Советот и други прашања од надлежност на Советот. Ваквата одредба само по себе е недоречена, бидејќи не е јасно која постапка се уредува со Деловникот и кои други прашања, што остава простор за нееднакво толкување и злоупотреби во примена на одредбата.

Со член 13 од Законот се пропишува обврската на Советот за својата работа да поднесува годишен извештај до Собранието. Во наведениот член не е предвидена постапката пред Собранието по повод годишниот извештај на Советот, во смисла дали Собранието го усвојува извештајот или не, понатаму што значи одлуката на Собранието во однос на извештајот, дали таа претставува основ за иницирање постапки за одговорност на членовите на Советот избрани од Собранието итн. Во однос на содржината на извештајот, пропишано дека тој содржи и податоци за кадровски состојби во јавното обвинителство и материјално-финансиска состојба во јавното обвинителство, кои прашања не се во надлежност на Советот и за кои Советот не поседува податоци.

Согласно со член 14, претседателот на Советот во рок од 60 дена пред истекот на мандатот на членовите на Советот е должен да донесе решение за распишување избор за членови на Советот од редот на јавните обвинители, да распише оглас за избор на членови на Советот од редот на

¹⁵ Член 10-а

(1) Седниците на Советот се јавни.

(2) Јавноста може да биде исклучена само со одлука на Советот заради заштита на угледот и интегритетот на јавниот обвинител. За исклучување на јавноста од седниците, Советот одлучува со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број членови.

(3) Во случај кога Советот одлучил за исклучување на јавноста од седницата, претседателот на Советот е должен да ја извести јавноста за причините за исклучување на јавноста и во случај ако на истата седница донесува одлука со гласање, гласањето за одлуката е јавно.

(4) Кога Советот одлучува за избор на јавен обвинител на јавно обвинителство или за избор на јавен обвинител во јавно обвинителство, јавноста не може да биде исклучена во ниеден случај.

(5) Советот составува записник од гласањето за одлуката од ставот (4) на овој член и истиот јавно го објавува на веб-страницата на Советот.

(6) За работата на седницата на Советот се води записник и седницата се снима тонски или се прави аудио-визуелен запис. Усвоениот записник се објавува на веб-страницата на Советот.

јавните обвинители, да го извести претседателот на Собранието и да распише оглас за избор на членови на Советот што ги избира Собранието. Согласно со став (2) на овој член, во случај на предвремен престанок на мандатот од член 7 на овој закон, претседателот на Советот ќе постапи согласно со претходно наведеното во рок од 15 дена по престанокот на мандатот за членот на Советот. Во наведените одредби не се предвидени превентивни механизми кои се последиците и како да се надмине непостапување по одредбата од став (2) и ненавремено распишување оглас за член на Советот.

Со член 16 од Законот се пропишани условите за член на Советот од редот на јавните обвинители, кои јавен обвинител што во моментот на објавувањето на огласот врши функција на јавен обвинител треба да ги исполнува, и тоа: да има најмалку десет години стаж како јавен обвинител, во последните две години да не му е изречена дисциплинска мерка и да има позитивна оценка во вршењето на јавнообвинителската функција согласно со законот. Рокот во последните две години да не му е изречена дисциплинска мерка е прекраток и треба да е подолг, особено ако се земе предвид дека редовно оценување на јавните обвинители е на 4 години, па оттука согласно со вака наведената одредба, нема да има простор да се види дали обвинителот што бил дисциплински казнуван се подобрил или не.

Во член 17 е уредено дека кандидатите за член на Советот ја поднесуваат својата кандидатура писмено до Советот и во прилог на пријавата кандидатот доставува потврда за стаж како јавен обвинител, потврда дека во последните две години не му е изречена дисциплинска мерка, биографски податоци за стручниот и професионалниот развој, податоци за учество во стручна и професионална едукација, издадени од Академијата за обука на судии и јавни обвинители и изјава за која листа се пријавува. Овој член треба да се дополни и со документација за исполнетост на општите услови, а не само на посебните. Дополнително, недостасуваат превентивни механизми за тоа што доколку податоците за учество на обуки не му бидат навремено доставени на јавниот обвинител, а тој ги побарал во предвидениот рок.

Со член 18 е уредено формирањето и постапување на тричлената комисија за подготвување на кандидатските листи, која советот ја формира од редот на својот состав. Согласно со став (4) од овој член, комисијата со решение ќе ја одбие кандидатурата на јавен обвинител за член на Советот ако не ги исполнува условите утврдени во член 16 од овој закон или ако достави несоодветни и неточни податоци согласно со член 17 од овој закон. Против решението на комисијата јавниот обвинител има право да поднесе тужба за поведување управен спор пред надлежен суд во рок од 24 часа од денот на приемот на решението. Согласно со став (6) на овој член, по тужбата судот одлучува во рок од 48 часа од денот на нејзиниот прием. Од вака наведената одредба на став (6), не е јасно дали одлуката на Управниот суд е конечна, дали има право на жалба по однос на неа и во кои рокови би се постапувало во жалбена постапка. Дополнително, со став (7) на овој член е уредено дека комисијата ќе ги објави кандидатските листи преку медиумите најдоцна 21 ден од денот на распишувањето на изборите. Притоа, не е јасно на кој начин преку медиумите би се објавиле кандидатските листи, односно ваквото законско решение е несоодветно и не овозможува доволна и целосна транспарентност на постапката за утврдување на кандидатските листи.

Со одредбите на член 19 е утврдено дека Советот од својот состав формира комисија за спроведување избори на членови на Советот од редот на јавните обвинители, која се состои од претседател, два члена и нивни заменици, а која има задача да го подготвува изборниот материјал, да формира избирачки одбори и да ги спроведува изборите. Законодавецот не ја пропишал процедурата и начинот на избор на претседателот, членовите и нивните заменици во

комисијата за избори, односно дали тоа се врши преку ждрепка или по некој утврден редослед, ниту, пак, е уредено како се утврдува оваа комисија. Недостасуваат и одредби за тоа кој не може да биде член на комисијата или нејзин претседател.

Во член 20¹⁶ не е пропишан превентивен механизам за ситуација кога претседателот на Советот нема да одлучи за исправка на податоците. И во овој член не е допрецизирано дали одлуката на Управниот суд од став (6) е конечна, дали има право на жалба и во кои рокови би се постапувало во жалбена постапка.

Согласно со член 27 од овој закон, гласачкото ливче е неважечко ако не е пополнето или има заокружено поголем број кандидати од бројот што се избира според изборната единица. Притоа, законодавецот пропуштил да утврди што е важечко гласачко ливче, па оттука е нејасно во кој случај гласачкото ливче ќе се смета за неважечко и тоа остава простор за злоупотреби при примена на наведената одредба.

Одредбите на член 28 го утврдуваат изборниот резултат. Притоа, неопходно е да се пропише цензус за излезност и вид мнозинство од вкупен број запишани или од оние што излегле за да се смета дека изборот е извршен.

Со членовите 30 и 31 од овој закон се уредуваат постапките за заштита на избирачкото право на кандидат и на избирач, односно нивното право на приговор до комисијата за избори во рок од 5 часа по завршувањето на гласањето, односно по објавувањето на резултатите, по кој приговор комисијата е должна во рок од 12 часа по приемот да донесе одлука. Согласно со ставовите (3) и (4) на овие два члена, против одлуката на комисијата за избори во рок од 12 часа од приемот на одлуката може да се поднесе тужба за поведување управен спор пред надлежен суд, по која тужба судот одлучува во рок од 48 часа од денот на нејзиниот прием. И во овие одредби законодавецот не прецизирал дали одлуката на Управниот суд е конечна, дали има право на жалба и во кои рокови би се постапувало во жалбена постапка.

Во член 32¹⁷ став(1) не е прецизирано колку години стаж по положен правосуден испит треба да има кандидатот, ниту, пак, е јасно како се цени критериумот „се истакнал“. Дополнително,

¹⁶ Член 20

(1) Изборниот именик на јавните обвинители го води Советот и во него се содржани податоците за:

- името и презимето на јавниот обвинител,
- единствениот матичен број,
- јавното обвинителство во кое ја врши функцијата,
- вкупниот стаж како јавен обвинител,
- националната припадност,
- бројот на службената легитимација,
- место за забелешка и
- место за потпис.

(2) Најдоцна пет дена по распишување на изборите, Советот го доставува Изборниот именик на јавните обвинители до сите јавни обвинителства во Република Северна Македонија.

(3) Изборниот именик на јавните обвинители се става на увид во јавното обвинителство и е достапен на секој јавен обвинител кој има право во рок од три дена по писмен пат да побара исправка на податоците.

(4) Претседателот на Советот во рок од три дена од приемот на барањето од ставот (3) на овој член одлучува со решение.

(5) Против решението од ставот (4) на овој член јавниот обвинител има право да поднесе тужба за поведување на управен спор пред надлежен суд во рок од 24 часа од денот на приемот на решението.

(6) По тужбата од ставот (5) на овој член судот одлучува во рок од 48 часа од денот на нејзиниот прием.

(7) Советот најдоцна во рок од 20 дена од денот на распишувањето на изборите го заклучува Изборниот именик на јавните обвинители.

¹⁷ Член 32

(1) За член на Совет што го избира Собранието може да биде избрано лице кое ги исполнува следниве услови:

- да е државјанин на Република Северна Македонија,
- дипломиран правник со најмалку 15 години работно искуство во правната професија со положен правосуден испит и кое во вршењето на правната професија се истакнало со научна или професионална работа или со свое јавно делување и
- да не е осуден со правосилна судска пресуда за кривично дело злоупотреба на службена должност овластување во вршење на функцијата или друго кривично дело на безусловна казна затвор од најмалку шест месеци што го прави недостоеен за да ја врши функцијата член на Советот.

(2) Членовите на Советот што ги избира Собранието се од редот на универзитетски професори по право, адвокати, поранешни судии на Уставниот суд, меѓународни судии и други истакнати правници, од кои двајца се припадници на заедниците кои не се мнозинство во Република Северна Македонија.

(3) Седницата на Собранието на Република Северна Македонија на која се избираат членовите од ставот (1) на овој член е итна и се одржува во рок од најмногу 30 дена од денот на изборот за членови на Советот што се избираат од страна на јавните обвинители.

недостасуваат критериуми за проценка на недостојноста утврдена во условот од алинеја 3 на став (1) на овој член, односно не е јасно кога некој не е достоин и дали самата осуда на безусловна казна затвор по дефиниција не го прави недостоен кандидатот за оваа функција. Адвокатите кога се на одлучувачки функции во правосудството, секогаш носат ризици од корупција како од аспект на основи за изземање поради нивна инволвираност во предмети, така и од аспект на основи за влијанија.

Со член 33 е пропишана свечената изјава, која избраните членови на Советот и членовите по функција ја даваат пред претседателот на Собранието. Притоа, не е дефиниран карактерот на изјавата, односно дали тој е конститутивен, што би значело дека од тој момент избраните членови на Советот ќе се сметаат за избрани лица согласно со ЗСКСИ или, пак, изјавата е само од декларативен карактер. Имајќи ги предвид обврските на избраните и именуваните лица утврдени во ЗСКСИ, нужно е да се определи моментот од кога започнува функцијата член на Советот. Дополнително, во наведените одредби не е дефинирано во кој рок членот по функција ја дава свечената изјава и од кога се смета дека е член на советот, односно дали од моментот кога Собранието ќе го избере за член на Советот по функција или од моментот на давање заклетва пред СЈО.

Со став (1) на член 35-б е предвидено дека образложено барање за поведување постапка за дисциплинска одговорност на член на Советот заедно со доказите врз кои се заснова барањето, до Советот може да поднесат најмалку 20 јавни обвинители или најмалку една третина од вкупниот број членови на Советот, ако членот на Советот влијае врз самостојноста на јавните обвинители во одлучувањето по конкретни предмети, ако ја занемарува и не ја извршува својата функција во работата на Советот, ако одбие да поднесе изјава за имотна состојба и интереси согласно со законот или ако податоците содржани во изјавата во голема мера се неистинити или ако ги прекрши правилата за изземање во ситуации во кои членот на Советот знаел или требало да знае за постоење на некоја од основите за изземање предвидени со овој закон. Притоа, прагот од 20 обвинители за поведување постапка за одговорност на член на Совет е многу висок и треба да се намали за да може да се зголеми отчетноста и одговорноста на членовите на Советот пред сопствените конституенти.

Согласно со член 37, Советот избира јавен обвинител во основно јавно обвинителство рангиран според постигнатиот успех на листата на кандидати доставена од АСЈО што се јавиле на огласот, по година на завршување на обуката. Ако кандидатот не се јави на три последователни огласи за избор на јавен обвинител, го губи утврдениот приоритет од листата на кандидати на АСЈО. Во наведените одредби законодавецот не предвидел превентивни механизми што би го обврзале Советот да се држи до ранг-листата, па не ретко во практиката може да се сретне нејзино заобиколување без соодветно образложение за ваквата постапка на Советот.

Со член 38 од Законот е уреден изборот на јавни обвинители во Јавното обвинителство на Република Северна Македонија, во вишите јавни обвинителства и во Основното јавно обвинителство за гонење организиран криминал и корупција. Во одредбите на овој член не е доработена постапката за избор од аспект на утврден начин на евалуација на критериумите и нивно бодување, особено за кандидатите што доаѓаат надвор од редот на јавните обвинители.

Согласно со член 41 кога Советот избира јавни обвинители во ОЈО ГОКК, основен јавен обвинител или јавен обвинител во основно јавно обвинителство основано за подрачје на два или повеќе суда, од кои барем еден суд е со седиште на подрачјето на единиците на локалната самоуправа во кои покрај македонскиот јазик, друг службен јазик е јазикот што го зборуваат

најмалку 20 % од граѓаните што живеат на подрачјето на тие единици на локалната самоуправа и виш јавен обвинител или јавни обвинители во тоа обвинителство кое се наоѓа на подрачјето на единицата на локалната самоуправа каде што 20 % од граѓаните зборуваат службен јазик различен од македонскиот јазик, одлучува согласно со член 39 од овој закон, при што да има мнозинство гласови од присутните членови што припаѓаат на заедниците што не се мнозинство во државата. Во наведениот член не се предвидени превентивни механизми што ќе оневозможат злоупотреба на оваа постапка при изборот на јавни обвинители (на пример, да нема мнозинство и да не се врши избор или, пак, да се одложат изборите само поради оваа околност), бидејќи практиката покажала примери на злоупотреба на ова овластување.

Член 42 пропишува дека ако од пријавените кандидати за јавен обвинител ниту еден не ги исполнува пропишаните услови или не е избран, постапката за избор веднаш се повторува. И во овој случај не е предвиден механизам како да се избегнат ситуации кога повеќе кандидати исполнуваат услови, а никој нема да биде избран за конкретно место (на пример, ако има највисока цена да не може да не се избере).

Што се однесува до престанок на функцијата јавен обвинител поради сторено кривично дело, член 48 предвидува дека Советот со решение ќе утврди престанок на функцијата јавен обвинител кога јавниот обвинител е осуден за сторено кривично дело казна затвор во траење од најмалку шест месеци, при што првостепениот суд што ја донел одлуката, без одлагање, ќе достави до Советот примерок од пресудата. Од одредбата не е јасно која пресуда треба да биде доставена до Советот, првостепената или правосилната. Оттука, неопходно е допрецизирање на одредбата, со цел да се овозможи нејзина еднаква примена.

Временото оддалечување од вршење на функцијата јавен обвинител е уредено со член 52 од овој закон. Но потребно е тој да се доуреди така што ќе се дефинираат одредби за постапката на оддалечување и да се доуреди во смисла на тоа дали ако има поведено постапка за утврдување трајна неспособност, Советот може да го оддалечи јавниот обвинител, а доколку не може, зошто не може, понатаму колку може да трае оддалечувањето, во кој рок мора Советот да одлучи и други прашања важни за постапката.

Со стручната служба на СЈО раководи генерален секретар. Со член 54 е утврдено дека кандидатот за секретар покрај општите услови за засновање работен однос во јавното обвинителство, треба да има и најмалку четири години работен стаж по полагањето на правосудниот испит. Наведената одредба е двосмислена и недоречена, бидејќи од неа не е јасно кои општи услови треба да ги исполнува кандидатот за генерален секретар, дали општите услови за раководно работно место или не, дали работниот стажот по положен правосуден испит мора да е во Јавното обвинителство на Република Северна Македонија или се признава и работен стаж во друга институција, а воедно не е јасно колкав е мандатот на генералниот секретар.

Член 56 го уредува правото на плати и надоместоци на плати на членовите на Советот, како и правото на користење соодветен службен стан доколку член на Советот нема сопствен стан во седиштето на Советот. Од аспект на регулаторни ризици, во наведените одредби не е пропишана постапка за реализација на правата на членовите на Советот, па оттука не е јасно кој одлучува за правата на надоместоци на плата и користење службен стан, во кој случај може да не биде прифатено барањето за остварување на наведените права итн.

4.3 Ризици поврзани со употреба на недоволно јасни и дефинирани термини

Со член 9 се утврдени надлежностите на СЈО, меѓу кои согласно со алинеја 17 Советот води персонален лист за јавните обвинители. Од аспект на јазична недвосмисленост, потребно е да се прецизира поимот „персонален листи“ да се појасни дали всушност станува збор за персоналното досие на јавните обвинители.

Од аспект на кохерентна законодавно-правна техника, потребно е во член 14 којшто ја уредува постапката на објавување оглас за избор на член на Советот, терминот „распишување на избор“ во алинеја 1 на став (1) на овој член, термилошки да се усогласи со техниката што се користи во алинеите 2 и 3 и одредбата да се допрецизира во смисла „да донесе решение за распишување оглас за избор“. Со став (2) на овој член е уредено дека во случај на предвремен престанок на мандатот од член 7 на овој закон, претседателот на Советот ќе постапи согласно со став (1) на овој член во рок од 15 дена по престанокот на мандатот за членот на Советот. Во наведената одредба е неопходно да се дефинира што се смета за предвремен престанок на мандатот (на пример: правосилна одлука и сл.).

Со член 18 од Законот се уредува формирањето и постапувањето на Комисија за подготвување на кандидатски листи. Согласно со став (4) на овој член Комисијата со решение ќе ја одбие кандидатурата на јавен обвинител за член на Советот ако не ги исполнува условите утврдени во член 16 од овој закон или ако достави несоодветни и неточни податоци согласно со член 17 од овој закон. Потребно е да се дефинира терминот „несоодветни податоци“, бидејќи не е во целост јасно дали се мисли на нецелосни податоци и како таква терминологијата може да биде предмет на различно толкување и примена.

Во член 32¹⁸, поимите „научна и професионална работа и јавно дејствување“ се многу општи. Исто така и поимот „други истакнати правници“ е недефиниран и претставува регулаторен ризик од корупција, како што впрочем Државната комисија за спречување на корупцијата го има констатирано и во 2022 при антикорупциска оценка на дел од одредбите на Законот за Судскиот совет на Република Северна Македонија.

Со одредбите на член 35 став (1) на овој закон е пропишан престанокот на мандатот на член на СЈО. Согласно со став (2) на овој член, ако престанокот на мандатот е по барање на членот на Советот, мандатот престанува кога Советот, Собранието, односно Владата на седница ќе ја усвои оставката. Во овој случај е несоодветна употребата на поимот „ќе ја усвои оставката“ бидејќи оставката само се констатира дека е дадена и не треба да се усвојува.

Поимот „во голема мера се неистинити“ од алинеја 3 од став (1) на член 35-б¹⁹, треба да се напушти и да се усогласи со ЗСКСИ. Воедно, потребно е разјаснување на поимите „со намера

¹⁸ Член 32

(1) За член на Совет што го избира Собранието може да биде избрано лице кое ги исполнува следниве услови:

- да е државјанин на Република Северна Македонија,

- дипломиран правник со најмалку 15 години работно искуство во правната професија со положен правосуден испит и кое во вршењето на правната професија се истакнало со научна или професионална работа или со свое јавно делување и

- да не е осуден со правосилна судска пресуда за кривично дело злоупотреба на службена должност овластување во вршење на функцијата или друго кривично дело на безусловна казна затвор од најмалку шест месеци што го прави недостоен за да ја врши функцијата член на Советот.

(2) Членовите на Советот што ги избира Собранието се од редот на универзитетски професори по право, адвокати, поранешни судии на Уставниот суд, меѓународни судии и други истакнати правници, од кои двајца се припадници на заедниците кои не се мнозинство во Република Северна Македонија.

(3) Седницата на Собранието на Република Северна Македонија на која се избираат членовите од ставот (1) на овој член е итна и се одржува во рок од најмногу 30 дена од денот на изборот за членови на Советот што се избираат од страна на јавните обвинители.

¹⁹ Член 35-б

(1) Образложено барање за поведување на постапка за дисциплинска одговорност на член на Совет, заедно со доказите на кои се заснова барањето, до Советот може да поднесат најмалку 20 јавни обвинители или најмалку една третина од вкупниот број членови на Советот, ако членот на Советот:

- влијае врз самостојноста на јавните обвинители во одлучувањето по конкретни предмети,

- ја занемарува и не ја извршува својата функција во работата на Советот,

- ако одбие да поднесе изјава за имотна состојба и интереси согласно со закон или ако податоците содржани во изјавата во голема мера се неистинити или

- ги прекрши правилата за иземање во ситуации во кои членот на Советот знаел или требало да знае за постоење на некоја од основите за иземање предвидени со овој закон.

или очигледна небрежност по вина“ утврдени во алинеја 1 на став (2) на овој член. Искористен е поимот „намера“, кој се среќава во кривичноправната теорија и станува збор за теоретски, а не за законски концепт што може да остави простор за субјективни интерпретации, особено што не е дефинирано што подразбира законодавецот под намера во конкретниот случај. Законодавецот разликува умислено постапување и тоа како директна така и евентуална умисла, но намерата е како субјективен однос на сторителот е повеќе теоретски концепт и нема конкретна дефинираност. Вториот поим што го користи законодавецот и е особено проблематичен е „очигледна небрежност“. И овој поим не е јасен бидејќи од аспект на небрежност, правната теорија познава два вида: свесна и несвесна небрежност. Поимот очигледна небрежност остава простор за субјективни интерпретации и не содржи параметри кога ќе се смета дека повредата е сторена од очигледна небрежност и дали тоа се однесува и на свесна и на несвесна небрежност или одделни форми на небрежно постапување сепак ќе бидат изземени. Од аспект на независност на јавните обвинители, особено е важно кај санкционирање на небрежно постапување да има јасни критериуми што ќе гарантираат дека се минимизирани ризиците од злоупотреба при толкување на „очигледна небрежност“ и на таков начин да се влијае врз независноста на обвинителите во постапувањето. Во овој контекст треба да се цени и околноста дека не е дефинирано во кои случаи ќе се смета дека настапиле „тешки последици“, па со цел избегнување двосмисленост и субјективно толкување, неопходно е предвидување на критериуми по кои ќе се цени дека се настапени „тешки последици“ (на пример, застарело кривичното дело и сл.).

Со член 35 – д став (1) од Законот е уредено дека доколку барањето за дисциплинска постапка за член на Совет е уредно и поднесено од овластен подносител, Советот го доставува барањето и доказите лично до членот на Советот против кого е поднесено, преку архивата на Советот или со препорачана пратка на домашната адреса. Поимот „домашна адреса“ треба да се дефинира и да се појасни дали е тоа адреса на престојувалиште или живеалиште.

4.4 Ризици поврзани со начинот на утврдување на роковите

Со член 13 од Законот се пропишува обврската на Советот за својата работа да поднесува годишен извештај до Собранието. Од аспект на регулаторни ризици утврдени со методологијата за АПЛ, во наведените одредби не е предвиден рок за достава на годишниот извештај до Собранието, ниту, пак, е предвиден рок во кој Советот го усвојува извештајот.

Член 14 ја уредува постапката за распишување оглас за член на Советот, а согласно со став (2) на овој член, во случај на предвремен престанок на мандатот од член 7 на овој закон, претседателот на Советот ќе донесе решение за распишување на избор за членови на Советот од редот на јавните обвинители, ќе распише оглас за избор на членови на Советот од редот на јавните обвинители и ќе го извести претседателот на Собранието да распише оглас за избор на членови на Советот што ги избира Собранието, во рок од 15 дена по престанокот на мандатот за членот на Советот. Од аспект на целисходност и ефективност на постапките, дискутабилно е зошто да не се започне постапката и порано, а рокот од 15 дена да биде даден како максимален рок за распишување оглас за избор на член на Советот. Оттука, соодветно би било одредбата на став (2) да се допрецизира во смисла „најдоцна 15 дена по престанокот на мандатот“.

(2) Членот на Советот се разрешува од функцијата согласно со основите предвидени во ставот (1) на овој член ако повредата е сторена:
- со намера или очигледна небрежност по вина на јавниот обвинител без оправдани причини и
- повредата предизвикала тешки последици.

Согласно со член 20 став (3) од Законот, изборниот именик на јавните обвинители се става на увид во јавното обвинителство и е достапен на секој јавен обвинител што има право во рок од три дена по писмен пат да побара исправка на податоците. Во вака наведената одредба не е прецизирано од кога започнува да се засметува рокот од три дена, поради што е потребно таа да се допрецизира.

Од аспект на изборниот резултат од постапката за избор на член на Советот, согласно со член 28 став (2) ако е поведена постапка за заштита на избирачкото право, Комисијата за избори резултатите од став (1) на овој член ги објавува веднаш по завршување на тие постапки. И во овој случај законодавецот го применува терминот „веднаш“ кој што не е соодветен термин и од аспект на прецизно утврдување на рокови, не е јасно што точно означува. Поради наведеното, потребно е да се пропише точен рок за исполнување на оваа обврска.

Со членовите 30 и 31 од овој закон се уредуваат постапките за заштита на избирачко право на кандидат и на избирач, односно нивното право на приговор до комисијата за избори во рок од 5 часа по завршувањето на гласањето, односно по објавувањето на резултатите, по што комисијата е должна во рок од 12 часа по приемот да донесе одлука. Согласно со ставовите (3) и (4) на овие два члена, против одлуката на комисијата за избори во рок од 12 часа од приемот на одлуката може да се поднесе тужба за поведување управен спор пред надлежен суд, по што судот одлучува во рок од 48 часа од денот на нејзиниот прием. Не е јасно дали поднесените приговори пред да биде завршено гласањето ќе се отфрлат како преуранети, па оттука е потребно начинот на пропишување на рокот да се коригира и да се пропише рок од „најдоцна до 5 часа по завршување на изборите“.

Што се однесува до огласување на избор на јавен обвинител, согласно со член 36 став (1) од Законот, Советот донесува одлука за објавување оглас за избор на јавен обвинител веднаш по упразнување на местото јавен обвинител или по утврдената потреба од јавнообвинителско место. И во наведената одредба е потребно да бидат пропишани конкретни рокови за огласување на упразнети места и да не се користат општи поимот како што е поимот „веднаш“, со цел да се оневозможи субјективно толкување и различна примена.

Поимот „веднаш“ повторно се среќава и во член 42 од овој закон којшто уредува повторно огласување на избор на јавен обвинител. Тој треба да се замени со прецизно поставен рок.

Со членовите 44 и од овој закон е утврдено дека Советот донесува решение за престанок на функцијата јавен обвинител кога сам ќе го побара тоа, без посебно да ги испитува причините на барањето, односно дека Советот донесува решение за престанок на функцијата јавен обвинител поради губење државјанство врз основа на правосилна одлука на надлежен орган. Со член 46 став (3) е уредено дека Советот, врз основа на правосилна судска одлука, со решение ќе утврди престанок на функцијата јавен обвинител поради трајно губење способност за вршење на функцијата. Во секоја од наведените одредби законодавецот не пропишал рок во кој Советот решава за престанок на функцијата јавен обвинител. Иако навидум наликува на административно прашање, всушност, за потребите на намалување на регулаторните ризици од корупција, од суштествено значење е да биде предвиден прецизен рок во кој Советот ќе донесе одлука за престанок на мандат по сопствено барања, поради губење на државјанство или поради губење на способноста за вршење на функцијата.

4.5 Ризици поради постоење надворешен судир со други закони

Начелно, потребно е целиот текст на ЗСЈО да се усогласи со новиот ЗАСЈО, како од аспект на називот на академијата, така и од аспект на дел од одредбите што се однесуваат на условите за избор на јавен обвинител.

Со член 9 алинеја 21 е утврдено дека Советот е надлежен да објави оглас и да спроведува постапка за избор на јавен обвинител за времено упатување во друго јавно обвинителство. Наведената одредба е во т.н. надворешен конфликт со ЗЈО. Нејасна е законската одредба Советот да објавува оглас и да спроведе избор на јавен обвинител за времено упатување во друго јавно обвинителство кога оваа надлежност според ЗЈО ја има Јавниот обвинител на Република Северна Македонија. Неопходно е да се направи усогласување на двата закона за да се избегне непредвидливост и произволна/паралелна примена на одредбите од двата закона.

Согласно со член 35 став (1) алинеја 3 на член на Советот му престанува мандатот со исполнување на условите за старосна пензија согласно со законот, при што членот на Советот може да продолжи со вршењето на функцијата согласно со прописите за работните односи со доставување изјава до СЈО. Со став (3) на овој член е уредено дека во тој случај, престанокот, односно продолжувањето на функцијата член на Советот, со решение Советот го констатира на првата наредна седница. Вака наведената одредба е во колизија со ЗРО, бидејќи согласно со тоа, повеќе нема можност за продолжување на работниот однос по навршување 64 години. Оттука, потребно е да се направат соодветни интервенции и во ЗСЈО.

Повторно, одредбите на член 35-г²⁰ се во надворешен судир со ЗКП и одредбите за тајност на постапките, бидејќи иако согласно со овој член Советот има право да прибира податоци, согласно со ЗКП во овие случаи не може да се достават податоци што се барани, а се предмет на кривичните постапки. Исто така, нејасно е во колкав обем Советот може да прибира вакви податоци и од какви сè податоци може да прибира, па оттука постои и ризик Советот да може да прибира податоци кои по природа се тајни, односно Советот да спроведува нешто налик на кривична истрага.

Член 37 предвидува дека кандидатот за јавен обвинител во основно јавно обвинителство кој нема да се јави на три последователни огласи за избор на јавен обвинител, го губи утврдениот приоритет од листата. Тука постои надворешен судир ЗАСЈО, бидејќи согласно со тоа, овие кандидати не го губат приоритетот на ранг-листата, туку го губат кандидатскиот статус и со тоа не можат повеќе да аплицираат на огласи.

Во однос на избор на јавни обвинители во Јавното обвинителство на Република Северна Македонија во вишите јавни обвинителства и во ОЈО ГОКК, член 38 став (2), предвидува можност за избор на јавен обвинител што не е од редот на јавните обвинители. Ваквата одредба е во судир со ЗЈО, бидејќи според него, кандидатот мора да е позитивно оценет, што значи дека мора да е јавен обвинител во моментот на аплицирање, па оттука оваа одредба автоматски е неприменлива.

Како второстепен орган, Советот, одлучувајќи по жалба, може да ја укине одлуката на комисијата за утврдување одговорност на јавен обвинител од ЗЈО, да ја преиначи или да ја потврди. Согласно со член 51 став (2) од овој закон, кога ја потврдува одлуката на комисијата со

²⁰ Член 35-г

(1) Советот прибавува податоци и докази кои се од интерес за утврдување на состојбата во врска со барањето.

(2) Доколку податоците и доказите од ставот (1) на овој член се наоѓаат кај државен орган, орган на единицата на локалната самоуправа или кај физичко или правно лице на кое му е доверено вршење на јавни овластувања, истите се должни без надоместок да ги достават до Советот во рокот определен во барањето од ставот (1) на овој член.

(3) Заедно со одговорот на барањето членот на Советот ги доставува сите докази врз основа на кои го заснова својот одговор на барањето.

која е изречена мерка разрешување од функцијата јавен обвинител, Советот донесува посебно решение со кое се констатира престанок на функцијата. Вака предвиденото постапување е различно од тоа што е предвидено во Законот за јавното обвинителство, па така се јавува дуализам и различно уредување на истата постапка со два различни закона.

Со член 52 став (1) од овој закон е утврдено дека ако јавниот обвинител е оддалечен од функцијата, кога против него е поведена кривична постапка, дисциплинска постапка или постапка поради нестручно и несовесно вршење на функцијата јавен обвинител, има право на жалба против одлуката за оддалечување од функцијата до Советот во рок од три дена од денот на приемот на одлуката. Наведената одредба е спротивна со ЗЈО, при што е евидентна и неусогласена терминологија со тој закон. Имено, нестручно и несовесно вршење на функцијата не се основи за водење дисциплинска постапка и утврдување одговорност според ЗЈО.

5. Анализа на одредбите од Законот за платите на јавните обвинители и дел од подзаконските и општите акти што произлегуваат од Законот за платите на јавните обвинители

Наслов: Закон за платите на јавните обвинители („Службен весник на Република Македонија“ бр.153/2009, 67/2010, 97/2010 и 231/2015 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 51/2024)

Осврт на барањето: Ефективноста и непристрасноста на јавните обвинители се составен дел за одржувањето на правдата и довербата на јавноста во правниот систем. Соодветното и транспарентно наградување за јавните обвинители не е само прашање на правичност, туку и критична заштита од корупција. ЗПЈО ја обезбедува правната рамка за определување на надоместокот на овие клучни актери во правосудниот сектор. Сепак, како и со секоја финансиска регулатива, од суштинско значење е да се процени дали законот содржи ранливости што би можеле да ги поткопаат неговите цели или да овозможат коруптивни практики.

Овој документ испитува дали законодавството обезбедува правични структури на платите, го минимизира дискреционото овластување и инкорпорира доволно механизми за одговорност и надзор. Таквата процена е од клучно значење за идентификување и справување со потенцијалните ризици што би можеле да го нарушат интегритетот на обвинителскиот систем. Посебен акцент е ставен на анализирањето на областите, како што се процесите на одредување плати, транспарентноста во донесувањето одлуки и механизмите за спроведување за усогласеност. Преку идентификување на слабостите во овие области, овој документ се обидува да предложи насочени препораки што го подобруваат капацитетот на Законот за спречување на корупцијата и поддршка на независна и непристрасна обвинителска функција.

На крајот, оваа анализа се усогласува со пошироките напори за промовирање на владеењето на правото и зајакнување на довербата на јавноста во правните институции. Со адресирање на предизвиците во ЗПЈО, овој документ придонесува за градење правосуден систем, кој е праведен, транспарентен и отпорен на корупција.

Разгледани / консултирани материјали:

1. Устав на Република Северна Македонија
2. ЗСКСИ („Службен весник на РМ“ бр.12/2019)

3. ЗПЈО („Службен весник на РМ“ бр.153/2009, 67/2010, 97/2010 и 231/2015 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 51/2024)²¹
4. Одлука на Уставен суд на Република Северна Македонија У.бр.44/2020 У.бр.50/2020 („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 139/2020)
5. ЗБ („Службен весник на РМ“ бр. 64/2005, 4/2008, 103/2008, 156/2009, 95/2010, 180/2011, 171/2012, 192/2015 и 167/2016 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 151/2021, 87/2022, 203/2022, 272/2024 и 3/2025)
6. Закон за извршување на Буџетот на Република Северна Македонија за 2024 година („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 283/2023)
7. Закон за извршување на Буџетот на Република Северна Македонија за 2025 година („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 254/2024)
8. Етички кодекс на јавните обвинители во Република Северна Македонија („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.114/2021)
9. Правилник за внатрешно работење на јавните обвинителства („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.190/2021)
- 10.Правилник за оценување на работата на јавните обвинители („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 314/2020 и 188/2024)
- 11.Правилник за утврдување на начинот на вршење на надзор над работата и постапувањето на јавните обвинителства („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.6/2021)

ЗАКЛУЧОК

По извршената анализа на ЗПЈО, подзаконските и општите акти што произлегуваат од него, се најде на недостатоци што може да продуцираат ризици од корупција. Недостатоците можат да се категоризираат во следниве категории:

- 5.1. Ризици поради нејасни, двосмислени и недоуредени дефиниции
- 5.2. Ризици поради предвидената политика за утврдување на платите
- 5.3. Ризици поради неусогласеност со други одредби
- 5.4. Ризици поради дискрециони овластувања
- 5.5. Ризици поради отсуство на јасни постапки и процесни гаранции

5.1. Ризици поради нејасни, двосмислени и недоуредени дефиниции

Ризиците во овој закон се среќаваат уште при првичното уредување на висината на платата на јавните обвинители, која согласно со член 4 од Законот се уредува во зависност од: а) видот на јавното обвинителство, б) одделот и видот на предметите по кои постапува, в) внатрешните должности во јавното обвинителство, работниот стаж, г) научностручните звања и специјализација, и д) постигнатите резултати во вршењето на функцијата на јавен обвинител.

Сепак, дадените параметри во алинеите 5 и 6 од овој член не се соодветно пресликани во текстот на Законот како критериуми што влијаат врз начинот на утврдување и пресметување на плата. Така, нема одредби што уредуваат колку се зголемува платата во зависност од научностручните звања, ниту, пак, кои се научностручни звања можат да се сметаат како релевантни за да влијаат врз висината на платата, дали само оние што се поврзани со функцијата, или независно од полето на специјализација и усовршување. Од друга страна, не е јасно како постигнатите резултати во вршењето на функцијата на јавните обвинители влијаат врз висината на платата, кога Законот не предвидува бонуси за постигнување определени резултати, додека, пак, дисциплинските

²¹ Законот за изменување на Законот за платите на јавните обвинители („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 272/2024) не е земен во предвид при спроведување на анализата од причина што истиот стапи во сила на 27.12.2024 година.

постапки што можат да резултираат со привремено намалување на платата не се нужно поврзани со постигнатите резултати во вршењето на функцијата. Поради ова, потребно е најнапред во Законот да се прецизираат алинеите 5 и 6 од член 4, со цел да се појасни кои сè научностручни звања можат да влијаат врз висината на платата на јавните обвинители, како и на кој начин постигнатите резултати во вршењето на функцијата влијаат врз висината на платата. Потоа, потребно е во другиот дел од Законот да се вградат одредби со кои подетално би се појаснило на кој начин овие фактори влијаат врз определување на висината на платата преку утврдување коефициенти или проценти согласно со кои би се усогласувала платата.

Понатаму, поврзано со определувањето на висината на платата, ризици поради нејасно дефинирани одредби и повикување на други закони со кои постои неусогласеност се забележани во членовите 5 и 5-а од овој закон. Така, член 5 предвидува дека „основицата за пресметување на платата на јавните обвинители е основицата за пресметување на платата за избрани и именувани лица утврдена согласно со Законот за плата и други надоместоци на избрани и именувани лица во Република Македонија.“. Веднаш потоа, член 5-а пак ја утврдува ваквата основица на фиксен износ од 25.726 денари. Ова претставува проблематично двојно регулирање, бидејќи законот во едниот член се повикува на друг пропис за утврдување на основицата, додека, пак, во следниот член самостојно ја утврдува во фиксен износ. Имајќи предвид дека може да настане промена на само едниот закон, што, впрочем, и се случи кога Уставниот суд со Одлука У. бр.113/2022 од 21.3.2023 година („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 65/2023) укина одредби од Законот за плата и други надоместоци на избрани и именувани лица во Република Македонија, кои се однесуваат токму на утврдување на основицата, и во конкретниот случај се јавува правна несигурност за тоа кои одредби ќе се применуваат во практика. Поради ова, потребно е член 5-а да биде избришан и да остане само одредбата согласно со која „основицата за пресметување на платата на јавните обвинители е основицата за пресметување на платата за избрани и именувани лица утврдена согласно со Законот за плата и други надоместоци на избрани и именувани лица.“

Во таа смисла со одредбите од член 11 е уреден начинот и висината на исплатените дневници за службени патувања во странство и согласно со став (1) точка б) се исплатува: а) 50 % од утврдената дневница ако се поднесе сметка за сместување, како и во случај кога сместувањето не паѓа на товар на јавното обвинителство, и б) 20 % од утврдената дневница ако трошоците за сместување и исхрана не паѓаат на товар на јавното обвинителство. Ваквата формулација на став (1), точка б), алинеи 1 и 2 создава ризици од различна примена и двојна практика бидејќи не е јасно која е точно разликата меѓу овие две алинеи, поради што, видно од воспоставената практика, најчесто се исплаќа износ од 20 % од утврдената дневница. Воедно, не е јасно дали јавниот обвинител е должен да побара надоместок на трошоците и на кој начин, кој е органот што одлучува за надоместокот и дали незадоволниот обвинител има право на жалба. Не е предвидена ниту одредба што се однесува на надзор и контрола над спроведувањето на овие постапки и донесување на овие одлуки, што комбинирани со претходно наведените дискрециони овластувања на Јавниот обвинител на Република Северна Македонија се јавува како посебен ризик од корупција и судир на интереси. Оттука, потребно е да се преформулира член 11 од овој закон за да биде појасен и поразбирлив и за да се одбегне можноста различно да се интерпретира и да се применува во практика. Дополнително, неопходно е да се предвидат правила за остварување на ова право, или барем да се изврши упатување или повикување на друг акт во кој би биле детално предвидени начините за остварување на ова право. Конечно, потребно е да бидат воведени механизми за контрола над финансиското работење на Јавното обвинителство на Република Северна Македонија во поглед на исплаќањето на додатоците на плата, како и надоместоците на трошоците за вршење на јавнообвинителската функција.

5.2. Ризици поради предвидената политика за утврдување на платите

Во член 6 од Законот се уредени коефициентите за утврдување на платата на обвинителите, кои се множат со основицата за да се добие месечниот износ на платата на обвинителите. Во овој поглед, иако можеби не станува збор за ризик од корупција согласно со користената методологија, мора да се има предвид дека утврдувањето на овие коефициенти има сериозно влијание врз финансиската сигурност, стабилност и независност на индивидуално ниво за јавните обвинители, па оттука, потребно е да се има предвид дека овие коефициенти треба да бидат подложни на постојана ревизија и усогласување. Во оваа насока, не е јасно врз основа на кои параметри и критериуми се одредени овие коефициенти и колку тие се во корелација со просечната плата и потрошувачката кошница, трошоците за живот и слично. Ова прашање е особено важно кога се утврдува висината на платата на јавните обвинители што ја вршат својата функција во ОЈО ГОКК, за а се постигне доволна мотивација и отпорност на корупција на јавните обвинители во ова обвинителство. Треба да се има предвид и компаративниот преглед, согласно со кој коефициентите за утврдување на платата на јавните обвинители во ОЈО ГОКК е најниска од целиот регион, што ја доведува во прашање нивната ефикасност и финансиска независност.

5.3. Ризици поради неусогласеност со други одредби

Имајќи го предвид значењето на прашањето за независноста на јавните обвинители, треба да се одредат посебни критериуми согласно со кои би се вршело утврдување и усогласување на коефициентите за пресметка на платите на јавните обвинители. На овој начин, наместо да се утврдат фиксни коефициенти, потребно е да се постават јасни правила за утврдување на висината на платата и да се овозможи поголема флексибилност и праведност во одредување на висината на платата на јавните обвинители.

Одредбите од член 6-б²² се неусогласени со ЗЈО, бидејќи во преодните и завршните одредби од него е укинато Специјалното јавно обвинителство, поради што став (6) од член 6-б од Законот за платите на јавните обвинители треба да биде избришан.

Ваква неусогласеност може да се забележи и со други прописи, но и одредби од самиот закон во поглед на користењето на повеќе различни термини што се однесуваат на платата, како што се: основна плата, бруто-плата, нето-плата и основица. Оттука, одредбата од став (3) на овој член, кој предвидува максимален износ на додатоците на плата во висина од 35 % од основната плата, не е јасна дали се однесува на 35 % од бруто-платата или од нето-платата. Поради ова, потребно е Законот да ја уедначи терминологијата и да го дефинира поимот основна плата.

5.4. Ризици поради дискрециони овластувања

Покрај сето горенаведено, во член 6-б може да се забележи релативно широка дискреција на Јавниот обвинител на Република Северна Македонија во поглед на утврдување на начинот и висината на додатоците на платите на јавните обвинители, како и дискреција на Јавниот обвинител на ОЈО ГОКК во поглед на утврдување на додатоците на јавните обвинители во ОЈО

²² Член 6-б

(1) Јавниот обвинител има право на додаток на плата за:

- посебни услови за работа,
- постоење на висок ризик и
- доверливост.

(2) Doddatoците на плата од ставот (1) на овој член, меѓусебно не се исклучуваат.

(3) Вкупниот износ на висината на додатоците од ставот (1) на овој член не може да изнесува повеќе од 35% од основната плата на јавниот обвинител.

(4) Doddatoците од ставот (1) на овој член, нивната висина и начинот на утврдување за Јавното обвинителство на Република Македонија, вишите јавни обвинителства и основните јавни обвинителства се уредуваат со акт на Јавниот обвинител на Република Македонија.

(5) Doddatoците од ставот (1) на овој член, нивната висина и начинот на утврдување за Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција се уредуваат со акт на јавниот обвинител кој раководи со тоа јавно обвинителство.

(6) Doddatoците од ставот (1) на овој член, нивната висина и начинот на утврдување за Јавното обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на неовластено следење на комуникациите се уредуваат со акт на јавниот обвинител кој раководи со тоа јавно обвинителство.

ГОКК. Ова е особено проблематично доколку се земе предвид дека не постојат јасни критериуми во поглед на тоа како се одредува постоењето на некој од факторите согласно со кои се исплаќаат додатоци на платата, ниту, пак, критериуми за пресметување на тоа колку овие околности треба да влијаат врз висината на додатокот. Дополнително, не постојат конкретни гарантни механизми што би можеле да ги искористат обвинителите доколку не се задоволни од начинот и висината на утврдување на додатоците на плата, поради што во поглед на овој член се јавуваат повеќе ризици од корупција и судир на интереси. Воедно, Законот не е доволно јасен ниту во поглед на тоа дали ова право се утврдува за секој поединечен случај по претходно барање за користење на ова право од страна на јавниот обвинител, или, пак, станува збор за право за чија реализација надлежниот орган треба да внимава по службена должност, ниту пак дали ова право се утврдува кумулативно за сите јавни обвинители. Оттука, потребно е да се воведат посебни критериуми согласно со кои би се пресметувало и би се утврдувало постоењето околности за исплаќање додатоци за плата, начинот на реализација на ова право, како и утврдување на висината на овие додатоци во зависност од постоењето на овие околности. На овој начин би се ограничило широкото дискреционо овластување за утврдување на ова право, а со тоа и за влијање врз финансиската независност на јавните обвинители, но и би се оневозможило евентуално различно толкување на овие одредби во практика.

5.5. Ризици поради отсуство на јасни постапки и процесни гаранции

Согласно со член 8, јавниот обвинител, кој по потреба на службата времено е упатен во друго јавно обвинителство, има право на плата во висина на платата на јавниот обвинител во тоа јавно обвинителство, доколку таа е поповолна за него. Со тоа законодавецот предвидува еден вид гаранција во случај на времено упатување во друго јавно обвинителство, јавниот обвинител да има право на плата што одговара за тоа јавно обвинителство, доколку таа е поповолна за него. Иако станува збор за одредба што треба да ги заштити јавните обвинители, сепак во Законот нема посебни одредби за тоа како би се спровела оваа одредба во практика. Така останува нејасно, од процесен аспект, кое јавно обвинителство е задолжено за пресметување и исплаќање на платата, особено во случаите кога таа плата е поповолна за него. Имајќи предвид дека јавниот обвинител е избран во едно јавно обвинителство, нејасно е дали со времено упатување му престанува работниот однос во матичното обвинителство и заснова работен однос во јавното обвинителство каде што е привремено упатен. На овој начин, имајќи ја предвид дискрецијата на Јавниот обвинител на Република Северна Македонија да одлучува за времено упатување, тој може практично да ги заобиколи одлуките на СЈО и од финансиски аспект. Од друга страна, доколку привремено упатениот јавен обвинител останува да биде вработен во матичното јавно обвинителство, нејасно е врз кој законски основ би се пресметала повисоката плата. Затоа, потребно е доуредување на оваа одредба, со цел разјаснување на горенаведените прашања, но и воведување превентивни механизми, односно уредена постапка за реализација на ова право, од аспект на донесување формална одлука за негово остварување, со предвидено право на правен лек доколку јавниот обвинител не е задоволен со одлуката.

И во поглед на член 10²³ не е пропишана постапка за реализација на наведените права на надоместоци и парична помош, па останува нејасно како се поведува постапката за нивно

²³ Член 10

(1) Јавниот обвинител има право на надоместок на трошоците поврзани со вршење на јавнообвинителската функција, и тоа:

- надоместок на трошоци за превоз на јавен обвинител кој што живее во една, а работи во друга општина, во висина на вистинските трошоци во јавен сообраќај,
- надоместок на трошоци за одвоен живот од семејството во висина утврдени согласно со Законот за извршување на Буџетот на Република Македонија, како и надоместок за превоз за четири повратни патувања од местото каде што ја врши функцијата до местото каде што живее, во висина на автобуска карта, доколку не користи надоместок за одвоен живот,
- надоместок за закупнина на стан за јавен обвинител кој има право да користи службен стан согласно со закон, доколку не може да му биде обезбеден службен стан. Надоместокот за закупнина на стан не следува доколку на јавниот обвинител му се исплатува надоместок на трошоци за одвоен живот,
- за деновите кога јавниот обвинител е на службен пат, боледување, годишен одмор и отсуство од работа по која било основа, надоместокот за одвоен живот не се исплатува,

остварување, кој ја носи одлуката, каков тип одлука може да биде донесена, односно дали може трошоците да бидат само делумно прифатени, под кои услови и врз основа на кои критериуми, понатаму дали на одлуката незадоволниот обвинител има право на жалба, па дури нема ниту упатување дека ова прашање би се уредило со друг акт. Дополнителни ризици во овој член се јавуваат во поглед на упатувањето на други закони и прописи, додека истовремено Законот дава различна поставеност на реализирањето на некое од овие права. Следствено, постои релативно висока непрегледност и конфузност, но и на места двојно и различно уредување на исто право. Затоа, потребно е член 10 термилошки да се пречисти и да се отстрани двојното уредување на одредбите, со јасно и директно повикување на Законот за извршување на буџетот. Неопходно е јасно и прецизно да се уредат постапките за остварување на правото на надоместок на трошоците, од нивно иницирање, па сè до носење на одлуката и правото на жалба.

Член 12 предвидува и исплаќање посебен надоместок за дежурство, чија висина со правилник ја утврдува Јавниот обвинител на Република Северна Македонија, по претходна согласност од министерот за финансии. Сепак, во Законот не се содржани критериуми и услови за утврдување на висината на надоместокот за дежурство. Исто така, останува нејасно зошто токму во овој дел Јавниот обвинител на Република Северна Македонија е врзан со претходната согласност од министерот за финансии, а отсутствуваат и одредби што би уредице како би се решиле ситуацијата доколку министерот за финансии не даде согласност на правилникот со кој се утврдува висината на надоместокот за дежурство.

Слично на ова, во член 13 е предвидено дека јавните обвинители што исполнуваат услови за старосна пензија имаат право на испратнина при заминување во пензија во висина на две просечни месечни плати исплатени во државата во последните три месеци. Така, повторно се јавува нејасност дали станува збор за бруто- или за нето-плата. Она што е повпечатливо е што не постојат правила за начинот на остварување на ова право и пресметување на висината на испратнината. Имајќи предвид дека овие прашања се уредени со други акти, доволно би било во овој поглед доколку Законот само упати на соодветните одредби од соодветниот акт.

6. Анализа на одредбите од Законот за платите на судиите и дел од подзаконските и општите акти што произлегуваат од Законот за платите на судиите

Наслов: Закон за платите на судиите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 110/2007, 103/2008, 161/2008, 153/2009, 67/2010, 67/2010, 97/2010, 135/2011, 231/2015 и 248/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 51/2024)

Осврт на барањето: Независноста и непристрасноста на судството се основни принципи на едно демократско општество, а како клучна компонента за обезбедување на ваквата независност е токму финансиската сигурност на судиите. Законот за платите на судиите игра клучна улога во воспоставувањето на стандардите за индивидуалната финансиска независност и отпорност кон корупција што треба да ја уживаат судиите во еден демократски судски систем. Сепак, потенцијалот за корупциски ризици во рамките на оваа законска рамка бара темелна проценка за

- надоместокот за селибени трошоци на јавен обвинител на кој му следува право на користење на службен стан се исплатува во висина на вистинските трошоци за превоз на покуќнината. Надоместокот за селибени трошоци не следува доколку на јавниот обвинител му се исплатува надоместок на трошоци за одвоен живот,
- во случај на смрт на јавен обвинител на неговото семејство му припаѓа парична помош во износ утврден согласно со Законот за извршување на Буџетот на Република Македонија,
- во случај на смрт на член на потесно семејство на јавен обвинител (родител, брачен другар, деца родени во брак или вон брак, посиноци, посвоени деца и деца земени на издржување) на јавниот обвинител, ако живеел во заедница му припаѓа парична помош во висина утврдена согласно со Законот за извршување на Буџетот на Република Македонија и
- во случај на боледување подолго од шест месеца и во случај на потешки последици од елементарни непогоди, во смисла на Законот за заштита и спасување, на јавниот обвинител му се исплатува помош во висина од една последна исплатена просечна месечна нето плата во јавното обвинителство каде што е вработен.

да се обезбедат гаранции дека таа ефективно го штити од несоодветно влијание и го одржува интегритетот на судскиот систем.

Овој документ има цел да даде длабинска анализа на ЗПС, оценувајќи ги неговите одредби за транспарентност, отчетност и усогласување со најдобрите меѓународни практики. Целта е прецизно да се утврдат областите каде што законот може да потфрли во спречувањето на корупцијата и да се предложат активни препораки за решавање на овие празнини. Поради ова, посебно внимание е посветено на системските слабости, како што се нејасните механизми за одредување плата, дискреционите овластувања без надзор, нејасно дефинираните процедури, гарантни механизми, рокови и отсуството на ефективни одредби за следење и спроведување. Преку детектирање на овие ризици, овој документ има цел да придонесе за пошироките напори за зајакнување на владеењето на правото, промовирање на независноста на судството и поттикнување на довербата на јавноста во правосудниот систем.

Оваа АПЛ има цел да понуди и практични решенија што ја зајакнуваат правичноста, предвидливоста и транспарентноста на судските плати и надоместоци со цел да се оневозможи нивно искористување за наметнување на несоодветни влијанија врз судството. Притоа, ја поддржува сеопфатната цел за изградба на ефикасен и ефективен судски систем што функционира ослободен од корупција и несоодветно влијание.

Разгледани / консултирани материјали:

1. Устав на Република Северна Македонија
2. ЗСКСИ („Службен весник на Република Македонија“ бр. 12/2019)
3. ЗПС („Службен весник на Република Македонија“ бр. 110/2007, 103/2008, 161/2008, 153/2009, 67/2010, 67/2010, 97/2010, 135/2011, 231/2015 и 248/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 51/2024)²⁴
4. Деловник за работа на Судскиот буџетски совет („Службен весник на Република Македонија“ бр. 89/2014)
5. Одлука за начинот на остварување на правата на судиите утврдени во Законот за платите на судиите (бр. 02-1425/12 и бр. 02-547/18)
6. ЗСБ („Службен весник на Република Македонија“ бр. 60/2003, 37/2006, 103/2008 и 145/2010)
7. ЗБ („Службен весник на Република Македонија“ бр.64/2005, 4/2008, 103/2008, 156/2009, 95/2010, 180/2011, 171/2012, 192/2015 и 167/2016 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.151/2021, 87/2022, 203/2022, 272/2024 и 3/2025)
8. Закон за извршување на Буџетот на Република Северна Македонија за 2024 година („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 283/2023)
9. Закон за извршување на Буџетот на Република Северна Македонија за 2025 година („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 254/2024)

ЗАКЛУЧОК

По извршената анализа на ЗПС, подзаконските и општите акти што произлегуваат од него, се наиде на недостатоци што може да продуцираат ризици од корупција. Недостатоците можат да се категоризираат во следниве категории:

²⁴ Законот за изменување на Законот за платите на судиите („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 272/2024) не е земен во предвид при спроведување на анализата од причина што истиот стапи во сила на 27.12.2024 година.

- 6.1. Ризици поради нејасни, двосмислени и недоуредени дефиниции
- 6.2. Ризици поради отсуство на јасни постапки и процесни гаранции

6.1. Ризици поради нејасни, двосмислени и недоуредени дефиниции

Ризиците во овој закон се среќаваат уште при првичното уредување на висината на платата на судијата, која согласно со член 4 од Законот се уредува во зависност од: а) видот на судот, б) специјализираниот судски оддел (видот на предметите по кои постапува), в) внатрешните должности во судот (претседател на: суд, оддел, одделение и совет), г) судскиот стаж, д) научностручните звања и специјализацијата, и ё) постигнатите резултати во вршењето на судиската функција. Сепак, дадените параметри во алинеите 5 и 6 од овој член не се соодветно пресликани во текстот на Законот како критериуми што влијаат врз начинот на утврдување и пресметување на платата. Така, нема одредби што уредуваат колку се зголемува платата во зависност од научностручните звања, ниту, пак, кои научностручни звања можат да се сметаат како релевантни за да влијаат врз висината на платата. Од друга страна, не е јасно како постигнатите резултати во вршењето на судиската функција влијаат врз висината на платата, кога Законот не предвидува бонуси за постигнување определени резултати, додека, пак, дисциплинските постапки што можат да резултираат со привремено намалување на платата не се нужно поврзани со постигнатите резултати во вршењето на судиската функција. Поради наведеното, потребно е најнапред во Законот да се прецизираат алинеите 5 и 6 од член 4, со цел да се појасни кои сè научностручни звања можат да влијаат врз висината на платата на судијата, како и на кој начин постигнатите резултати во вршењето на функцијата влијаат врз висината на платата. Воедно, потребно е во другиот дел од Законот да се вградат одредби со кои подетално би се прецизирало на кој начин овие фактори влијаат врз определување на висината на платата.

Понатаму, поврзано со определувањето на висината на платата, ризици поради нејасно дефинирани одредби и повикување на други закони со кои постои неусогласеност се забележани во членовите 5 и 5-а од овој закон. Така, член 5 предвидува дека „основицата за пресметување на платата на судиите е основицата за пресметување на платата за избрани и именувани лица утврдена согласно со Законот за плата и други надоместоци на избрани и именувани лица во Република Македонија.“ Веднаш потоа, член 5-а пак ја утврдува ваквата основица на фиксен износ од 25.726 денари. Ова претставува проблематично двојно регулирање, бидејќи законот во едниот член се повикува на друг пропис за утврдување на основицата, додека, пак, во следниот член самостојно ја утврдува неа во фиксен износ. Имајќи предвид дека може да настане промена на само едниот закон, што впрочем и се случи кога Уставниот суд со Одлука У. бр.113/2022 од 21.03.2023 година („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 65/2023) укина одредби од Законот за плата и други надоместоци на избрани и именувани лица во Република Македонија, кои се однесуваат токму на утврдување на основицата, се јавува правна несигурност за тоа кои одредби ќе се применуваат во практика. Потребно е член 5-а да се избрише и да остане само одредбата согласно со која основицата за пресметување на платата на судиите е основицата утврдена согласно со Законот за плата и други надоместоци на избрани и именувани лица.

Член 7 ги пропишува коефициентите за утврдување на платата на судиите што се множат со основицата за да се добие месечниот износ на судиската плата. Иако можеби не станува збор за ризик од корупција согласно со користената методологија, утврдувањето на овие коефициенти има сериозно влијание врз финансиската сигурност, стабилност и независност на судиите. Во оваа насока, не е јасно врз основа на кои параметри се одредени овие коефициенти и колку тие се во корелација со просечната плата и потрошувачката кошница, трошоците за живот и слично. Имајќи го предвид значењето на прашањето за независноста на судиите, треба да се одредат

посебни критериуми согласно со кои би се вршело утврдување и постојано усогласување на коефициентите. Наместо да се утврдат фиксни коефициенти, потребно е поставување јасни правила за утврдување на висината на платата за поголема флексибилност и праведност во одредување на висината на платата на судиите.

Член 7-б²⁵ е нејасен, неусогласен во поглед на правата и постапките за нивно остварување, во колизија е со одредби од самиот член, како и со содржани правни празнини. Ваквата состојба го прави овој член подложен на различна интерпретација и нееднаква примена во практика. Така, став (1) на овој член изречно утврдува дека судиите имаат право на додаток на плата, меѓутоа согласно со став (4) ова право може да се реализира по донесена одлука на СБС за обезбедени финансиски средства, како и по донесување решение од страна на претседателот на судот. Така, овие два става се во колизија, бидејќи ако судијата има право на додаток на плата, тоа не смее да зависи од претходно одобрување средства за таа намена од страна на СБС. Во оваа насока, во ставовите (6) и (7) е предвидено дека судиите имаат право на приговор до Судскиот совет доколку претседателот не донесе решение, иако се обезбедени средства од СБС, или доколку судијата е незадоволен од донесеното решение. Меѓутоа, никаде не е предвидена можност да се оспори одлуката на СБС, кој согласно со законската поставеност може да донесе одлука дека не се обезбедени средства, или, пак одлука дека се обезбедени средства за одредени корисници на буџетот, а не и за другите. Воедно, во Законот не се содржани критериуми согласно со кои би се вршело оценка на постоењето на факторите што влијаат врз исплаќањето на овие додатоци, како и начинот на кој се утврдува износот на додатокот во корелација со степенот на постоење на некој од факторите. Оттука, потребно е да се воведат посебни критериуми согласно со кои би се пресметувало и би се утврдувало постоењето на околности за исплаќање додатоци за плата, начинот на остварување на ова право, како и утврдување на висината на овие додатоци во зависност од постоењето на овие околности. На овој начин би се ограничила широката дискреција за утврдување на ова право, но и би се оневозможило евентуално различно толкување на овие одредби во практика.

Согласно со член 11-а од Законот, судија, кој по потреба на службата времено е упатен во друг суд, има право на плата во висина на платата на судијата во тој суд, доколку таа е поповолна за него. Со наведената одредба законодавецот предвидува еден вид гаранција согласно со која, во случај на упатување, судијата има право на плата што одговара за судот каде што е упатен доколку таа е поповолна за него. Иако станува збор за одредба што треба да ги заштити судиите, сепак останува нејасно на кој начин и од чија страна би се вршело пресметување и исплаќање на

²⁵ Член 7-б

(1) Судијата има право на додаток на плата за:

- посебни услови за работа,
- постоење нависок ризик и
- доверливост.

(2) Додатоците на плата од ставот (1) на овој член меѓусебно не се исклучуваат.

(3) Вкупниот износ на висината на додатоците од ставот (1) на овој член не може да изнесува повеќе од 35% од основната плата на судијата.

(4) По донесена одлука на Судскиот буџетски совет за обезбедени финансиски средства, претседателот на судот, најдоцна до средина на месецот може да донесе решение за исплата надодаток, односно додатоци од ставот (1) од овој член на судија од судот за претходниот месец. Решението треба да содржи образложение на исполнетоста на условите за утврдување на правото на додаток.

(5) Критериумите согласно со кои се оценува исполнетоста на условите за утврдување на правото на додатоци од ставот (1) на овој член, нивната висина и начинот на утврдување за Врховниот суд на Република Македонија, Вишиот управен суд, Управниот суд, апелационите и основните судовисе уредуваат со акт на Судскиот совет на Република Македонија, по претходна согласност од министерот за финансии.

(6) Против решението на претседателот на судот од ставот (4) на овој член, судијата има право на приговор до Судскиот совет во рок од осум дена.

(7) Доколку Судскиот буџетски совет донесе одлука за обезбедување на финансиски средства за претходниот месец, а претседателот на судот не го донесе решението од ставот (4) на овој член, судијата кој смета дека ги исполнува условите за утврдување на правото на додатоци на плата има право да поднесе приговор до Судскиот совет до истекот на месецот во кој претседателот на судот требало да донесе решение.

платата во случаите кога судијата прима плата како да е избран во судот каде што е времено упатен. Станува збор за ризик што е дополнително усложнет во поглед на тоа кој корисник на буџетот е тој што треба да ги обезбеди средствата за судијата, што остава голем простор за различно толкување на одредбите, како и појава на конфузија во поглед на тоа врз кој законски основ би се пресметала повисоката плата за судијата. Оттука, потребно е да се разјаснат горенаведените прашања, да се уредат начинот и надлежноста за пресметување на платата и обезбедување средства во буџетот на буџетскиот корисник, како и да се воведат превентивни механизми, како што е регулирана постапка за реализација на ова право, од аспект на донесување формална одлука за користење на правото, со предвидено право на правен лек.

6.2. Ризици поради отсуство на јасни постапки и процесни гаранции

Член 12²⁶ содржи слични ризици поврзани со отсуството на јасни одредби при регулирање на правото на користење на надоместокот за дежурство. Па така, последната алинеја од став (1) од овој член предвидува дека надоместокот за дежурство се определува во висина според одлука од надлежен орган, кој согласно со ЗС е министерот за правда. Ваквата положба не само што дава голема дискрециона слобода на министерот при определување на висината на надоместокот за дежурство туку влијае и врз финансиската самостојност на судството, бидејќи повторно се среќава ситуација каде што планирањето и реализирањето на буџетот на судовите зависи од извршната власт. Покрај ова, општа забелешка за членот е дека не е јасно регулирано кога се применува кое од правата во случај кога тие меѓусебно се исклучуваат, односно дали е оставено на судијата да избере кое право ќе го избере, или, пак, постои посебна постапка и начин на утврдување кое право има приоритет кога тие меѓусебно се исклучуваат. Во оваа насока, во законот не е уредена ниту постапката по жалба на одлуките за обезбедување средства и нивно исплаќање на судиите. Дополнителни ризици се јавуваат во поглед на упатувањето на други закони и прописи, додека истовремено Законот дава различна поставеност на остварувањето на некое од овие права. Следствено, постои релативно висока непрегледност и конфузност, а на места двојно и различно уредување на исто право. Затоа, потребно е членот терминологски да се пречисти и да се отстрани двојното регулирање на одредбите, со јасно и директно повикување на Законот за извршување на Буџетот. Воедно, неопходно е јасно и прецизно да се регулираат

²⁶ Член 12

(1) Судијата има право на надоместок на трошоците поврзани со вршење на судиската функција, и тоа:

- надоместок за патни, дневни и други трошоци за службени патувања во земјата и странство,
- надоместокот на трошоците за превоз на судија кој што живее во една, а работи во друга општина, во висина на вистинските трошоци за превоз со превозно средство од јавен сообраќај кое овозможува навремено пристигнување и заминување од работа,
- надоместок на трошоци за одвоен живот од семејството во висина регулирана согласно со Законот за извршување на Буџетот на Република Македонија, како и надоместок за превоз за четири повратни патувања од местото каде што ја врши функцијата до местото каде што живее, во висина на автобуска карта, доколку не користи надоместок за одвоен живот,
- надоместок за закупнина на стан за судија кој има право да користи службен стан согласно со закон, доколку не може да му биде обезбеден стан. Висината на надоместокот за закупни настан се определува со одлука на Судскиот буџетски совет.
- Надоместокот за закупнина на стан не следува доколку на судијата му се исплатува надоместок на трошоци за одвоен живот,
- надоместок за селибени трошоци на судија на кој му следува право на користење на службен стан, се исплатува во висина на вистинските трошоци за превоз на покуќнината. Надоместокот за селибени трошоци не следува доколку на судијата му се исплатува надоместок на трошоци за одвоен живот,
- во случај на смрт на судија на неговото семејство му припаѓа парична помош во износ регулиран согласно со Законот за извршување на Буџетот на Република Македонија,
- во случај на смрт на член на потесно семејство на судија (родител, брачен другар, деца родени во брак или вон брак, посиноци, посвоени деца и деца земени на издржување) на судијата, ако живеел во заедница, му припаѓа парична помош во висина регулирана согласно со Законот за извршување на Буџетот на Република Македонија и
- во случај на боледување подолго од шест месеца и во случај на потешки последици од елементарни непогоди, во смисла на Законот за заштита и спасување, на судијата му се исплатува помош во висина од една последна исплатена просечна месечна нето плата во судот каде што е вработен,
- надоместок за дежурство во висина според одлуката од надлежен орган.

(2) На судија на кој врз основа на официјално одобрение му е дозволено да користи службено возило за личен превоз до и од работното место не му следува надоместок за превоз.

постапките за остварување на правото на надоместоците, од нивно иницирање, па сè до носење на одлуката и правото на жалба.

Согласно со член 13 став (1) точка б), надоместок за дневница за службено патување во странство ја определува со одлука СБС и нејзиниот износ се исплатува: а) 50 % од утврдената дневница ако се поднесе сметка за сместување, како и во случај кога сместувањето не паѓа на товар на судот и б) 20 % од утврдената дневница ако трошоците за сместување и исхрана не паѓаат на товар на судот. Ваквата формулација на став (1), точка б), алинеи 1 и 2 создава ризици од различна примена и двојна практика бидејќи не е јасно која е точно разликата меѓу овие две алинеи, особено поради јазичната формулација на првата алинеја што ја отежнува практичната предвидливост на исплаќањето на дневниците. Притоа, не е предвидена посебна постапка за остварување на ова право, и не е јасно дали судијата е должен да побара ваков надоместок на трошоците и на кој начин, или, пак, судот е должен да води сметка за покривање на овие трошоци по службена должност. Потоа, не е јасно кој ја носи конечната одлука за пресметување и исплаќање на надоместокот, ниту, пак, дали незадоволниот судија има право на жалба на одлуката. Оттука, потребно е појаснување на член 13 и одбегнување на можноста тој различно да се интерпретира и да се применува во практика. Неопходно е да се предвидат и правила за реализација на ова право, или барем да се изврши упатување или повикување на друг акт во кој би биле детално предвидени начините за остварување на ова право.

Ризици поради недоволно уредени постапки се забележани и во поглед на член 15 што го уредува правото на испратнина при заминување во пензија во висина на две просечни месечни плати исплатени во стопанството на Републиката во последните три месеци. Така, не е јасно дали станува збор за пресметка врз основа на исплатена бруто- или нето-плата, а не постојат ниту правила за начинот на остварување на ова право и пресметување на висината на испратнината. Имајќи предвид дека овие прашања се уредени со други акти, доволно би било доколку Законот само упати на соодветните одредби од соодветниот акт.

Конечно, во член 17 е предвидено дека начинот на остварување на правата од член 11 до член 15 на овој закон ги определува СБС, па оттука се детектирани ризици поврзани со одлуката на Советот, бидејќи не постојат одредени стандарди што се однесуваат на тоа дали Советот има должност ваквата одлука јавно да ја објави, ниту дали таа може да биде оспорена и на кој начин. Во таа смисла, нејасно е зошто Законот се реферира на одлука, а не и на општ подзаконски акт, па така не е предвидена ниту постапка за носење на оваа одлука. Поради наведеното, потребно е да се воведат одредби согласно со кои би се утврдило дека за начинот на остварување на правата од член 11 до член 15 од овој закон, Советот носи подзаконски акт, а не одлука, како и со кои детално би се уредила постапката за носење на овој подзаконски акт.

7. Анализа на одредбите од Законот за судскиот буџет и дел од подзаконските и општите акти што произлегуваат од Законот за судскиот буџет

Наслов: Закон за судскиот буџет („Службен весник на Република Македонија“ бр. 60/2003, 37/2006, 103/2008 и 145/2010)

Осврт на барањето: Судската независност, ефикасност и отпорност на корупција и други влијанија се основата на секое демократско општество. Поради тоа, обезбедувањето гаранции и услови судовите да бидат изолирани од несоодветно влијание и корупција е од фундаментално значење за почитување на владеењето на правото, промовирање на јавната доверба во судството и другите институции, како и заштита на човековите права. Основен предуслов за тоа е

постоењето на цврст и робустен судски систем, кој е ефикасен, одржлив и независен во сопствената работа. Тоа подразбира целосна финансиска независност на судскиот систем, како и алокација на соодветни ресурси за негово непречено функционирање. Во овој контекст, правната рамка што ја регулира финансиската независност на судството, особено ЗСБ, игра клучна улога. Имајќи го предвид значењето на овој Закон за уредувањето на финансиската независност на судскиот систем, како и воспоставување механизми за надзор и контрола над финансиското работење на судовите, неопходно е тој да биде предмет на постојана евалуација и следење на неговата примена.

Оваа АПЛ има цел да ја провери усогласеноста на Законот со меѓународните стандарди и најдобрите практики, да ги оцени ризиците од корупција што се содржани во законскиот текст и неговата практична имплементација, како и да предложи препораки за справување со идентификуваните ризици. Посебно внимание се посветува на дискреционите овластувања, недостигот на гарантни механизми и механизми за надзор и контрола, нејасни и неусогласени одредби што можат да доведат до двојна практика, потоа недефинирани рокови, постапки и правни последици, споделени надлежности, како и други ризици што наметнуваат практични предизвици и слабости што можат да ја попречат ефективностa на Законот во промовирањето на финансиската автономија и одговорност во судството.

Законот за судскиот буџет е донесен во септември 2003 година, а започнува да се применува од 1.1.2004 година. Во изминатиот период Законот е изменет трипати:

- во 2006 година кога се врши усогласување на одредбите со основањето на Академијата за судии и јавни обвинители и нејзино интегрирање во судскиот буџет, потоа
- во 2008 година кога се врши промена на членовите на Судскиот буџетски совет и воедно се префрла претседавањето со Судскиот буџетски совет од Врховниот суд кон Судскиот совет, како и
- во 2010 година кога се вршат интервенции во речиси сите членови на Законот со цел прецизирање и дополнително уредување на одредбите, од кои како позначајна промена е воведувањето на минимален износ на судскиот буџет во висина од 0,8 % од БДП.

Како што е предвидено со член 1 од Законот за судскиот буџет, предмет на уредување на Законот е постапката за изготвување, утврдување и извршување на судскиот буџет, како и основањето, надлежностите и начинот на работа на Судскиот буџетски совет, додека, пак, целта на Законот е да се обезбеди стабилно, долгорочно, рамномерно и соодветно финансирање на судската власт за да се обезбеди нејзината уставна и законска независност и самостојност.

Разгледани / консултирани материјали:

1. Устав на Република Северна Македонија
2. ЗКСИ („Службен весник на Република Македонија“ бр. 12/2019)
3. ЗСБ („Службен весник на Република Македонија“ бр. 60/2003, 37/2006, 103/2008 и 145/2010)
4. ЗСС („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 102/2019 и 51/2023)
2. ЗБ („Службен весник на Република Македонија“ бр. 64/2005, 4/2008, 103/2008, 156/2009, 95/2010, 180/2011, 171/2012, 192/2015 и 167/2016 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 151/2021, 87/2022, 203/2022, 272/2024 и 3/2025)
3. Закон за извршување на Буџетот на Република Северна Македонија за 2024 година („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 283/2023)

4. Закон за извршување на Буџетот на Република Северна Македонија за 2025 година („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 254/2024)
5. Деловник за работа на Судскиот совет на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Северна Македонија“ 274/2019, 186/2020, 5/2023 и 117/2024)
6. Деловник за работа на Судскиот буџетски совет („Службен весник на Република Македонија“ бр. 89/2014)

ЗАКЛУЧОК

По извршената анализа на ЗСБ, подзаконските и општите акти што произлегуваат од него, се најде на недостатоци што може да продуцираат ризици од корупција. Недостатоците можат да се категоризираат во следниве категории:

- 7.1. Ризици поради нејасни, двосмислени и недоуредени одредби
- 7.2. Ризици поради можност за влијание од извршната власт
- 7.3. Ризици поради отсуство на јасни постапки и процесни гаранции
- 7.4. Ризици поради широки дискрециони овластувања

7.1. Ризици поради нејасни, двосмислени и недоуредени одредби

Најнапред е битно да се има предвид дека одредени ризици поврзани со легислативата што се однесува на судската власт се должат токму на самата природа и поставеност на системот на поделба на власта, па така во определена мера е тешко да се воведат посебни гаранции и последици што би обезбедиле доследна примена на законите. Она што е воочливо при анализа на одредбите од ЗСБ е дека повеќето ризици се однесуваат на несоодветно дефинираните одредби, неусогласена терминологија и неусогласеност со други законски одредби, несоодветно дефинирани и поставени рокови, како и недоволно уредени постапки за планирање, изготвување, извршување и контрола над извршувањето на судскиот буџет.

Така, во член 3 е наведено дека „приходи на судскиот буџет се средствата определени од Буџетот на Република Македонија, донации и сопствени приходи (депозити, закупнини, судски паушали и слично) на единките корисници“. Законот поставува општа рамка за да ги утврди изворите на финансирање на судството, меѓутоа имајќи предвид дека независноста на судството започнува токму со финансирањето, отсуството на одредби што би прецизирале какви сè донации можат да бидат прифатени од судовите, како и отсуството на какви било правила и стандарди за тоа од кои лица, институции и организации судовите можат да ги добиваат ваквите донации, претставува особен ризик од корупција. Притоа, битно е да се има предвид дека ограничувањето на донациите не треба да биде од апсолутен карактер, особено доколку се земе предвид зависноста на судството од донации во опрема, особено од странски држави и меѓународни организации. Поради тоа, потребно е да се прецизираат одредбите во поглед на тоа какви донации се дозволени, како и да се воведат минимални правила и стандарди кога судовите и другите корисници на судскиот буџет е потребно да ги одбијат донациите. Ваквите правила и стандарди може подетално да бидат уредени со етичкиот кодекс, или другите подзаконски акти, но по претходно вградување на основите во законската регулатива.

Член 6 од овој закон го уредува основањето на СБС и предвидува дека тој „ги врши работите определени со овој закон, Деловникот за работа на Судскиот буџетски совет и други акти“. Притоа, Законот користи неуедначена терминологија, па така пропишува дека Советот ги врши „работите“, што претставува непрецизна дефиниција, од која е нејасно дали се мисли на надлежностите на Советот. Ова е особено акцентирано со тоа што е предвидено дека Советот ги врши работите, определени, меѓу другото, и со други акти. Оттука, од вака формулираната одредба останува нејасно дали е можно да се уредуваат надлежностите на Советот и со други акти, вклучително и подзаконски акти. Поради тоа, потребно е став (2) од овој член да се уреди

терминолошки и да се преформулира во смисла на тоа дека „Судскиот буџетски совет ги врши надлежностите предвидени со Законот, на начин уреден со Законот и со другите подзаконски акти“.

7.2. Ризици поради можност за влијание од извршната власт

Член 7 го уредува составот на СБС, кој е составен од претседател и 10 члена. Претседател на СБС е претседателот на Судскиот совет, а заменик во негово отсуство е претседателот на Врховниот суд. Членови на СБС се: министерот за правда, претседателот на Врховниот суд, претседателот на Управниот суд, претседателите на четирите апелациони судови, двајца претседатели на основните судови по редослед утврден во ЗС, како и директорот на АСЈО. Во овој дел, имајќи ги предвид препораките на Венецијанската комисија во поглед на отстранување на членовите на Судскиот совет што се од извршната власт, по аналогија може да се оцени дека членувањето на министерот за правда во СБС претставува сличен ризик за независноста на судството, овој пат од финансиски аспект. Поради тоа, потребно е да се размисли за менување на составот на СБС, во насока на поголемо осамостојување на судската власт од извршната во поглед на планирањето и извршувањето на буџетот неопходен за оптимално функционирање. Ваквите промени би биле полесно изводливи отколку промената на составот на Судскиот совет, бидејќи составот на Судскиот буџетски совет не е дефиниран со Уставот.

Понатаму, во став (4) од член 8 е предвидено дека претседателот на СБС го презентира и го застапува судскиот буџет на седницата на Владата на која се усвојува предлогот на Буџетот на Републиката. Ваквата одредба повторно го поставува судството во потчинета положба пред извршната власт. Иако Владата е таа што е единствен предлагач на единствениот Буџет на Републиката во чии рамки е содржан и буџетот за судската власт, начинот на кој е регулирано креирањето на Буџетот дава голема моќ на Владата. Најнапред, искористената терминологија дека претседателот на Советот го „застапува“ буџетот на судската власт, оддава впечаток дека судството треба да ја убеди Владата за таа во Буџетот на Републиката да ги вклучи потребните средства за судската власт, што воедно остава простор да се интерпретира дека Владата не е должна да го прифати предлогот од СБС. Понатаму, тоа што Законот предвидува застапувањето и презентирањето на делот на средства „Судска власт“ од Буџетот на Републиката да се одржи во Владата и тоа на седница на која присуствува целиот состав на Владата, а само претседателот на СБС, се чини дека остава голем простор за несоодветно влијание на извршната врз судската власт. Поради тоа, како и поради практичната примена на одредбите, согласно со која судството никогаш не го добило законски предвидениот и побаран буџет, од исклучително значење е да се преуредат овие одредби. Доколку се преземат посериозни чекори за реформирање на финансирањето на судската власт, потребно е Владата и СБС да поднесат посебни предлог-буџети, кои подоцна Собранието би ги уедначило како еден единствен Буџет на Републиката. Имајќи предвид дека за ваков чекор би било потребно да се направат промени и на други материјални закони, како алтернативна препорака би било да се воведат одредби согласно со кои ќе биде јасно уредено дека Владата има обврска предлогот поднесен од страна на СБС и предложените средства за судската власт да ги интегрира во предлог-Буџетот на Републиката. А до моментот на ваквите промени во законската рамка, добра практика би било доколку средбите на Владата со СБС се одржуваат на неутрален терен со урамнотежено учество на претставници од извршната и судската власт и баланс на концентрација на моќ.

7.3. Ризици поради отсуство на јасни постапки и процесни гаранции

Согласно со член 4 став (1) од овој закон, судскиот буџет „се утврдува во износ од најмалку 0,8 % од БДП, а во согласност со критериумите утврдени од СБС, врз основа на фискалната политика и главните параметри за процена на приходите и трошоците.“ Став (2) на овој член предвидува дека во случај на ребаланс на Буџетот на Републиката, не може да се намалат средствата наменети за финансирање на судската власт, а воедно воведува и минимален дел од судскиот буџет што

мора да биде распределен за обука на судиите и другите вработени во судовите. Во поглед на овие одредби, не постојат механизми што ќе обезбедат нивна практична примена, што е особено очигледно во практика, бидејќи откако е воведена одредбата за минимален износ на судскиот буџет споредено со БДП, ниту еднаш не биле обезбедени средства за финансирање на судската власт еднакви или поголеми од законски предвидениот праг, што само по себе претставува ризик за независноста на судството и ефикасноста во постапувањето на судовите.

Понатаму, во став (4) на член 7 е предвидено дека во работата на СБС учествуваат и претставници од МФ, но без право на одлучување. Меѓутоа, ниту Законот а ниту Деловникот за работа на СБС не содржат одредби што би ги регулирале начинот и обемот на учество, постапката за учество, како и случаите во кои тие се вклучуваат во работата на Советот. Во отсуство на вакви одредби, постои сериозен ризик од злоупотреба на одредбите, како и појавување на различна практика, што би имало и различни ефекти врз работата на СБС. Поради тоа, неопходно е во Законот да се предвидат ситуациите, односно прашањата за кои претставниците на МФ можат да учествуваат во работата на Советот, потоа одредби што би го уредиле прашањето како претставниците на МФ учествуваат во работата, дали на јавните седници на Советот, или пак пружаат определена техничка, аналитичка и стручна поддршка на други процеси, потоа дали тие се вклучуваат во работата единствено по претходна покана на СБС, или пак тие имаат постојани обврски и надлежности во поглед на работата на Советот, како и одредби што би предвиделе одговорност за евентуалните последици поради нестручно или несовесно постапување кога тие се вклучуваат во работата на Советот.

Член 8 од Законот го уредува работењето на СБС на седници, а предвидува и дел од надлежностите на претседателот на Советот во поглед на застапување и презентирање на буџетот на судската власт пред Владата и Собранието. Во овој поглед, најнапред е важно да се истакне дека меѓу овие одредби не се содржани правила за тоа колку од членовите треба да се присутни за да може да се одржи седница. Така, Законот содржи одредби за потребното мнозинство за донесување одлука, но целосно се изоставени одредбите за потребното мнозинство за одржување на седниците. Ова е посебно проблематично поради тоа што во работата на Советот, а тоа претпоставува и работа на седниците, можат да се вклучат и лица без право на одлучување. Иако ваквите одредби се содржани во Деловникот за работа на СБС, имајќи ја предвид востановената практика овие одредби да бидат содржани во законскиот текст, сепак, на овој начин ќе се придонесе за поголема сигурност во поглед на потребното мнозинство за одржување седница. Во овој контекст недостигаат и одредби што се однесуваат на другите надлежности на претседателот и на членовите на СБС, јавноста на седниците, начинот на работа и слично. Повторно овие прашања се регулирани со Деловникот, но отсуството на законски одредби во чии рамки Деловникот подетално би ги уредил овие прашања, се остава голема слобода на СБС во регулирањето на сопственото работење. Поради тоа, потребно е да се воведат минимални одредби што би се однесувале на потребното мнозинство за одржување седница, одредби што би ја регулирале јавноста во работата на Советот, особено јавноста на седниците, надлежностите на претседателот и членовите на Советот, учеството на лицата без право на глас, како и воопшто начинот на работа на СБС, како на седниците, така и вон нив.

Со член 13 се уредува дел од постапката за изготвување на буџетот за судската власт, па така според овој член Советот „изготвува циркулар во кој се содржани главните насоки за изготвување на финансиските планови на единките корисници што го доставува до единките корисници.“ Во овој циркулар е содржана и методологијата за изготвување на финансискиот план на корисниците, како и индикативните вкупни трошоци. Главниот регулаторен ризик во овој поглед е отсуството на рокови во кои Советот е должен да го достави циркуларот, и одредби што предвидуваат последици и решавање на проблемите што би настанале доколку циркуларот не е доставен во предвидениот рок, или пак доколку воопшто не е доставен. Затоа, препораката е да се воведат рокови за доставување на циркуларот, како и одредби согласно со кои би можела да се

надмине евентуалната проблематика настаната поради недоставување или доцнење со испраќање на циркуларот. Тоа би вклучувало одредби што би предвиделе последица и одговорност за Советот, но и одредби согласно со кои единките корисници на судскиот буџет би можеле да направат проекција на финансиското работење и финансиските планови. Ова е особено важно бидејќи единките корисници носат одговорност за реализација на овие планови.

Постапката за подготовка и извршување на буџетот се дополнително уредени во член 14, каде што се предвидени сите податоци, кои корисниците се должни да ги достават до СБС, и тоа: процена на трошоците за фискалната година, според трошочни ставки и потставки, процена на трошоците за наредните две фискални години по трошочни ставки и потставки, преглед на потребните расходи за неопходното вработување за извршување на функциите на корисниците, предлози што ги содржат идните обврски или повеќегодишните трошоци, вклучувајќи ги инвестициските проекти искажани поединечно и трошоците за секоја идна година искажани одделно. Сепак, одредбата од Законот не е јасна во поглед на тоа за кои сè намени Советот ги користи ваквите податоци, како и дали постојат определени последици за единките корисници доколку не достават или достават погрешни податоци. Дополнително, став (3) од овој член предвидува обврска основните судови да ги усогласат овие податоци на ниво на апелациско подрачје. Оваа одредба е нејасна во поглед на тоа што точно значи ова усогласување, а воедно не постојат ниту одредби што утврдуваат како се усогласуваат овие податоци на ниво на подрачје. Во таа смисла, Законот не содржи одредби што би уредице постапка согласно со која ќе се спроведе ова усогласување, не се предвидени посебни овластувања и надлежности за субјектите, не е наведено кога и како се иницира ваквата постапка, дали се закажува состанок, дали се применува друг тип размена на податоците, кој сè и на кој начин е вклучен во процесот, кој треба да ја изврши анализата, проверката на податоците и нивното конечно усогласување и слично. Имајќи предвид наведеното, за да се надминат утврдените ризици поради неуредена постапка за соодветно следење на извршувањето на буџетот и планирање на неопходните средства за работа, потребно е да се воведат одредби со кои би се предвиделе правила на постапката, одговорност и надлежност кај конкретни субјекти што би требало да ги изготват ваквите усогласувања.

Понатаму, како конечен чекор од планирањето и подготовката на судскиот буџет, во член 15 став (2) е предвидено дека претседателот на СБС и министерот за финансии вршат усогласување во „делот на средствата "Судска власт" од предлогот на Буџетот на Републиката со претседателот на Судскиот буџетски совет. Доколку не се постигне согласност, Министерството за финансии изготвува извештај и го доставува до Владата на Република Северна Македонија и до Судскиот буџетски совет, а Судскиот буџетски совет до Владата доставува мислење по извештајот на Министерството за финансии.“ Ваквата поставеност овозможува големо влијание на извршната власт врз судската, особено доколку се земе предвид дека откако се спроведува ваквото усогласување, претседателот на СБС повторно треба да го застапува буџетот пред Владата. Воедно, во случаите кога нема да може да се постигне ваквото усогласување на буџетот меѓу судството и извршната власт, не е јасно какво влијание врз конечниот буџет има извештајот на министерот за финансии, наспроти мислењето на СБС. Покрај ова, Законот не предвидува никакви правила на постапката за усогласување на буџетот, ниту, пак, рокови во кои треба да биде извршено ваквото усогласување, како ни последици во случај кога нема да се испочитуваат роковите, или правилата на постапката за усогласување на буџетот меѓу судската и извршната власт. Од овие причини се наметнува потребата да се прецизира целата постапка за усогласување на буџетот и координирањето на судската со извршната власт за да се поднесе единствен предлог на Буџет на Републиката, што би вклучувало предвидување правила на постапката, начин на започнување, рокови во кои треба да заврши, последици поради непочитување на одредбите, како и унапредување на одредбите за да се постигне поголема рамноправност на судството и извршната власт во планирањето на предлог-Буџетот.

Кога станува збор за контролата над извршувањето на буџетот и финансиските планови, член 17 став (1) предвидува дека СБС го следи извршувањето на финансискиот план и доколку во извршените контроли се констатираат неправилности и злоупотреби од претседателот на судот и од директорот на АСЈО, во процесот на извршувањето на финансискиот план ги известува Врховниот суд, МП, Судскиот совет, СЈО, МФ и Државниот завод за ревизија. Ваквата одредба е предвидена како механизам на контрола над трошењето на финансиските средства од страна на единките корисници на судскиот буџет, сепак останува нејасно какви би биле ефектите во практиката. Најнапред не е јасно зошто е потребно Советот да ги извести сите наведени чинители, но уште повеќе не постојат одредби што предвидуваат кои би биле последователните чекори преземени по ваквото известување. Поради тоа, ваквата одредба иако има интенција да ја зајакне контролата над користењето на финансиските средства на судската власт, не постојат доволно јасни законски одредби што би овозможиле нејзина соодветна примена во практиката. Ваквите одредби е потребно да се унапредат, како и да се разработат детално ваквите гарантни механизми со предвидување правила за поведување постапка за утврдување неправилности и злоупотреби, последици од неа, гарантни механизми за спречување злоупотреба на ваквиот надзор и слично.

Конечно, во член 18 став (2) од овој закон е предвидено дека „Судскиот буџетски совет е должен најмалку еднаш годишно да доставува извештај за извршувањето на судскиот буџет до Министерството за финансии, Владата на Република Македонија и Собранието на Република Македонија.“ Повторно и во поглед на овие одредби може да се забележи најнапред дека Законот повторно на суптилен начин го потчинува Советот пред извршната власт со тоа што предвидува дека е потребно да го достави извештајот за извршување на буџетот до МФ и Владата. Но, од друга страна, Законот не предвидува дали и какви последици би настанале доколку Советот не достави извештај до еден или, пак, до сите од субјектите до кои согласно со Законот е должен да го достави. Имајќи предвид дека не е предвиден ниту рок во кој се доставува ваквиот извештај, повторно се јавува сомневање за ефикасноста на оваа одредба. Во поглед на овој член, потребно е да тој да се преформулира и да се предвиди обврска за доставување годишен извештај до Судскиот совет, кој потоа би го интегрирал ваквиот извештај за извршувањето на судскиот буџет во рамките на својот годишен извештај, кој на крајот подлежи на контрола и усвојување од страна на Собранието. Во оваа насока, потребно е да се има предвид дека мнозинството од членовите на СБС за својата работа како судии одговараат пред Судскиот совет, а не пред извршната или законодавната власт, поцелисходно би било доколку тие поднесуваат извештај за својата работа во рамките на СБС до Судскиот совет.

7.4. Ризици поради широки дискрециони овластувања

Член 9 од Законот ги предвидува надлежностите на СБС, па така, во став (1) алинеја 7 е наведено дека Советот „врши пренамена на намената на средствата определени во делот 'Судска власт' и може да го овласти претседателот на Судскиот буџетски совет да врши пренамена на средствата определени во делот 'Судска власт' до определен износ.“ Во натамошниот дел од Законот не се содржани дополнителни одредби што би дефинирале определени критериуми, правила, услови, обем и ограничувања во поглед на пренамена на средствата. Отсуството на вакви одредби, особено во поглед на овластувањето на претседателот самостојно да врши пренамени, без предвидени механизми на контрола од страна на Советот, претставува ризик од корупција и судир на надлежности што може сериозно да го загрози финансиското работење на судовите. Оттука, неопходно е во Законот да се додадат одредби со кои би се регулирало подетално во кои услови, на кој начин и во колкав обем може да се врши ваквата пренамена, како и да се воведат построги критериуми и ограничувања во поглед на овластувањето на претседателот на Советот самостојно да врши пренамена на средствата.

8. Анализа на одредбите од Законот за управувањето со движењето на предметите во судовите и дел од подзаконските и општите акти што произлегуваат од него

Наслов: Закон за управувањето со движењето на предметите во судовите („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 42/2020)

Осврт на барањето: Транспарентен и ефикасен судски систем е од суштинско значење за одржување на довербата на јавноста и обезбедување пристап до правдата. Менаџирањето со судските предмети, од нивното пристигнување до судот, па сè до нивното целосно решавање игра клучна улога во постигнувањето на овие цели. Препознавајќи ја важноста на одговорно и непристрасно менаџирање со судските процеси, ЗУДПС во судовите служи како клучна регулаторна рамка за обезбедување ефективно и правично управување со судските процеси.

Имајќи ја предвид корисноста на АПЛ како алатка за идентификување и справување со ранливостите што може да овозможат коруптивни практики, овој документ се фокусира на ЗУДПС за да го оцени неговиот капацитет за спречување несоодветно влијание, управување и неефикасност во процесите на менаџирање со судските предмети и достапноста на судските одлуки. Цели на законот се: обезбедување на правото на непристрасно избран судија при распределба на предметите во судовите, управување со движењето на предметите во судовите преку користење автоматизиран компјутерски систем за управување со судски предмети (во натамошниот текст: автоматизираниот систем), спречување застој во движењето на судските предмети, спречување на создавање заостаток на нерешени судски предмети и почитување на законските рокови за преземање на процесните дејства, законските рокови за донесување, изготвување и објавување на судските одлуки и роковите определени со овој закон.

Оваа оценка дава посебен осврт на усогласеноста на Законот со меѓународните стандарди и најдобрите практики за судската транспарентност, ефикасност и антикорупциските мерки, како и ги испитува практичните предизвици во имплементацијата на законските одредби, со особено внимание на системските слабости и оперативните празнини поврзани со широките дискрециски овластувања, недефинирани постапки, отсуство на гарантни механизми, недефинирани рокови и други ризици што можат да ја загорзат неговата практична ефикасност.

Примарната цел на овој документ е да придонесе за зајакнување на судската одговорност и транспарентност преку справување со ризиците од корупција во управувањето со судските предмети, а со тоа и да придонесе за зајакнување на владеењето на правото и унапредување на довербата на јавноста во судството.

Разгледани / консултирани материјали:

1. Устав на Република Северна Македонија
2. ЗКСИ („Службен весник на РМ“ бр. 12/2019)
3. ЗУДПС („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 42/2020)
4. Начелен став на Врховниот суд на Република Северна Македонија за објавување на неправосилни одлуки (Општа седница од 21.12.2022 година)
5. ЗКП („Службен весник на РМ“ бр.150/2010, 100/2012, 142/2016, 193/2016 и 198/2018)
6. ЗПП („Службен весник на РМ“ бр. 75/2005, 110/2008, 83/2009, 116/2010 и 124/2015)

ЗАКЛУЧОК

По извршената анализа на ЗУДПС, подзаконските и општите акти што произлегуваат од него, се најде на недостатоци што може да продуцираат ризици од корупција. Недостатоците детектирани во законот можат да се категоризираат во следниве категории:

- 8.1. Ризици поради нејасни, двосмислени и недоуредени одредби
- 8.2. Ризици поради недефинирани рокови
- 8.3. Ризици поради отсуство на процесни гаранции и заштитни механизми
- 8.4. Ризици поради широки дискрециони овластувања

8.1. Ризици поради нејасни, двосмислени и недоуредени одредби

Член 3 од Законот го предвидува автоматизираното управување со предметите, во чиј став (1) е дефинирано управувањето со предметите како „преземање дејства од страна на претседателот на судот, судскиот администратор, судиите и судските службеници, од денот на приемот на писмената во судот до денот на правосилно завршување и архивирање на предметите.“ Меѓутоа, одредбата е многу општа и апстрактна, па така воопшто не е јасно во што се состои автоматизираното управување со предметите. Во оваа насока, општото дефинирање на поимот како „преземање дејства“ само по себе не го задоволува критериумот за точно и детално дефинирање на поимот, бидејќи не е прецизирано ниту дали се мисли на преземање дејства во автоматизираниот компјутерски систем за управување со предметите во судовите (АКМИС). Понатаму, во истиот член, став (4) предвидува дека „судовите се должни да постапат по заклучоците на работното тело за стандардизација на постапките при користење на автоматизираниот систем во судовите во рокот определен во заклучоците.“ Меѓутоа, она што е проблематично во овој поглед е отсуството на одредби што се однесуваат на регулирање на составот, надлежностите и начинот на работа на работното тело, како и недефинирани рокови, широко дискреционо овластување на работното тело и отсуство на санкции за непочитување на одредбите, како и гарантни механизми за спречување на евентуална злоупотреба. Поради ова, потребно е да се доработат одредбите, посебно во поглед на дефинициите, затоа што сè се подразбира како управување со предметите, како и да се воведат одредби што се однесуваат на основањето, составот, надлежностите и начинот на работа на работното тело. Дополнително, потребно е предвидување рокови за доставување и постапување по заклучоците, последиците од непридржување до одредбите, како и гарантни механизми за спречување злоупотреба на дискреционите овластувања на работното тело.

Во член 4 од овој закон се уредуваат актите за управување со движењето со предметите во судовите, каде што, меѓу другото, во став (2) е предвидено дека „претседателот на судот по предлог на работното тело за управување со движењето на предметите во судот ги донесува внатрешните процедури и годишниот план за управувањето со движењето на предметите во судот.“ Сепак, одредбите не предвидуваат дали претседателот на судот е обврзан со предлогот на телото, односно дали може да донесе ваков акт и без предлог на телото. Во оваа ситуација може да се јави двојна практика и различно толкување на одредбите, што е ризик од злоупотреба, како и да се јави судир на надлежности. Воедно, во законскиот текст не е предвиден ниту конкретен рок во кој треба да се достават актите, туку Законот се врзува со донесувањето на годишниот распоред за работа на судиите и вработените во судот, што е дополнително усложнето бидејќи вакви одредби не се содржани ниту во ЗС, каде што се содржани одредбите за донесување на годишниот распоред за работа.

Член 6 од Законот предвидува формирање работно тело за управување со движењето на предметите во судот, со кое раководи судскиот администратор, а во кое членуваат претседателите на судските оддели и судските службеници од редот на раководни судски службеници, стручни судски службеници и судскиот службеник задолжен за автоматизираниот систем. Работното тело има задача да дава предлози и препораки до работното тело за стандардизација на постапките

при користење на автоматизираниот систем во судовите. Имајќи ја предвид важноста на ова тело, мора да се забележи дека отсутствуваат одредби за подетално уредување на составот и на критериумите за тоа кои вработени треба и можат да бидат членови на ова тело. Оттука, не е јасно дали во ова тело членуваат сите вработени во судот или, пак, само оние што ќе бидат назначени од страна на претседателот на судот, особено затоа што бројот на овие вработени драстично се разликува од еден до друг суд. Поради ова, потребно е одредбите да се допрецизираат, односно да се предвиди постапка за избор/назначување членови на ова тело, која мора да е добро дефинирана, како и да се предвидат посебни критериуми, како што е минималниот број членови што ова тело треба да ги има и ограничување на максималниот број членови, со цел да се избегне нефлексибилност и неефикасност на овие тела во судовите со поголем број вработени, како и да се предвиди начин на формирање и работа на ова тело во судови што немаат доволен број вработени стручни судски службеници, раководители на оддели, администратори и слично.

Во оваа насока, во член 14 е предвидено дека „надзор над спроведувањето на одредбите од овој закон врши Комисијата за надзор формирана од министерот за правда, согласно со одредбите од Законот за судовите, меѓутоа не е јасно дали станува збор за истата комисија што е надлежна да врши надзор над спроведување на Судскиот деловник, Комисијата за испитување на претставките и поплаките, или, пак, е посебна комисија со посебни надлежности. Во овој контекст, не е јасно дефинирано што точно значи ваквиот надзор и со какви последици може да резултира. Поради ова, потребно е Законот јасно да укаже која комисија од МП го врши ваквиот надзор и со тоа да се уреди начинот и фреквенцијата со која се врши надзорот, како и да се предвидат и последици и резултати од спроведувањето на ваквиот надзор.

8.2. Ризици поради недефинирани рокови

Член 7 подетално ги уредува надлежностите на работното тело за управување со движењето на предметите во судот, како што е изготвување предлог-годишен план за унапредување на ефикасноста на судот, предлагање внатрешни процедури за оптимизација на управување со предметите, како и изготвување месечен извештај за управувањето со предметите во судовите. Иако оваа законска рамка е добро поставена, сепак, отсуството на рокови за доставување на месечниот извештај за управувањето со предметите претставува ризик од корупција од повеќе аспекти, како што е неефикасност на судовите, појава на двојна практика, како и злоупотреба на одредбата при оценка на работата на службениците што се членови на ова тело. Поради ова, потребно е да се направи доуредување на овие одредби, посебно со предвидување на рокови во кои ова тело е должно да ги достави месечните извештаи, како и одредби што би се однесувале на подготовката и известувањето за поднесените предлози, изготвени анализи и следењето на нивната примена преку мерливи резултати.

Член 8 од овој закон ги предвидува роковите за преземање на дејствата, па така во став (1) е предвидено дека судијата и судскиот службеник се должни дејствата во врска со движењето на предметите во судот да ги преземаат истиот ден, а најдоцна до крајот на наредниот работен ден. Во овој поглед, не постојат јасни критериуми во поглед на тоа кога ваквите дејства се преземаат до крајот на денот, а кога до крајот на следен работен ден. Ова е особено проблематично бидејќи во одредени ситуации ваквото постапување може да влијае и врз голем дел од другите рокови што се поврзани со започнување на судската постапка, особено во предметите каде што постои потреба од итно одлучување. Понатаму, како дополнително продолжување на рокот е предвидено дека кога овие дејства не можат да бидат преземени во предвидениот рок, тие можат да бидат преземени најдоцна во рок од три работни дена, што зависи од претходно писмено одобрение од страна на судскиот администратор или лице овластено од него. Не е јасно зошто воопшто постои вакво дополнително продолжување на рокот за преземање дејства, како ни зошто тоа зависи од судскиот администратор. Во оваа насока, не е јасно кои би било последиците доколку

администраторот не даде согласност, а дејството секако не може да се преземе поради објективни околности. Во Законот постои недостиг на превентивни механизми за надминување на оваа состојба, како и отсуство на објективни и мерливи критериуми согласно со кои би се оценувало дали доцнењето со преземање дејства е оправдано или не. Ваквите ризици дополнително се зголемуваат во насока на став (4) од овој член, согласно со кој заведувањето на новопримени предмети во судовите по 25 декември во тековната година се врши најдоцна во рок од пет работни дена од следната календарска година. Оваа одредба остава голем простор за манипулација во практиката бидејќи овозможува селективно постапување по предмети поради нејасно избрана причина. Поради ова, потребно е да постојат дополнителни механизми и критериуми кога овој исклучок би се применил во практиката, како што е, на пример, отсуство на голем дел од вработените, или други објективни и оправдани причини. Во спротивно, овозможувањето на вакви исклучоци поради арбитражно избран календарски датум овозможува заобиколување на АКМИС што само по себе е ризик од корупција поради манипулација со предметите.

8.3. Ризици поради отсуство на процесни гаранции и заштитни механизми

Со член 9 законодавецот предвидел задолжително објавување на правосилните судски одлуки во рок од 7 дена од нивната правосилност, меѓутоа не е предвидено што доколку воопшто не бидат објавени овие одлуки, или доколку тие се објавени со пречекорување на роковите. Претседателот е должен да го следи почитувањето на овие одредби и тој има механизми на располагање за утврдување на одговорност на службеникот задолжен за објавување на одлуките. Имајќи го предвид значењето на навременото јавно и транспарентно комуницирање на судот со јавноста, препорачливо е доколку се предвидат последици од непочитување на овие рокови во самиот Закон. Во истиот член, во став (7) е предвидено дека „начинот на објавување и пребарување на судските одлуки на веб-страницата на судот се уредува со упатство на работното тело за стандардизација на постапките при користење на автоматизираниот систем во судовите.“ Во отсуство на јасни критериуми во Законот во поглед на минималните стандарди за достапност на јавно објавените одлуки, вака формулираната одредба може да доведе до различна примена во практика. Ризикот е дополнително зајакнат со отсуството на одредби за составот, надлежностите и начинот на работа на работното тело за стандардизација на постапките при користење на автоматизираниот систем во судовите, кое преку овие одредби има голема дискреција во уредувањето на начинот на објавување и пребарување на одлуките. Затоа, потребно би било да се воведат минимални законски гаранции за достапноста и пристапноста до судските одлуки што мора да бидат објавени, преку воведување специфични последици за непочитување на одредбата, а потоа и преку наведување на минималните критериуми за објавување и пребарување на судските одлуки.

Покрај судските одлуки, Законот во член 12 предвидува и објавување на судските огласи, како и на огласите на нотарите и извршителите на огласната табла на веб-страницата на судот. За ова, нотарите и извршителите плаќаат годишен надоместок во висина утврдена со одлука на СБС. Меѓутоа, Законот не е доволно јасен за тоа дали нотарите и извршителите се должни да ги користат веб-страниците на судот, ниту, пак, се предвидени некакви последици доколку не се почитува ваквата должност. Поради ова, се доведува во прашање практичната примена на овие одредби, а со тоа и се јавува ризик од корупција заради селективна примена на одредбите во практика. Потребно е да се доуреди постапката за објавување на нотарските и извршителските огласи на веб-страницата на судот, вклучувајќи одредби за комуникацијата со судот и начинот на доставување на огласите, како и надзор над придржувањето до оваа обврска за судот, нотарите и извршителите со предвидени последици во случај на несоодветно објавување на огласите.

8.4. Ризици поради широки дискрециони овластувања

Член 10 од Законот го уредува формирањето, одржувањето и пристапот до унифицираната база на правосилни и неправосилни судски одлуки што ја води информатичкиот центар на Врховниот

суд. Пристап до оваа база може да имаат сите судии и членовите на Судскиот совет, по претходно поднесено барање до претседателот на Врховниот суд. Исто така, „пристап имаат и други лица заради научноистражувачки цели што ќе ја докажат својата легитимна цел за пристап до базата на судски одлуки, со поднесување на барање до претседателот на Врховниот суд на Република Северна Македонија“. Во овој член се содржани повеќе ризици од корупција, па така, најнапред не е предвидена никаква последица доколку не е формирана ваква база на одлуки, или доколку таа не се одржува соодветно. Ризик е и големата концентрација на дискреција при одлучување за пристапот до оваа база од страна на претседателот на Врховниот суд. Терминолошки, членот налага дека пристапот на судиите и членовите на Судскиот совет до оваа база може да биде добиен, а не и дека тој им следува согласно со нивната функција. Потоа, во членот не постојат стандарди и критериуми при кои мора да се раководи претседателот на Врховниот суд при донесувањето на одлуката за пристап, ниту, пак, се предвидени гарантни механизми што би можеле да се искористат доколку пристапот е одбиен. Поради ова, потребно е Законот да предвиди автоматски пристап за секој судија и член на Судскиот совет до оваа база, без тоа да зависи од претходно одобрување, како и да бидат предвидени случаи, стандарди и критериуми согласно со кои претседателот на Врховниот суд би одлучувал дали ќе одбие или ќе дозволи пристап на заинтересирани лица заради научноистражувачки цели.