

АНАЛИЗА НА ЛЕГИСЛАТИВАТА ОД ОБЛАСТА ПРАВОСУДСТВО

Втор дел

Скопје, декември 2025 година

Автори

1. Дарко Аврамовски
2. Ненад Савески

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. Поради овие причини, не може да се покренат никакви барања против ОБСЕ во однос на потенцијалните последици од веродостојноста на информациите или заклучоците содржани во оваа публикација.

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

Содржина

I. Листа на кратенки	4
II. Вовед	5
1. Анализа на одредбите од Законот за јавнообвинителската служба.....	7
2. Анализа на одредбите од Законот за медијација.....	42
3. Анализа на одредбите од Законот за нотаријатот	51
4. Анализа на одредбите од Законот за адвокатурата.....	61
5. Анализа на одредбите од Законот за извршување	65
6. Анализа на одредбите на Законот за бесплатна правна помош	69
7. Анализа на одредбите од Законот за правосудниот испит.....	77
8. Анализа на одредбите од Законот за Академијата на судии и јавни обвинители	79
9. Анализа на одредбите од Законот за граѓанска одговорност за клетва и навреда	85

I. Листа на кратенки

АСЈО – Академија за судии и јавни обвинители
АПЛ – антикорупциска проверка на легислативата
ДКСК – Државна комисија за спречување на корупција
ДЗР – Државен завод за ревизија
ЗКСИ – Закон за спречување на корупција и судир на интереси
ЗЈС – Закон за јавнообвинителската служба
ЗВЈО - Законот за вработените во јавниот сектор
ЗБПП – Закон за бесплатната правна помош
ЗИ – Закон за извршување
ЗМ – Закон за медијација
ЗА – Закон за адвокатурата
ЗН – Закон за нотаријатот
ЗКП – Закон за кривичната постапка
ЗБПП – Закон за бесплатна правна помош
ЗПИ – Закон за правосудниот испит
ЗАСЈО – Закон за Академија на судии и јавни обвинители
БПП – Бесплатна правна помош
МФ – Министерство за финансии
МП – Министерство за правда
КСЗД – Комисија за спречување и заштита од дискриминација

II. Вовед

Правосудниот систем претставува темелен столб на секоја правна држава. Неговата улога не се сведува само на примената на законите, туку и на обезбедување на правда, еднаквост, заштита на човековите права и стабилност на институциите. Неговата независност и интегритет се клучни за спречување на корупцијата и злоупотребата на моќта, кои ја поткопуваат довербата на јавноста и го загрозуваат владеењето на правото. Антикорупциската проверка на легислативата (АПЛ) од областа на правосудството има за цел да ги идентификува и оцени потенцијалните ризици од корупција, судир на интереси и неприменување на принципите на транспарентност, еднаквост и отчетност во клучните нормативни рамки што го уредуваат функционирањето на правосудниот систем. Анализата ги опфаќа законите што се однесуваат на изборот, обуката, лиценцирањето и надзорот на носителите на правосудни функции и сродни професии, како и механизмите за пристап до правда и алтернативно решавање на спорови. За потребите на анализата од страна на Мисијата на ОБСЕ во Скопје беа ангажирани г. Ненад Савески и г. Дарко Аврамовски, експерти во областа на правото.

Во фокусот на анализата се Законот за Академијата за судии и јавни обвинители (ЗАСЈО), Законот за правосудниот испит (ЗПИ), Законот за адвокатурата (ЗА), Законот за нотаријатот (ЗН), Законот за извршување (ЗИ), Законот за медијација (ЗМ), Законот за бесплатна правна помош (ЗБПП), Законот за јавнообвинителска служба (ЗЈС), како и Законот за граѓанска одговорност за клевета и навреда. Овие прописи, иако уредуваат различни сектори на правосудниот систем, имаат заедничка улога во обезбедување на ефикасно, професионално и непристрасно вршење на правдата. Така, законите кои се предмет на оваа анализа ја опфаќаат целата постапка за пристапување, обука, лиценцирање, практикување и контрола на професиите во правосудството, како и механизмите за пристап до правда за граѓаните. Токму затоа, нивната анализа овозможува сеопфатен увид во степенот на транспарентност, отчетност и одговорност во системот, како и во потенцијалните слабости што овозможуваат коруптивни практики или судир на интереси.

Анализата е изработена врз основа на Методологијата за антикорупциска проверка на легислативата донесена од Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК), прилагодена на секторските специфики на правосудството. Методологијата е усогласена со стандардите на Регионалниот совет за соработка на Југоисточна Европа (RCC) и Регионалната антикорупциска иницијатива (RAI), со што се овозможува компарација на резултатите и применливост во национален контекст со легислативата на државите од регионот.

Методолошкиот пристап вклучуваше:

- систематска анализа на законските и подзаконските акти со цел идентификација на регулаторни ризици од корупција;
- усогласување со меѓународни стандарди, пред сè со Препораките на ГРЕКО, стандардите на Венецијанската комисија и европските начела за владеење на правото;
- компаративен преглед на постојната практика и интерсекторски консултации со експерти од правосудството, академијата и граѓанското општество.

Анализата покажува дека во сите закони се јавуваат слични структурни и системски слабости, кои можат да се групираат во пет главни категории:

1. Недоволно јасни и недефинирани термини, односно користење на неусогласени или општи формулации, што овозможува различно толкување и непредвидлива примена на законот.

2. Несоодветно уредени постапки, односно отсуство на јасни процесни правила, недефинирани рокови, отсуство или нејасно и нецелосно регулирани механизми за контрола на одлучувањето при избор, дисциплински постапки и надзор.

3. Недостаток на објективни критериуми за избор и именување, како и ограничени или недефинирани услови за избор на членови на комисији, совети и управни тела, што овозможува фаворизирање и клиентелистички практики.

4. Дискрециони овластувања и недоволна транспарентност, поради што се јавува концентрација на моќ кај одредени субјекти (Министерството за правда, Јавниот обвинител на Република Северна Македонија, стручните комори, итн.) без соодветен надворешен надзор, што создава ризици од разни влијанија и неформални притисоци.

5. Недостаток на контролни и надзорни механизми, како и ограничена јавност во работењето, недостиг на ревизорски механизми, непостоење на независен надзор и неусогласеност со Законот за спречување на корупција и судир на интереси.

Како општ заклучок, анализата укажува дека регулативата од областа на правосудството во голема мера се заснова на принципот на професионална саморегулација, но без доволни гаранции за транспарентност и отчетност. Во повеќе закони се видливи прекумерни дискрециони овластувања на Министерството за правда, недоволна независност или прекумерна независност на коморите и советите без соодветни механизми за надзор и контрола, како и непостоење на унифицирани правила за јавност, конкуренција и надзор.

Сите овие ризици, доколку не се адресираат, можат да доведат до арбитрарност, фаворизирање и нееднаквост во пристапот до правдата, со што се поткопува довербата на јавноста во правосудниот систем. Оттука, потребно е воспоставување на системски пристап во антикорупциското усогласување на правосудните прописи, преку уредување на јасни процедури, критериуми и механизми на јавен надзор во сите фази на кариерата на правосудните професионалци, од избор и обука, преку оценување и напредување, до дисциплинска одговорност и финансиско управување.

Со цел да се овозможи практична употребливост на наодите, за секој закон е изработена кратка содржинска анализа, групирање на ризиците по категории, како и препораки за отстранување или ублажување на регулаторните ризици, во насока на подобрување на транспарентноста, отчетноста, предвидливоста и јавниот надзор, а со крајна цел да се унапреди отпорноста на правосудниот сектор кон корупцијата.

1. Анализа на одредбите од Законот за јавнообвинителската служба

Наслов: Закон за јавнообвинителската служба („Службен весник на Република Македонија“ бр. 62/15, 231/15, 11/16, 21/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 235/22)

Осврт на барањето: Овој извештај претставува резултат од спроведената АПЛ на ЗЈС. Законот ги уредува статусот, правата, обврските и одговорностите на јавнообвинителските службеници, системот на оценување и напредување, дисциплинската и материјалната одговорност, мерките на суспензија, како и стручната обука, менторството и другите аспекти поврзани со нивната професионална работа. Овие одредби имаат значајно влијание врз интегритетот и ефикасноста на јавните обвинителства и претставуваат основа за обезбедување на независност, непристрасност и професионалност во нивното функционирање. Целта на извештајот е да ги презентира наодите од оваа анализа, да ги објасни механизмите преку кои можат да се појават ризиците и да предложи конкретни мерки за нивно намалување или надминување, со цел унапредување на транспарентноста, отчетноста и интегритетот на јавните обвинителства.

Консултирани / разгледани материјали:

1. ЗЈС
2. ЗКСИ („Службен весник на Република Македонија“ бр.12/2019)
3. ЗВЈС („Службен весник на Република Македонија“ бр. 58/06, 62/06, 35/08, 150/10, 83/18, 198/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 96/19)
4. Правилник за начинот на водењето на дисциплинската постапка за потешка дисциплинска повреда („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 63/2020)
5. Правилник за начинот на водењето на постапката за утврдување на материјална одговорност („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 63/2020)
6. Правилник за формата и содржината на интерниот оглас, начинот на поднесување на пријавата за унапредување, начинот на спроведување на административната селекција и интервјуто, како и начинот на нивно бодирање и максималниот број на бодови од постапката на селекција во зависност од категориите на работно место за кои е објавен интерниот оглас („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 63/2020)
7. Правилник за начинот на спроведување на полугодишното интервју, формата и содржината на извештајот, начинот на оценување на јавнообвинителскиот службеник, формата и содржината на обрасците за оценување, формата и содржината на извештајот со ранг листа на годишни оценки, содржината на извештаите и начинот на оценување на јавнообвинителските службеници во други околности, како и поблиските критериуми за начинот на оценување („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 63/2020)
8. Правилник за формата и содржината на јавниот оглас, формата, содржината и начинот на поднесување на пријавата, соодветно бодирање на меѓународните сертификати, начинот на спроведување на административната селекција, на испитите, проверката на веродостојноста на докази и интервјуто, тестот на личност, како и начинот на нивно бодирање и максималниот број на бодови од постапката за селекција во зависност од категориите на работни места, како и други прашања во врска со постапката за селекција („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 63/2020).

ЗАКЛУЧОК

По извршената анализа на ЗЈС, подзаконските и општите акти кои произлегуваат од истиот, како и поврзаните закони, се наиде на недостатоци кои може да продуцираат ризици од корупција. Недостатоците детектирани во Законот можат да се категоризираат како:

- 1.1. Недостиг на јасни и детални процесни правила - одредби кои не обезбедуваат детални и предвидливи процедури, што овозможува нееднаква примена и одолговлекување или забрзување на постапките со користење на дискрециони овластувања
- 1.2. Широки дискрециони овластувања без доволни контроли - висока концентрација на одлучувачка моќ кај раководните лица без доволно вградени контроли и механизми на надзор.
- 1.3. Нејасни или недоволно дефинирани поими - термини кои оставаат простор за субјективно толкување и селективна примена на законот.
- 1.4. Потенцијален судир на интереси и недостаток на независност во постапките - голема вклученост на лица вработени во институцијата во повеќе фази и повеќе постапки, со целосно отсуство на надворешен надзор, како и голема акумулација на моќ во поглед на оценување, дисциплинска постапка, утврдување на материјална одговорност и сл.
- 1.5. Недоволни гаранции за правна заштита и транспарентност - постапките најчесто се спроведуваат.

Образложение на ризиците

Став 1 и 3 од членот 3 од ЗЈС¹ се во колизија во поглед на статусот на лицата кои вршат технички работи - дали се или не се јавнообвинителски службеници, бидејќи ставот 1 јасно укажува на тоа дека јавнообвинителски службеници се и лица кои вршат технички и други работи согласно закон, додека ставот 3 ги исклучува лицата кои вршат технички работи. Воедно формулацијата на ставот е „и други работи согласно со овој и друг закон“ остава простор за нејасни исклучоци што во пракса се ризик од злоупотреба. Поради тоа, потребно е да се усогласат одредбите и да се прецизира став 1 од членот 3 од ЗЈС.

Став 2 од член 8² е проблематичен поради тоа што остава големи дискрециони овластувања кај Јавниот обвинител на Република Северна Македонија да ги предвиди и описот на обврските,

¹ Член 3

(1) Јавнообвинителски службеници се лица со статус на административен службеник кои во јавните обвинителства вршат стручни, административни, технички, извршни, статистичко-аналитички, материјално-финансиски, информатички и други работи согласно со овој и друг закон.

Јавнообвинителските службеници правата од работен однос ги остваруваат согласно со овој закон, колективните договори и други закони што ги уредуваат правата од работен однос.

(2) Јавнообвинителски службеници се и стручните лица (јавнообвинителски истражители) вработени во јавните обвинителства кои вршат стручни работи поврзани со следење, откривање и истражување на криминалитетот.

(3) Лицата вработени во јавните обвинителства кои вршат технички и помошни работи немаат статус на јавнообвинителски службеници и за нив важат општите прописи за работните односи.

(4) Обезбедувањето на објектите, имотот, лицата и одржувањето на редот во јавното обвинителство го вршат припадници на полицијата на Република Северна Македонија.

² Член 8 (2) Описот на звањата и бројот на јавнообвинителски службеници во јавните обвинителства ги пропишува со акт Јавниот обвинител на Република Северна Македонија.“

како и бројот на службеници без да постои соодветен механизам за контрола или надзор. Имајќи го предвид начелото на хиерархија, потребно е ваквото решение да се дополни со одредби кои се однесуваат на поголема вклученост на повеќе субјекти во процесот на планирање, како и механизми за надзор и контрола над донесените акти. Исто така, неопходно е да постојат и одредби кои ќе упатуваат на задолжително јавно објавување на овие акти.

Став 4 од членот 9³ од ЗЈС повторно има големи дискрециони овластувања кај јавниот обвинител во поглед на изборот на секретарот, што отвара можност за неконтролирана примена на одредбата. Потребно е покрај објавувањето на јавен оглас, да се предвиди и спроведување на постапката од страна на комисијата за избор, како и да се предвиди јавно објавување на листата на пријавени кандидати и резултатите од изборот.

Членовите 10, 11 и 12 од ЗЈС ги предвидуваат нивоата и стручните квалификации потребни за јавнообвинителските службеници од категориите Б, В и Г. Она што се јавува како ризик од корупција се сертификатите за познавање на еден од трите најчесто користени јазици на ЕУ, особено доколку се има предвид досегашната пракса на нивна злоупотреба, може да се смета дека станува збор за посериозен ризик од корупција. Поради ова, се препорачува отстранување на сертификатите како неопходен услов за докажување на познавањето на странски јазик.

Советот на јавнообвинителската служба⁴ е составен од луѓе од службата - односно сите членови се секретари избрани непосредно од јавниот обвинител кој раководи со обвинителството. Имајќи предвид дека овој совет одлучува во втор степен за права на јавнообвинителските службеници се поставува прашањето за неговата ефикасност и независност. Исто така, се поставува прашањето како се уредува членството во овој совет во случаите кога во јавните обвинителства не е назначен секретар, што не е само техничко прашање доколку се има предвид дека во

³ Член 9 (4) Генералниот секретар, односно секретарот од ставовите (2) и (3) на овој член, од редот на административните службеници од категоријата Б на јавен оглас го избира Јавниот обвинител на Република Северна Македонија, односно јавниот обвинител, и истиот треба да ги исполнува посебните услови за работното место за нивото Б1 на раководни јавнообвинителски службеници.“

⁴ Член 13

(1) Заради остварување и заштита на правата на јавнообвинителските службеници се формира Совет на јавнообвинителска служба (во натамошниот текст: Советот), со седиште во Јавното обвинителство на Република Северна Македонија.

(2) Советот го сочинуваат седум члена од кои генералниот секретар, секретарите на вишите јавни обвинителства и двајца секретари од основните јавни обвинителства кои меѓусебно ротираат за период од три години, според редослед на јавните обвинителства утврден во Законот за јавното обвинителство.

(3) Претседател на Советот е генералниот секретар.

(4) При формирањето на Советот, соодветно и правично се застапени припадниците на заедниците кои не се мнозинство во Република Северна Македонија.

Член 14

Советот ги врши следниве работи:

- одлучува во втор степен по жалби и приговори поднесени против одлука за избор на кандидат по објавен јавен оглас, одлука за избор на јавнообвинителски службеник на интерен оглас и решение за престанок на работен однос во јавнообвинителската служба,

- одлучува во втор степен по жалби и приговори против одлуки на Јавниот обвинител на Република Северна Македонија, јавниот обвинител, генералниот секретар, секретарот, односно јавниот обвинител, од делокругот на неговото работење кое се однесува на права и обврски на јавнообвинителските службеници,

- одлучува во втор степен против одлуки за утврдување на дисциплинска одговорност и

- одлучува во втор степен по жалби и приговори против одлуки за остварување права од работен однос во јавнообвинителска служба.

повеќето јавни обвинителства, во моментот, не е назначен секретар поради недостиг на човечки ресурси.

Поради ова, се препорачува овој Совет да биде формиран на поинаков начин и во него да се вклучат и „надворешни членови“, како што се претставници на синдикатот на јавнообвинителски службеници, Агенција за администрација, претставник на независно тело како ДКСК или Државниот завод за ревизија (ДЗР), потоа можност за членство и на останат јавнообвинителски кадар освен секретари и сл.

Членот 15⁵ од ЗЈС поставува многу низок праг за одлучување на Советот односно мнозинство од присутните членови, особено ако се има предвид дека не постојат одредби кои укажуваат на кворум за работа на советот, што значи може да одлучи и со само 2 гласа. Потребно е соодветно да се наведе потребното мнозинство за работа на советот и соодветно на тоа да се регулира и начинот на одлучување.

Членовите 16 и 17⁶ од ЗЈС даваат големи овластувања на секретарите, особено кога станува збор за одлучување во поглед на правата и обврските на вработените во јавното обвинителство, бидејќи вака се остава голем простор за дискреционо и арбитрарно одлучување, што во суштина е сериозен ризик од корупција. Поради тоа треба убаво да се видат надлежностите и условите под кои ги вршат, односно да се предвидат обврски за образложение на одлуките и да се воведат механизам за контрола преку внатрешна ревизија или преку Советот од член 14.

Одредбите предвидени во член 19⁷ овозможуваат вработување на определено време за четири различни причини, но алинеите 2, 3 и 4 од ставот 1 не се доволно јасно ограничени, што создава

⁵ Член 15

(1) Советот одлуките ги донесува на седница со мнозинство гласови од присутните членови.

(2) Член на Советот кој одлучувал во прв степен се иззема при донесување на одлуките.

(3) Стручно-административните работи за Советот ги врши одделение во состав на Јавното обвинителство на Република Северна Македонија.

⁶ Член 16

Генералниот секретар:

- раководи со јавнообвинителската служба во Јавното обвинителство на Република Северна Македонија,
- одговорен е за остварување и вршење на стручните и административно-техничките работи на Јавното обвинителство на Република Северна Македонија,
- врши работи од управата во рамките на својот делокруг на работа утврдени со овој закон и други прописи и подзаконски акти,
- ја координира и насочува работата на стручните служби во другите јавни обвинителства,
- соработува со јавниот обвинител на Република Северна Македонија во вршењето на работата од јавнообвинителската служба и управата, а кои се во надлежност на јавниот обвинител на Република Северна Македонија и
- одлучува за права, обврски и одговорности на вработените во Јавното обвинителство на Република Северна Македонија.

Член 17

Секретарот:

- раководи со вработените во јавното обвинителство,
- одговорен е за остварување и вршење на стручните и административно-техничките работи на јавното обвинителство,
- врши работи од управата во рамките на својот делокруг на работа утврдени со овој закон и други прописи и подзаконски акти,
- соработува со јавниот обвинител во вршењето на работата од јавнообвинителската служба и управата, а кои се во надлежност на јавниот обвинител и
- одлучува за права, обврски и одговорности на вработените во јавното обвинителство.

⁷ Член 19

ризик од злоупотреба. Дополнително, користењето агенции за привремени вработувања и вработувања преку упатување може да го заобиколи транспарентниот и конкурентен процес. Исто така, обезбедувањето на финансиските средства како услов за вработување може многу лесно да биде злоупотребувано, особено во овој случај затоа што не е јасно кој точно го утврдува ова, односно дали зависи од волјата на МФ. Поради ова, потребно е да се направи прецизирање на основите за вработување на определено време, во ставот (1), алинеи 2 и 3, преку воведување на јасна обврска кај конкретен субјект (јавниот обвинител) да обезбеди конкретна проценка за постоење на зголемен обем на работа или непредвидливи активности врз основа на објективни законски утврдени индикатори (на пример: зголемен број предмети во одреден процент споредено со претходната година, нова законска надлежност, реструктурирање на јавното обвинителство, намале број на вработени поради непредвидени околности, итн.). Исто така, препорачано би било оваа проценка да биде верификувана од страна на независно тело (на пр. повисокиот јавен обвинител, Советот на јавните обвинители, Советот на јавнообвинителската служба и сл.). Исто така, треба да се размисли за кратење на времетраењето на вработувањата по проект (став 1 алинеја 4), со можност за еднократно продолжување и само по писмено образложено барање. Воедно, потребно е да се воведи обврска сите работни места во рамки на проекти да бидат објавени преку јавен оглас, без оглед на тоа дали проектот е финансиран со внатрешни или надворешни средства. Проектните работни места мора да бидат наведени во годишниот план за вработување. Во однос на вработувањата преку Агенција за привремени вработувања и упатување од служба за посредување при вработување (ставови 6 до 8), треба да се пропише дека истите можат да се користат исклучиво за итни, неодложни потреби и за спречилично ограничен период. Продолжување на работниот однос за истата позиција преку истиов механизам не треба да биде дозволено без спроведување на редовна постапка за

(1) Работниот однос на определено работно време може да се заснова заради:

- замена на привремено отсутен вработен, кој е отсутен повеќе од еден месец;
- привремено зголемен обем на работа;
- непредвидливи краткотрајни активности и
- работа на проект.

(2) Вработувањето од ставот (1) алинеја 1 на овој член трае до истекот на одобреното отсуство на отсутниот вработен, а најдолго две години.

(3) Вработувањето од ставот (1) алинеи 2 и 3 на овој член трае додека трае потребата на јавното обвинителство, а најдолго една година.

(4) Вработувањето од ставот (1) алинеја 4 на овој член трае до завршувањето на проектот, а најдолго пет години.

(5) Проектната единица и работните места во проектната единица согласно со ставот (1), алинеја 4 на овој член, мора да бидат утврдени во актот за внатрешна организација и актот за систематизација на работните места.

(6) Заради вработување во случаите од ставот (1) алинеи 1, 2, и 4 на овој член, Јавниот обвинител на Република Северна Македонија објавува јавен оглас, согласно со општите прописи за работни односи, односно склучува договор за отстапување на вработен со Агенцијата за привремени вработувања.

(7) Заради вработување во случај од ставот (1) алинеја 3 на овој член, за времетраење до 30 дена, Јавниот обвинител на Република Северна Македонија ја објавува потребата за вработување во службата надлежна за посредување при вработување, без наплата, преку упатување на лица за вработување од евиденцијата на невработени лица, во согласност со општите прописи за работните односи.

(8) Јавниот обвинител на Република Северна Македонија може согласно со ставот (7) на овој член, најмногу два пати годишно, да вработи лица преку упатување од службата надлежна за посредување при вработување, при што вкупниот број на вработени лица не смее да биде поголем од 5% од бројот на сите вработени во Јавното обвинителство на Република Северна Македонија.

(9) Во случај на склучување договор за отстапување на вработен со Агенцијата за привремени вработувања, од ставот (7) на овој член, времетраењето на договорот за отстапување на вработен за вршење на исти привремени работи може да се склучи за време додека трае потребата, но не подолго од една година за истиот вработен кај истиот работодавач.

(10) Договорите за вработување на определено време согласно со основите утврдени во ставот (1) на овој член може да се склучат само ако се обезбедени потребните финансиски средства.

вработување. Слично треба да биде и за вработување на определено време, кое не смее да се повторува повеќе од еднаш за истото лице и истата позиција за да се спречи практиката на „привремени, но континуирани“ ангажмани. Во ставот 10, кој предвидува дека договорите може да се склучат само ако се обезбедени финансиски средства, да се доуреди со одредба која ќе налага дека одбивање на вработување поради финансиски причини мора да биде образложено, а одлуката со која се одбива вработување да биде јавно објавена на веб - страницата на институцијата која ја дава ваквата согласност. Конечно, потребно е да се воведе обврска за јавен извештај (или за соодветна секција во годишниот извештај) што ќе се однесува на сите вработувања на определено време, а ќе вклучува правна основа, траење на договорот, кратко образложение, и начин на избор на кандидатот (јавен оглас, упатување, агенција).

Член 21 став 3 од ЗЈС уредува дека постапките за пополнување на работно место од ставот 1⁸ на овој член се спроведуваат по претходно известување за обезбедени финансиски средства од МФ. Постои големо дискреционо овластување кај МФ кое де факто може без оправдана причина да блокира вработувања, што во пракса има индиции дека се користи за коруптивни цели, поради што се препорачува да се отстрани давањето согласност од страна на министерството кога станува збор за реализирање на буџетот на Јавното обвинителство.

Иако станува збор за одредба која има за цел да постигне поголема вклученост на маргинализирани лица, во членот 22⁹ нема никаква логичка матрица за рангирање на овие услови, ниту пак кога и како може да се предвидат како дополнителни услови и од страна на кого. Воедно, не е наведено дека може да се даде предност на овие лица заради постигнување на правичен баланс, туку законот користи формулација како „услов“, што може да биде злоупотребено, па дури и да послужи како основа за дискриминација.

Членот 23 од ЗЈС пропишува дека Јавното обвинителство е должно секоја година да изготви годишен план за вработување на службеници, врз основа на стандардизирана методологија и податоци за тековната пополнетост, потребите и финансиските можности. Планот мора да помине низ неколку нивоа на усогласување, со Секретаријатот за спроведување на Рамковниот договор, МФ и Министерството за информатичко општество и администрација. Усогласувањето се смета за завршено и без експлицитен одговор во предвидените рокови. Планот за вработување поминува низ повеќе тела, без одговорност ако биде одбиен и без појаснување за последицата ако органот не постапи во предвидениот рок, што може да се користи како алатка за блокирање вработувања.

Член 27 од ЗЈС го регулира начинот на пријавување на кандидатите на јавниот оглас и потребните документи и информации кои се доставуваат во прилог на пријавата на кандидатот. Во поглед на овој член, мора да се истакнат корупциските ризици кои се поврзани со сертификатите за познавање на странски јазик и работа со компјутери. Поради тоа потребно е

⁸ Член 21 (1) Пополнувањето на работно место на јавнообвинителските службеници се врши преку спроведување на постапка за:

- вработување, преку објавување на јавен оглас;
- унапредување, преку објавување на интерен оглас и
- мобилност, преку распоредување или преземање.

⁹ Член 22

(3) Како дополнителен услов за пополнување на работно место на јавнообвинителски службеник може да се утврди и:

- статус на дете без родители и без родителска грижа, кое до својата осумнаесетгодишна возраст имало ваков статус, согласно со закон;
- статус на лице со посебни потреби, согласно со закон или
- статус на корисник на државна стипендија, согласно со закон.

да се предвиди поинаков начин на кој ќе може да се провери познавањето на јазикот или компјутерскиот програм од страна на кандидатот.

Сите членови на комисиите за селекција, согласно член 28¹⁰ од ЗЈС, се од самата институција, без да има повеќе услови и критериуми кои се однесуваат на индивидуалните карактеристики на членовите на комисијата (пр. минимум работно искуство), што во суштина претставува недостаток на независност и надворешен надзор, па оттука претставува ризик за корупција и вработувања кои не се базирани на мерит систем. Исто така, отсуството на вакви критериуми му дава голема дискрециона моќ на јавниот обвинител за формирање на оваа комисија, поради што потребно е да се предвидат јасни услови и критериуми за член во комисијата за селекција. Согласно ставот 2 е предвиден исклучок согласно кој комисијата може да ја сочинуваат тројца јавнообвинителски службеници од групата на стручните соработници, но не се наведени повеќе услови за тоа кога се применува овој исклучок, што отвара голем простор за арбитрарно и дискреционо толкување и примена на овие одредби. Потребно е во ставот јасно да се определат ситуациите во кои може да се примени овој исклучок.

Членот 30¹¹ од ЗЈС содржи недоволно прецизни критериуми за бодувањето што остава можност за манипулација со резултатите и рангирањето. Не е јасно на кој начин и по која скала се врши

¹⁰ Член 28

„(1) Јавниот обвинител на Република Северна Македонија формира Комисија за селекција за вработување по јавен оглас, составена од три члена, и тоа :

- при вработување во Јавното обвинителство на Република Северна Македонија три члена од Јавното обвинителство на Република Северна Македонија,
- при вработување во Вишо јавно обвинителство, два члена од Јавното обвинителство на Република Северна Македонија и еден член од Вишото јавно обвинителство во кое се врши вработувањето,
- при вработување во Основно јавно обвинителство, еден член од Јавното обвинителство на Република Северна Македонија, еден член од Вишото јавно обвинителство на чие подрачје се наоѓа Основното јавно обвинителство во кое се врши вработувањето и еден член од Основното јавно обвинителство во кое се врши вработувањето и
- при вработување во Одделението за истражување и гонење на кривични дела сторени од лица со полициски овластувања и припадници на затворската полиција во Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција, еден член од Јавното обвинителство на Република Северна Македонија и два члена од Одделението за истражување и гонење на кривични дела сторени од лица со полициски овластувања и припадници на затворската полиција.

(2) По исклучок од ставот (1) на овој член, Комисијата од ставот (1) на овој член ја сочинуваат тројца јавнообвинителски службеници од групата на стручните јавнообвинителски службеници.

(3) При формирањето на Комисијата од ставот (1) на овој член, се обезбедува начелото на соодветна и правична застапеност на граѓаните кои припаѓаат на сите заедници.“

¹¹ Член 30 (став 3 до став 10)

(3) Вкупниот број на бодови за секој пријавен кандидат се утврдува врз основа на бодовите од стручните квалификации, работното искуство во струката, познавањето на странски јазици, како познавањето на работа со компјутерски програми за канцелариско работење.

(4) Стручните квалификации се вреднуваат во однос на формалното и неформалното образование.

(5) Формалното образование на кандидатите за јавнообвинителски службеници од категоријата Б и В се вреднува согласно со постигнатиот успех на сите циклуси на студии кои ги завршил кандидатот и од рангирањето на универзитетот според ранг-листата на домашни универзитети согласно со Законот за високото образование и ранг-листите на странските универзитети и тоа следниве Shanghai Ranking-ARWU (Academic Ranking of World Universities), Times Higher Education World University Ranking и QS World University Ranking.

(6) Формалното образование на кандидатите за јавнообвинителски службеници од категоријата Г се вреднува согласно со постигнатиот успех во средното, односно вишото образование.

(7) Неформалното образование на кандидатите за јавнообвинителски службеници се вреднува во зависност од бројот и релевантноста на меѓународно признатите стручни сертификати или уверенија за работното место.

(8) Работното искуство во струката, доколку кандидатот бил вработен, се вреднува во зависност од времетраењето и од видот на одговорноста на работното место (раководно/нераководно). Дополнителни бодови носат позитивните

бодувањето, ниту како комисијата утврдува вкупен број на бодови за секој кандидат, бидејќи во членот има само апстрактно повикување дека бодувањето се врши соодветно на квалификациите. Исто така, недостигаат одредби кои се однесуваат на јавност, транспарентност и надворешна контрола, па така нема обврска за јавно објавување на дисквалификуваните кандидати, ниту пак постојат одредби за приговор или жалба на одлуката за дисквалификување или на конечната ранг листа. Поради ова, потребно е да се пристапи кон повеќе измени на овие одредби. Прво, потребно е да се утврди обврска за донесување методологија за бодовно вреднување на сите релевантни критериуми (стручни квалификации, искуство, јазици, ИКТ-компетенции), која ќе биде јавна, објавена на веб-страницата на Јавното обвинителство и задолжителна за примена од страна на селекциските комисии. Второ, треба да се утврдат прецизни бодови или интервали на бодови за секој поединечен елемент (на пример: просек на студии 7.00–8.00 = 10 поени, 8.01–9.00 = 15 поени итн.) и истите да бидат објективно проверливи и унапредливо документирани во секој конкурс. Трето, да се воведат обврска за јавно објавување на: а) список на кандидати кои не ги исполнуваат условите и се дисквалификувани, со наведени причини; б) бодовите поединечно за секој критериум за секој прифатен кандидат; и в) конечната ранг-листа, според идентификациски кодови. Четврто, да се предвиди право на приговор на кандидатите во однос на резултатите од административната селекција и утврдената ранг-листа, со јасен рок за поднесување и рок за одлучување од страна на Советот на јавнообвинителска служба или друг второстепен орган. Петто, да се овозможи надворешен мониторинг и внатрешна ревизија на целата постапка, вклучително и на примената на методологијата за бодирање. Со ваквите измени ќе се постигне повисоко ниво на правичност, отчетност и заштита од можни манипулации со резултатите, што е во согласност со стандардите на Европската унија за добро управување и еднаков пристап до јавни функции.

Кај членот 31¹² од ЗЈС внатрешно подготвени прашања за испит, без надворешна валидација претставуваат ризик од нерегуларни испити, особено во поглед на прашањата кои имаат за цел

препораки на кандидатот од претходните работни места и волонтерскиот стаж на кандидатот во институциите на јавниот сектор.

(9) Познавањето на странски јазик на утврденото ниво за работното место се докажува со приложување на еден од следниве меѓународно признати сертификати или меѓународно употребувани уверенија БУЛАТС (BULATS), ЦАЕ (CAE), ИЕЛТС (IELTS), ФЦЕ (FCE), БЕК (BEC), ПЕТ (PET), КЕТ (KET), ИЛЕК (ILEC), ТОЕФЕЛ ПБТ (TOEFL PBT), ТОЕФЕЛ ЦБТ (TOEFL CBT), ТОЕФЕЛ ИБТ (TOEFL IBT) за англиски јазик, односно ДЕЛФ (DELFI), ДАЛФ (DALFI), ТЦФ (TCF), ТЕФ (TEF), БУЛАТС (BULATS) за француски јазик, односно Гете Сертификат (Goethe-Zertifikat), ТестДаФ (TestDaF) и БУЛАТС (BULATS) за германски јазик или друг меѓународно признат сертификат издаден од официјален европски тестатор, член на здружението ALTE на европски тестатори, или други меѓународни организации, а за едно од нивоата на Европската јазична рамка на Советот на Европа ЦЕФР (CEFR), при што познавање на странски јазик на повисоко ниво од утврденото ниво за работното место и познавање на втор странски јазик од шестте официјални јазици на Обединетите нации, се вреднува со дополнителни бодови. Потврдата за завршен прв, втор или трет циклус на студии на еден од 200 највисоко рангирани факултети на Shanghai Ranking - ARWU (Academic Ranking of World Universities) на еден од трите најчесто користени јазици на Европската унија (англиски, француски, германски), се вреднува на Б2 (B2) ниво според ЦЕФР (CEFR) за завршен прв циклус, односно на Ц2 (C2) за завршен втор или трет циклус на студии.

(10) Познавањето на работа со компјутерски програми за канцелариско работење се докажува со приложување на потврда, при што поседување на меѓународно признат сертификат за положен Certipoint: IC3 GS4 Key Applications, Microsoft: MOS Word или MOS Excell положен, или ECDL: Core се вреднува со дополнителни бодови.

¹² Член 31 став 3 до 8

(3) Со стручниот дел, преку одговарање на прашања во вид на компјутерско тестирање, се проверуваат познавањата на кандидатот во областа на правосудството, уставниот поредок на Република Северна Македонија, системот на управно право, управна постапка и управни спорови, правата од работен однос на јавнообвинителските службеници, Кодексот за административни службеници.

да ја оценат способноста за апстрактно расудување. Воедно, отсуството на подетални одредби за начинот на кој се врши ревидирање на прашањата, од чија страна и на кој начин, како и општата одредба од став 8 во поглед на начинот на формулирање и избирање на прашањата дополнително го зголемуваат ризикот од манипулирање со прашањата и нивно модификување во зависност од пријавените кандидати. Со цел да се елиминираат ризиците од манипулација, фаворизирање и влијание врз кандидатите преку контролирање на прашањата за испит, се предлага измена и дополнување на член 31, ставови 3 до 8, со кои ќе се воспостави јасна, објективна и надворешно верификувана процедура за подготовка и спроведување на испитите. Поради ова, најнапред, се предлага делот за интелектуален капацитет да се спроведува исклучиво преку акредитирана надворешна стручна институција, избрана преку јавен повик, која има докажано искуство и стручност во областа на когнитивно и психометриско тестирање. Истата ќе ја подготвува базата на прашања, ќе го спроведува тестирањето и ќе обезбеди независна евалуација на резултатите. Понатаму, базата на прашања од стручниот дел треба да биде подготвена од стручна комисија составена од претставници од Јавното обвинителство и надворешни експерти, со јасно утврдени критериуми за составување (формулирање), тежина и релевантност на прашањата. Процесот на ревизија на базата треба да се врши со задолжителна документација за сите направени измени и нивно јавно објавување. Во таа насока се предлага да се утврди јавна обврска за објавување на името, составот и биографиите на членовите на комисијата што ја подготвува базата на прашања, како и записници од ревизиите, за да се обезбеди транспарентност. Покрај тоа, треба да се воведат обврска прашањата да бидат идентични за сите кандидати што полагаат во истиот термин, освен во случај на докажана потреба од различен пристап (на пр. при адаптација за лица со попреченост), со што ќе се спречи исклучиво „случаен“ избор од база што може да се манипулира. Конечно, за да се гарантира доверба во процесот, треба да се размисли во насока на наоѓање начин да се овозможи надзор од страна на независно тело кое ќе има право да присуствува при спроведување на испитот и ќе поднесува извештај за регуларноста на процесот.

Иако членот 32¹³ формално пропишува технички и безбедносни мерки при спроведување на испитите за јавнообвинителски службеници, во неговата сегашна форма не гарантира доволна

(4) Со делот за проценка на интелектуалниот капацитет на кандидатот, се проверува способноста на кандидатот за апстрактно расудување преку компјутерска тест-матрица за когнитивни способности, како и способноста за логичко расудување преку компјутерски тест за силлогизми.

(5) За полагање на стручниот дел се формира база на прашања, која се ревидира еднаш годишно и е јавно достапна на веб страницата на Јавното обвинителство на Република Северна Македонија.

(6) Јавно достапни и објавени на веб страницата на Јавното обвинителство на Република Северна Македонија се и литературата, односно законите и подзаконските акти врз основа на кои е подготвена базата на прашања од ставот (5) на овој член.

(7) Прашањата од стручниот дел на испитот, во зависност од тежината, се вреднуваат со определен број на бодови, кои се наведени за секое прашање за време на полагањето, и истите за секој кандидат се бираат по случаен избор од базата на прашања од ставот (5) на овој член.

(8) Базата на прашања за делот за проценка на интелектуалниот капацитет на кандидатот, ги обезбедува Јавното обвинителство на Република Северна Македонија во соработка со стручна институција за проценка на интелектуалниот и психометрискиот капацитет на кандидати за вработување.

¹³ Член 32

(1) Испитот за јавнообвинителски службеник и тестот на личност се полагаат во просторија во Јавното обвинителство на Република Северна Македонија или друга просторија, специјално опремена со информатичка опрема, интернет врска, опрема за снимање на полагањето и дисплеј за објавување на резултати со димензии 2x2 метра.

(2) Полагањето на испитот, односно на тестот се снима и се емитува во живо.

(3) На кандидатот за време на полагањето на испитот, односно на тестот, не му се дозволува користење на литература, закони, мобилен телефон, преносни компјутерски уреди и други технички и информатички средства, и не му се

транспарентност, ниту обезбедува механизми за спречување и евидентирање на евентуални злоупотреби. Поради тоа, се предлага следниот сет измени. Прво, емитирањето во живо и снимањето на испитите мора да се надополни со одредби за пристап до снимките, вклучително и обврска снимките да бидат достапни за заинтересирани лица. Исто така, потребно е да има јасна одредба согласно која се гарантира право на кандидатот да добие увид во снимката во случај на спор или сомнеж за неправилност. Кога станува збор за привремено прекинување на испитот заради технички проблеми со компјутерот на кандидатот, потребно е да се предвиди јасно евидентирање и архивирање на ваквите проблеми преку задолжителна техничка евиденција (записник), потпишан од ИТ лице и претставник на комисијата. Воедно, се предлага јавната објава на резултатите да се одвива и преку веб-страницата на Јавното обвинителство, најдоцна 24 часа по завршување на полагањето. Објавата треба да вклучува шифра на кандидатот (или другиот дозволен начин за заштита на лични податоци), добиениот број бодови по сегмент, како и конечен резултат (положил/не положил). Дополнително, да се пропише дека кандидатот има право да поднесе приговор во рок од 48 часа од објавата на резултатите, во случај на сомнеж за техничка или процедурна неправилност. Овие измени ќе придонесат кон воспоставување на вистински транспарентна, контролирана и правично спроведена постапка, со што ќе се зајакне довербата во вработувањата во јавнообвинителската служба.

Исклучокот во став 2 од член 34¹⁴ од ЗЈС кој предвидува дека доказот од член 22 став (1) алинеја 5 го обезбедува јавното обвинителство, не е доволно прецизен. Потребно е јасно да се утврди

дозволува да контактира со други кандидати или лица од Комисијата, освен со информатичар, доколку има технички проблем со компјутерот на кој го полагал испитот, односно тестот.

(4) Ако техничките проблеми со компјутерот бидат отстранети за 30 минути испитот, односно тестот продолжува, а доколку не бидат отстранети, истиот само за тој кандидат се прекинува и ќе може да го полага во нов термин најдоцна во рок од три дена од денот во кој испитот е прекинат.

(5) Доколку кандидатот при полагањето постапува спротивно од ставот (3) на овој член, нема да му се дозволи натамошно полагање.

(6) Резултатот, односно бројот на бодови од испитот за јавнообвинителски службеник на кандидатот му е достапен на компјутерот на кој го полагал, веднаш по неговото завршување и истиот резултат се евидентира во Јавното обвинителство на Република Северна Македонија и може да се искористи за други постапки на селекција во рок од една година сметано од денот на првото полагање.

(7) Освен на компјутерот, резултатот од испитот за јавнообвинителски службеник, заедно со името и презимето на кандидатот се објавува и на дисплејот од ставот

(1) на овој член, веднаш по завршување на полагањето од страна на секој кандидат, при што објавата на дисплејот трае најмалку десет минути по завршување на полагањето од страна на сите кандидати кои во истиот термин го полагале испитот.

(8) Снимките од полагањето, за секој испит се чуваат во период од најмалку две години од датумот на полагањето.

(9) Начинот на спроведување на испитот, односно тестот, критериумите во однос на просторните услови и материјално-техничката и информатичката опрема на просториите за полагање од ставот (1) на овој член, ги пропишува министерот за правда.

¹⁴ Член 34

„(1) Проверката на доказите ја врши Комисијата за селекција за вработување најмалку три часа пред почетокот на интервјуте, за што кандидатите се должни да ги донесат на увид во оригинал или заверен препис.

(2) По исклучок од ставот (1) на овој член, доказот за исполнетост на условот на членот 22 став (1) алинеја 5 од овој закон, го обезбедува јавното обвинителство.

(3) За кандидатите кои нема да ги достават доказите согласно со ставот (1) на овој член, или истите не ја поминат проверката на веродостојност, постапката на селекција завршува.

(4) Кандидатите за кои постои сомневање дека доставиле лажни докази, се евидентираат привремено во Јавното обвинителство на Република Северна Македонија кое е должно во рок од седум дена да ги информира надлежните органи за утврдување на вистинитоста на доставените докази.

(5) Доколку надлежните органи утврдат вина на кандидатот за доставување на лажни докази, должни се во рок од 30 дена да го известат Јавното обвинителство на Република Северна Македонија, при што кандидатот се евидентира во Јавното обвинителство на Република Северна Македонија и не може да се вработи како јавнообвинителски службеник

кога го обезбедува институцијата, а не кандидатот, за да се избегне нееднаквост во третманот. Понатаму, предвидениот рок од само три часа пред интервјуто за проверка на доказите (став 1) е премногу краток и не дозволува соодветно постапување во случај на технички или фактички грешки. Наместо тоа, се предлага проверката на веродостојност да се спроведе најдоцна три дена пред интервјуто, а кандидатот да има право на приговор во рок од 24 часа, при што постапката по приговорот би се водела од одвоено тело (на пр. комисија за жалби при Јавното обвинителство на Република Северна Македонија или независно тело). Во однос на санкционирањето за доставување на лажни документи, предвидената десетгодишна забрана за вработување е престога и неусогласена со одредбите од Кривичниот законик за рехабилитација и пропорционалност на казната. Поради тоа потребно би било временскиот период на забраната да биде пет години од денот на правосилноста, како и да се додаде одредба дека кандидатот има право да поднесе барање за отстранување од евиденцијата и пред истекот на овој рок доколку во меѓувреме настапила рехабилитација. Исто така, потребно е да се утврди право на кандидатот да бара повторување на постапката доколку е утврдено дека комисијата погрешно го дисквалификувала заради наводно неверодостоен доказ што подоцна бил признат како валиден од страна на Јавното обвинителство на Република Северна Македонија или суд.

Иако во член 35¹⁵ се наведува дека се користи „валидираниот тест“ и дека е подготвен во соработка со стручна институција, не е прецизирано која институција, по кој критериуми се избира, дали постои јавен оглас за избор, и како се обезбедува неутралност и независност на процесот. Исто така, тестот на личност има елиминаторно дејство (став 2), но не се утврдени јасни стандарди за „успешно поминат тест“. Во отсуство на конкретни и мерливи критериуми,

во период од десет години од денот на неговото евидентирање во Јавното обвинителство на Република Северна Македонија.

(6) Доколку надлежните органи не утврдат вина на кандидатот за доставување на лажни докази, должни се во рок од 30 дена да го известат Јавното обвинителство на Република Северна Македонија, при што кандидатот се брише од евиденцијата во Јавното обвинителство на Република Северна Македонија и истиот има право да се пријави на следните јавни огласи.

(7) Кандидатите кои успешно ја поминале проверката на веродостојност на докази имаат право да продолжат на интервју.

(8) На интервјуто, преку ситуациони прашања, се проверуваат потребните општи работни компетенции за категоријата на која припаѓа работното место, а преку стручни прашања или практични задачи, се проверуваат посебните работни компетенции од делокругот на работното место.

(9) Интервјуто од ставот (7) на овој член се спроведува усно и/или писмено.

(10) Во рок од три дена од денот на спроведување на интервјуто, согласно со освоените бодови од административната селекција, писмените тестови и интервјуто, за кандидатите кои освоиле најмалку 60% од максималниот број бодови во сите претходни фази на постапката на селекција, Комисијата за селекција за вработување подготвува и на веб страницата на Јавното обвинителство на Република Северна Македонија, ја објавува ранг-листа со идентификациски кодови на кандидатите.

(11) Датумот и времето на одржување на тестот на личност, се објавуваат заедно со ранг-листата од ставот (10) на овој член, и истиот не може да биде подолг од 15 дена од денот на објавувањето.“

¹⁵ Член 35

(1) Со тестот на личност се проверува соодветноста на кандидатот за работно место за кое аплицирал, преку полагање на валидиран тест за користење во Република Северна Македонија базиран на стандардизиран пет-факторски модел со кој се проверуваат социјалните особини, одредени аспекти на интегритетот на личноста, пристапот кон учењето, како и останатите психолошки особини во функција на извршувањето на работите и работните задачи за соодветната категорија на работни места.

(2) Кандидатите кои успешно го поминале тестот на личност и се покажале како соодветни за работното место, остануваат на конечната ранг-листа, додека за другите постапката на селекција завршува.

(3) Базата на прашања на тестот на личност ја обезбедува Јавното обвинителство на Република Северна Македонија во соработка со стручна институција за проценка на интелектуалниот и психометрискиот капацитет на кандидати за вработување.

се остава голем простор за дискреционо одлучување и манипулација од страна на телото што го интерпретира тестот. Дополнително, членот 22 од Правилникот за формата и содржината на јавниот оглас, формата, содржината и начинот на поднесување на пријавата, соодветното бодирање на меѓународно признатите сертификати, начинот на спроведување на административната селекција, испитите, проверката на веродостојноста на докази и интервјуте, тестот на личност како и начинот на нивно бодување и максималниот број на бодови, од постапката на селекција во зависност од категориите на работни места, како и други прашања во врска со постапката на селекција, го потврдува и продлабочува ризикот идентификуван во член 35 од Законот, бидејќи го регулира начинот на спроведување и ефектот на тестот на личност, но без да обезбеди суштински гаранции за објективност, проверливост и жалбена заштита. Единствениот можен резултат од тестот е: „соодветен“ или „несоодветен“ за работното место, без никакво образложение, анализа или образложен записник. Ова го прави резултатот непроверлив и неизложен на надворешен надзор, а кандидатот е целосно оневозможен да разбере зошто е отфрлен. Исто така, прекинувањето на тестот по 80 минути и автоматското појавување на резултатот, без учество на луѓе, укажува дека одлуката ја носи алгоритам или алгоритамски софтвер, а членот не предвидува ниту право на приговор или постапка за проверка на точноста на резултатот од тестот, ниту пак информација за тоа кој е одговорен за интерпретацијата на тестот. Во такви случаи, непостоењето на можност за надзор или повторно оценување претставува сериозен правен и етички ризик, особено во процес што има дискриминарачки ефект. Иако се користи идентификациски код, не е јасно дали се чуваат психолошки профили, кој има пристап до нив, и колку долго. Ова е особено чувствително, бидејќи личностни карактеристики претставуваат особено чувствителна категорија на лични податоци според Законот за заштита на личните податоци. Овој тест, ваков каков што е пропишан сега, не ги задоволува критериумите на транспарентност, отчетност и заштита на човекови права. Ако државата навистина сака да го користи овој тип на алатка, мора да го третира како индикативен, но не и обврзувачки, или да обезбеди цврст правен, институционален и етички надзор за неговата употреба. Во спротивно, постои ризик ваквиот тест да стане алатка за исклучување, селективност и злоупотреба, а не за фер проценка. Поради ова, потребно е законски да се прецизира дека стручната институција мора да биде лиценцирана од надлежно тело (на пр. Комора на психолози или Министерство за образование и наука), и да се избира по јавна постапка со јасни критериуми на определен рок. Имајќи ја предвид чувствителноста на тестот и ризиците детектирани околу истиот, потребно е да се објави методолошкиот водич за спроведување и оценување на тестот, вклучувајќи примерок од прашања, структура и опсег на тестот, како и критериуми за успешно положен тест. Во насока на зајакнување на јавниот надзор и транспарентноста, тестот на личност мора да биде изработен и администриран од сертифицирана институција за психолошко тестирање, избрана преку јавен повик, па затоа се препорачува листата на одобрени тестови и институции да се објавува на веб-страницата на Јавното обвинителство на Република Северна Македонија. Потребно е да се предвиди и можност за жалба, па кандидатите кои ќе бидат дисквалификувани врз основа на резултатите од тестот на личност, треба да имаат право на приговор и, по потреба, право на повторно тестирање од независен тим. Исто така, потребно е да се вметне обврска дека резултатите од тестот не смеат да се чуваат подолго од 6 месеци, мора да се користат исклучиво за процесот на селекција, и не смеат да се користат за етикетање или профилирање на кандидатите.

Членот 39¹⁶ му дава монопол на министерот за правда да ги пропише формите, критериумите и бодувањата за сите фази од селекцијата, почнувајќи од јавниот оглас, преку испитите и

¹⁶ Член 39

тестовите, до начинот на бодување. Во отсуство на јасни законски ограничувања или процедури за консултација и надзор, ова овозможува произволни, пристрасни или политички мотивирани промени, дури и во пресрет на специфични огласи. Во таа насока, не е предвидена обврска за јавна расправа, претходна консултација со Јавното обвинителство, АСЈО, граѓански организации, или други надлежни тела, ниту за објавување на образложенија за измените во актот што ќе ги донесе министерот. Воедно, иако се работи за вработување во орган кој треба да биде независен од извршната власт, клучните аспекти од процесот на селекција сепак ги пропишува орган од извршната власт, што е уште еден фактор кој влијае врз институционалната автономија и создава потенцијал за политички влијанија врз селекцијата на персонал. Поради ова, потребно е наместо министерот самостојно, правилникот да се носи во соработка и со согласност од Јавното обвинителство, а по можност и со вклучување на други независни и засегнати тела. Во таа насока, може да се предвиди обврска за јавна консултација и објавување на нацрт-измени, со предвиден рок за доставување на коментари, а финалната верзија да биде објавена со образложение на прифатените и одбиените сугестии. Исто така, пожелно е доколку постои законска обврска за редовна ревизија на правилникот, особено во однос на тоа дали воспоставените критериуми се јасни, објективни и однапред познати. Конечно, клучните аспекти (на пр. методологија за бодување, формули, скали, основни компетенции, основни права на жалба и увид во резултати) треба да се пропишат со закон, а не да бидат препуштени на регулирање со подзаконски акт донесен од министер.

Постапката, утврдена со член 40¹⁷, за унапредување започнува на иницијатива на секретарот, односно јавниот обвинител, без да постојат јасни критериуми за објективна проценка на потребите за унапредување, што овозможува креирање на наменски огласи за одредени кандидати. Ова е дополнително усложнето поради известувањето од Јавното обвинителство за обезбедени финансиски средства, кое се дава за секое поднесено барање поединечно што овозможува селективен пристап, без јасно утврдени критериуми. Поради ова, потребно е иницијативата да се базира на објективна анализа на потреби и годишен план за менаџирање на човечките ресурси, чие одобрување од Јавното обвинителство нема да се врши на ад хок база,

Формата и содржината на јавниот оглас, формата, содржината и начинот на поднесување на пријавата, соодветното бодирање на меѓународно признатите сертификати, начинот на спроведување на административната селекција, испитите, проверката на веродостојност на докази и интервјуте, тестот на личност како и начинот на нивно бодување и максималниот број на бодови од постапката на селекција во зависност од категориите на работни места, како и други прашања во врска со постапката на селекција, ги пропишува министерот за правда.

¹⁷ Член 40

(1) Постапката на унапредување има за цел да им овозможи на јавнообвинителските службеници кариерно напредување, односно преминување од работно место на пониско ниво, односно звање на работно место на повисоко ниво, односно звање.

(2) При постапката на унапредување се почитува начелото за соодветна и правична застапеност.

(3) За започнување на постапка за унапредување на јавнообвинителски службеник, генералниот секретар, односно секретарот или јавниот обвинител каде не е избран секретар, до Јавниот обвинител на Република Северна Македонија доставува барање за започнување на постапка за унапредување на јавнообвинителски службеник, во кое го назначува нивото и описот на работно место кое се предлага за пополнување.

(4) По добиеното известување за обезбедени финансиски средства, интерниот оглас и образец за пријава за унапредување се објавуваат на веб страницата на Јавното обвинителство на Република Северна Македонија.

(5) На интерниот оглас може да се јави јавнообвинителски службеник, вработен во јавното обвинителство, кој ги исполнува посебните услови за пополнување на работното место пропишани за соодветното ниво во овој закон и во актот за систематизација на работните места, како и:

- да е оценет со оценка особено се истакнува" или се истакнува при последното оценување;
- да е на работно место на непосредно пониско ниво од работното место за кое е објавен интерниот оглас;
- да поминал најмалку две години на работното место на кое е распореден и
- да не му е изречена дисциплинска мерка во последната година пред објавувањето на интерниот оглас.

(6) Интерниот оглас може да се спроведува за пополнување на работни места во сите звања, освен во звањата помлад јавнообвинителски соработник, помлад соработник, помлад јавнообвинителски референт и помлад референт.

туку унапредувањата ќе бидат одобрени со самото одобрување на планот за управување со човечки ресурси.

Согласно членот 41¹⁸, докажувањето на дополнителни компетенции (обуки, менторства) зависи од самоиницијативно доставени документи, без утврден стандард на квалитет. Голем дел од документите кои кандидатите мора да ги достават, се документи кои ги издава самиот работодавач, односно јавното обвинителство во случајов, па имајќи ги предвид кратките рокови за аплицирање, потребно да се воведе одредба овие документи, како оцената за работењето, работната позиција, стажот поминат на определено работно место, податоци за дисциплинските мерки, потврди за менторство или обуки реализирани преку АСЈО, јавното обвинителство да ги прибавува по службена должност. Во таа насока, потребно е да се утврди и кој друг тип на обуки и менторства се признаваат при бодување и кои институции може да ги издаваат истите.

Составот на комисијата од член 42¹⁹ од ЗЈС зависи од институционалната поставеност, но нема јасни критериуми за професионална компетентност, интегритет или заштита од судир на интереси, ниту пак е предвиден надзор или мониторинг на работата на комисијата. Исто така ставот 2 овозможува исклучок комисијата да биде составена од тројца стручни јавнообвинителски службеници, но нема критериуми за тоа кога се применува овој исклучок и кој одлучува за исполнетоста на условите за негова примена. Потребно е да се утврдат објективни критериуми за членување во комисијата кои ќе се однесуваат и на личните

¹⁸ Член 41

(1) Кандидатите се пријавуваат на интерниот оглас за унапредување со поднесување на пополнетата пријава и докази за податоците содржани во пријавата и истата ја доставуваат до Јавното обвинителство на Република Северна Македонија.

(2) Рокот за пријавување на огласот не може да биде пократок од пет, односно подолг од десет дена од денот на неговото објавување.

(3) Пријавата од ставот (1) на овој член содржи име и презиме, работното место на кое е распореден, ниво, звање, како и податоци од членот 40 став (5) од овој закон.

(4) Кон пријавата кандидатите можат да ги приложат следниве докази во скенирана форма:

- потврди за успешно реализирани обуки и/или

- потврди за успешно реализирано менторство (како ментор или менториран јавнообвинителски службеник).

(5) Во пријавата кандидатите се должни под материјална и кривична одговорност да потврдат дека податоците во пријавата се точни, а доставените докази верни на оригиналот.

¹⁹ Член 42

(1) Јавниот обвинител на Република Северна Македонија формира Комисија за селекција за унапредување, составена од три члена, и тоа :

- при унапредување во Јавното обвинителство на Република Северна Македонија три члена од Јавното обвинителство на Република Северна Македонија,

- при унапредување во Вишо јавно обвинителство, два члена од Јавното обвинителство на Република Северна Македонија и еден член од Вишото јавно обвинителство во кое е распишан интерниот оглас,

- при унапредување во Основно јавно обвинителство, еден член од Јавното обвинителство на Република Северна Македонија, еден член од Вишото јавно обвинителство на чие подрачје се наоѓа Основното јавно обвинителство во кое се врши вработувањето и еден член од Основното јавно обвинителство во кое е распишан интерниот оглас,

- при унапредување во Одделението за истражување и гонење на кривични дела сторени од лица со полициски овластувања и припадници на затворската полиција во Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција, еден член од Јавното обвинителство на Република Северна Македонија и два члена од Одделението за истражување и гонење на кривични дела сторени од лица со полициски овластувања и припадници на затворската полиција.

(2) По исклучок од ставот (1) на овој член, Комисијата од ставот (1) на овој член, ја сочинуваат тројца јавнообвинителски службеници од групата на стручните јавнообвинителски службеници.

(3) При формирањето на Комисијата од ставот (1) на овој член се обезбедува начелото на соодветна и правична застапеност на граѓаните кои припаѓаат на сите заедници.

карактеристики (на пр. искуство, интегритет, итн.), како и да се воведе одредба за отчетност и јавност на работата на комисиите.

Интервјуто уредено со член 43²⁰ има значително влијание врз резултатот, но неговата содржина и оценување се предмет на дискреционо овластување, без јасно утврдени критериуми. Ситуацијата е дополнително ризична поради недостигот на одредби кои се однесуваат на начинот на спроведување и вреднување на интервјуто во Правилникот за формата и содржината на интерниот оглас, начинот на поднесување на пријавата за унапредување, начинот на спроведување на административната селекција и интервјуто, како и начинот на нивно бодирање и максималниот број на бодови од постапката на селекција, во зависност од категоријата на работно место за кое е објавен интерниот оглас. Воедно, согласно овој член, максимум пет кандидати можат да бидат поканети на интервју, што го ограничува натпреварувањето и конкурентноста, но исто така воведува и нејаснотија во случај кога повеќе од 5 кандидати имаат идентичен број на бодови. Поради ова, потребно е интервјуто да има ограничено влијание врз конечниот резултат, а бодувањето да се стандардизира и соодветно да се документира. Воедно потребно е да се овозможи поширок пристап до интервјуто, особено ако бодовите на кандидатите се блиски, или целосно да се отстрани ваквото ограничување. Конечно, потребно е да се предвиди можност за оспорување на одлуката за дисквалификување на кандидати заради неисполнетост на услови.

Согласно член 44²¹ од ЗЈС генералниот секретар, секретар, односно јавен обвинител може да одбие унапредување иако комисијата препорачала кандидати без да постојат јасни законски

²⁰ Член 43

- (1) Постапката за селекција за унапредување се состои од административна селекција и интервју.
- (2) Административната селекција се состои од проверка на внесените податоци во пријавата со условите утврдени во членот 40 став (5) од овој закон и приложените докази во пријавата и нивно бодување.
- (3) За кандидатите за кои при административната селекција ќе се утврди дека не ги исполнуваат условите утврдени во интерниот оглас, постапката на селекција завршува.
- (4) Бодовите за административна селекција за секој пријавен кандидат се утврдуваат врз основа на збирот на последната оценка, реализираните обуки и потврдите за менторство, согласно со доставените докази од членот 41 став (4) од овој закон.
- (5) Врз основа на бодовите од административната селекција, Комисијата за селекција за унапредување составува ранг-листа, при што со најмногу пет најдобро рангирани кандидати во рок од пет дена по административната селекција спроведува интервју.
- (6) Врз основа на бодовите од административната селекција и интервјуто, Комисијата за селекција за унапредување составува финална ранг-листа и му го предлага прворангираниот кандидат на генералниот секретар, секретарот или јавниот обвинител каде не е избран секретар.

²¹ Член 44

- (1) Во рок од три дена од добивањето на предлогот, генералниот секретар, односно секретарот или јавниот обвинител каде не е избран секретар, е должен да донесе одлука за избор.
- (2) Одлуката за избор од ставот (1) на овој член се доставува до кандидатите за унапредување и се објавува на огласната табла и веб страницата на Јавното обвинителство на Република Северна Македонија.
- (3) Ако во рокот од ставот (1) на овој член генералниот секретар, односно секретарот или јавниот обвинител каде не е избран секретар, донесе одлука за невршење на избор, во истата е должен да ги наведе причините за нејзиното донесување.
- (4) Интерниот оглас може да се повтори пред да се донесе одлука за објавување на јавен оглас.
- (5) Против одлуката за избор од ставот (1) на овој член незадоволниот јавнообвинителски службеник има право на жалба преку јавното обвинителство за чии потреби бил објавен интерниот оглас, до Советот во рок од осум дена од денот на приемот на писменото известување за извршениот избор.
- (6) Јавното обвинителство е должно во рок од три дена да ја достави жалбата и одговорот на жалбата до Советот.
- (7) Советот одлучува во рок од 15 дена од денот на приемот на жалбата.
- (8) Жалбата го одлага извршувањето на одлуката.

утврдени причини кога истото може да биде направено, со што се остава исклучително голема дискреција. Исто така, во случаите кога секретарот ќе донесе одлука за невршење на избор, согласно законскиот текст, не постои право на жалба и оспорување на оваа одлука, туку само за оспорување на одлуката за вршење на избор. Поради ова, потребно е да се прецизираат дозволените причини за одбивање унапредување, да се воведат можност за оспорување на одлуката за невршење на избор. Воедно, иако роковите во жалбената постапка се прилично кратки за да се оневозможи одолговлекување на постапките, особено затоа што жалбата го запира извршувањето на одлуката, сепак не постојат јасни механизми и санкции за непостапување во овие рокови.

Членот 45 предвидува донесување на правилник за подетално регулирање на постапката за унапредување од страна на министерот за правда, па така во поглед на овој член се детектирани истите ризици како и ризиците детектирани во членот 39 од Законот наведени погоре во текстот. Оттука, може да се заклучи дека постапката за унапредување во јавнообвинителската служба е формално уредена, но се базира на високо централизирана дискреција, недоволна транспарентност и слаба надворешна контрола, што овозможува ризици од фаворизирање, непотизам и манипулација.

Постапката за мобилност согласно членот 46²² не бара ни интересен ни јавен оглас, што значи дека нема конкуренција, транспарентност ниту известување до другите потенцијални заинтересирани кандидати и не е јасно како и во кои случаи се користи. Воедно, отсуството на објективен критериум и формално повикување на потребите на институцијата може да доведе до селективно мобилизирање по лични или политички критериуми. Поради ова, треба да се предвиди објавување на годишен или друг тип на план за мобилност, како и да се воспостават објективни индикатори за институционална потреба, кои би се документирале пред секоја мобилност, како и да се утврди на кој начин се иницира целата постапка за хоризонтално преземање.

Согласно член 47 јавнообвинителскиот службеник кој ги исполнува посебните услови за работното место, утврдени во актот за систематизација на работните места, по потреба на јавното обвинителство или по негово барање, може да се распореди во истото јавно обвинителство на работно место во исто ниво, односно звање, ако работното место е утврдено во актот за систематизација на работните места и не е пополнето. Иако ова е „внатрешна“ мобилност, нема постапка на рангирање или споредување со други вработени што ги исполнуваат условите, па заради тоа може да се користи како инструмент за „наградување“ со популарни позиции или „казнување“ со послаби позиции, без објаснување. Препорачано е да се воведат јавно достапна евиденција и образложение за секое внатрешно распоредување, како и да се воведат одредби со кои ќе се обезбеди вклучување на службеникот во процесот и јасно предвидено право на приговор на одлуката.

(9) По завршувањето на постапката за избор, Јавниот обвинител на Република Северна Македонија донесува решение за унапредување на јавнообвинителски службеник.

²² Член 46

(1) Мобилноста е хоризонтално движење на вработен од едно на друго работно место во рамките на истата група на работни места, утврдена со овој закон.

(2) Мобилноста се врши преку распоредување, односно преземање на вработениот на работно место на исто ниво, односно на работно место за кое вработениот ги исполнува општите и посебните услови утврдени во актот за систематизација на работни места.

(3) Мобилноста се врши без објавување на интересен, односно јавен оглас.

Согласно член 48 пак, јавнообвинителскиот службеник, на негово барање, по потреба на јавното обвинителство во кое е вработен или по потреба на друго јавно обвинителство, ако ги исполнува посебните услови за работното место, утврдени во актот за систематизација на работните места, со негова согласност, може да биде преземен од едно во друго јавно обвинителство на работно место во исто звање, ако за тоа се согласат јавните обвинители, по претходна согласност од Јавното обвинителство на Република Северна Македонија. Преземањето е формално врз основа на потреба и согласност, но нема проверка други лица можат да аплицираат на конкретното место, ниту пак постои надворешна контрола над потребата за преземањето. Воедно, во постапката е предвидена согласност од сите засегнати учесници, но нема соодветни одредби кои укажуваат на тоа како се иницира и спроведува постапката, што во пракса може да доведе до тоа јавните обвинители дискреционо да се договараат за преземања без соодветен процедурален надзор. Во таа насока, отсуствуваат обврски за јавна или внатрешна објава на преземањата, што ја засилува перцепцијата на корупциски ризици поради нетранспарентност и фаворизирање. Преземањето треба да се дозволи само ако нема кандидати по спроведен интересен оглас или ако неуспешно завршила редовна постапка за пополнување на работни места со јавен оглас. Исто така, потребно е да се објави информација за намера за преземање, со кратко образложение.

Согласно член 49 вработен во судовите, органите на државната управа, државните органи и други државни институции, кој нема статус на јавнообвинителски службеник, кој ги исполнува посебните услови утврдени во актот за систематизација на работните места, може да биде преземен и распореден на соодветно работно место, ако за тоа се согласат Јавниот обвинител на Република Северна Македонија, претседателот на судот, секретарот, односно функционерот кој раководи со органот или институцијата и вработениот, а по претходно добиена согласност за обезбедени финансиски средства од МФ. Овој член претставува високоризична одредба поради можноста лицата од надворешни институции кои немаат статус на јавнообвинителски службеници да можат да бидат директно преземени без јавен оглас и конкурентна постапка за селекција. Во таа насока, воопшто не се бара постапка на селекција, ранг-листа, ниту проверка на практични компетенции, освен исполнување на посебните услови од актот за систематизација. Исто така, согласноста на вработениот и на двајца раководители (обвинител и функционер од институцијата каде е вработен кандидатот) е доволна за да се изврши преземање, што отвора простор за договарање без никаков надзор, што особено ги зголемува ризиците од злоупотреба. Преземањето од надворешни институции мора да биде третирано како исклучок и да биде дозволено само по неуспешен јавен оглас, со полагање на тест и интервју како при редовна постапка за вработување или унапредување, како и со транспарентна објава на намерата и конечниот исход. Во таа насока, потребно е да се воведат обврска за јавно објавување на сите случаи на преземање во форма на извештај или регистар, како и да се пропише обврска за проверка на интегритетот на кандидатите што доаѓаат од институции без исти стандарди на внатрешен надзор.

Членовите 53 и 54 кои ги регулираат правото на годишен одмор и платено отсуство, не се посебно контроверзни и не содржат сериозни ризици од корупција, но имајќи го предвид недостигот на одредби за тоа како се започнува постапката за реализирање на овие права, кој треба да одлучи и во колкав рок, може да се јави двојна практика, а со тоа и ризик од злоупотреба. Затоа, препорачливо би било доколку се воведат одредби со кои ќе се упати на надлежниот субјект кој треба да одлучи во даден рок за користењето на овие права, слично како што тоа е уредено во членот 55 кој пак го уредува начинот на одобрување на неплатено отсуство.

Член 59²³ го уредува правото на мирување на работниот однос во специфични случаи и правото на враќање во служба, што е вообичаена и легитимна пракса за јавна администрација. Сепак, истиот содржи ризици од неправична примена, фаворизирање или заобиколување на стандардните процедури за вработување, па така враќањето во системот без јавен оглас, без конкуренција, и без селекција остава простор за задржување на службеници без актуелна проценка на компетентностите, иако во меѓувреме институцијата може да има други потреби. Во пракса, ова може да се користи за создавање круг на повластени кадри, кои без конкуренција се враќаат на позиции соодветни по ниво, дури и ако не постои реална потреба или ако во меѓувреме е вработено друго лице. Понатаму, иако членот вели дека службеникот се враќа на работно место на исто ниво, не е јасно кој одлучува на кое конкретно работно место ќе биде распределен ако постојат повеќе такви, што отвора простор за дискреција и фаворизирање. Исто така, членот согласно ставовите 5 и 6 дозволува службеник, на лично барање, да добие до две години неплатено отсуство за стручно усовршување, со загарантирано враќање. Без јасни критериуми и без ограничување на бројот на вакви отсуства, постои ризик ова да се користи за задржување на место без активно учество во работата. Во тој контекст, ставот 7 предвидува дека ако се сменат посебните услови за работното место, службеникот има рок од две години по враќањето да ги исполни, што на некој начин сугерира дека службеникот ќе биде назначен на функција иако (привремено) не ги исполнува новите услови, а институцијата ќе ја толерира оваа состојба во практика. Исто така, не е јасно утврдено кој и на кој начин одлучува дали кандидатот ги исполнил новите услови за работното место. Поради тоа, потребно е да се воведат јасни процедури, за по враќање од мирување, распоредувањето на работно место соодветно по ниво да биде врз основа на потребите на институцијата, со вклученост на комисија или евалуациски механизам за одлука. Воедно, треба да се предвиди можност за проценка или тестирање на актуелни знаења и вештини пред да се донесе одлука за повторно ангажирање. Исто така, потребно е да се утврди максимален број на неплатени отсуства во текот на кариерата, особено оние од став 5, со обврска за доставување на документиран план за усовршување. Во случаи каде условите се сменети, службеникот да не може да биде распореден на работното место пред да ги исполни истите, освен во исклучителни случаи со образложено мислење од Јавното обвинителство, како и јасно предвидување ако службеникот не се врати во рок од 15 дена од

²³ Член 59

- (1) На јавнообвинителскиот службеник кој е избран или именуван на државна или јавна функција утврдена со закон или кој е упатен на работа во странство во рамките на меѓународна, техничка, просветна, здравствена, културна, научна или друг вид соработка, односно кој е упатен на работа во дипломатско или во конзуларно претставништво, му мируваат правата и должностите од работниот однос.
- (2) Јавнообвинителскиот службеник од ставот (1) на овој член има право во рок од 15 дена по престанувањето на вршењето на функцијата, или по враќањето од странство, да се врати во јавното обвинителство од каде заминал, на работно место на исто ниво со нивото на кое бил распореден пред мирувањето на работниот однос.
- (3) На јавнообвинителскиот службеник чиј брачен другар е упатен на работа во странство во рамките на меѓународна, техничка, просветна, здравствена, културна научна и друг вид соработка, односно кој е упатен на работа во дипломатско или во конзуларно претставништво, му мируваат правата и должностите од работниот однос.
- (4) Јавнообвинителскиот службеник од ставот (3) на овој член има право во рок од 15 дена по престанувањето на работата на неговиот брачен другар во странство, да се врати во јавното обвинителство од каде заминал, на работно место на исто ниво со нивото на кое бил распореден пред да мирувањето на работниот однос.
- (5) Јавнообвинителскиот службеник, на негово барање, а со согласност со јавниот обвинител, има право на неплатено отсуство во времетраење од најмногу две години, поради стручно усовршување кое не е финансирано од јавното обвинителство.
- (6) На јавнообвинителскиот службеник од ставот (5) на овој член, за времетраење на неплатеното отсуство, му мируваат правата од работниот однос.
- (7) Доколку за времетраење на мирувањето на работниот однос на јавнообвинителскиот службеник од ставовите (1), (3) и (5) на овој член, се променат посебните услови за неговото работното место, истиот е должен да ги исполни новите услови во рок од две години од денот на враќањето во јавнообвинителство.

престанувањето на функцијата или ангажманот, да се смета дека се откажал од работниот однос, освен ако не приложи оправдано барање за продолжување.

Формулацијата од ставот 4 од член 60²⁴ дозволува формално регистрирање на учество во штрајк, што ја отстапува од вообичаената практика каде учеството се смета за доброволно, приватно и колективно право, без задолжително писмено изјаснување. Во институционален контекст каде постои асиметрија на моќ (на пр. јавно обвинителство - службеник), барањето за писмено изјаснување може да има ефект на обесхрабрување на учество, особено ако постои перцепција дека таквата евиденција може да биде основа за негативна оценка, дисциплински постапки, ограничување на можноста за унапредувања и сл. Во таа насока во законот нема јасен механизам за заштита од реперкусии, не е пропишано кој ги собира, чува и обработува овие податоци, не се наведува забрана за нивна употреба во други постапки, а сè од ова отвора можност за злоупотреба. Потребно е да се направи промена на формулацијата на ставот (4) на начин што ја задржува целта за организација, но отстранува обврската за писмено изјаснување на поединецот, како и наместо тоа, да се овозможи колективна комуникација преку синдикатот кој ќе информира за обемот на вклученост, без именување на поединци. Потребно е да се воведат гаранции во законот дека евиденцијата (ако се задржи) не може да се користи за дисциплинска постапка, оценување или влијание врз кариера, истата има привремен карактер и се брише по завршувањето на штрајкот, како и дека обработката на податоците од истата е во согласност со Законот за заштита на личните податоци. Конечно, потребно е воспоставување на независен механизам за жалба во случај службеникот да смета дека му е прекршено правото на синдикално организирање или е дискриминиран поради учество во штрајк.

Ставот (2) од член 61²⁵ дозволува службениците да добиваат писмени задолженија за работа надвор од описот, што може да се користи за казнување или мобинг, преку доделување на

²⁴ Член 60

(1) Вработените во јавнообвинителската служба, заради остварување на своите економски и социјални права, имаат право да се вклучат во основање и да членуваат во синдикат под услови и во постапка утврдени со закон и со актите на синдикатот.

(2) Вработените во јавнообвинителската служба имаат право на штрајк организиран во согласност со Уставот на Република Северна Македонија, закон, и ратификуваните меѓународни договори во согласност со Уставот на Република Северна Македонија.

(3) При остварувањето на правото на штрајк вработените во јавнообвинителската служба се должни да обезбедат минимум непречено извршување на функциите на јавното обвинителство и неопходно ниво на остварување на правата и интересите

на граѓаните и на правните лица, а особено во постапките за кои со закон е утврдено дека се итни, односно за работите кои според закон се нужни, јавното обвинителство е должно да работи и за време на штрајк.

(4) Заради непречено организирање на работата на јавното обвинителство и водење на евиденција на вработените за исплата на плата во услови на штрајк, вработените во јавнообвинителската служба писмено се изјаснуваат за нивното учество во штрајкот.

(5) Вработените во јавнообвинителската служба кои учествуваат во штрајкот, не смеат за време на штрајк да го оневозможуваат и попречуваат тековното работење на јавното обвинителство и на вработените кои не учествуваат во штрајкот и не смеат да го блокираат влезот и излезот на јавното обвинителство.

²⁵ Член 61

(1) Јавнообвинителските службеници се должни да ги извршуваат работите и работните задачи, опишани во актот за систематизација на работните места.

(2) Јавнообвинителските службеници, врз основа на задолжение во писмена форма од непосредно претпоставениот јавнообвинителски службеник, генералниот секретар, односно секретарот или од јавниот обвинител каде не е избран секретар, се должни да извршуваат и работи и работни задачи кои не се содржани во описот од ставот (1) на овој член, а кои се соодветни со нивните професионални квалификации и со работните компетенции.

непријатни или деградирачки задачи, потоа може да доведе до постепено претрпување со задачи што ја надминуваат реалната функција, без соодветна компензација или унапредување, како и отвара можност за парцијално и субјективно управување со човечки ресурси, особено ако не постои систем за евиденција и надзор над овие задолженија. Во таа смисла, не е прецизирано кој и како ја оценува „соодветноста со професионалните квалификации и компетенции“, што остава широк простор за дискреција, а нема дефинирано ниту механизам за приговор или одбивање ако службеникот смета дека задачата е неоснована или недолична. Законот исто така не предвидува ниту обврска за евиденција, образложение или надзор врз дадените задолженија. Потребно е да се вклучи обврска задачите да не ја менуваат суштината на работното место, ниту да претставуваат замена за друга позиција во хиерархијата, потоа да се наведе дека задачите не можат да бидат трајни, туку исклучиво повремени и од времен карактер, да се предвиди право на приговор на службеникот до наредено лице или независно тело (Советот), доколку смета дека задачата е неоснована, над негови капацитети, или дискриминаторска по некој основ. Потребно е да се предвиди и обврска сите вакви задолженија да се заведуваат во посебна интерна евиденција, да имаат јасно образложение и временски рок, како и да бидат достапни за ревизија од страна на надлежниот орган (Совет или обвинителството на вишите нивоа).

Членот 65²⁶ формално е усогласен со членот 39 од Законот за вработените во јавниот сектор (ЗВЈС), но не е доволно усогласен со членот 58 од Законот за спречување на корупција и судир на интереси (ЗСКСИ), кој е посебен антикорупциски закон во доменот на интегритет. Имено, членот 39 од ЗВЈС дозволува примање на подароци од пониска вредност, но задолжително бара уредба од Владата која ќе го регулира евидентирањето и користењето на тие подароци, додека пак членот 58 од ЗСКСИ создава обврска кон ДКСК за редовно доставување на листи за подароци и дозволува постапување во случај на отстапување од законот, додека пак членот 65 од Законот за јавнообвинителски службеници не се повикува ниту на ЗВЈС, ниту на ЗСКСИ, а притоа не воведува дополнителни заштитни механизми за интегритет и отчетност, иако се работи за посебен орган чија работа подразбира висок ризик од влијание. Оттука, потребно е да се направи јасно референцирање на ЗСКСИ и ЗВЈС, со пропишување на обврска за евиденција и верификација на подароците, со јасно назначено службено лице задолжено за тоа, како и со воведување на обврска за редовно известување до ДКСК, во согласност со член 58(2) од ЗСКСИ. Исто така, потребно е да се размисли и за евентуално целосно ограничување на примањето подароци од пониска вредност за обвинителските службеници, освен во строго протоколарни

²⁶ Член 65

(1) Јавнообвинителскиот службеник не смее да прима подароци поврзани со неговата работа, со исклучок на протоколарни, и повремени подароци од пониска вредност.

Подароци што не ја надминуваат вредноста од 1.000 денари, или подароци добиени од иста личност чија што вкупна вредност не надминува 3.000 денари во дадена година, се сметаат за подароци од пониска вредност. Подароци примени од страна на службени лица или од меѓународни организации, дадени за време на посети, гостувања или во други слични околности, се сметаат за протоколарни подароци.

(2) Забраната и ограничувањата утврдени во ставот (1) на овој член, исто така, се однесуваат и на брачниот другар на јавнообвинителскиот службеник, на лица кои живеат заедно со јавнообвинителскиот службеник во вонбрачна заедница, на неговите деца, родители и на лица кои живеат во исто домаќинство.

(3) Јавнообвинителскиот службеник е обврзан да ги предупреди дарителите дека подароци што ја надминуваат вредноста изнесена во ставот (1) на овој член стануваат сопственост на јавното обвинителство. Во случај дарителот да инсистира на примање на подарокот, јавнообвинителскиот службеник, или лицата од ставот (2) на овој член се обврзани да го достават подарокот до јавното обвинителство.

(4) Податоците за примените подароци, нивната вредност, дарителите и другите околности се внесуваат во евиденцијата на подароци. Јавнообвинителскиот службеник исто така е обврзан да ги пријави податоците што треба да се внесат во случаите од ставот (2) на овој член.

околности, со оглед на ризикот кој го носи самата природа на работата, но и ефектот врз довербата на јавноста во институцијата.

Членот 69 ги уредува компонентите на основната плата и ја поставува пресметката на основната плата, но воведува исклучително комплексна и непрегледна бодовна структура, вклучително и со постоење на дупликации (исти бодови за различни звања), што може да создаде нејаснотии и нееднаквости во примената, особено ако систематизацијата на работните места не е транспарентна или доследна. Во контекст на ова, членот 70 гласи „Вредноста на бодот за пресметување на платите на јавнообвинителските службеници се утврдува секоја година со одлука на Владата на Република Северна Македонија“, што технички овозможува на Владата арбитрарно да влијае врз висината на платите, без јасно утврдена методологија за пресметка на вредноста на бодот, што особено го зголемува ризикот од политичко влијание врз јавнообвинителската служба. Поради ова, Законот мора да содржи обврска за јавно објавување на методологијата и критериумите за утврдување на вредноста на бодот, како и јавно објавување и образлагање на одлуките за утврдување на вредноста на бодот.

Постои голема дискрециона слобода во доделување на додатоците на плата во член 71²⁷, став 1, алинеи 1, 2 и 3 (посебни услови/ висок ризик/ доверливост), бидејќи одлуката е исклучиво во рацете на јавниот обвинител без да постојат јасни и конкретни критериуми за тоа кога, под кои услови и на кој начин се врши оваа пресметка, ниту пак постојат одредби кои се однесуваат на отчетност или надворешен надзор (чл. 72²⁸ ст. 2 и 3). Отсуството на јасни критериуми за тоа кои позиции во кои ситуации можат да добијат додаток на плата заради постоење на некој од овие услови, ниту пак како се одредува висината на процентот, дали додатоците се определуваат за сите позиции одеднаш, или пак за посебни позиции, или пак индивидуалци, остава простор за невоедначена пракса, како и фаворизирање на одредени индивидуи или позиции на вработени. Потребно е јасно да се дефинира кои услови треба да бидат исполнети за да може да се смета дека треба да бидат исплатени овие додатоци, особено ако се има предвид дека истите се прилично нејасно дефинирани (пр. посебни услови за работа), како и да се утврдат стандардизирани критериуми и постапка за пресметување и доделување на додатоците. Исто така, потребно е да се зајакне транспарентноста и отчетноста со можност за јавна контрола за начинот на утврдување и висината на исплатени додатоци, како и да се воведат одредби кои налагаат задолжителна внатрешна ревизија или надворешен надзор за распределбата на исклучителните компоненти на плата.

²⁷ Член 71

Исклучителната компонента ја сочинуваат:

- додаток на плата за посебни услови за работа,
- додаток на плата за постоење на висок ризик,
- додаток на плата за доверливост и
- додаток на плата за нокна работа, работа во смени и прекувремена работа.

²⁸ Член 72

(1) Јавнообвинителскиот службеник има право на додатоците од членот 71 кумулативно во висина до 35% од износот на основната плата.

(2) Јавниот обвинител со решение утврдува кај кој од јавнообвинителските службеници постојат посебни услови за работа, висок ризик или доверливост, како и процентот на додатокот/ додатоците но најмногу до кумулативно утврдениот процент од ставот (1) на овој член.

(3) Јавниот обвинител на Јавното обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција со решение утврдува кај кој од јавнообвинителските службеници од Јавното обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција постојат посебни услови за работа, висок ризик или доверливост, како и процентот на надоместокот/надоместоците но најмногу до кумулативно утврдениот процент од ставот (1) на овој член.

Ставовите 2 и 3 од член 74²⁹ користат различна терминологија од веќе воспоставената во законот, па така не е јасно дали под „основната плата“ се подразбира основната компонента на платата, минималната плата или пак друг износ. Воедно, согласно ставот 7 предвидува можност на службеникот да не му се овозможи користење на слободни денови, туку да му се исплати додаток на плата во износ од 35% по час, но не е јасно утврдено во кои услови се овозможува користење на слободни денови, а во кои услови се врши исплата, поради што повторно се остава голема дискреција во одлучувањето за користење на овие права. Поради ова, потребно е да се уедначи искористената терминологија и да се појасни точно која е основницата врз основ на која се пресметува додаток на плата, како и да се предвидат јасни услови за тоа кога и под кои услови се исплаќа овој додаток, а кога се овозможува користење на слободни денови. Воедно, она што може да се забележи во поглед на постапките за пресметување на додатоците на плата е големиот недостиг на механизми за внатрешна и надворешна контрола во комбинација со отсуство на обврска за објавување на извештаи за исплати по ставки и начинот на пресметување на додатоците, што го отежнува надзорот од страна на јавноста и невладините организации. Во контекст на веќе детектираните ризици поврзани со дискреционата моќ на одлучување, како и нејасните термини што отвораат простор за различна практика, недостигот на вакви механизми, придонесуваат за прилично сериозни ризици од злоупотреба и појава на корупција при пресметување на додатоците на плата.

Одредбата од ставот 2 на член 76³⁰ не е доволно јасна во поглед на тоа дали се врши еднократно исплаќање на плата во висина од 100%, или пак е одредба која се однесува на континуирано плаќање на платата додека трае заболувањето, односно повредата. Исто така, повторно се јавува нејасна терминологија во поглед на тоа дали се исплаќа само основната компонента на платата,

²⁹ Член 74

(1) Јавнообвинителскиот службеник има право на додаток на плата за:

- нокна работа;
- работа во смени;
- работа за време на неделен одмор;
- работа за време на празници утврдени со закон и
- работа подолго од полното работно време.

(2) Работните места од ставот (1) алинеја 1 и 2 на овој член, треба да бидат предвидени во актот за систематизација на работните места во јавното обвинителство.

(3) Додатокот на плата за нокна работа по час се вреднува во износ од 35% од износот на основната плата пресметана по час.

(4) Додатокот на плата за работа во смени по час се вреднува во износ од 5% од износот на основната плата пресметана по час.

(5) Јавнообвинителскиот службеник кој бил ангажиран да работи согласно со условите во ставот (1) алинеи 3, 4 и 5 на овој член има право на онолку слободни часови, односно денови, колку што бил ангажиран за работата надвор од редовното работно време.

(6) Слободните часови, односно денови, од тековниот месец, јавнообвинителскиот службеник ги користи до крајот на наредениот месец, по месецот во кој бил ангажиран.

(7) Доколку на јавнообвинителскиот службеник не му се обезбеди користење на слободни часови, односно денови согласно со ставот (6) на овој член, му се исплатува додаток на плата во износ од 35% од износот на основната плата, пресметана по час.

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

(9) Евидентирањето на работните часови поминати на работа под услови утврдени во ставот (1) на овој член се врши согласно со закон.

³⁰ Член 76

(1) Јавнообвинителскиот службеник кој се наоѓа на боледување, има право на плата во висина утврдена согласно со прописите од областа на здравственото осигурување.

(2) За професионално заболување и повреда на работно место на јавнообвинителскиот службеник му се исплаќа плата во висина од 100%.

или независно од боледувањето работникот има право на додаток за доверливост, посебни услови за работа и висок ризик. Поради ова, потребно е да се направи прецизирање на одредбата за да се оневозможи појава на различна пракса.

Согласно член 80 за време на штрајк јавнообвинителскиот службеник има право на плата во висина од 60% од платата што ја примил претходниот месец. „Платата што ја примил претходниот месец“ не е доволно прецизен термин поради што не е јасно дали се смета вкупната плата со сите додатоци, вклучително и оние кои не се дел од исклучителната компонента, само основната компонента на платата, или и на исклучителната компонента. Поради ова е оставен простор за арбитрарна примена и невоједначена пракса. Понатаму, не е јасен механизмот, ниту пак субјектите надлежни за верификување на податокот дали службеникот штрајкува, не се уредува дали ова важи и за законски и за штрајкови забранети со судска одлука согласно Законот за работните односи, што може да се толкува произволно, а со тоа и да се јави различна пракса како се пресметува и кој врши надзор врз исплатата на овие 60%. Оваа одредба, воедно има исклучително репресивен карактер и многу лесно може да се искористи како средство за обесхрабрување на штрајкови, особено ако не постои јасен правен лек против неправилна пресметка или неисплата. Оттука, потребно е одредбата да се преформулира за јасно да се истакне дали пресметката се прави исклучиво врз основа на основната компонента на платата, без додатоци од исклучителната компонента, или други додатоци кои следуваат согласно закон. Во таа насока, потребно е да се воведи и одредба која јасно ќе ја утврди одговорноста за евиденција на исплатите и донесување на одлука за исплаќање на плата во висина од 60% за време на штрајк, со можност за оспорување на одлуката преку правно средство од страна на засегнатиот службеник. Воедно, препорачливо би било доколку законот јасно регулира дали одредбата се однесува на законски штрајк или штрајк забранет со одлука на надлежен суд согласно ЗРО.

Формулацијата во член 83³¹ „и преку други институции“ остава простор за нејасен избор на даватели на обука, што воедно остава ризик од клиентелизам и судир на интереси, особено доколку се земе предвид недостатокот на транспарентност во критериумите за избор на други институции кои ја вршат обуката. Исто така, не е јасно уредена никаква поврзаност меѓу индивидуалните планови за развој и планирањето на обуките со другите институции, како би можело да се осигура реалистичност на индивидуалните планови, но и организираниите обуки да соодветствуваат на реалните потреби на службениците. Договорите за обуки со обврска за враќање на трошоци при напуштање може да создадат несразмерна обврска кон вработениот,

³¹ Член 83

- (1) Обуките за стручно усовршување на јавнообвинителските службеници можат да бидат генерички и специјализирани, и истите можат да бидат организирани во јавното обвинителство, Академијата за судии и јавни обвинители и преку други институции.
- (2) Генеричките обуки се вршат заради стручно усовршување на јавнообвинителските службеници согласно со Рамката на општи компетенции за административните службеници.
- (3) Специјализираните обуки се вршат заради стручно усовршување на јавнообвинителските службеници во однос на посебните компетенции, и истите можат да бидат организирани во Академијата за судии и јавни обвинители.
- (4) Институцијата која ја спроведува обуката, по завршената обука, на јавнообвинителскиот службеник му издава потврда за успешно реализирана обука.
- (5) Меѓусебните права и обврски на јавното обвинителство и јавнообвинителскиот службеник кој е упатен на специјализирана обука за потребите на јавното обвинителство, се уредуваат со писмен договор во кој се утврдува точниот датум до кој јавнообвинителски службеник не може да побара престанок на работниот однос, како и неговата материјалната одговорност сразмерна на средствата потрошени за реализација на обуката, доколку по негова вина или на негово барање му престане работниот однос пред утврдениот датум.
- (6) Начинот на организирање и спроведување на обуките го пропишува министерот за правда.

особено ако не постојат строги критериуми за квалитетот и потребата на обуката, како и соодветно претходно јасно утврдување на чинењето на обуките. Конечно, одредбата која дава надлежност на министерот за правда за пропишување на начинот на организирање и спроведување на обуките, остава голема моќ за влијание кај министерот, а од друга страна, имајќи ја предвид неговата дистанцираност од сите овие процеси, носи и ризици од неефикасни методи и начини на организирање и спроведување на обуките. Затоа, потребно е да се пропише дека изборот на даватели на обуки мора да се врши врз основа на јавен повик или транспарентна процедура, да се прецизираат критериумите за склучување на договори за обука, како и да се предвиди ограничување на максималната обврска што може да се наметне на службеникот за пренесување на знаењата и за ненапуштање на работното место по посета на обука. Исто така, потребно е да се објавуваат договорите и трошоците за обука на јавнообвинителски службеници (анонимизирани, ако е потребно).

Централизација на одлуката (од секретарот или јавниот обвинител) од член 84³² без обврска за консултации со самите службеници овозможува голема дискрециона моќ во поглед на подготовката на планот за обуки. Ова е придружено со отсуство на услов за објавување на годишниот план, што носи дополнителен ризик од нетранспарентност. Повторно и кај овој член министерот за правда го пропишува формуларот, што може да биде ризично ако не се врши координација со Јавното обвинителство. Потребно е да се воведат обврски за консултации со службениците при подготовка на планот, да се предвидат обврски за јавно објавување на годишниот план на веб-страницата на ЈО, како и да се утврди дека формата и содржината на планот мора да вклучуваат и транспарентен приказ на трошоци, даватели на обука и очекувани резултати.

Согласно член 85³³ од ЗЈС раководните лица (секретар или обвинител) имаат големо дискреционо овластување за донесување на Одлуката за избор на ментор, што отвора голем ризик од злоупотреба и фаворизирање. Понатаму, не е предвидено надворешно вреднување или мониторинг на квалитетот на менторството. Потребно е да се дефинираат јасни критериуми и цела постапка за избор на ментори, како и да се предвидат редовна евалуација на менторствата од страна на надворешна или независна единица во рамки на Јавното обвинителство. Воедно,

³² Член 84

(1) Врз основа на обуките од индивидуалните планови за стручно усовршување, генералниот секретар, односно секретарот или јавниот обвинител каде не е избран секретар, подготвува годишен план за обуки на јавнообвинителските службеници во јавното обвинителство.

(2) Содржината и формата на годишниот план од ставот (1) на овој член го пропишува министерот за правда.

³³ Член 85

(1) Менторство е метод на пренесување на знаења и вештини меѓу јавнообвинителските службеници, и истото може да биде советодавно или практично.

(2) Советодавното менторство е пренесување на знаења и вештини преку конкретни совети на менторот, и се врши заради развој на општите компетенции на јавнообвинителскиот службеник.

(3) Практичното менторство се остварува преку набљудување на работата на менторираниот јавнообвинителски службеник, постојани консултации и преку практична работа, и се врши заради развој на посебните компетенции на јавнообвинителскиот службеник.

(4) Ментор може да биде секој јавнообвинителски службеник, кој завршил обука за ментор и кој е распореден на работно место на повисоко ниво од јавнообвинителскиот службеник кој е менториран.

(5) Менторот го определува генералниот секретар, секретарот, односно јавниот обвинител каде не е избран секретар.

(6) Јавното обвинителство на Република Северна Македонија води база на ментори, која е јавно објавена на веб-страницата на Јавното обвинителство на Република Северна Македонија.

(7) Менторот и менторираниот јавнообвинителски службеник, по успешно завршеното менторство, подготвуваат изјави за завршено менторство.

(8) Начинот на вршење на менторската работа ја пропишува министерот за правда.

потребно е зајакнување на транспарентноста и отчетноста преку објавување на ажурирана база на ментори, со назначениот број на менторирања и периодот на активност.

Целите во член 87³⁴ се утврдуваат од претпоставениот, што може да биде неусогласено и непредвидливо, особено бидејќи нема стандардизирани, објективни критериуми и ваквото постапување и следење е оставено на интерна организација. Потребно е вклучување на унифицирани критериуми пропишани со подзаконски акт од независно тело, како и воведување на стандарди и индикатори по функции и категории на вработени, а не поединечно за секој вработен индивидуално од страна на непосредно претпоставениот, како би се избегнало манипулирање и фаворизирање со работните цели и задачи.

Согласно член 88³⁵ утврдувањето на индивидуалниот план за усовршување од страна на непосредно претпоставениот службеник, без јасни и мерливи критериуми и можност за оспорување на планот, може да се користи селективно за развој или казнување на пожелни и непожелни кадри. Поради ова, потребно е одлучувањето за стручни обуки да биде направено преку поширок годишен план со можност за внатрешна ревизија и инклузивен консултативен процес со службениците и јавните обвинители.

Во член 89³⁶ континуираното следење не е прецизно дефинирано, во смисла на тоа на кој начин се врши истот и дали е потребно да постои јасна и воедначена евиденција на спроведената

³⁴ Член 87

(1) Работните цели и задачи на јавнообвинителскиот службеник се утврдуваат врз основа на Годишната програма за работа на Јавното обвинителство на Република Северна Македонија.

(2) Работните цели и задачи на јавнообвинителскиот службеник треба да бидат јасни, прецизни, мерливи и со утврдена временска рамка за извршување.

(3) Работните цели и задачи се утврдуваат од страна на претпоставениот јавнообвинителскиот службеник во соработка со јавнообвинителскиот службеник на крајот на постапката на оценување на работните достигнувања, во декември во тековната година за наредната.

³⁵ Член 88

(1) Во индивидуалниот план за стручно усовршување се утврдува потребата за стручно усовршување на јавнообвинителскиот службеник, заради ефикасно извршување на утврдените работни цели и задачи и потребата од развој и унапредување на работните компетенции.

(2) Индивидуалниот план за стручно усовршување се утврдува од страна на непосредно претпоставениот јавнообвинителски службеник, во соработка со јавнообвинителскиот службеник, по поставувањето на работните цели и задачи.

³⁶ Член 89

(1) Непосредно претпоставениот јавнообвинителски службеник е должен континуирано да го следи ефектот на јавнообвинителскиот службеник во текот на целата година и по потреба да предлага мерки за подобрување на истиот.

(2) Како дел од процесот на континуирано следење на ефектот на јавнообвинителскиот службеник, најдоцна до 31 мај во годината, се спроведува полугодишно интервју.

(3) По спроведување на полугодишното интервју се пополнува извештајот за полугодишно интервју, кој го потпишуваат јавнообвинителскиот службеник и неговиот непосредно претпоставен јавнообвинителски службеник.

(4) Копија од извештајот од ставот (3) на овој член му се доставува на јавнообвинителскиот службеник.

(5) Доколку во извештајот за полугодишното интервју, непосредно претпоставениот јавнообвинителски службеник, врз основа на докази, утврди дека јавнообвинителскиот службеник не ги исполнил поставените цели, односно покажува незадоволителни резултати за време на полугодишниот период, не покажува потребна стручност и компетентност, има значителни грешки во работата и постапувањето, работните задачи ги извршува ненавремено, односно не покажува интерес за квалитетот на извршување на работните задачи, истиот ќе започне постапка за подобрување на ефектот.

(6) Во постапката за подобрување на ефектот се предлагаат дополнителни обуки или менторство и се изрекува писмена опомена во која јавнообвинителскиот службеник се предупредува на можноста да биде оценет со негативна оценка, доколку и покрај укажувањата и предложените мерки, до истекот на годината за која се врши оценувањето, не го подобри својот ефект.

контрола, поради што се остава големо дискреционо овластување на претпоставените, односно на секретарите. Поради ова, пожелно би било доколку се пропишани обрасци за евиденција на повратни информации и праг за покренување постапка за подобрување. Исто така, не се предвидени никакви санкции во случај не спроведување на интервјутото, ниту пак можност за приговор или оспорување на наодите од извршеното следење, поради што е нужно да се вметнат одредби кои би ги регулирале и овие прашања.

Членот 90 воведува обврска за годишно оценување на секој јавнообвинителски службеник (став 1), со цел да се овозможи систематско следење на ефектот, вреднување на придонесот и унапредување на ефикасноста. Процедурата е формално уредена, со определени рокови (1 ноември за поднесување оценки, 15 декември за финализација), што покажува обид за воспоставување отчетност, предвидливост и ритмичност во управувањето со човечки ресурси. Процесот на оценување вклучува оценка од непосредно претпоставениот службеник (65% од вкупната оценка), потоа четворица колеги (од исто или пониско ниво) и две надворешни лица со кои службеникот соработувал (35% од оцената). По исклучок од став 8, кога оцената е одредена само од претпоставениот. Оваа мулти-димензионална структура се стреми кон објективност преку повеќе извори. Сепак, нејзината ефективност зависи од интегритетот на процесот и начинот на избор на оценувачите, кај кои е концентрирана голема моќ, бидејќи иако постојат повеќе оценувачи, клучната оценка (65%) доаѓа од претпоставениот. Ова носи ризик од: а) необјективност поради лични односи; б) неформални влијанија, лојалност или одмазда; и в) конфликт на интереси при комбинирање на улоги (пр. ако претпоставениот може да предлага награди или поведување дисциплински постапки). Понатаму, ако се има предвид дека службеникот ги избира оценувачите „во договор“ со претпоставениот (став 9), се отвора можност за голема злоупотреба и штелување на оценките, особено ако законот не предвидува механизми за верификација и контрола од страна на централното Јавно обвинителство или независно тело. Имајќи предвид дека колегите оценувачи треба да бидат на исто или пониско ниво, постои ризик од притисок врз другите оценувачи, бидејќи може да се случи службеникот да им е претпоставен или да има друго влијание врз нивната кариера. Системот е интерно затворен, дури и кога се вклучуваат „надворешни“ оценувачи, тоа се соработници, а не вистински независни субјекти. Во пракса, ова може да биде кружна оценка меѓу истите лица во различни улоги. Претставникот од синдикатот (став 12) е позитивна гаранција, но доколку нема активен синдикат, таа заштита паѓа. Исто така, вештачкиот лимит од 5% за највисоката оценка „5“ може да демотивира, особено ако повеќе службеници објективно ја заслужуваат оцената. Ова, меѓудругото придонесува за споредба со колегите („релативна оценка“), што е помалку ефикасен начин за оценување од апсолутно вреднување според објективни критериуми. Нејасната терминологија во овој дел исто така придонесува кон конфузија за тоа како се одлучува кои од службениците нема да бидат оценети со оценка 5 за нивниот број да не биде поголем од 5%. Треба да се има предвид дека процесот предвидува формирање на комисија (став 12), обезбедување на физички гласачки кутии (став 14), воспоставување и осоставување на протоколи, извештаи и други форми на координација, што изискува сериозен капацитет, искуство и ресурси, па останува отворено прашањето колку ефикасно може да се применуваат овие одредби во пракса, особено колку помалите обвинителства имаат капацитет да го спроведат

(7) Доколку јавнообвинителскиот службеник нема непосредно претпоставен јавнообвинителски службеник, интервјутото од ставот (2) на овој член го врши, извештајот од ставот (3) на овој член го потпишува и постапката за подобрување на ефектот ја води претпоставениот јавнообвинителски службеник од категоријата Б, односно генералниот секретар, односно секретарот или јавниот обвинител каде не е избран секретар.

(8) Начинот на спроведување на полугодишното интервју, како и формата и содржината на извештајот од ставот (3) на овој член, ги пропишува министерот за правда.

ова квалитетно и навремено. Во поглед на овој член, а во контекст на членот 93³⁷ е детектиран кумулативен ризик, па така во систем каде оценката влијае на бонуси или казни спогласно член 93, секоја пристрасност во оценувањето добива поголема тежина, како и поголем ризик од корупција. Имајќи го ова предвид, потребно е да се воведат јасни критериуми за избор на „други оценувачи“, утврдени во подзаконски акт, со исклучување на блиски колеги од иста единица, ккао и да се даде поголема тежина на објективни индикатори (реализација на задачи, присуство, иницијативност), со јасно пропишани матрици. Потребно е да се размисли за вклучување на независен надворешен претставник (пр. од АСЈО, ДКСК, МП или друго ресорно министерство/орган) во комисијата, како и да се отстрани ограничувањето за 5% со оцена 5, особено ако во еден сектор сите службеници ги надминале стандардите. Потребна е целосна дигитализација на процесот за оценување со заштитени платформи за анонимност, ефикасност и верификација, што воедно ќе ја зголеми транспарентноста и отчетноста, како и ќе овозможи ефикасност на механизмите за надзор на законитоста на оценувањето.

Согласно член 93, ако оценката од член 90 е необјективна или пристрасна, таа може: а) да послужи како алатка за елиминација на непожелни службеници; б) да се искористи за мобинг, уцени или притисоци; и да биде инструментализирана за прочистување на структурите без формални прекршувања на законските одредби. Во таа насока, членот не предвидува заштитни механизми, ниту посебен надзор врз тоа како се користат оценките за примена на овие правила, особено бидејќи не постојат одредби кои се однесуваат на иницирање на постапка за утврдување на одговорност, поради што постои ризик од арбитрарно постапување од страна на претпоставените или комисиите за дисциплински или кадровски прашања. Така, истото лице што може да придонесе кон ниската оцена со директно учество во оценувањето, може да не одобри стручно усовршување што може да влијае врз оцената, може да го спречи службеникот да напредува во кариерата, или да покрене дисциплинска постапка против него. Ова концентрира голема моќ и претставува системски ризик за корупција или фаворизирање. Потребно е да се пропишат јасни критериуми и прагови за тоа како и во кои услови негативната оценка може да доведе до дисциплинска постапка, разрешување или прекин на работен однос, како и да се предвиди надворешна ревизија или контрола на користењето на оценките во овие постапки. Потребно е исто така да се воспостави задолжителна консултација со синдикатот или независно тело пред да се преземат чекори како отварање дисциплинска постапка врз основа на оценки, а притоа и да се ограничи можноста истото лице да врши оценување и да покренува постапка, со цел да се избегне судир на интереси. Конечно, законот мора да ја разјасни разликата меѓу последиците од оценка и последиците од повреда на работни обврски и последиците како

³⁷ Член 93

(1) Јавнообвинителските службеници од ранг-листата за кои годишната оценка е особено се истакнува, ќе бидат наградени со бонус во износ од една плата примена во последниот месец во годината во која се вршело оценувањето.

(2) На последните 5% јавнообвинителски службеници од ранг-листата од извештајот од членот 90 став (21) од овој закон,

- ќе им престане работниот однос, доколку се оценети со оценка не задоволува;

- ќе им биде намалена платата во износ од 20% во период од шест месеци, доколку се оценети со оценка делумно задоволува;

- ќе им биде намалена платата во износ од 10% во период од шест месеци, доколку спаѓаат во последните 5% од ранг-листата, а не се оценети со оценка не задоволува или делумно задоволува.

(3) На јавнообвинителскиот службеник кој е оценет со оценка делумно задоволува, во две последователни оценувања, ќе му престане работниот однос.

(4) Начинот на утврдување на висината и пресметката на бонусите и намалувањата од плата ги пропишува министерот за правда.

резултат на дисциплинска постапка, бидејќи оценката е кумулативна слика за севкупното работење, а не и доказ за дисциплинска одговорност сам по себе.

Исклучувањето на генералниот секретар и секретарот од дисциплинска одговорност во член 94³⁸ може да создаде системски ризик од неказнивост за раководниот кадар. Во случај кога не постои друг механизам за нивна одговорност потребно е да се ревидира ставот (2) со цел да се вклучат генералниот секретар и секретарот во системот на дисциплинска одговорност, или да се наведе посебна постапка за нивно дисциплинирање.

Во член 96³⁹ од ЗЈС не е прецизирано како се утврдува полесна повреда на угледот и што точно значи „углед“, ниту пак постои објективен стандард или критериум, што отвора простор за произволност или селективност. Слично е и во поглед на „непристојно однесување со полесни последици“, што исто така е субјективна и тешко мерлива категорија. Без дополнително упатство или примери, ова може да се користи селективно, особено ако се применува во конфликти со претпоставени. Дел од основите се слични со основите од членот 97, само се разликуваат по формулацијата „со полесни последици“, но притоа не се пропишува критериум или праг за разликување помеѓу полесни и потешки последици. Некои од наведените повреди може да бидат резултат на системски слабости, а не лична вина, како што е на пример „неуредно чување на службени списи“, особено ако институцијата нема безбедносна политика, соодветни ресурси или опрема, одговорноста може неправедно да падне врз службеникот. Исто така, непостоењето на заштитен механизам за службеници кои одбиваат незаконити налози, а потоа се таргетира преку дисциплински постапки, како што е санкционирање на одбивање на обука без утврдена процедура дали и како службеникот може да приговори (на пр., ако обуката не е релевантна или е дискриминаторска), претставува посебен корупциски ризик, особено во поглед на нејасните дефиниции на основите за дисциплинска одговорност. Поради тоа, битно е да се направи прецизирање на поимите и критериумите, па преку законскиот текст, или преку соодветно упатување на подзаконски акт, треба да се донесат упатства со примери или критериуми за класификација на повредите, особено за формулации како „углед“, „непристојно“, „полесни последици“. Исто така, треба да се вклучат објективни индикатори за

³⁸ Член 94

(1) Јавнообвинителскиот службеник е лично одговорен за вршењето на работите и работните задачи од работното место.

(2) За повреда на службената должност јавнообвинителскиот службеник, освен генералниот секретар и секретарот, одговара дисциплински.

(3) Одговорноста за сторено кривично дело, односно прекршок не ја исклучува дисциплинската одговорност на јавнообвинителскиот службеник.

³⁹ Член 96

Полесна дисциплинска повреда претставува полесна повреда на работната дисциплина, работните задачи, угледот на јавното обвинителство или на јавнообвинителскиот службеник и тоа:

- непочитување на работното време, распоредот и користењето на работното време;
- неуредно чување на службените списи и податоци;
- недоаѓање на работа два работни дена во текот на една календарска година без оправдување;
- непочитување на обврската за носење на ознаката со личното име и звањето или називот;
- неизвршување, несовесно, ненавремено или небрежно вршење на работните задачи со полесни последици од повредата;
- непристојно однесување на јавнообвинителскиот службеник при вршење на работа и работни задачи со полесни последици од повредата;
- домаќинско користење и употреба на доверените финансиски средства и средствата за работа;
- неоправдано неизвестување на непосредно претпоставениот јавнообвинителски службеник, генералниот секретар, односно секретарот или јавниот обвинител, за спреченоста за недоаѓање на работа во рок од три часа и
- одбивање на стручно оспособување и усовршување на кое јавнообвинителскиот службеник се упатува.

„полесни последици“ (пр. без штета по трети лица, без материјална штета, без евидентирана рекламација од граѓанин/странка и сл.), како и да се дозволи приговор или оценка на законитоста/релевантноста на обука за да се утврди дали службеникот оправдано одбива да ја посетува. Во таа насока, пред да се изрече санкција за одбивање на обука, службеникот да има можност да приговара до Советот или друго тело.

Дел од одредбите од член 97⁴⁰ од ЗЈС се многу општи и овозможуваат различно толкување, како што е „неизвршување, несовесно, ненавремено или небрежно вршење на работните задачи“. Оваа формулација без дефинирани критериуми овозможува произволно санкционирање, особено кога нема јасно мерливо влијание (како штета, поплаки, итн.). Слично е и со „злоупотреба на статусот на службеник“, „злоупотреба на доверени овластувања“, „поставување на личен интерес во судир со положбата“, каде е потребна дополнителна конкретизација за тоа што точно претставува злоупотреба во контекстот на административна работа. Видно од текстот, формулациите не бараат објективни докази или стандарди за тежина (пример: колкава штета, каков доказ за злоупотреба, итн.), што исто може да доведе до селективна или манипулативна примена. Повторувањето на полесна дисциплинска повреда (повеќе од два пати) автоматски се третира како потешка повреда, иако природата на повредата не нужно мора да биде сериозна. Ова може да доведе до непропорционални санкции за минорни прекршоци (на пр. задоцнување

⁴⁰ Член 97

Потешка дисциплинска повреда преставува потешка повреда на службената должност, работната дисциплина, угледот на јавното обвинителство или угледот на јавнообвинителскиот службеник, и тоа:

- неизвршување, несовесно, ненавремено или небрежно вршење на работните задачи;
- непристојно однесување на јавнообвинителскиот службеник при вршење на работа и работни задачи;
- искажување и застапување на политичко уверување во вршењето на работните задачи, учество во изборни активности или други јавни настапи од таков карактер во текот на работното време, доведување во прашање на својот статус на јавнообвинителски службеник со вршење на партиски активности, носење или истакнување на партиски симболи во работната просторија;
- одбивање на давање или давање на неточни податоци на институциите, односно на граѓаните и правните лица, доколку давањето на податоци е утврдено со закон;
- незаконито располагање со материјалните и финансиските средства;
- одбивање на вршење на работни задачи поврзани со работното место на кои е распореден;
- одбивање на писмена наредба за извршување на работни задачи поврзани со работата на јавното обвинителство издадени од непосредно претпоставениот јавнообвинителски службеник, генералниот секретар, односно секретарот или јавниот обвинител, во случај на неодложна потреба;
- преземање или нецелосно преземање на пропишаните мерки за осигурување на безбедноста на доверените предмети во работа;
- предизвикување на материјална штета со намера или од крајно невнимание;
- повторување на полесна дисциплинска повреда повеќе од два пати во тековната година;
- примање на подароци или друг вид корист;
- злоупотреба на статусот на јавнообвинителски службеник;
- злоупотреба на доверените овластувањата во вршењето на работните задачи;
- злоупотреба на боледување;
- злоупотреба на лични податоци;
- злоупотреба на доверливи податоци;
- оддавање класифицирана информација со степен на тајност утврдена со закон;
- внесување и употреба, како и работење под дејство на алкохол или наркотични средства;
- непридржување кон прописите за заштита од болест, безбедност и здравје при работа, пожар, експлозија, штетно дејствување на отрови и други опасни материи и на прописите за заштита на животната средина;
- поставување на личен финансиски интерес во судир со положбата и статусот на јавнообвинителски службеник;
- навредливо или насилничко однесување на работното место;
- однесување спротивно на одредбите на Кодексот и
- непостапувањето по обврската за оценување на јавнообвинителски службеник.

на работа), па дури и повисоки санкции за полесна дисциплинска повреда која е сторена два пати, иако истата е со минимални последици. Согласно ова, постои ризик од селективна употреба на дисциплински мерки против „непогодни“ вработени, особено со одредби кои дозволуваат голема дискреција. Недостатокот на заштитни механизми за укажувачи (whistleblowers) може да придонесе лице кое пријавува злоупотреба да биде дисциплински гонето наводно заради „злоупотреба на доверливи податоци“ или „злоупотреба на статусот“. Поради тоа, потребно е прецизирање на поимите и вградување критериуми за штетност, како и да се воведат стандарден образец или интерен акт кој ќе содржи примери, индикатори и критериуми за проценка на тежина, намерата, последиците и угледот. Се препорачува воспоставување матрица за ризик и последици, особено за повторени повреди. Потребно е да се направи зајакнување на заштитата на интегритет и правото на изразување преку додавање на одредби со кои се уредува дека дисциплинските мерки не смеат да се применуваат поради користење на легитимни механизми за пријавување злоупотреби, како и за слобода на мисла, уверување и говор, сè додека тие не се манифестираат како злоупотреба на функцијата или дискриминација. Конечно, потребно е одвоено регулирање на сериозни повреди со надворешен елемент, како што е примање подарок, откривање доверливи податоци, личен интерес и сл., кои треба да водат и до надворешна кривична или прекршочна постапка, а не само внатрешна дисциплинска.

Иако со член 98⁴¹ е предвидено дека ќе се земат предвид сите околности и тежина на повредата, не постои обврска да се образложи конкретниот избор на мерка, што отвора простор за произволно изрекување на дисциплинските мерки. Исто така, нема обврска за јавно достапни образложени одлуки, статистика, ниту за каков било друг начин за следење на предвидливоста на изречените мерки за слични повреди. Во случаите кога се изрекува прераспределба на пониска позиција, во законот не се пропишани процедурални правила, ниту стандарди и критериуми за тоа како се одредува новото место, односно дали истото мора да биде согласно стручниот профил, искуства и знаења на лицето, дали вработениот има право на жалба за конкретното преместување, или мора да го прифати кое било место на кое ќе биде назначен, а особено нејасно е што се случува во случаите кога не постои слободна позиција на пониско работно место во истото обвинителство. Ваквата поставеност дозволува оваа мерка да се

⁴¹ Член 98

(1) Со одлука за утврдена полесна дисциплинска повреда на јавнообвинителскиот службеник може да му се изрече една од следниве дисциплински мерки:

- писмена опомена и

- парична казна во висина од 20% од висината на едномесечниот износ на нето платата исплатена во последниот месец пред полесна дисциплинска повреда, во траење од еден до три месеци.

(2) Со одлука за утврден потешка дисциплинска повреда на јавнообвинителскиот службеник може да му се изрече една од следниве дисциплински мерки:

- парична казна во висина од 30% од висината на едномесечниот износ на нето платата исплатена во последниот месец пред потешката дисциплинска повреда во траење од еден до шест месеци;

- распоредување на работно место во непосредно пониско ниво, односно звање и

- престанок на работниот однос кога настапиле штетни последици за јавното обвинителство, а при тоа не се утврдени олеснителни околности за јавнообвинителскиот службеник кој ја сторил повредата.

(3) При изрекување на дисциплинските мерки од ставовите (1) и (2) на овој член се земаат предвид тежината на повредата, последиците од повредата, степенот на одговорноста на јавнообвинителскиот службеник, околностите под кои е сторена повредата, неговото поранешно однесување и вршењето на работите, како и други олеснителни и отежителни околности кои се од значење за изрекување на дисциплинската мерка.

(4) Збирот на паричните казни изречени на јавнообвинителскиот службеник во еден месец за полесна дисциплинска повреда, потешка дисциплинска повреда и намалувањето на плата заради слаб ефект не може да надмине 30% од износот на неговата вкупна нето плата за тој месец.

користи како неформална деградација, што особено може да влијае за зголемување на ризиците од злоупотреба за санкционирање на луѓе што пријавуваат незаконитости или се „непослушни“. За престанок на работен однос доволно е постоење на штетни последици без прецизна дефиниција за тоа што се смета за штетна последица, што остава можност за премногу лесно отпуштање. Неопходно е да се вклучи обврска за образложение на мерката, што ќе вклучува образложение зошто токму таа мерка е изречена, задолжително наведување на сите олеснителни и отежнувачки околности, како и образложение зошто друга мерка би била несоодветна. Членот мора да биде дополнет и со критериуми за избор на позиција (компетентност, стручен профил), право на приговор, забрана за распоред на позиција што го потценува достоинството или квалификациите на лицето, во случаите кога се изрекува мерка прераспределување на пониско работно место. Исто така мора да постои јасна дефиниција за тоа што се „штетни последици“ и кога тие оправдуваат престанок на работен однос (пример: „под штетни последици се подразбира значителна материјална штета, повторена тешка повреда, или дејствие што ја доведува во прашање правната сигурност, интегритетот или функционирањето на органот.“).

Едно лице (секретар или обвинител) ја иницира постапката од член 99⁴², а потоа и одлучува за мерката, што може да доведе до лична одмазда, особено ако службеникот бил критички настроен кон претпоставениот или секретарот. Законот и во овој дел не налага образложение на причините за изборот на конкретна мерка, што создава непрозрачност и ризик од пристрасност. Советот како жалбен орган нема точно утврден рок за одлучување по жалбата. Затоа, во законот мора да се вклучи обврска за образложение на одлуката, а изрекувањето на мерката да биде од страна на независна комисија, како и да се дефинираат рокови за постапување на сите засегнати субјекти.

Согласно член 100⁴³ Јавниот обвинител има целосна контрола врз изборот на Комисијата, па така истиот може селективно да назначи „подобни“ членови, бидејќи нема јасни критериуми за избор

⁴² Член 99

(1) Дисциплинските мерки против јавнообвинителскиот службеник за полесна дисциплинска повреда ги изрекува генералниот секретар, односно секретарот, или јавниот обвинител, а по претходен писмен извештај од непосредно претпоставен јавнообвинителски службеник.

(2) По исклучок, доколку нема непосредно претпоставен јавнообвинителски службеник, писмениот извештај го поднесува генералниот секретар, односно секретарот или јавниот обвинител.

(3) Пред изрекување на мерката јавнообвинителскиот службеник се известува писмено за наводите што постојат против него и тој има можност во рок од седум дена од приемот на извештајот од ставот (1) на овој член да даде писмен одговор по истиот.

(4) Против одлуката од ставот (1) на овој член незадоволниот јавнообвинителскиот службеник има право во рок од осум дена да поднесе жалба преку јавното обвинителство до Советот.

⁴³ Член 100

(1) Јавниот обвинител на Република Северна Македонија во рок од осум дена од поднесување на предлог за поведување на дисциплинска постапка формира Комисија за водење на дисциплинска постапка за потешка дисциплинска повреда, составена од пет члена, и тоа:

- за утврдување на дисциплинска одговорност на јавнообвинителски службеник вработен во Јавното обвинителство на Република Северна Македонија, од пет члена од Јавното обвинителство на Република Северна Македонија,

- за утврдување на дисциплинска одговорност на јавнообвинителски службеник вработен во Вишо јавно обвинителство, од два члена од Јавното обвинителство на Република Северна Македонија и три члена од Вишото јавно обвинителство во кое е вработен јавнообвинителскиот службеник,

- за утврдување на дисциплинска одговорност на јавнообвинителски службеник вработен во Основно јавно обвинителство, еден член од Јавното обвинителство на Република Северна Македонија, три члена од Вишото јавно обвинителство на чие подрачје се наоѓа Основното јавно обвинителство и еден член од Основното јавно обвинителство во кое е вработен јавнообвинителскиот службеник.

- за утврдување на дисциплинска одговорност на јавнообвинителски службеник- истражител вработен во Одделението за истражување и гонење на кривични дела сторени од лица со полициски овластувања и припадници на затворската полиција во Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција, два

на членовите, што отвара ризик од инструментализирање на дисциплинскиот процес. Така во законот недостигаат одредби за квалификации/ искуство на секој од членовите, како и обврска за иземање во случај на судир на интереси. Потребно е во законскиот текст да се утврдат критериуми за избор на членовите (на пр., 5 години искуство, стручност во трудови односи или управна постапка, отсуство на судир на интереси), да се вклучи обврска на членовите на комисијата да поднесат изјава за непостоење на судир на интереси и/или пристрасност, како и да се прецизира улогата на членот од синдикатот и да се размисли за воведување на можност овој член да биде предложен од самиот синдикат.

Доколку се анализира член 101⁴⁴ од ЗЈС, комисијата нема самостојност во донесувањето на конечната одлука, бидејќи истата само предлага, а јавниот обвинител, односно секретар може да

члена од Јавното обвинителство на Република Северна Македонија, еден член од Основното јавно обвинителство за организиран криминал и корупција и два члена од Одделението за истражување и гонење на кривични дела сторени од лица со полициски овластувања и припадници на затворската полиција.

(2) Еден од членовите на Комисијата од ставот (1) на овој член, е претставник на синдикатот.

(3) При формирањето на Комисијата од ставот (1) на овој член, се обезбедува начелото на соодветна и правична застапеност на граѓаните кои припаѓаат на сите заедници.

⁴⁴ Член 101

(1) Претседателот на Комисијата за водење на дисциплинска постапка за потешка дисциплинска повреда, е должен најдоцна во рок од 20 дена од денот на формирањето на Комисијата од членот 100 од овој закон да закаже седница, за која уредно десет дена пред одржување на истата ги поканува членовите на Комисијата од членот 100 од овој закон и јавнообвинителскиот службеник против кој е поведена дисциплинската постапка.

(2) Јавнообвинителскиот службеник против кој е поведена дисциплинската постапка, лично ќе се произнесе по наводите во предлогот за поведување на дисциплинска постапка за потешка дисциплинска повреда, а доколку од оправдани причини не може да присуствува на седницата, писмено ќе се произнесе по истите и ќе приложи доказ за оправданоста на отсуството.

(3) Доколку јавнообвинителскиот службеник против кој е поведена дисциплинската постапка за потешка дисциплинска повреда лично или писмено не се произнесе по наводите во предлогот за поведување на дисциплинска постапка, Комисијата од членот 100 од овој закон, ќе ја спроведе дисциплинската постапка без негово присуство.

(4) Комисијата од членот 100 од овој закон, по изведувањето на доказите и произнесувањето на јавнообвинителскиот службеник против кој е поведена дисциплинската постапка за потешка дисциплинска повреда, со мнозинство гласови, преку тајно гласање се изјаснува за дисциплинската одговорност на јавнообвинителскиот службеник.

(5) Доколку Комисијата од членот 100 од овој закон, утврди дека јавнообвинителскиот службеник не е одговорен или не се исполнети условите за донесување решение за изрекување на дисциплинска мерка, му предлага на генералниот секретар, секретарот или јавниот обвинител каде не е избран секретар, да го отфрли предлогот, за што истиот е должен во рок од три дена да донесе решение за отфрлање на предлогот.

(6) Доколку Комисијата од членот 100 од овој закон утврди дека јавнообвинителскиот службеник е одговорен, претседателот и членовите тајно гласаат за една од дисциплинските мерки од членот 98 став (2) од овој закон.

(7) Дисциплинската мерка која добила најмногу гласови му се предлага на генералниот секретар, секретарот или јавниот обвинител, кој во рок од три дена од доставувањето на предлогот на Комисија за водење на дисциплинска постапка за потешка дисциплинска повреда, донесува решение за изрекување на дисциплинска мерка.

(8) Доколку како дисциплинска мерка е изречена парична казна согласно со членот 98 став (2) од овој закон генералниот секретар, односно секретарот или јавниот обвинител каде не е избран секретар, го определува времетраењето на дисциплинската мерка.

(9) Доколку генералниот секретар, односно секретарот или јавниот обвинител каде не е избран секретар, изрече дисциплинска мерка различна од предложената од Комисија за водење на дисциплинска постапка за потешка дисциплинска повреда, должен е истата да ја образложи со задолжително наведување на причините поради кои изрекот дисциплинска мерка различна од предложената.

(10) Решението за отфрлање на предлогот, односно за изрекување на дисциплинска мерка се врачува лично на јавнообвинителскиот службеник, по правило во работните простории на јавното обвинителство во кое јавнообвинителскиот службеник работи, односно на адреса на живеалиштето, односно престојувалиштето од кое јавнообвинителскиот службеник секојдневно доаѓа на работа.

(11) Ако јавнообвинителскиот службеник не може да се пронајде на адресата на живеалиштето, односно престојувалиштето или ако го одбие врачувањето, решението се објавува на огласната табла во јавното

донесе различна мерка, дури и поблага, без прецизни критериуми. Ова создава ризик од влијание и притисок врз процесот, особено во случаи со потенцијално политички чувствителен карактер. Тајноста на гласањето е без обврска за образложување, па така не постои обврска членовите на Комисијата да дадат писмено образложение за своето гласање, што го отежнува надзорот и транспарентноста. Врачувањето преку огласна табла по само 3 дена е особено ризично и може лесно да се злоупотреби за да се скрати правото на жалба. Ако јавниот обвинител/секретар не ја прифати предлог-мерката, мора да побара повторно мислење од Комисијата или да достави одлука до независно тело за потврда. Исто така, потребно е да се воведат обврска за писмено образложение на предлогот на Комисијата со факти, анализи и јасно детектирање на сите олеснителни и отежнувачки околности. Потребно е да се предвиди јавна достапност (со заштитени лични податоци) на статистика за дисциплински постапки и видови изречени мерки. Во контекст на примена на нови технологии потребно е да се предвиди двојно известување (писмено + електронски) и обврска за лично врачување кога е можно, со подолг рок пред да се премине на огласна табла (на пр. 10 дена).

Иако е дозволено секое лице да поднесе иницијатива, во член 102⁴⁵ не е уредено дали органите се должни да постапат по неа и како се оценува нејзината основаност. Во таа насока, не е предвидена ниту обврска за евиденција или известување за тоа дали е поведена постапка врз основа на иницијативата, што создава непрегледност и ризик од прикривање повреди. Исто така, законската норма не предвидува заштита од одмазда за лицата што поднесуваат иницијатива, што може да обесхрабри пријавување на злоупотреби. Предлогот автоматски се доставува до синдикатот, што иако може да ја засили заштитата на работникот против кој се води постапката, не е предвидено каква е улогата на синдикатот во процесот, ниту пак се постои јасно разграничување на тоа дали службеникот може да се откаже од ова право. Поради ова, потребно е: а) Да се пропише обврска иницијативата да биде евидентирана, да се оценува во рок од 15 дена, и да се даде писмен одговор до подносителот за преземените чекори (или за одбивањето со образложение), б) Да се предвиди анонимност кога е оправдано, и забрана за репресија врз лицето што пријавува повреда на должност, в) Да се води посебен регистар на сите иницијативи, со нивен статус, за внатрешен надзор и извештаи до Советот или МП, и г) Да се воведат можност обвинетиот службеник сам да одлучи дали да биде информиран синдикатот, особено во чувствителни или приватни случаи.

Субјективниот рок од 30 дена во член 103⁴⁶ може да биде недоволен за процесирање на сложени повреди, особено ако се пропратени со прикривање или целокупна организациска пасивност,

обвинителство. По изминувањето на три работни дена од денот на објавувањето на огласната табла се смета дека врачувањето е извршено.

(12) Начинот на водењето на дисциплинската постапка за потешка дисциплинска повреда го пропишува министерот за правда.

⁴⁵ Член 102

(1) Секој јавнообвинителски службеник и друго лице, согласно со закон, има право да поднесе иницијатива за поведување на дисциплинска постапка против јавнообвинителски службеник, која треба да биде образложена.

(2) Предлог за поведување на дисциплинска постапка против јавнообвинителскиот службеник поднесува непосредно претпоставениот јавнообвинителски службеник, генералниот секретар, односно секретарот или јавниот обвинител каде не е избран секретар.

(3) Предлогот од ставот (2) на овој член се доставува до јавнообвинителскиот службеник и синдикалната организација, чиј член е јавнообвинителскиот службеник.

⁴⁶ Член 103

(1) Дисциплинската постапка не може да се поведе ако поминале 30 дена од денот кога непосредно раководниот јавнообвинителски службеник, генералниот секретар, односно секретарот или јавниот обвинител каде не е избран секретар, дознал за повредата на службената должност.

комплексни повреди за кои се потребни повеќе докази, итн. Во овој контекст, во законот не се прецизира кој точно се смета за надлежен кој треба да „дознае“ за повредата, ниту пак што сè може да се смета за дознавање, па така недефинираноста овозможува произволна интерпретација и создава ризик од манипулација со датумите застареност. Исклучокот од став 2 предвидува подолг рок на застареност ако повредата е откриена преку внатрешна контрола, но не е јасно дали истиот исклучок може да биде применет и при спроведена надворешна контрола (на пример: ДЗР, ДКСК, КСЗД, Народен правобранител). Во сложени случаи (на пример: истовремено тече кривична постапка), не постои јасна можност за прекин или суспензија на роковите, што може да доведе до формално застарување и избегнување дисциплинска одговорност. Поради ова, потребно е: а) Да се прошири рокот за поведување постапка по дознавање, со можност за продолжување во оправдани и изречно наведени случаи (сложена проверка, потреба од прибирање докази и сл.), б) Да се пропише дека „дознавање“ се однесува на писмено известување или официјално документирање во евиденција на органот, за да се спречи злоупотреба, в) Да се додаде дека ревизорскиот исклучок важи и за надворешни надзорни тела и контролни механизми утврдени со закон, и г) Да се овозможи прекин или застој на роковите додека трае кривична постапка или друг релевантен процес.

Во член 104⁴⁷ не е предвиден рок во кој може да се изврши паричната казна, особено во случаите кога на службеникот му прекинал работниот однос, ниту пак законот се повикува на други релевантни одредби. Иако не станува збор за сериозен ризик од корупција, сепак потребно е да се зајакнат одредбите за дисциплинска одговорност со тоа што ќе се предвиди и рок за застарување на извршувањето на дисциплинските мерки, особено на паричната казна.

Главните ризици од член 105⁴⁸ се поврзани со тоа што не постојат јасни критериуми за оценување дали присуството „штетно ќе се одрази врз службата“ или ќе го „осуети утврдувањето на одговорноста“, што остава простор за субјективна и селективна примена, вклучително и потенцијално политички или лични мотиви.

(2) Дисциплинската постапка не може да се поведе ако поминале три месеци од денот кога е сторена повредата на службената должност, освен кога дисциплинската постапка се поведува по наод на внатрешна ревизија за што рокот на застареност е една година.

(3) Ако повредата на службената должност повлекува и кривична одговорност, дисциплинската постапка за утврдување на одговорноста на јавнообвинителскиот службеник застарува во рок од две години од денот на дознавањето за повредата.

⁴⁷ Член 104

(1) Задршката од плата, на име изречени парични казни на јавнообвинителскиот службеник за сторена полесна дисциплинска повреда или потешка дисциплинска повреда, во текот на еден месец не може да надмине една третина од износот на неговата вкупна нето плата за тој месец.

(2) Ако на јавнообвинителскиот службеник, му престане работниот однос во јавното обвинителство во кое му била изречена парична казна, наплатата на изречената парична казна, по барање на јавното обвинителство во кое што казната е изречена, ќе ја спроведе новиот работодавач или надлежен орган во постапка утврдена со закон.

⁴⁸ Член 105

(1) Јавнообвинителскиот службеник може да биде суспендиран од јавното обвинителство врз основа на решение на јавниот обвинител, а по предлог на непосредно претпоставениот јавнообвинителски службеник, генералниот секретар, односно секретарот или јавениот обвинител каде не е избран секретар.

(2) Јавнообвинителскиот службеник може да биде суспендиран од јавното обвинителство во случаи кога против него е поведена кривична постапка за кривично дело сторено на работа или во врска со работата или е поведена дисциплинска постапка за потешка дисциплинска повреда, а повредата е од таква природа што неговото натамошно присуство во јавното обвинителство додека трае постапката штетно ќе се одрази врз службата, односно ќе го осуети или оневозможи утврдувањето на одговорноста за дисциплинската повреда.

(3) Суспензијата од ставот (2) на овој член трае до донесувањето на правосилна или конечна одлука.

(4) Додека трае суспендирањето јавнообвинителскиот службеник има право на плата во висина од 60% од последната исплатена плата во месецот пред поведувањето на дисциплинската постапка што се утврдува со решение.

Исто така, не е утврден рок во кој јавниот обвинител мора да одлучи по предлогот, ниту пак постои обврска за јасно образложение на решението.

Одредбата дека суспензијата трае „до правосилна или конечна одлука“, со оглед на тоа што кривичните и дисциплинските постапки можат да траат многу долго, постои ризик од злоупотреба поради де факто трајно отстранување од работа без конечно утврдена вина. Ова во комбинација со исплата од 60% од платата може да создаде економски притисок врз службеникот да прифати одредена санкција или да се откаже од правна заштита, дури и ако дисциплинската постапка е целосно неоснована.

Поради ова, потребно е да се воведат јасни критериуми за суспензија, така што во законот ќе се наведат конкретни ситуации и индикатори кога суспензијата е оправдана (пример: опасност од влијание врз сведоци, уништување на докази, нарушување на интегритетот на постапката итн.). Исто така, потребно е да се утврди максимален рок за суспензија (пример: 6 месеци со можност за продолжување само со одлука на друг независен орган), а решението задолжително да содржи факти, докази и аргументи зошто суспензијата е неопходна. Во таа насока, потребно е да се предвиди и обврска за периодичен преглед (на пр. на секои 3 месеци) дали условите за суспензија сè уште постојат.

Член 106 воспоставува материјална одговорност за службеник кој намерно или од крајна небрежност предизвикал штета. Јавниот обвинител формира комисија со специфичен состав зависно од нивото на обвинителството, која комисија ја утврдува материјалната одговорност, нејзината висина и начинот на сторување, кој ја предизвикал штетата и кој ќе ја надомести. Во поглед на овој член може да се забележи поголем ризик од судир на интереси, бидејќи Јавниот обвинител има дискреционо право да ја состави комисијата, поради отсуство на одредби кои се однесуваат на индивидуалните карактеристики на секој член, како и тоа што истиот Јавен обвинител потоа ја носи одлуката. Воедно, членовите на комисијата се од истата институција каде работи службеникот, што може да влијае на непристрасноста, што во отсуство на јасни критериуми за утврдување на крајна небрежност и нејасна поврзаност со дисциплинските постапки, може да биде злоупотребено во пракса. Поради ова, потребно е јасно да се дефинираат условите и критериумите за утврдување на материјална одговорност, како и јасно и прецизно да се регулира постапката со сите права кои им припаѓаат на лицата против кои е поведена постапката, бидејќи во спротивно, целата ваква постапка е излишна и овие прашања неминовно ќе треба да бидат одговорени од страна на суд.

Членот 107⁴⁹, кој ја регулира постапката за утврдување на материјална одговорност, содржи неколку потенцијални ризици кои можат да влијаат врз правичноста, транспарентноста и

⁴⁹ Член 107

(1) Предлог за поведување на постапка за утврдување на материјална одговорност против јавнообвинителскиот службеник поднесува непосредно претпоставениот јавнообвинителски службеник, генералниот секретар, односно секретарот или јавниот обвинител.

(2) Постапката за утврдување на материјална одговорност не може да се поведе, ако поминале 30 дена од денот кога непосредно претпоставениот јавнообвинителски службеник, генералниот секретар, односно секретарот или јавниот обвинител дознал за тоа, освен кога постапката се поведува по наод на внатрешна ревизија, за што рокот на застареност е една година.

(3) Постапката за утврдување на материјална одговорност не може да се поведе, ако од денот кога е сторена материјалната штета поминала една година.

(4) Постапката за утврдување на материјална одговорност на јавнообвинителски службеник не може да се води подолго од 60 дена, сметано од денот на донесување на решение за формирање на Комисијата за утврдување на материјална одговорност на јавнообвинителски службеник.

интегритетот на процесот. Прво, краткиот рок од 30 дена од моментот на „дознавање“ за настанатата штета создава простор за манипулација, бидејќи формалното дознавање може намерно да се одложува за да се избегне поведување на постапка. Дополнително, критериумите за ослободување од надоместок се премногу широки и нејасни, па така иако заштитата на егзистенцијата на службеникот и неговото семејство е оправдана причина за ослободување од надомест на штета, отсуството на прецизни параметри остава дискреционо право на јавниот обвинител, што може да доведе до нееднаква примена и злоупотреба. Не постојат ниту доволно јасни правила за водење на доказната постапка, правата на службеникот во процесот, ниту пак механизми за спречување одолговлекување или прикривање на случајот, па иако формално е предвиден максимален рок од 60 дена за водење на постапката, не е јасно дали постапката мора да биде прекината по истекот на овие 60 дена и дали јавното обвинителство има право да иницира постапка за надомест на штета пред надлежен суд. За намалување на овие ризици, препорачливо е да се прецизира моментот на дознавање и да се воведат објективни критериуми за ослободување од одговорност, како што се утврден праг на приход/имотна состојба или медицински и социјални причини потврдени со докази. Потребно е и воведување на детална процесна рамка, како што е обврска за писмено образложување на сите одлуки, утврдени правила за прибирање и проценка на докази, право на службеникот да предложи докази и да присуствува на седниците на комисијата, како и редовно известување на странките за текот на постапката. Дополнително, би било корисно да се воспостави надворешна контрола или ревизија на одлуките за ослободување од одговорност, за да се минимизираат корупциски ризици и да се зајакне довербата во постапката.

2. Анализа на одредбите од Законот за медијација

Наслов: Закон за медијација („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 294/2021)

Осврт на барањето: Овој извештај претставува резултат од спроведената АПЛ на ЗМ. Со овој закон се уредува медијацијата во спорните односи во кои страните можат слободно да располагаат со своите барања и тоа во спорови од граѓанско правна материја, трговски спорови, семејни спорови, работни спорови итн. Зголемената употреба на медијацијата како алтернативен начин на решавање на споровите, значително ќе го намали бројот на судски постапки а со тоа и трошоците за странките во постапката. Оттука, неопходно е воспоставување квалитетна и јасна правна рамка која ќе ја уреди постапката и ќе обезбеди заштита од можни злоупотреби и коруптивни практики.

Разгледани / консултирани материјали:

1. ЗМ
2. Правилник за поблиските критериуми, начинот на субвенционирањето, исплатата, образецот за наплатена награда, трошоците на медијаторот, образецот на барањето за субвенционирање и потребната документација која се доставува во прилог на барањето

(5) Против јавнообвинителскиот службеник, кој во рок од 60 дена од конечноста на одлуката за надоместок на штета, не ја надомести штетата, јавното обвинителство поведува постапка пред надлежниот основен суд.

(6) Јавниот обвинител на Република Северна Македонија, може целосно или делумно да го ослободи јавнообвинителскиот службеник од надоместување на штетата, доколку таа не е сторена со намера или доколку со исплата на надоместок за настанатата штета се загрозува егзистенцијата на јавнообвинителскиот службеник и неговото семејство или во други случаи утврдени со колективен договор.

(7) Начинот на водењето на постапка за уредување на материјална одговорност го пропишува министерот за правда.

за субвенционирање на дел од трошоците за медијација („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.91/2022)

3. Правилник за начинот на вршење на надзор над работата на Комората на медијатори на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.100/22)
4. Правилник за начинот на издавање и укинување на лиценци во медијација („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.40/24)

ЗАКЛУЧОК

Од анализата произлегоа следните заклучоци:

1. Дискрециона моќ и арбитражност

- Министерот за правда има широки дискрециони овластувања (пропишување содржина на регистарот, носење тарифник, определување надоместоци, пропишување критериуми за субвенции).
- Медијаторите имаат широка слобода за барање аванс и определување трошоци без јасни ограничувања.
- Националниот координатор има влијание врз разрешување членови на Советот без јасни гаранции и правни лекови.
- Одредбите за судир на интереси се општи и не се усогласени со ЗКСИ.

2. Недостаток на гарантни механизми и надзор

- Не постојат јасни последици за непочитување на рокови од страна на министерството, Комората или медијаторите.
- Надзорот над Комората е формално во рацете на МП, но составот на комисијата е нејасен и без независни членови.
- Дисциплинската постапка против медијатори е тесно дефинирана (главно административни аспекти), со мала заштита на правата на страните и ризик од саморегулација без ефективна надворешна контрола.
- Финансирањето на Комората е недоволно прецизирано, што отвора ризик од незаконско финансирање или судир на интереси.

3. Недефинирани рокови и процесни правила

- Конtradикција помеѓу закон (рок од 3 дена за внесување во регистарот) и правилник (рок до 90 дена).
- Кратки рокови за покани и закажување средби не се придружени со механизми за повторување или санкции ако не бидат исполитувани.
- Не е предвидено што се случува ако медијаторот не постапи во предвидени рокови (изготвување спогодба, доставување до суд и сл.).
- Недефинирани процедури за достава по електронски пат и за издавање нотарски платни налози.

4. Непрецизни и недоследни критериуми

- Исклучоците од доверливост (член 10 став 7) се премногу општи („јавен интерес“, „заштита на интегритет“) и дозволуваат различни толкувања.
- Условите за субвенции за медијација не се доволно прецизно дефинирани и се засноваат само на изјави на странките и медијаторот.
- Недостаток на јасни правила за избор на обучувачи и организатори на обуки, што отвора простор за клиентелизам.

- Нејасни критериуми за престанок на мандат (дисциплинска санкција или пресуда која го прави недостоен) дозволуваат непредвидливо толкување.

5. Ризици за злоупотреба во финансиски аспекти

- Широка дискреција при определување и наплата на трошоци (аванс, бесплатна медијација по договор со медијаторот, тарифа од министерот).
- Недостаток на надворешна контрола во постапките за субвенционирање (исклучиво документи дадени од медијаторот и странките).
- Компензациите за членови на комисиите се утврдуваат директно од министерот, што овозможува фаворизирање.

Во членот 10⁵⁰ од ЗМ постои употреба на нецелосно дефинирани и тешко мерливи критериуми во став 7 кои служат како исклучок од правилото на доверливост. Во отсуство на конкретни и јасни дефиниции, како и надлежност за одлучување на тоа кога е потребно да се отстапи од начелото на доверливост, оваа одредба може да биде злоупотребена во пракса.

Во член 16⁵¹ став 3 од ЗМ не е јасно дали внесувањето на сите последователни податоци во Регистарот се врши исто така најдоцна во рок од три дена од преземеното дејствие, или пак оваа обврска важи само за барањето за медијација, додека пак за другите податоци важат посебни рокови. Во оваа насока, Правилникот за содржината на Регистарот за примени барања за

⁵⁰ Член 10

(1) Во постапката на медијација јавноста е исклучена.

(2) Во постапката на медијација учествуваат медијаторот, страните во спорот, лично или преку нивни застапници, нивните полномошници или лица овластени од страните на спорот, како и трети лица за кои страните претходно се согласиле за нивно учество во постапката, со или без право на лично произнесување.

(3) Информациите и писмената што произлегуваат или се поврзани со постапката на медијација остануваат доверливи само доколку страните не се договорат поинаку и во случаите од ставот 7 на овој член.

(4) Лицата од ставот (2) на овој член, кои учествуваат во постапката на медијација, како и лицата кои извршуваат административни работи за потребите на медијацијата, се должни сите информации, податоци, предлози и изјави во врска со постапката за медијација да ги чуваат како тајна и да одговараат за штетата настаната со повреда на оваа обврска.

(5) Предлозите изнесени во текот на медијацијата, дадени исклучиво во правец на постигнување на спогодбата не можат да се користат во судска, арбитражна или друга постапка, ниту да се соопштат на друг начин.

(6) Судот или друг орган што ја води постапката за спор за којашто веќе е спроведена медијација без постигната спогодба, не смее да ги користи предлозите од ставот (5) на овој член, ако бидат понудени од која било од страните или нивните полномошници.

(7) Информациите нема да имаат карактер на доверливост во случаите кога тоа е:

1) утврдено со закон;

2) побарано со цел да се обезбеди заштита на интересите на децата на страните во медијацијата;

3) побарано заради заштита од повреда на физичкиот или психичкиот интегритет на засегнатото лице во спорниот однос;

4) јавен интерес;

5) нужно за спроведување на спогодбата која произлегува од постапката на медијација и

6) за потребите на евалуација на работата на медијаторите од страна на Советот

⁵¹ Член 16

(1) Министерството за правда (во натамошниот текст: Министерството) води Регистар за примени барања за медијација во електронска форма (во натамошниот текст: Регистарот).

(2) Медијаторите имаат овластен електронски пристап до Регистарот кој им овозможува директен внес на податоците по однос на барањата поднесени до нив.

(3) Медијаторите се должни веднаш а најдоцна во рок од три дена од денот на приемот на барањето, истото да го внесат во Регистарот и да продолжат со тековно внесување на сите потребни податоци заклучно со крајниот исход на постапката.

(4) Министерот за правда ги пропишува содржината на Регистарот и начинот на внесување на примените барања за медијација.

медијација и начинот на внесување на примените барања за медијација во член 3 предвидува дека медијаторот ги внесува барањата за медијација во Регистарот уредно и навремено, согласно член 16 став (3) од Законот за медијација, но не подоцна од 90 дена од денот на започнување на медијацијата. Очигледно дека Правилникот излегува надвор од рамките на Законот, бидејќи во делот за роковите не го прецизира Законот, туку го менува, па така се јавува ситуација каде што Правилникот фактички се обидува да го дерогира законот, воведувајќи рок што е во директна спротивност со оној што законодавецот го утврдил.

Во член 17⁵² предвидени се кратки рокови за да се потенцира итноста на постапката, но овие рокови се однесуваат само на првиот обид за достава. Доколку првиот обид е неуспешен (пр. погрешна адреса), не постои одредба во поглед на тоа кога повторно медијаторот мора да направи обид за контакт со спротивната страна. Во поглед на јасните дефиниции и процедури, не е јасно уредено што се подразбира под достава по електронски пат и како се утврдува дали оваа покана е уредно примена, за разлика од барањето на повратен рецепис за поканата доставена по пошта.

Во член 18⁵³ не е предвидено што се случува доколку странките не достават барање за спроведување на постапка за медијација во рокот од 3 дена. Исто, не е јасно предвидено што доколку медијаторот не закаже средба помеѓу страните во предвидениот рок.

⁵² Член 17

- (1) Постапката на медијација, се поведува со поднесување на барање до избран медијатор и/или по писмен или електронски пат.
- (2) Барање за поведување постапка на медијација, може да поднесе секоја страна во спорот, посебно или пак двете страни заедно.
- (3) Медијаторот до кој е упатено барањето, должен е во рок од три работни дена, сметано од денот на приемот на барањето, да постапи по барањето и да упати покана до спротивната страна.
- (4) Поканата за изјаснување за учество во постапка на медијација, медијаторот ја изготвува во писмена форма и ја доставува до страната која подносителот на барањето ја навел како спротивна страна со која е во спорен однос, преку пошта со препорачана пратка и повратен рецепис или по електронски пат.
- (5) За физички лица поканата се праќа по пошта на посочената адреса или по електронски пат доколку лицето има наведено електронска адреса, додека за правните лица поканата се праќа по пошта или по електронски пат, согласно со податоците заведени во трговскиот регистар или друг регистар.

⁵³ Член 18

- (1) Во постапката на доброволна медијација, медијацијата започнува со денот на потпишувањето писмена изјава за согласност за учество на спротивната страна во медијација.
- (2) Кога со закон или со облигационен договор е предвидено започнување на постапка на медијација како услов за водење на судска или друга постапка, постапката за медијација започнува со изјавена согласност на двете страни за започнување постапка за медијација.
- (3) Во постапка на медијација, за спорови за кои е веќе започната судска или друга постапка, медијацијата започнува на денот кога судот или друг надлежен орган, по изјавена согласност на страните, донесува решение за прекин на постапката заради упатување на страните во постапка на медијација. Страните се должни да достават барање за спроведување постапка на медијација до избран медијатор веднаш, но не подоцна од три работни дена сметано од денот на приемот на решението за прекин на постапката заради упатување на страните во постапка на медијација, на судот или друг надлежен орган. Во прилог на барањето страните го доставуваат решението од судот или друг надлежен орган за прекин на започнатата постапка.
- (4) Медијаторот е должен најдоцна во рок од три работни дена сметано од денот на приемот на барањето, да закаже средба помеѓу страните.
- (5) Доколку страната која поканила друга страна во постапка на медијација не добие одговор за прифаќањето на поканата за медијација најдоцна во рок од 15 дена од денот на испраќањето на поканата од медијаторот, се смета дека предлогот за поведување постапка на медијација не е прифатен.

Членот 22⁵⁴ не е целосно усогласен со ЗСКСИ бидејќи не ги опфаќа и интересите на блиските лица на медијаторот, па така забраната е само доколку медијаторот има личен семеен или деловен однос со некоја од страните во спорот, додека пак формулацијата „ако постојат други околности што ја доведуваат во сомневање неговата непристрасност“ не е доволна гаранција бидејќи е општа норма. Исто така, не се предвидени никакви последици во случаите доколку медијаторот ги прекрши одредбите за судир на интереси, па поради неусогласеноста со ЗСКСИ, може да настане конфузија, злоупотреба и појава на двојна пракса.

Не е предвидена последица доколку не е испочитуван рокот од став 2 од член 26⁵⁵.

Во член 28⁵⁶ повторно не е предвидена последица доколку спогодбата не се достави согласно роковите во став 3. Исто така, одредбата од став 2 дава широка слобода на странките да изберат нотар кој ќе ја солемнизира, независно дали станува збор за задолжителна медијација и упатување од суд, што значи може да се избере и нотар од различно подрачје од надлежниот суд.

Во поглед на носење на Тарифникот во став 3 од член 31⁵⁷, постои нецелосно регулирана постапка, бидејќи не постојат јасни упатувања на тоа дали мислењето е задолжително за

⁵⁴ Член 22

- (1) Медијаторот не може да постапува во предмети во кои има или имал личен, семеен или деловен однос со која било од страните во спорот или ако постојат други околности што ја доведуваат во сомневање неговата непристрасност.
- (2) Медијаторот не може да постапува во оние постапки за решавање на спорови, кои биле или се предмет во неговото тековно работење како арбитер, помирувач во колективни работни спорови, советник на една од страните или адвокат, како и во предмети за спор во кој самиот бил страна во спорот.
- (3) Неспособно е вршењето на медијаторски работи со вршењето на функцијата судија, нотар, извршител или друга јавна функција, за време на траење на мандатот.
- (4) При извршен избор на медијатор на предлог од која било од страните во спорот, медијаторот е должен за судирот на интереси согласно со закон, веднаш да ги изнесе пред страните околностите што можат да бидат причина за основано сомневање во неговата непристрасност и независност во спорот.

⁵⁵ Член 26

- (1) Спогодбата се смета за постигната на денот кога страните постигнале согласност за начинот на решавање на спорот.
- (2) Спогодбата од ставот (1) на овој член по давање насоки од страните во писмена форма ја изготвува медијаторот, во рок од три работни дена од денот на постигнувањето на спогодбата.
- (3) Ако страните не постигнат спогодба заради несогласување за правните прашања, можат да постигнат писмена согласност за фактичките прашања и истите се сметаат за неспорни во судска или друга постапка.

⁵⁶ Член 28

- (1) Кога постапката на медијација се одвивала пред започнување на судската постапка, а страните сакаат на спогодбата да и дадат сила на извршна исправа, содржината на спогодбата, која содржи извршна клаузула ја солемнизира нотар во согласност со закон.
- (2) Спогодбата постигната во медијација, може да се солемнизира на целата територија на Република Северна Македонија.
- (3) Ако постапката на медијација се води по упатување на судот, медијаторот е должен во рок од три работни дена од завршувањето на постапката на медијација да ја изготви спогодбата, а страните треба во рок од осум дена од потпишувањето на спогодбата истата да ја достават до судот за натамошно постапување.

⁵⁷ Член 31

- (1) Во постапката за медијација секоја страна ги намирува своите трошоци од постапката, а заедничките трошоци се намируваат на еднакви делови, освен ако страните поинаку не се договорат.
- (2) Заедничките трошоци ја сочинуваат наградата на медијаторот и трошоците за спроведените дејства од медијаторот во постапката на медијација.
- (3) Висината на наградата и надоместокот на трошоците на медијаторот се определуваат со Тарифник за медијатори што го донесува министерот за правда по претходно прибавено мислење од Комората. Комората е должна мислењето по Предлог Тарифникот да го достави до Министерството во рок од 15 дена од денот на приемот на предлогот во Комората.

министерот, ниту пак кои се начините на постапување доколку Комората не го достави мислењето во предвидениот рок. Став 6 предвидува широко дискреционо овластување на странките и медијаторот во однос на утврдувањето дали постапката ќе биде бесплатна, без прецизно утврдени законски критериуми и гаранции, што создава ризик од злоупотреба.

Во поглед на ставот 3 од член 32⁵⁸ постојат нецелосно дефинирани процедурални правила, па оттука не е јасно дали медијаторот го губи правото да поднесе предлог до нотар за издавање на платен налог доколку истече рокот од 7 дена.

Став 1 од член 33⁵⁹ остава широко дискреционо овластување на медијаторот за утврдување на тоа дали странките е потребно да остават аванс за трошоците, како и за кои сè трошоци може да го побара истото. Поради ова, потребно е да постојат подетално разработени законски ситуации во кои медијаторот има право да побара аванс, како и до која висина и за кои трошоци.

Иако во членот 35⁶⁰ имплицитно и јасно се наведени кумулативното исполнување на условите од став 1 (точки 1 до 6) и оттука јасна е намерата на законодавецот, сепак потребно е да биде

(4) Доколку е иницирана медијација и во законски предвиден рок за спроведување на постапката, страните го решат спорот, надвор од медијацијата, страната иницијатор е должна да ги плати трошоците на постапката како за склучена спогодба со посредство на медијаторот.

(5) Страната која ја иницирала медијацијата за која е пропишан задолжителен обид (според закон или договор), а која завршила во обид, без започнување преговори, има право во судска постапка за решавање на истата правна работа меѓу истите странки, да побарува од спротивната страна која не ја прифатила поканата за медијација, да ги надомести трошоците што и биле предизвикани во постапката на медијација.

(6) Постапката на медијација може да биде бесплатна за страните во случај кога страните и медијаторот се договорат за тоа или кога тоа е уредено со закон.

⁵⁸ Член 32

(1) За предизвиканите трошоци во постапката за медијација, медијаторот е должен на страните учесници да им издаде писмен трошковник во кој е содржан преглед на сите преземени дејствија од страна на медијаторот и настанатите трошоци најдоцна до завршувањето на постапката на медијација.

(2) Трошковникот од ставот 1 на овој член има својство на јавна исправа.

(3) Доколку страната не изврши уплата на средствата од трошковникот што го доставил медијаторот во предвидениот рок, медијаторот има право во рок од седум дена од доставувањето на трошковникот да поднесе предлог до нотар за издавање нотарски платен налог.

⁵⁹ Член 33

(1) Медијаторот може да побара од страните да депонираат аванс за трошоците на постапката.

(2) Доколку средствата од ставот (1) на овој член, не се платени во целост, најдоцна во рок од осум дена од денот на доставувањето на барањето на медијаторот од ставот (1) на овој член, тој може со писмена изјава да се откаже од посредување во постапката на медијација. Изјавата предизвикува дејство на денот на нејзиното издавање од медијаторот.

(3) Непотрошените средства од депонираниот аванс од ставот (1) на овој член им се враќаат на страните во постапката за медијација во рок од осум дена по завршувањето на постапката на медијација.

⁶⁰ Член 35

(1) Заради развој на медијацијата во Република Северна Македонија државата врши субвенционирање на дел од трошоците на медијацијата, ако:

1) медијацијата била спроведена пред започнување на судска постапка;

2) со посебен закон не е предвиден задолжителен обид на медијација, како услов за водење на судска или друга постапка;

3) во воспоставен договорен однос не е предвидено дека во случај на спор истиот ќе се реши во постапка на медијација, пред да се поднесе тужба до надлежен суд;

4) една од страните во постапката за медијација е физичко лице;

5) медијаторот го евидентирал предметот за медијација како завршен со спогодба во Регистарот на начин како е утврдено со овој закон и

6) медијаторот презентирал трошковник на образец за наплатена награда на медијаторот и наплатени трошоци на медијаторот, намалени за износот на субвенцијата.

направено посоодветно дефинирање со цел да се избегне можна злоупотреба, бидејќи сепак станува збор за субвенционирање. Во оваа насока, согласно Правилникот за поблиските критериуми, начинот на субвенционирањето, исплатата, образецот за наплатена награда, трошоците на медијаторот, образецот на барањето за субвенционирање и потребната документација која се доставува во прилог на барањето за субвенционирање на дел од трошоците за медијација, потребно е да се достави само изјава од странките и медијаторот за тоа дека се исполнети условите, поради што мора да биде зајакната и надворешната контрола над исполнувањето на овие услови. Не е предвидена никаква последица доколку Министерството не одлучи во рок од 90 дена од денот на барањето, ниту пак е предвиден рок во кој треба да се изврши рефундирањето доколку барањето е одобрено.

Член 37 уредува дека на барање на медијатор, судовите се должни да обезбедат соодветен простор канцеларија во судската зграда за спроведување постапки на медијација. Ова е неприменлива одредба што може да биде злоупотребена, бидејќи повеќето судови немаат множинство да обезбедат соодветен простор во судската зграда за спроведување на медијација, а воедно не е предвидена ниту последица од необезбедување на простор по барање на медијатор.

Став 3 од член 40⁶¹ нема целосно уредени гарантни механизми во случај на непочитување на рокот од страна на Комората.

Во став 1 точка 4 од член 42⁶², имајќи предвид дека станува збор за *lex specialis* потребно е да бидат точно уредени начините на финансирање и изворите на средства на комората со јасно

(2) Државата субвенционира само една постапка за медијација меѓу исти страни за еден спорен однос, во износ не повеќе од 4.000,00 денари по предмет од приложениот трошковник на медијаторот кој ги исполнил условите од ставот (1) на овој член.

(3) Потребните средства за субвенционирање на медијацијата за секоја година се испраќаат преку Министерството, по поднесено барање за користење на субвенција од медијаторот заедно со потребната документација од ставот (6) на овој член.

(4) По барањето од ставот (3) на овој член, Министерството одлучува во рок од 90 дена од денот на поднесувањето на барањето.

(5) Субвенцијата се испраќа соодветно на висината на наплатената награда на медијаторот и трошоците на медијаторот пропишани и одмерени согласно со Тарифникот за медијатори согласно со ставот (2) на овој член.

(6) Поблиските критериуми, начинот на субвенционирањето, исплатата, образецот за наплатена награда, трошоците на медијаторот, образецот на барањето за субвенционирање и потребната документација која се доставува во прилог на барањето за субвенционирање, ги пропишува министерот.

⁶¹ Член 40

(1) Медијаторот кој има лиценца за вршење медијаторски работи од членот 51 од овој закон, се запишува во Именикот.

(2) Медијаторот се стекнува со право на вршење на медијаторски работи од денот на извршениот упис во Именикот, по претходно поднесена пријава за упис во Комората и приложен доказ за платена годишна членарина во Комората.

(3) Комората е должна уписот на медијаторот во Именикот да го изврши веднаш, а најдоцна во рок од три работни дена од поднесувањето на пријавата за упис од ставот (2) на овој член.

(4) Именикот задолжително се објавува на веб-страницата на Комората, Министерството и на огласните табли и на веб-страниците на судовите.

(5) Комората редовно ги ажурира податоците во Именикот и на барање на медијаторите им издава потврда за факти за извршените измени.

⁶² Член 42

(1) Работата на Комората се финансира од:

1) сопствени приходи (членарина, обуки и слично);

2) приходи остварени од издавачка дејност;

3) приходи од подароци, донации и проекти и

4) други приходи остварени согласно со закон.

(2) Висината на членарината за членовите на Комората се одредува со акт на Комората.

уредени одредби за спречување на незаконско финансирање или судир на интереси. Во најмала рака, Законот треба јасно да упати согласно кои други законски одредби Комората може да остварува приход.

Ставот 2 од член 43⁶³ има нецелосно уреден состав на комисијата која врши надзор над Комората, па така не е јасно дали станува збор за постојано тело и колкав мандат има истото, или пак телото се формира ад хок при секоја потреба за вршење надзор. Исто така, не е јасно уредено какви индивидуални квалификации треба да поседува секој од членовите на комисијата (потребно образование, работно искуство, други квалификации итн.) Постои внатрешен судир на одредбите од став 2 и 3, каде став 2 јасно упатува во случај на спреченост на претседателот на Комората дека го заменува лице овластено од него, додека пак во ставот 3 е предвидено дека го заменува член на Управниот одбор на Комората. Исто така, не се предвидени последици доколку претседателот или лицето овластено од него, или членот на Управниот одбор не постапуваат согласно законските одредби и не овозможат соодветен надзор. Став 4 и 5 не предвидуваат заштитни механизми, па така Комората нема јасно уредено право на приговор или друг правен лек на записникот. Став 5 и 6 не предвидуваат последици во случај на непочитување на роковите или целосно непочитување на обврската.

Главен заеднички проблем на одредбите од член 47 став 5⁶⁴, член 48 став 6⁶⁵ и член 49 став 5⁶⁶, е нејасната формулација за тоа дека мандатот престанува ако е „изречена дисциплинска санкција или правосилна судска пресуда која го прави недостоен за функцијата“. Во оваа смисла, најнапред не е јасно дали и дисциплинската санкција треба да биде од таков карактер и за такво

⁶³ Член 43

- (1) Надзор над работата на Комората кој се однесува на спроведувањето на одредбите од овој закон врши Министерството.
- (2) За вршење на надзорот министерот формира Комисија составена од тројца претставници од редот на државните службеници во Министерството. При вршењето на надзорот од страна на Комисијата, мора да биде присутен претседателот на Комората или лице овластено од него.
- (3) Претседателот на Комората е должен на Комисијата од ставот (2) на овој член, да и овозможи пристап до сите простории и увид во сите акти и евиденции кои ги води Комората. Поради спреченост на претседателот на Комората, по негово овластување може да го заменува член на Управниот одбор.
- (4) За спроведениот надзор се прави записник и се укажува за констатираните евентуални недостатоци и нивно отстранување.
- (5) Еден примерок од записникот за спроведениот надзор, Министерството најдоцна во рок од 30 дена по извршениот надзор го доставува до Комората.
- (6) Комората е должна секоја година во првата недела од месец април, да достави до Министерството извештај за работата на Комората, во кој е содржана и завршната сметка доставена до Управата за јавни приходи, како и општа оцена за состојбата со медијацијата со предлог на мерки за унапредување на примената на медијацијата.
- (7) Содржината на записникот од ставот (4) на овој член и начинот на вршење на надзорот ги пропишува министерот.

⁶⁴ Член 47 став 5

- (5) Мандатот на член на Надзорен одбор престанува пред истекот на времетраењето за кое е избран во случај на смрт или писмена оставка, а се разрешува ако му е изречена дисциплинска санкција или правосилна судска пресуда која го прави недостоен за членување во Надзорниот одбор.

⁶⁵ Член 48 став 6

- (6) Мандатот на член на Управниот одбор престанува пред истекот на времетраењето за кое е избран во случај на смрт или писмена оставка, а се разрешува ако му е изречена дисциплинска санкција или правосилна судска пресуда која го прави недостоен за членување во Управниот одбор.

⁶⁶ Член 49 став 5

- (5) Доколку мандатот на претседателот престане поради смрт, писмена оставка, изречена дисциплинска санкција или правосилна судска пресуда која го прави недостоен за функцијата претседател, пред истекот на мандатот од две години, мандатот на новоизбраниот претседател трае до крајот на утврдениот мандат на претходникот.

поведение што не го прави членот достоин за вршење на функцијата, или пак станува збор за која било дисциплинска постапка. Од друга страна, не е прецизирано на кои пресуди се однесува одредбата, со што се воспоставува дискреционо овластување за нивно толкување и примена во секој поединечен случај, без јасно утврдени критериуми за тоа која пресуда го прави медијаторот недостоен за функција во телата на управување на Комората, што може да доведе до произволна примена и злоупотреба. Воедно, во ниту еден од овие членови не е утврдено кој го констатира престанокот на мандатот, особено доколку станува збор за судска пресуда што го прави недостоен за вршење на функцијата.

Законот, во член 53⁶⁷ предвидува исклучително тесно подрачје за дисциплинирање на медијаторите и истите се однесуваат првенствено на административното работење, но не ги земаат предвид материјалните и суштествени аспекти. Став 5 дава право на секое лице да поднесе предлог за поведување на дисциплинска постапка, што во пракса може да биде злоупотребено на сличен начин како постапките против судии, поради што е препорачано да се ограничи ова право само на лицата кои се засегнати од постапувањето на медијаторот. Целиот член исклучително малку ја разработува постапката и правата на засегнатите лица во нејзини рамки, а воедно и дава голема слобода за саморегулација на медијаторите, што без соодветен надворешен надзор може да биде неефикасен лек, па дури и да биде злоупотребен на штета на медијаторите.

⁶⁷ Член 53

- (1) Медијаторот е должен при вршењето на медијаторските работи да постапува стручно и совесно и да го чува угледот на медијаторите и Комората. Истиот е одговорен за своето работење пред Советот и Етичкиот совет.
- (2) Неплаќањето на годишна членарина од членот 39 од овој закон, претставува основ за дисциплинска одговорност на медијаторот.
- (3) Доколку медијаторот одбие без оправдана причина да учествува на обуката која ја организира Комората од членот 52 од овој закон, истото претставува основ за дисциплинска одговорност на медијаторот.
- (4) Доколку медијаторот не ги внесе податоците по однос на барањата за медијација поднесени до медијаторот во рок од три дена од нивното поднесување во Регистарот од членот 16 од овој закон, истото претставува основ за дисциплинска одговорност на медијаторот.
- (5) Секој може да поднесе предлог за поведување на дисциплинска постапка против медијаторот до Етичкиот совет.
- (6) Етичкиот совет ја води дисциплинската постапка и одлучува по поднесениот предлог од ставот (5) на овој член, во рок од 60 дена од денот на поднесувањето на предлогот.
- (7) Предлогот за поведување на дисциплинска постапка од ставот (5) на овој член, Етичкиот совет во рок од три дена го доставува на одговор до медијаторот, кој е должен да се произнесе по наводите во предлогот во рок од осум дена од приемот на предлогот.
- (8) Во дисциплинската постапка во која се одлучува за дисциплинската одговорност на медијаторот, Етичкиот совет задолжително го повикува медијаторот против кој се води дисциплинската постапка.
- (9) Етичкиот совет може со решение да го отфрли предлогот, доколку:
 - е неоснован,
 - е против лице кое не е медијатор или
 - поминале две години од сторената дисциплинска повреда.
- (10) Етичкиот совет донесува:
 - решение со кое се одбива предлогот и се утврдува дека не е сторена повреда, или
 - решение со кое се усвојува предлогот и се утврдува дисциплинска одговорност на медијаторот, при што му се изрекува дисциплинска мерка.
- (11) За сторена дисциплинска повреда на должноста медијатор и угледот на медијаторите, на медијаторот можат да му се изречат следните дисциплински мерки: јавна опомена, парична казна во висина на десеткратен износ на годишната членарина и привремено одземање на лиценцата на медијаторот.
- (12) Етичкиот совет го изготвува решението за утврдување на дисциплинска одговорност најдоцна во рок од 15 дена од денот на донесувањето на одлуката и истото во рок од три дена од донесувањето го доставува до медијаторот и Министерството.
- (13) Решението на Етичкиот совет е конечно и против него може да се поведе управен спор пред надлежен суд.

Согласно член 55 став 8 членовите на Комисијата, нивните заменици и секретарот имаат право на соодветен надомест за својата работа за секоја спроведена испитна сесија, кој го утврдува министерот, во зависност од поединечното учество на секој од членовите, замениците и учесниците на организираниите испитни сесии врз основа на записникот од одржаниот испит. На членот и заменик членот во Комисијата кој има живеалиште, односно престојувалиште надвор од подрачјето на градот Скопје, за присуство на испитот му се признаваат патни трошоци во висина на автобуски превоз. Оставено е големо дискреционо овластување на министерот да го утврди надоместокот кој им припаѓа на членовите на комисијата, а доколку се земе предвид дека самиот министер го утврдува и составот на истата, постои голема можност од злоупотреба, доколку не се воведат соодветни законски гаранции во смисла на задолжителна јавност и транспарентност на овие податоци.

Во член 61⁶⁸ не е предвиден начин на избор на обучувачите за секоја конкретна обука, па ако се земе предвид дека истите земаат надомест за обуките, можно е да се јават случаи на клиентелизам и фаворизирање.

Согласно член 64⁶⁹ постои нецелосно регулирана постапка и недостиг на правни механизми, па така националниот координатор има голема моќ и влијание врз разрешувањето на членовите на Советот. Не е предвидено дали Владата е должна да постапи по укажувањето, ниту пак дали постои можност за верификација на укажувањата, како и правен лек кој би му припаднал на засегнатото лице (разрешениот член).

3. Анализа на одредбите од Законот за нотаријатот

Наслов: Закон за нотаријатот („Службен весник на Република Македонија“ бр.72/16, 142/16 и 233/18)

Осврт на барањето: Овој извештај претставува резултат од спроведената АПЛ на ЗН. Со овој закон се уредуваат постапката за именување и разрешување на нотарите, нивниот делокруг на

⁶⁸ Член 61

(1) Барање за акредитација на програма за обука на медијатори (основна, во специфична област и за обука за обучувачи) до Советот можат да поднесат домашни и странски правни лица регистрирани/запишани во Централниот Регистар на Република Северна Македонија, кои ги исполнуваат условите за доделување на акредитација на програми за обука согласно со членот 62 од овој закон.

(2) Обуките според предвидените програми кои ќе ги акредитира Советот, се спроведуваат исклучиво од обучувачи на медијатори, од редот на лицата запишани во Регистарот на обучувачи на медијатори кои поседуваат лиценца за обучувач на медијатори, објавен на веб страницата на Министерството за правда, како и од лица (истакнати стручни лица од практиката од соодветна област од значење за медијацијата).

(3) Обуките по однос на предвидените програми кои се акредитирани од Советот, можат да ги спроведат и странски обучувачи.

(4) За спроведените обуки лицата од ставот (2) на овој член имаат право на надомест од страна на учесниците на обуката кои треба да ги надоместат трошоците за организирање на теоретскиот и практичниот дел на обуката, материјалите за обука, награда за обучувачите и тренерите на практичниот дел на обуката.

(5) Советот го утврдува минималниот износ на надомест по учесник, за спроведување на обуките за медијација од ставот (2) на овој член.

⁶⁹ Член 64 ставови 7 и 8

(7) Членовите на Советот се должни активно да учествуваат во вршењето на активностите на Советот и редовно да присуствуваат на закажаните седници на Советот, а во случај на отсуство, истото да го најават најдоцна еден ден пред одржување на седницата.

(8) Доколку член на Советот постапува спротивно од ставот (7) на овој член, Националниот координатор е должен да ја извести и да и предложи на Владата да го разреши и да изврши избор на друг член по пат на јавен оглас соодветно на испразнетото место.

работа и овластувања, составување на нотарски исправи и постапувањето со нив по упразнување на нотарското место, организацијата на нотаријатот и неговите органи, нотарите како повереници на судовите и другите органи, надзорот врз работењето на нотарите и дисциплинската одговорност. Нотарската служба е јавна и од огромна важност е нејзиното ефикасно функционирање со добра законска рамка која не смее да остави простор за никакви коруптивни практики.

Консултирани / разгледани материјали:

1. ЗН
2. Правилник за начинот на вршење на надзор над законитоста на работењето на нотарот („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.75/2019)
3. Правилник за видот, содржината, формата, начинот на водењето на актите, уписниците, книгите и имениците на нотарот, помошните книги, начинот на примање и чување на нотарските исправи и предметите од вредност и нивното издавање и преземање, начинот на чување и обнова на нотарските списи и исправи, начинот на архивирање и организирањето на архивирањето, како и преземање на други формални дејствија („Службен весник на Република Македонија“ бр.226/2016)

ЗАКЛУЧОК

Законот за нотаријатот создава солидна правна рамка, но концентрацијата на овластувања кај Комората, ограничениот транспарентност и недоволната екстерна контрола создаваат значајни ризици од корупција и судир на интереси. Клучните ризици можат да се групираат во:

1. Дискрециона моќ и арбитрарност

- Министерот има широко дискреционо овластување (одлуки за број и седишта на нотари, донесување на тарифата, формирање и состав на комисиите за испити и надзор, одлуки за дисциплински санкции, лиценцирање)
- Комората има значајна моќ (определување датуми, издавање печати, дисциплински постапки, колективно осигурување), без доволно надворешен надзор.
- Критериумите за оправданост („заштита на угледот“, „развиеност на прометот“, „оправдани причини“) се премногу општи и дозволуваат произволна примена.

2. Недостаток на гарантни механизми и надзор

- Нема доволно законски ограничувања за улогата на претседателот на Комората и министерот.
- Надзорот е слаб и често во рацете на истите тела што носат одлуки (саморегулација без надворешна контрола).
- Не постојат јасни обврски за транспарентност (јавно објавување на одлуки, резултати од конкурси, извештаи за дисциплински постапки).
- Финансиската независност на Комората не е прецизно уредена, што создава ризик од судир на интереси.

3. Недефинирани рокови и процесни правила

- Во повеќе членови не се предвидени рокови или последици за непостапување во рок (министерството, нотарите, комисиите).
- Постапките за дисциплинска одговорност и санкционирање се бавни и со кратки рокови за застареност, што може да доведе до неефикасност.

- Недостасуваат процедури за транспарентност во распределба на нотарските службени седишта, управување со печати, чување архиви, и постапување со исправи.

4. Непрецизни и недоследни критериуми

- Одредбите користат нејасни термини („оправдани причини“, „достоинство на службата“, „општествена корист“) што може да се толкуваат различно.
- Не постојат јасни индикатори за утврдување на бројот и локацијата на нотари.
- Недоволно уредени механизми за осигурување (групни полиси, различни ризични профили).
- Недоволно разработени правила за електронски исправи и квалификувани сертификати.

5. Слаба дисциплинска и прекршочна политика

- Дисциплинските постапки се водат главно во рамки на Комората, со ограничена јавност и отчетност.
- Санкциите (јавни опомени, парични казни, рокови на застареност) се благи и не создаваат доволна превенција.
- Претседателот на Комората има централна улога во извршување на дисциплински одлуки, што овозможува фаворизирање или селективна примена.

Во член 11⁷⁰ не е предвиден рок во кој министерството мора да одлучи откако ќе го добие мислењето од комората, ниту пак е предвидено какво значење има мислењето (дали министерството е должно да постапи по истото, или може да донесе одлука поинаква од мислењето на комисијата). Поради ова, потребно е да се изврши прецизирање на одредбата со тоа што ќе се воведат критериуми кои се однесуваат на индивидуалните квалификации на членовите на комисијата која го спроведува процесот за именување на нотари. Во таа насока, потребно е да се прецизира одредбата за ефектот кој го има мислењето на Комората врз

⁷⁰ Член 11

(1) Нотарот се именува со решение на Министерството врз основа на конкурс.

(2) Конкурсот за именување на нотари го распишува Министерството, а го спроведува Комората која за таа цел формира комисија составена од пет члена од кои два члена од Комората, еден член од Судскиот совет на Република Македонија, еден член од Академијата за судии и јавни обвинители и еден универзитетски професор од правните факултети акредитирани во Република Македонија, применувајќи го начелото на соодветна и правична застапеност. Со комисијата раководи претседател кој се определува од редот на членовите на комисијата кои се номинирани од Комората.

(3) Во конкурсот мора да биде определено подрачјето за кое треба да се именува нотар.

Ако истовремено се распишува конкурс за повеќе нотарски места, во конкурсот се соопштува дека кандидатите можат да се пријават за сите нотарски места. Кандидатите можат да го определат приоритетот на местата на кои сакаат да бидат именувани.

(4) Конкурсот за именување на нотари се објавува во "Службен весник на Република Македонија" и во два дневни весника, од кои по еден од весниците што се издаваат на македонски јазик и во весниците што се издаваат на јазикот што го зборуваат најмалку 20% од граѓаните кои зборуваат службен јазик различен од македонскиот јазик.

(5) Рокот за пријавување на заинтересираните кандидати не смее да биде пократок од 15 дена од денот на објавувањето на конкурсот во "Службен весник на Република Македонија".

(6) Пријавите со прилозите со кои се докажува дека се исполнети условите за именување на нотар согласно со членот 10 од овој закон, се поднесуваат писмено до Комората.

(7) По истекот на рокот од ставот (5) на овој член, Комората е должна да ги достави до Министерството примените пријави со свое мислење, најдоцна во рок од 15 дена од денот на завршување на конкурсот.

(8) На кандидатите кои нема да бидат именувани за нотар, во рок од 15 дена од денот на именувањето на нотарите, им се доставува писмено известување, со копија од решението за именување.

(9) Против решението за именување на нотар, неименуваниот кандидат може да поведе управен спор пред надлежен суд.

конечната одлука на министерот, како и да се предвиди изречна обврска за јавно објавување и образложување на одлуката за избор.

Став 4 од членот 12⁷¹ од ЗН овозможува големи дискрециони овластувањат кај претседателот на Комората да го определи датумот за почеток на работа на нотарот. Во оваа насока мора да постојат некакви законски ограничувања или упатства како не би се злоупотребила оваа одредба во пракса.

Став 6 не содржи јасно утврдени критериуми согласно кои може да се продолжи рокот за започнување со работа за уште 3 месеци. Исто така, не е јасно дали продолжувањето мора да се направи исклучиво на 3 месеци, или може да биде и пократко од тоа. Потребно е да се прецизира дека продолжувањето може да се направи најмногу за уште 3 месеци.

Став 8 не е доволно разработен во поглед на тоа во кој рок нотарот мора да ги достави сите нотарски исправи и решенија утврдени во членот 4 од овој закон врз основа на кои се стекнува,

⁷¹ Член 12

(1) По именувањето во рок од 15 работни дена од денот на приемот на записникот за преглед на просториите и опремата на нотарската канцеларија со кој се утврдува дека нотарот ги исполнува условите кои се однесуваат на просторот и опремата во нотарската канцеларија, нотарот е должен да даде свечена изјава пред министерот за правда (во натамошниот текст: министерот), при што се покануваат и претседателот на Врховниот суд на Република Македонија и претседателот на Комората чие отсуство не претставува пречка за давањето на свечена изјава.

(2) Нотарската свечена изјава гласи: "Изјавувам дека нотарската служба ќе ја вршам совесно, чесно и непристрасно, во согласност со Уставот, законите на Република Македонија и меѓународните договори ратификувани согласно со Уставот.

(3) Истовремено со давањето на свечената изјава министерот или лице овластено од него, му предава на нотарот повелба за поставување.

(4) Копијата од повелбата за поставување му се предава на претседателот на Комората во моментот на давањето на изјавата. Претседателот на Комората е должен во рок од три работни дена од денот на предавањето на копијата од повелбата да го определи датумот кога нотарот ќе започне со работа и да го објави во Службен весник на Република Македонија.

(5) Нотарот е должен да започне со работа во рок од три месеци од датумот објавен за почетокот со работа во Службен весник на Република Македонија, а во спротивно ќе се смета дека воопшто не започнал со работа.

(6) Нотарот може пред истекот на рокот предвиден во ставот (5) на овој член, да побара од Министерството продолжување на рокот за уште три месеци, поради болест или други оправдани причини.

(7) Именуваниот нотар се запишува во Именикот на нотари што го води Комората, на објавениот датум за почеток со работа во Службен весник на Република Македонија.

(8) Нотарот пред започнувањето со работа е должен да се поврзе електронски со Агенцијата за катастар на недвижности, друг надлежен орган односно институција согласно со закон, и при вршењето на нотарската служба да ги користи податоците од Агенцијата за катастар на недвижности, другиот надлежен орган, односно институција. Нотарот е должен во име и за сметка на странките сите нотарски исправи и решенија утврдени во членот 4 од овој закон врз основа на кои се стекнува, престанува, пренесува или ограничува право на сопственост или друго право на недвижност или права за кои се водат јавни книги заедно со пријавите за запишување и доказот за платен надоместок по електронски пат да ги достави до Агенцијата за катастар на недвижности и до друг надлежен орган, односно институција согласно со закон.

(9) Нотарот е должен пред започнувањето со работа да отвори посебна депозитна сметка на која странките при пренос на правото на сопственост на недвижен имот ќе го уплатуваат данокот на промет на недвижности пресметан врз основа на проценетата вредност на недвижноста од овластен проценител, кој нотарот е должен веднаш да го пренесе на сметката на единицата на локалната самоуправа на чија територија се наоѓа недвижноста.

(10) Именуваниот нотар е должен најдоцна во рок од 30 дена од денот на именувањето, да пополни анкетен лист со детален попис на недвижен имот, подвижни предмети од поголема вредност, хартии од вредност и побарувања и долгови, како и друг имот што е во негова сопственост, или сопственост на членовите на неговото семејство, со наведување на основот на стекнување на пријавениот имот и депонира заверена изјава од нотар за откажување од заштита на банкарска тајна во однос на сите сметки во домашни и странски банки. Нотарот има обврска да пополни анкетен лист во рок од 30 дена по престанувањето на службата. Анкетниот лист се доставува до Државната комисија за спречување на корупција и Управата за јавни приходи.

престанува, пренесува или ограничува право на сопственост или друго право на недвижност или права за кои се водат јавни книги заедно со пријавите за запишување и доказот за платен надоместок по електронски пат до Агенцијата за катастар, од што зависи и времето на запишување на правото, што во пракса е и може да биде злоупотребено за манипулација со конкретен имот.

Став 4 од членот 13⁷² се повикува на критериуми кои се нејасни и тешко мерливи (развиеност на трговскиот и правниот промет, потреби за нотарски услуги, итн.), бидејќи не постојат јасни индикатори или методологија како истите се мерат. Ова создава широка дискрециона моќ на министерот, што е ризик за корупција или клиентелизам, односно одлуката за тоа каде ќе се отвори или нема да се отвори ново седиште може да зависи од политички или лични интереси. Согласно став 1 и 5 одлуката ја носи министерот, откако Комората ќе даде мислење (стручно гледиште од професијата), а Владата на крајот дава согласност, со што процесот станува политички чувствителен. Во таа насока, постои ризик распределбата на нотарите да се искористи како алатка за клиентелизам, а не само како техничко - стручна одлука. Индикативно за ова е зголемувањето на бројот на нотари во Република Северна Македонија од 100 во 2000 година, на 220 во 2024. За споредба, бројот на нотари во Република Словенија не е зголемен и изнесува 92, иако станува збор за земја со малку поголем број на население и поразвиен трговски и правен промет. Поради ова, регулирањето на бројот на нотари мора да биде направено исклучително внимателно, а одлуките за утврдување на бројот да бидат темелно образложени. Во таа насока, неопходно е да постојат јасно дефинирани законски критериуми и упатување на посебен подзаконски акт со методологија за оценување и преоценување на бројот на нотари во државата.

Постојат нејасни механизми за групното осигурување предвидено со став 7 и 8 од член 14⁷³, согласно кои Комората може да организира заедничко осигурување или реосигурување „со

⁷² Член 13

- (1) Нотарските службени седишта ги определува министерот по прибавено мислење од Комората, притоа водејќи сметка на подрачјето на секој основен суд да биде именуван најмалку по еден нотар.
- (2) Ако на подрачјето на основниот суд има до 20.000 жители според последниот попис на населението, домаќинствата и становите во Република Македонија, треба да има најмалку по еден нотар.
- (3) За подрачјето на основните судови со проширена надлежност се именува најмалку уште по еден нотар.
- (4) При определување на бројот на нотарските службени седишта министерот ќе ги земе предвид и потребите за нотарски услуги и развиеноста на трговскиот и правниот промет, бројот на доверени предмети од судовите или други органи, како и бројот на нотарски платни налози.
- (5) Бројот и распоредот на службените седишта и службените подрачја за кои се именуваат нотарите, ги пропишува министерот врз основа на претходна согласност од Владата на Република Македонија.

⁷³ Член 14

- (1) Нотарот е должен пред да започне со работа да се осигура од одговорност за штета која би можел да им ја причини на странките и на трети лица при вршењето на нотарската служба. Во полисата за осигурување може да се предвиди штетата до определен износ нотарот непосредно да ја надомести.
- (2) Најнискиот износ на осигурување изнесува 50.000 евра во денарска противвредност, сметано според средниот курс на Народната банка на Република Македонија на денот на осигурувањето.
- (3) Нотарот кој според извештајот за остварената награда во претходната година, остварил бруто нотарска награда поголема од осигурената сума од ставот (2) на овој член, во наредната година се осигурува најмалку на износ во висина на остварената награда.
- (4) При измена на условите за осигурување и висината на износот за осигурување нотарот е должен, во рок од 30 дена, да го усогласи своето осигурување со изменетите услови и износот и за тоа писмено да ја извести Комората.
- (5) Нотарот е должен уредно да го продолжува осигурувањето од одговорност за штета.
- (6) Осигурувањето од ставот (1) на овој член го опфаќа и осигурувањето од одговорност за преземените дејствија од страна на помошникот нотар, заменикот нотар, нотарскиот стручен соработник и другите вработени во нотарската канцеларија.

согласност од сите нотари“. Меѓутоа не е разјаснето како ќе се третираат различните ризични профили на нотари со различен обем на работа, бидејќи оние нотари кои заработуваат повеќе според став 3 треба да бидат осигурани на повисок износ, а некои помалку. Но се поставува прашањето дали заедничката полиса ќе ги изедначи ризиците (што би било неправично), или ќе мора да има различни нивоа на покритие внатре во групната рамка? Недостатокот на јасни процедури создава ризик од нерамноправен третман и потенцијални злоупотреби. Исто така се среќава и недостаток на јасен надзорен механизам, бидејќи единствената обврска на Комората е еднаш годишно да го извести МП, без притоа да биде јасно утврдено кога и како се врши ова известување. Во таа насока, не е предвидена обврска МП да реагира ако некој нотар не е осигуран, што ја прави контролата пасивна и декларативна.

Ризиците во поглед на член 15⁷⁴ се однесуваат на нецелосно уредени процедури, па така не е јасно како се постапува во случај кога нотар нема да поднесе барање и во колкав рок може да се смета дека истото може да го направи. Во таа насока, не е јасно уредено и како се санкционира забраната за повеќе печати. Исто така, ако нотарот не го пријави губењето на печатот (став 4), нема санкција. Ова е ризично, бидејќи губење, односно „непријавено“ губење отвора простор за злоупотреба и фалсификување исправи. Претседателот ја има улогата да ги одобри и завери отпечатоците и потписот (став 2). Нема предвиден механизам за жалба или проверка ако претседателот одбие да одобри печат. Тоа создава ризик од арбитрарност и злоупотреба на дискреција. Нема централен електронски регистар на важечки печати и нивни отпечатоци. Зависи само од записник во Комората и испраќање до суд/Министерство. Тоа ја отежнува

(7) Комората може во име и за сметка на нотарите да го организира осигурувањето од одговорност за штета на сите нотари во Република Македонија, доколку постои согласност од сите нотари.

(8) Комората може да изврши реосигурување од одговорност за штети на сите нотари во Република Македонија на товар на нотарите, доколку постои писмена согласност од сите нотари.

(9) Секој нотар е должен во рок од 15 дена по склучувањето, односно продолжувањето на договорот за осигурување од одговорност за штета, копија од полисата за осигурување да достави до Комората.

(10) Комората е должна еднаш годишно да го извести Министерството за редовното осигурување од одговорност за штета на нотарите.

⁷⁴ Член 15

(1) По давањето на свечената изјава, нотарот е должен без одлагање писмено да побара од Комората на негов трошок да му биде издаден службен печат, сув жиг, жиг за восок, штембили и квалификуван сертификат издаден од овластен издавач (електронски потпис).

(2) Отпечатоците од печатот, сувиот жиг, жигот за восок и штембилите, како и потписот на нотарот ги одобрува и заверува претседателот на Комората. Заверените отпечатоци на печатот, сувиот жиг, жигот за восок и штембилите како и потписот на нотарот се депонираат на Записник во Комората. Примерок од записникот за одобриот службен печат, сув жиг, жиг за восок, штембилите и потписот, со нивните отпечатоци Комората го доставува до претседателот на основниот суд на чие подрачје нотарот има службено седиште и до Министерството.

(3) Нотарот смее да има само еден службен печат, сув жиг и жиг за восок.

(4) Нотарот е должен својот службен печат, сув жиг, жиг за восок и штембилите да ги чува со посебно внимание, а ако ги изгуби е должен веднаш писмено да ја извести Комората, судот на чие подрачје е неговото седиште и Министерството.

(5) За изгубен службен печат, сув жиг, жиг за восок и штембили, Комисија формирана од претседателот на Комората ќе објави оглас во Службен весник на Република Македонија, во рок од три дена од приемот на известувањето од нотарот. Во случај тие подоцна да бидат најдени, Комисија формирана од претседателот на Комората ќе ги поништи така што ќе ги пресече на два дела и за тоа ќе состави Записник, од кој по еден примерок ќе се достави до Министерството и до нотарот кој доставил известување за изгубен печат или штембил.

(6) Издавање на нов службен печат, сув жиг, жиг за восок и штембили кои се изгубени или оштетени се врши според постапка предвидена во ставовите (1), (2) и (5) на овој член. Истата постапка се спроведува и за замена на службен печат, сув жиг, жиг за восок и штембили.

(7) Формата и содржината на службениот печат, сувиот жиг, жигот за восок и штембилите на нотарот, како и начинот на нивното издавање, замена, одземање и поништување ги пропишува министерот со Правилник.

проверката и отвора можност за паралелно користење „непријавени“ печати. Став 5 не содржи доволно правила на постапката за поништување на печат и жиг, ниту пак има доволно јасни критериуми за составот на Комисијата која ја спроведува постапката (број на членови, потребни квалификации за членство), ниту пак определен начин на работа на истата. Имајќи го ова предвид се среќаваат ризици поради недоуредена постапка и нецелосни законски одредби, поради што е потребно да се дополни овој член соодветно со неопходните гаранции, како и да се направи соодветно упатување на подзаконски акт со кој би се регулирала подетално постапката за поништување на печатот.

Согласно член 32 став 1 нотарот ќе се из земе по сопствено барање или по барање на странките, доколку при изготвување на нотарски акт или потврдување (солемнизирање) на приватна исправа самиот е странка, неговиот брачен другар, неговите браќа и сестри, неговите родители или деца. Поставени се исклучително благи критериуми за изземање кои не ги земаат предвид интересите на нотарот како и останатите блиски лица.

Потребно е да има појасно дефинирање на тоа што е квалификуван сертификат уреден со член 46⁷⁵ од ЗН, издаден од овластен издавач, или упатување на посебен акт со кој истото се уредува, како би се избегнале различни интерпретирања на одредбата во пракса.

Согласно член 71 став 3 ако нотарот оцени дека предлогот за издавање на решение за нотарски платен налог врз основа на веродостојна исправа не е уреден, ќе го врати на доверителот кој нема полномошник да го уреди според дадените насоки во рок од осум дена од денот на приемот на известувањето. Ако предлогот биде уреден и предаден на нотарот во определениот рок, ќе се смета дека е поднесен оној ден, кога прв пат бил поднесен до нотарот. Ќе се смета дека предлогот е повлечен ако не му биде вратен на нотарот, во определениот рок, а ако биде вратен без уредување, ќе се отфрли. Но, во самата одредба не е предвиден конкретен рок во кој нотарот треба да постапи и да го врати предлогот со насоки за доуредување.

Член 104 став 1⁷⁶ содржи недоволно дефиниран исклучок за тоа кои се сметаат за оправдани причини поради кои нотарот може да одбие преземање на некоја исправа. Став 4 нема јасно дефиниран рок во кој нотарот е должен да ги врати на странката преземените исправи.

⁷⁵ Член 46

(1) Нотарска исправа во хартиена форма која со дигитализација добила електронски облик и чија истоветност нотарот ја потврдил со квалификуван сертификат издаден од овластен издавач (електронски потпис), се смета за извод на нотарска исправа.

(2) Нотарската исправа од ставот (1) на овој член има својство на јавна исправа ако и изворниот документ во хартиена форма кој е дигитализиран го има тоа својство.

⁷⁶ Член 104

(1) Нотарот е должен да ги преземе сите видови исправи, заради чување или предавање. Нотарот може да одбие преземање на некоја исправа, ако за тоа постојат оправдани причини.

(2) За преземањето на исправите се составува записник, во кој ќе се наведе местото и времето на преземањето, името, презимето и адресата на лицето кое ја предало исправата, ознака на исправата, причината поради која е дадена на чување, рокот за чување, рокот за предавање и кому треба да му биде предадена, доколку исправата е преземена на чување заради предавање. Записникот ќе го потпише лицето кое ја предало исправата и нотарот. На записникот нотарот ќе го стави својот печат.

(3) Нотарот е должен да го утврди идентитетот на лицето на кое му ја предава исправата во согласност со членот 57 од овој закон. Примателот на исправата на кој му се предава исправата, е должен да го потврди приемот на исправата на записникот за предавање.

(4) Ако нотарот не може да го изврши наложеното предавање на исправите во определениот рок, е должен по истекот на тој рок, без одлагање да ги врати на странката преземените исправи.

Не се јасно дефинирани исклучоците од член 109 став 3⁷⁷ за тоа кога може да се чува материјалот надвор од нотарската канцеларија. Без јасно дефинирани исклучоци, а имајќи предвид дека сите нотари мора да ги исполнуваат минималните просторно технички услови, може да се развие двојна пракса на фаворизирање на определени нотари и „санкционирање“ на други.

Членот 113⁷⁸ од ЗН е фактички заобиколување на правилото за ограничување на бројот на нотарите. Исто така, членот носи ризици поврзани со именувањето на помошник нотар согласно ставовите 2 и 3, од каде е очигледно дека нотарот има дискреционо овластување во поглед на предлагањето, додека пак министерството има дискреционо овластување во поглед на одлучувањето. Овие ризици се уште повеќе акцентирани со тоа што министерството може да одбие да го прифати предлогот за именување на помошник-нотар поради заштита на угледот и достоинството на нотарската служба, што е исклучително немерлив критериум. Воедно, предложеното лице за помошник нотар нема посебно предвидено право на правен лек на одлуката на министерството, ниту пак министерството има посебна обврска за јавно објавување

(5) За враќање на исправата поради истекување на рокот за чување, нотарот составува записник за враќање, во кој ќе се наведе местото и времето на враќањето, името, презимето и адресата на лицето на кое му се враќа исправата, ознака на исправата, како и причината за враќање на исправата. Записникот ќе го потпише нотарот и лицето на кое му се враќа исправата. На записникот нотарот ќе го стави и својот печат.

⁷⁷ Член 109

(1) Нотарот е должен архивскиот материјал кој го создал или презел, да го заштити и да го чува од физичка злоупотреба, атмосферски влијанија, злоупотреба и неовластено користење, латентни извори на опасност како што се пожар и поплава, со цел да се заштити интегритетот на податоците содржани во тој материјал.

(2) Чувањето на архивскиот материјал, нотарот е должен да го организира самостојно во својата нотарска канцеларија.

(3) По исклучок од одредбите од ставот (2) на овој член, нотарот може по претходна писмена согласност од Комората да го предаде во специјализирана лиценцирана институција за чување на архивски материјал, во заедничка архива која ја води Комората или во друга соодветна просторија за чување на архивски материјал, за што Комората писмено ќе го извести Министерството.

⁷⁸ Член 113

(1) Помошник - нотарот е лице кое ги исполнува условите за именување на нотар од членот 10 од овој закон и е вработено во канцеларијата на нотарот и истиот се запишува во Именикот на помошници нотари што го води Комората.

(2) По предлог на нотарот, Министерството ќе именува помошник -нотар во неговата канцеларија. Писмениот предлог за именување помошник -нотар, кон кој е приложена целокупната документација од која се гледа дека лицето кое го предложил нотарот ги исполнува условите за именување согласно со членот 10 од овој закон, се доставува до Министерството.

(3) Министерството може да не го прифати предлогот на нотарот за именување на помошник-нотар поради неисполнување на условите за именување согласно со членот 10 од овој закон или поради заштита на угледот и достоинството на нотарската служба. Доколку министерот не го прифати предлогот за именување на помошник-нотар, писмено ќе го извести нотарот, со наведување за причините за неименување.

(4) Помошник -нотарот започнува со работа од денот на уписот во Именикот на помошници нотари на Комората. Нотарот е должен без одлагање да ја извести Комората и Министерството за престанок на работа на помошник -нотарот, за што Министерството носи решение кое го доставува до Комората, нотарот и до помошникот-нотар. По приемот на решението за престанок на работата на помошникот-нотар, нотарот е должен да му го одземе печатот со назнака "помошник-нотар" и да го поништи со сечење на два дела.

(5) Помошник -нотарот е должен пред започнување со својата работа пред претседателот на Комората да даде свечена изјава, која по содржина е иста како и за нотарот. Примерок од свечената изјава му се предава на помошникот-нотар.

(6) Сите работи кои ги врши помошник -нотарот имаат иста правна сила како непосредно да ги извршил самиот нотар, за што покрај печатот на нотарот става свој печат со содржина помошник -нотар и својот потпис.

(7) Помошник -нотарот е должен пред да започне да ја врши службата да го депонира својот потпис и печат со назнака "помошник -нотар" на записник во Комората. Примерок од записникот се доставува до надлежниот суд на чие подрачје е именуван помошникот - нотар.

(8) Нотарот може во секое време на својот помошник -нотар да му ги одземе или ограничи дадените овластувања.

(9) Правниот однос помеѓу нотарот и помошник-нотарот се уредува со меѓусебен договор кој се склучува со денот на именувањето на помошникот-нотар.

на прифаќањето или одбивањето на предлогот за помошник нотар. Согласно ставовите 4 и 8 постои дискреционо овластување кај нотарот да одлучи за престанок на работа на помошник нотарот, како и да ги ограничи овластувањата во секое време без да постои јасно предвидена и транспарентна постапка и одлука за овластувањата кои ги има помошник нотарот. Во ставот 9 се среќава нецелосно регулирана постапка и препуштање на голема дискреција на нотарот и помошник нотарот да ги регулираат меѓусебните права и обврски со договор, без притоа да постојат определени законски ограничувања и упатувања на посебен тип на договор, јавно објавување на овластувањата на помошник нотарот итн.

Член 119 од ЗН уредува дека приходи на Комората се средства остварени со наплата на членарина, парични казни изречени во дисциплинска постапка, донација и други приходи. Потребно е во законот да бидат јасно дефинирани изворите на приходи од кои може Комората да се финансира со цел да се избегне судир на интерес.

Согласно член 129 став 7 МП може да го распушти Управниот одбор и да го разреши претседателот на Комората ако при надзорот утврди повреда на закон. Во решението, МП ќе определи рок за избор на нов Управен одбор и претседател на Комората, а ќе именува нотар кој привремено ќе ги врши работите до изборот на новите тела. Нејасна формулација во поглед на тоа кога и поради кои околности министерството може да го распушти Управниот одбор и да го разреши претседателот, што остава голема слобода на одлучување на министерот.

Согласно член 130 став 2 за вршење на надзор во нотарска канцеларија, министерот формира комисија составена од претставници на Министерството и судија од надлежниот суд на подрачјето на кое се наоѓа седиштето на нотарот. При вршењето на надзорот од страна на Министерството, мора да биде присутен нотарот. Но, не постои јасно утврден состав на комисијата (број на членови, потребни квалификации на претставниците на министерството, мандат), па доколку се има предвид дека комисијата е формирана од самиот министер кој на крајот има дискреционо право да одлучи дали ќе иницира дисциплинска постапка или не, постои ризик од злоупотреба на овие одредби и фаворизирање на определени нотари.

Согласно член 136 став 1 на нотарот против кого е поведена постапка за дисциплинска повреда, со цел да се заштити достоинството на нотарската служба, по предлог на овластените предлагачи за поведување на дисциплинска постапка, Дисциплинскиот совет може да донесе одлука со која нотарот привремено се оддалечува од вршењето на нотарската служба се до правосилно завршување на дисциплинската постапка. Настрана законски предвидените ситуации кога автоматски се определува оваа мерка, може да се јави различна пракса и целосна злоупотреба на формулацијата „да се заштити достоинството на нотарската служба“.

Согласно член 139 став 2 изречена јавна опомена се објавува во првиот нареден број на стручното списание на нотарите што го издава Комората. Имајќи предвид дека станува збор за стручно списание кое го издава самата Комора, што значи дека и не мора да биде редовно издавано, се поставува прашањето за ефикасноста на оваа мерка и дали ова ги задоволува критериумите на јавност. Воедно, ова е забелешка за целата дисциплинска постапка која многу повеќе е процес на саморегулација без да постои степен на јавност на одлуките или воопшто информации за поведените постапки и нивните исходи, како и прилично блага казнена политика (членови 138, 139 и 140).

Роковите од член 143⁷⁹ од ЗН за застареност на дисциплинските постапки се релативно кратки, особено ако се има предвид дека истите важат и за случаи за корупција.

Во член 146⁸⁰ не е предвиден посебен рок во кој треба да се изврши санкцијата, ниту пак се дадени некакви упатства за тоа кога претседателот може да одлучи казната да се изврши на рати и на колку рати.

Согласно член 150 надзорот над работењето на нотарот како повереник на судот или друг орган го врши судот, органот кој му ја доверил работата или Комората. Судот или органот кој му ја доверил работата на нотарот е овластен да му нареди актите да ги предаде и по службена должност присилно да го изврши таквиот налог. Постои недостиг на процесни правила за тоа кога и како се врши надзорот од страна на судот или органот кој ја доверил работата.

Согласно член 153 нотарот има право на награда за работата и надоместок на трошоците во вршењето на службените дејствија и доверените работи во согласност со Нотарската тарифа која ја донесува министерот по претходно прибавено мислење од Комората и согласност од Владата на Република Македонија. Постои големо дискреционо овластување кај министерот за донесување на Нотарската тарифа, а воедно и недостиг на регулација и процесни одредби во поглед на тоа од какво значење е мислењето на Комората за тарифата.

⁷⁹ Член 143

- (1) Поведувањето на дисциплинска постапка застарува во рок од три години од денот на сторувањето на повредата.
- (2) Застареноста се прекинува со секое процесно дејствие што се презема заради поведување и водење на дисциплинска постапка.
- (3) Застареноста на поведувањето настапува во секој случај кога ќе изминат шест години од денот на сторувањето.

⁸⁰ Член 146

- (1) Правосилната одлука донесена во дисциплинска постапка ја извршува претседателот на Комората.
- (2) Правосилната одлука за изрекување на дисциплинска мерка се доставува до нотарот и Министерството и таа се запишува во Именикот на нотарите во Комората и се објавува на веб страницата на Комората и на Министерство во согласност со одредбите за заштита на личните податоци.
- (3) Правосилната одлука за изречена парична казна и за трошоците на постапката имаат сила на извршна исправа. Средствата добиени со присилното извршување на дисциплинските одлуки се приход на Комората.
- (4) Извршувањето на паричната казна врз основа на писмено барање на нотарот, може да се определи во најмногу три еднакви месечни рати, што зависи од висината на изречената парична казна.
- (5) По барање од ставот (4) на овој член одлучува Претседателот на Комората со решение кое се доставува до нотарот. Против решението не е дозволена жалба.
- (6) Правосилната одлука за изречената мерка трајно одземање на правото на вршење на нотарската служба се извршува со бришење на нотарот од Именикот на Комората и одземање на печатот, сувиот жиг, жигот за восок и штембилите и квалификуваниот сертификат издаден од овластен издавач. Печатот, сувиот жиг, жигот за восок и штембилите и квалификуваниот сертификат издаден од овластен издавач ги одзема претседателот кој за таа цел формира комисија составена од тројца нотари на Комора. По одземањето, Комисијата ги поништува печатот, сувиот жиг, жигот за восок и штембилите и за тоа составува записник.
- (7) Правосилната одлука за изрекување на мерката привремено одземање на правото за вршење на нотарската служба или привремено оддалечување од нотарската служба се извршува со запишување во Именикот на нотарите кој го води Комората и со одземање на печатот, сувиот жиг, жигот за восок и штембилите и квалификуваниот сертификат издаден од овластен издавач и нивно депонирање во Комората. Печатот, сувиот жиг, жигот за восок и штембилите и квалификуваниот сертификат издаден од овластен издавач по истекот на времето на мерката привремено одземање на правото на вршење на нотарската служба или привремено оддалечување од нотарската служба му се враќаат на нотарот што бил оддалечен од вршење на нотарската служба.
- (8) Во Именикот се запишува и конечното решение со кое е изречена друга дисциплинска мерка, како и привремено оддалечување од нотарската служба во текот на дисциплинската постапка.
- (9) Правосилната одлука за изрекување на мерката привремено одземање на правото на вршење нотарска служба или трајно одземање на правото на вршење нотарска служба, Комората ја објавува во Службен весник на Република Македонија.

Согласно членот 160, недостигаат одредби за спречување на судир на интереси на членовите на Комисијата при вршење на надзорот и воопшто постапувањето.

Во членот 161⁸¹ постои голема дискрециона моќ на министерот да ја утврди висината на надоместокот за работа на членовите и секретарот на комисијата која го спроведува испитот. Во таа насока, министерот самостојно ја формира комисијата, а воедно не постојат јасни критериуми за нејзиниот состав (во смисла на тоа дека еден член треба да биде од редот на нотарите, еден од редот на судиите, итн.) туку само е наведено од кои категории на лица може да биде составена, но ништо не го спречува министерот да ја состави исклучиво од вработени во министерството.

Министерот исто така има голема слобода во поглед на уредување на начинот на полагањето на нотарскиот испит и програмата за полагање на испитот.

Член 169 и 170 содржат прилично блага прекршочна политика имајќи ги предвид последиците од определени поведенија.

4. Анализа на одредбите од Законот за адвокатурата

Наслов: Закон за адвокатурата („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.199/2023)

Осврт на барањето: Овој извештај претставува резултат од спроведената АПЛ на ЗА. Со овој закон се уредува обезбедувањето правна помош од страна на адвокатурата на физички и правни лица во остварувањето и заштитата на нивните права и врз закон заснованите интереси во постапката пред судовите, државните органи, други правни лица, органите на единиците на локалната самоуправа, вршењето на адвокатската дејност, утврдени со овој и друг закон, како и организацијата на адвокатурата, условите за вршење и престанок и мирување на адвокатска дејност и правата и обврските на адвокатите, како и осигурување на адвокатите од одговорност од штета.

⁸¹ Член 161 став 8 до 14

(8) Министерот ја утврдува висината на реално направените трошоци за полагање на нотарски испит, неопходни за спроведување на првиот и вториот дел од испитот, изготвување на материјали и покани, уверенија и надоместок за работата на членовите и секретарот на Комисијата која го спроведува испитот.

(9) Трошоците за полагање на испит се уплатуваат на сметката на сопствени приходи на Министерството за правда. Ако трошоците не се уплатени на соодветната сметка на Министерството за правда, најдоцна седум дена пред денот определен за полагање на испитот, на кандидатот нема да му се дозволи полагање на испитот.

Ако кандидатот во рок од една година од денот на уплатата на средствата не го полага испитот, уплатените средства се враќаат согласно со закон.

(10) Нотарскиот испит се полага пред Комисија формирана од министерот составена од три членови, нивни заменици и секретар.

(11) Членовите на Комисијата и нивните заменици, министерот ги именува од редот на нотарите, судиите, професорите на правни студии од акредитираните универзитети во Република Македонија и од раководните административни службеници од Министерството за правда.

(12) Секретарот на Комисијата, министерот го именува од редот на вработените во Министерството за правда.

(13) Членовите на Комисијата, нивните заменици и секретарот имаат право на надоместок за својата работа за секоја спроведена испитна сесија, утврден со одлука на министерот, во зависност од поединечното учество на секој од членовите или замениците на организираниот испитни сесии.

(14) Начинот на организирањето и полагањето на нотарскиот испит поблиску ги пропишува министерот со Правилник.

Консултирани / разгледани материјали

1. ЗА
2. Статут на Адвокатската Комора⁸²
3. Правилник за дисциплинска одговорност⁸³

ЗАКЛУЧОК

По извршената анализа на ЗА и статутот на Адвокатска Комора на Република Северна Македонија констатирани се недостатоци во законските одредби кои можат бидат основ и ризик од корупција. Со оглед на тоа дека адвокатурата претставува јавна служба со посебна улога во заштитата на правата на граѓаните и владеењето на правото, ваквите недостатоци имаат директно влијание врз јавната доверба во правниот систем и интегритетот на професијата.

Детектираните ризици можат да се групираат во следниве категории:

1. Недоволно јасни и дефинирани термини

- Законот користи поими како „надлежен орган“ без да прецизира кој орган е тоа, кој е неговиот состав и какви надлежности има (пр. член 13).
- Постојат неусогласени формулации помеѓу Законот и подзаконските акти, што создава нејаснотии во практичната примена и можност за арбитражност.
- Нејасноста во законските одредби овозможува различно толкување и примена на правилата, што може да доведе до фаворизирање на поединци или дискреционо постапување на органите на Комората.

2. Недоволно или воопшто неуредени постапки

- Процедурите за упис, престанок на работа, дисциплинска одговорност и надзор не се доволно разработени.
- Во делот на дисциплинската постапка недостасува детална регулатива за покренување, водење и одлучување, како и за составот и изборот на дисциплинските тела.
- Постојат недоволно уредени односи помеѓу законските и статутарните акти (на пр. Правилник за дисциплинска одговорност не е наведено во Статутот).
- Непрецизните постапки овозможуваат селективност и клиентелизам при одлучување за дисциплински мерки или други дејствија.

3. Недостаток на јасни и објективни критериуми за избор на членови на органите

- Не се дефинирани критериуми за избор на членови во управните и дисциплинските тела на Комората, ниту постапка за нивен избор.
- Дисциплинскиот суд и обвинителот се предвидени во Законот, но без конкретни услови за состав, квалификации и транспарентен избор. Отсуството на објективни критериуми овозможува концентрација на моќ во тесен круг лица, со ризик од меѓусебни влијанија и злоупотреба на позицијата.

4. Ризици од колизија со други закони

- Членовите 21 и 22, кои го регулираат претресот на адвокатска канцеларија и лишувањето од слобода, се во судир со одредбите на Законот за кривична постапка (ЗКП), што создава ризик од

⁸² <https://www.mba.org.mk/index.php/mk/akti/statut>

⁸³ <https://www.mba.org.mk/index.php/mk/akti/2018-09-18-13-27-36>

правна несигурност и неусогласена примена. Оттука, овие одредби овозможуваат различно толкување од страна на органите и ризик од произволни санкции.

- Одредбите за престанок на правото на вршење адвокатска дејност се непрецизни и не предвидуваат временски рокови за исполнување на одредени обврски (на пр. уплата на членарина).

5. Дискрециони овластувања и слаб надзор

- Комората има широка автономија во одлучувањето за упис, дисциплински мерки и лиценцирање, без надворешен надзор.
- Финансирањето преку „подароци и грантови“ (член 35) е недоволно дефинирано и претставува висок ризик од непотизам и корупција.
- Законот не пропишува механизми за контрола на договорите за осигурување и нивниот избор, што создава простор за можни врски, а со тоа и судир на интерес меѓу Комората, адвокатите и осигурителните друштва.
- Вака поставената дискрециона моќ и недостигот на транспарентност го поткопуваат интегритетот на Комората и довербата во професијата.

Во членот 13⁸⁴ од ЗА во овој член од законските одредби се користи изразот "надлежен орган", а во понатамошниот текст од Законот никаде не е регулирано кој е тој орган, состав на истиот, надлежности, начин и услови за избор на членови на овој надлежен орган, што остава простор за различни интерпретации и ризик од корупција.

Согласно член 21 став 3, претресување на канцеларија на адвокат поединец и адвокатско друштво може да се врши само во присуство на адвокатот и овластен претставник на Адвокатската комора. Додека пак став 4 утврдува дека претресување на канцеларија на адвокат поединец и адвокатско друштво може да се врши само во однос на писмената изречно наведени во решението за претрес донесено од надлежен судија во кривична постапка, а овластените службени лица немаат пристап до другите пишани материјали, списи, предмети и архивата. Во суштина ова значи дека во членот 21 став 3 и 4 регулиран е претресот како истражно дејствие што пак е исто така предмет на регулација и во ЗКП. Законскиот текст на овој член од ЗА и законскиот текст на чл.191 ст.8 од ЗКП се спротивни и потребно е нивно усогласување, од причина што ова би можело да создаде проблем околу примената на законските одредби и повреда на одредени права со кои се гарантира соодветно вршење на адвокатската професија.

⁸⁴ Член 13 од Законот

- (1) По барањето за упис во Именикот на адвокатите и Именикот на адвокатските друштва решава надлежен орган на Адвокатската комора, определен со акт на Адвокатската комора, во постапка и подуслови определени со овој закон.
- (2) Надлежниот орган од ставот (1) на овој член, во рамките напредвидените рокови за прием во актите на Адвокатската комора, донесува решение со кое врши упис или го одбива барањето за упис во Именикот на адвокатите или Именикот на Адвокатските друштва на Адвокатската комора.
- (3) Против решението за одбивање на барање за упис и во случај надлежниот орган на Адвокатската комората да не донесе решение во рок определен со актите на Адвокатската комора, барателот на уписима право на жалба во рок од осум дена од денот на приемот на решението, односно истек на предвидениот рок за донесување на решение, до надлежен орган на Адвокатската комора.
- (4) По жалбата против решението донесено по барањето за упис во Именикот на адвокатите и Именикот на адвокатските друштва решава надлежен орган на Комората определен со акт на Адвокатската комора во рок од 30 дена од приемот на жалбата.
- (5) Член на надлежниот орган кој одлучувал по барањето за упис не може да одлучува по поднесената жалба од ставот (4) на овој член.
- (6) Против конечното решение на надлежниот орган на Адвокатската комора може да се поведе управен спор, пред надлежен судопределен со закон. (1) (2) (3) (4) (5) (6).

Исто така и членот 22 од овој закон кој уредува дека во канцеларија на адвокат поединец и адвокатско друштво не е допуштено лишување од слобода ниту е допуштено да се преземаат посебни истражни мерки, ниту истражни дејствија над странка која се обратила за правна помош, е во судир со правилата за лишување од слобода предвидени во ЗКП.

Член 23 од ЗА го регулира престанокот и мирувањето на правото на вршење адвокатска дејност предвидено е дека правото на вршење адвокатска дејност престанува под услови и во постапка утврдени со овој закон. Со тоа што во ставот 2, се утврдува дека правото на вршење адвокатска дејност на адвокатот му престанува ако: се откаже од правото на вршење адвокатска дејност; трајно ја загуби способноста за вршење на адвокатската дејност; поради престанок на државјанството на Република Северна Македонија; биде лишен од деловна способност; му е изречена мерка на безбедност забрана на вршење адвокатска дејност; не врши уплата на коморска членарина; не се осигура од одговорност за штета нанесена на странката; му е одземена лиценцата за работа; ако по завршувањето на мирувањето на адвокатската дејност, адвокатот не поднесе барање до Адвокатската комора за продолжување со вршење на адвокатска дејност или продолжување на мирување, во рок од 15 дена од денот на престанокот на причините за мирување на адвокатската дејност; нема отворено жиро-сметка во деловна банка, а е регистриран како вршител на дејност во Централниот регистар на Република Северна Македонија; нема засновано работен однос согласно со закон; адвокатот или адвокатското друштво на кое што адвокатот е основач и кои се регистрирани во Централниот регистар на Република Северна Македонија, редовно не поднесуваат годишна даночна пријава во роковите и постапка утврдени со закон; нема доказ за сопственост или друг правен основ за користење на недвижноста во која има регистрирано седиште на адвокатската канцеларија и во која ја обавува адвокатската дејност, освен ако адвокатот е во редовен работен однос кај адвокат или адвокатско друштво, регистрираното седиште на адвокатот или адвокатското друштво повеќе не ги исполнува условите предвидени во членот 9 став (3) од овој закон. Во дел од овие одредби има непрецизно регулирање. Па така на пример во став 2 точка 6 од овој член не е предвиден периодот во кој е потребно да се врши уплата на коморската членарина, а истото е уредено во Статутот во член 86, но оваа одредба не упатува на примена на оваа одредба од Статутот.

Член 35 од ЗА утврдува дека Адвокатската комора се финансира од коморска членарина; коморски уписан влог; подароци и грантови; закупнина; и други приходи во согласност со закон. Исто така и во член 85 од Статутот предвидено е дека комората се финансира меѓу останатото и преку подароци и грантови. Но ваквата формулација остава простор за ризик од корупција. Ниту Законот ниту Статутот не содржат јасна дефиниција за тоа што се подразбира под подарок, вредноста на подарокот што би бил даден на Комората, давателот на подарокот итн. Исто така, доколку веќе се прифаќа примање на подароци не постои никаква постапка за упис на тој подарок, не укажува на водење на регистар итн.

Членот 38 од овој закон го регулира осигурувањето од одговорност и овој член во целина остава основ и ризик од корупција ако се земе предвид обврската и условите за склучување на договор за осигурување помеѓу адвокатот, односно адвокатската комора и осигурителните друштва, но во член 78 од Статутот на Комората предвидено е истото но за поконкретно упатува на носење на дополнителен акт Правилник во кој се регулирани условите и начинот на склучување на договорите за осигурување од одговорност.

Во член 44⁸⁵ од Законот е предвиден дисциплински суд и дисциплински обвинител на Адвокатската комора, но како недостаток се забележува дека нема јасно утврдени услови за избор на составот на дисциплинскиот суд и обвинителот, нема предвидена дисциплинска постапка, и основи за покренување и одлуки по завршување на дисциплинската постапка. Впрочем, Законот во исто време не уредува и нема јасно регулирана постапка по однос на ова прашање ни за домашните адвокати.

Во Статутот на комората во членовите 13, 26, 27, 28 и 29⁸⁶ предвиден е дисциплински обвинител, суд и жалбен совет, како и нивниот состав по број на членови, но она што претставува проблем е тоа што не се предвидени услови за нивен избор и нема предвидено транспарентна постапка за избор на членови на овие органи на комората.

5. Анализа на одредбите од Законот за извршување

Наслов: Закон за извршување („Службен весник на Република Македонија“ бр. 72/16, 142/16 и 233/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 14/20 и 154/23)

Осврт на барањето: Овој извештај претставува резултат од спроведената АПЛ на ЗИ. Со овој закон се уредуваат правилата според кои извршителите постапуваат заради присилно извршување на судска одлука која гласи на исполнување на обврска, освен ако со друг закон поинаку не е определено. Одредбите на овој закон се применуваат и врз присилно извршување на одлука донесена во управна постапка која гласи на исполнување на парична обврска, освен ако со друг закон поинаку не е определено. Одредбите на овој закон се применуваат и врз присилно извршување на нотарски исправи и други извршни исправи предвидени со закон. Земајќи ги предвид последиците од постапката за извршување важно е да постои силна законска рамка која би била отпорна на било какви влијание и ризици од корупција.

Консултирани / разгледани материјали

1. ЗИ

⁸⁵ Член 44

(1) Привременото или трајното одземање на лиценцата за работа на странскиот адвокат од страна на надлежниот орган во неговата матична држава во која тој го стекнал правото на вршење адвокатска дејност, доведува до одземање на правото на вршење адвокатска дејност и во Република Северна Македонија.

(2) За барање да се покрене дисциплинска постапка против странски адвокат, кој е запишан во Именикот на странските адвокати, Дисциплинскиот обвинител на Адвокатската комора ја известува апрофесионалната организација во матичната држава на странскиот адвокат и надлежниот орган во кој е запишан во својата матична држава.

(3) Дисциплинскиот суд на Адвокатската комора е должен на надлежниот орган во матичната држава на странскиот адвокат да му овозможи да учествува во постапката со правна помош на адвокатот.

(4) Дисциплинската мерка привремено престанување на правото на вршење адвокатска дејност во траење до три години изречена на странскиот адвокат, се применува само во Република Северна Македонија.

(5) Странскиот адвокат, кој е запишан во Именикот на странските адвокати, дисциплински е одговорен и му се изрекуваат дисциплински мерки согласно со овој закон.

(6) Во решението на Дисциплинскиот суд при Адвокатската комора за изрекување на дисциплинска мерка, мора да се наведат причините за неговото донесување.

(7) Против решението од ставот (6) на овој член, може да се изјави жалба во рок од осум дена од денот на приемот на решението до надлежниот орган на Адвокатската комора.

(8) Против конечното решение за изрекување на дисциплински мерки може да се поведе управен спор пред надлежен суд определен со закон.

⁸⁶ <https://www.mba.org.mk/index.php/mk/akti/statut>

2. Правилник за формата, содржината и начинот на водењето на уписникот за примените барања за извршување („Службен весник на Република Македонија“ бр. 226/2016)
3. Правилник за начинот на вршење надзор над работата на Комората на извршители на Република Македонија и на извршителите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 226/16 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.77/19)

ЗАКЛУЧОК

По извршената АПЛ на Законот за извршување и на релевантните подзаконски акти, утврдени се одредби и практики кои можат да создадат ризици од корупција, судир на интереси и нееднаква примена на ЗИ. Законот уредува значајни аспекти на извршувањето на судските одлуки и доверува голем број овластувања на МП, Комората на извршители и самите извршители, поради што транспарентноста, контролата и предвидливоста на постапките се клучни за спречување на злоупотреби. Детектираните ризици може да се групираат во следниве категории:

1. Недоволно јасни и дефинирани термини

Во повеќе членови се користат нејасни формулации кои оставаат простор за различно толкување, особено во одредбите поврзани со одговорноста на должникот (член 26 став 2) каде што законската формулација може да биде во колизија со Кривичниот законик, создавајќи правна несигурност и простор за арбитрарност.

2. Недоволно или воопшто неуредени постапки

Во одредбите што се однесуваат на именување на извршители (член 34 став 1), спроведување на испитот за извршители и вршење на надзор (член 54-а, Правилник за испит), не се предвидени јасни процесни правила, критериуми и рокови. Ова овозможува нееднаква примена и создава ризик од фаворизирање при избори и проверки.

3. Недостаток на објективни критериуми за избор на членови на органите

Во повеќе одредби кои се однесуваат на составот на комисиите и управните тела (член 58, член 78 и Правилникот за испит), не се дефинирани условите, критериумите и постапките за нивен избор, што овозможува селективност, клиентелизам и влијание врз дисциплинските постапки и процесите на оценување.

4. Дискрециони овластувања без доволни контроли

Законот предвидува значителни овластувања на министерот за правда (именување извршители, овластување комисиите, надзор) без јасни ограничувања и механизми на надворешна контрола. Овие одредби создаваат можност за политичко влијание и арбитрарни одлуки при избори, дисциплински постапки и надзор над Комората.

Член 26 став 2 од ЗИ утврдува дека за давање неточни или нецелосни податоци или недавање податоци за имотот, приходот и правата, должникот и одговорното лице во правното лице, кога должникот е правно лице, одговараат како за давање на лажен исказ во постапка пред суд. Ваквата законска формулација може да доведе до судир со Кривичниот законик кој ги регулира обележјата на кривичните дела и сите видови на кривични дела вклучително и кривичното дело

Давање лажен исказ каде се предвидени битните елементи за остварување на битието на ова кривично дело.

Во член 34 став 1 се уредува дека извршителот се именува со решение на Министерството врз основа на конкурс. Вака формулирана одредба на Законот дава основ и ризик од корупција, бидејќи вака утврдено дискреционо право за именување на извршител е без конкретни критериуми врз основа на кои би се именувал извршител за конкретно подрачје.

Во член 54⁸⁷ се уредува дека надзорот над работата на извршителите и Комората на извршители го врши комисија составена од претставници на МП, овластена од министерот. Во оваа одредба повторно е предвидено како дискреционо право на Министерот кој овластува комисија од претставници на Министерството, без за тоа да има регулирано кои би биле членови, врз основа на кои критериуми итн. Дотолку повеќе што формулацијата „најмалку двајца“ од ставот 5 од членот 54 е премногу несериозна. Ова не е регулирано ниту во Правилникот за начинот на вршење надзор над работата на Комората на извршители на Република Северна Македонија и на извршителите, донесен од страна на МП, односно министерот. Истиот проблем се јавува и кај членот 54-а кој ја уредува постапката кога се спроведува вонреден надзор над работата на извршителите. Затоа потребно е да се воведат јасни критериуми за тоа кој може да биде член на оваа комисија за вршење на надзор, по кои критериуми таа комисија ќе се избира, и дали истата

⁸⁷ Член 54

(1) Министерството за правда врши надзор над работата на извршителите, при што следи:

- водење на евиденцијата на извршителот согласно законот и подзаконските акти;
- чување на службените списи и податоци,
- редослед на заведување на предметите во Уписникот на примени барања за извршување,
- следење на постапувањето на извршителот според редоследот на примените барања за извршување,
- уредно и навремено скенирање на предметните списи кои не произлегуваат од постапувањето на извршителот,
- уредно осигурување од штета на извршителот,
- уредно и навремено водење на евиденција за надоместоците за обработка на предмет, трошоците, спроведени дејствија и наградата на извршителот, како и за наплатата на главниот долг, каматата на главниот долг и трошоците на постапката со камата.
- реализација на законската обврска за именување на заменик извршител, - реализација на обврската за издавање на овластување на заменикот да располага со неговата редовна и посебна сметка,
- постапувањето на извршителот по барање на странка за изготвување на пресметка за наплата на побарувањето, каматата, цената за администрирање, цена за извршни дејствија, наградата на извршителот како и реалните трошоци и такси кои се настанати при спроведување на извршувањето,
- постапување на извршителот по одлуките на судовите донесени по приговор и барање за одлагање на извршувањето,
- спроведување на заклучокот за одлагање на извршувањето по барање на доверителот,
- уредно и навремено постапување по поднесоци од странки, судови и државни органи,
- пренос на парични средства од реализираното извршување од посебната сметка на извршителот на трансакциската сметка на доверителот согласно со членот 36 став (5) од овој закон,
- враќање на паричните средства прибавени од спроведено извршување од посебната сметка на извршител на трансакциската сметка на должникот во случај на укинување, преиначување, поништување, ставање вон сила на извршната исправа или ставање вон сила на извршното дејствие по кое се наплатени паричните средства и
- подготвување на извештаите за неговата работа согласно одредбите на овој закон.

(2) Министерството за правда врши и надзор над работата на Комората, при што следи:

- уредно и навремено водење на евиденциите на Комората кои ги води согласно закон и подзаконските акти
- уредно и навремено водење на евиденциите на Дисциплинската комисија и почитување на законскиот рок за изготвување и доставување на дисциплинските одлуки,
- почитување на обврските на Комората определени со закон и подзаконските акти и
- уредно и навремено постапување по поднесоци на странки, судови и државни органи.

(3) За вршење на надзорот Министерството е должно најмалку во рок од три дена пред денот на вршење на надзорот, да го извести извршителот, односно Комората.

(4) При вршењето на надзорот од страна на Министерството, треба да биде присутен извршителот кај кого се врши надзор, претседателот на Комората или лице овластено од него, доколку надзорот се врши над работата на Комората.

(5) Надзорот од ставовите (1) и (3) на овој член го врши комисија составена од најмалку двајца претставници на Министерството, овластена од министерот.

ќе биде на ад хок основа согласно секој посебен извршен надзор врз работата на засебни извршители или врз работата на Комората.

Дисциплинска комисија согласно член 58 од ЗИ е орган на Комората составен од пет члена и нивни заменици кој го избира Собранието на Комората, со мандат од три години со право на уште еден повторен избор. Со Дисциплинската комисија раководи претседател избран од редот на извршителите членови на комисијата. Дисциплинската комисија ја води дисциплинската постапка против извршителот согласно со одредбите на овој закон и актите на Комората. Два члена и нивни заменици на Дисциплинската комисија се избираат од редот на членовите на Комората, два члена и нивни заменици од редот на судиите по предлог на Судскиот совет на Република Македонија и еден член и негов заменик по предлог на Советот на јавни обвинители од редот на обвинителите. Дисциплинската комисија ја спроведува дисциплинската постапка во полн состав по предлог на овластен подносител идонесува одлука по предлогот, а начинот и поблиските услови во врска со работењето на Дисциплинската комисија се уредуваат со Статутот и другите акти на Комората. Замениците членови на Дисциплинската комисија од редот на судиите заменуваат било кој член на Дисциплинската комисија од редот на судиите во случај на нивно оправдано отсуство и замениците членови од редот на извршителите заменуваат било кој член на Дисциплинската комисија од редот на извршителите. Во оваа одредба е регулиран составот на Дисциплинската комисија, но нема регулирано врз основа на кои критериуми се избираат и предлагаат членовите на таа комисија, како на овие кои се бираат од Собранието на на Комората така и од другите органи кои предлагаат членови во оваа комисија, што преставува основ и ризик од корупција.

Во член 78 од ЗИ се предвидени надлежностите на Управниот одбор, но не и начинот на избор на членовите на Управниот одбор.

Сублимирано сите одредби на овој закон кои го регулираат извршувањето и што би можело да биде предмет на извршување, како и неговата вредност како спорно е нотирано дека секогаш проценителот кој треба да ја процени вредноста на она што е предмет на извршување се избира од страна на конкретниот извршител, што преставува основ и ризик од корупција на релација извршител-проценител, а воедно се доведува и со тоа непристрасното определување на вредноста на она што би било предмет на извршувањето.

Во членот 245 е предвидено регулирање на испитот за извршители, но истиот член не ја уредува постапката во која би се одвивал испитот, ниту пак има предвидено дали се сочинува ранг листа после секој спроведен испит. Во однос на оваа констатација не се уредува ниту начин на селекција од ранг листата во овластувањето на Министерот за именување на извршител кој ги исполнува законски предвидените услови.

Предмет на оваа анализа се како што е наведено погоре и подзаконските акти меѓу кои и Правилникот за програма и начинот на организирање и полагање на испитот за извршители и формата и содржината на уверението за положен испит за извршители. Во член 5 од овој Правилник предвидена е комисија за полагање на испитот, но нема предвидено постапка за избор на членови на оваа комисија, критериуми за нивен избор што доведува до заклучок дека во моментот нема транспарентна постапка за да се елиминира во доволна мера ризикот од корупција при полагањето на испитот за извршители.

6. Анализа на одредбите на Законот за бесплатна правна помош

Наслов: Закон за бесплатна правна помош („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.101/2019 и 194/2024)

Осврт на барањето: Овој извештај претставува резултат од спроведената АПЛ на ЗБПП. Со овој закон се уредуваат општите правила за обезбедување на бесплатната правна помош, видовите, опсегот на бесплатната правна помош, давателите и корисниците на бесплатна правна помош, нивните обврски и одговорности, постапката во која се остварува правото на бесплатна правна помош, финансирањето, наградата и надоместокот на трошоците за дадената бесплатна правна помош, бесплатна правна помош во прекугранични спорови, транспарентност и отчетност во давањето бесплатна правна помош, посебните постапки за правна помош, надзорот над примената на овој закон и други прашања кои се однесуваат на бесплатната правна помош. Бидејќи пристапот до правда е едно од основните човекови права од огромна важност е овој Закон да не содржи никакви ризици од корупција и влијанија, како на секој граѓанин кој не може финансиски да ги покрие трошоците би му се овозможило пристап до правната помош која му е потребна.

Консултирани / разгледани материјали

4.ЗБПП

5.ЗКП („Службен весник на Република Македонија“ бр. 150/2010, 100/2012, 142/2016 и 198/2018)

6.Правилник за минималните просторни и технички услови кои треба да ги исполнуваат здруженијата заради запишување во регистарот на здруженија овластени за давање примарна правна помош („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 199/2019)

7. Правилник за формата и содржината на барањето за секундарна правна помош („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 199/2019)

8.Правилник за формата и содржината на образецот на барањето за запишување во регистарот на адвокати за секундарна правна помош („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 199/2019)

ЗАКЛУЧОК

По извршената проверка на Законот за бесплатна правна помош во согласност со методологијата се детектирани следните групи на ризици:

1. Дискрециона моќ и арбитрарност

- Министерот има широки дискрециони овластувања за повеќе прашања (одредување просторни и технички услови, бодување на пријави, назначување адвокати).
- Комисијата за доделување средства има нејасни критериуми и ограничен состав без надворешен надзор.
- Службениците во Министерството имаат голема слобода при оценка на оправданост на барањата и прекин на помошта.
- Службеници и адвокати имаат големо влијание врз прекинување или одвраќање од користење на правната помош.

2. Недостаток на гарантни механизми и транспарентност

- Нема јасни законски гаранции за минимални услови, транспарентност во рангирање, јавност на мислењата на комисијата.
- Корисниците немаат јасни механизми за заштита (недефинирани правни лекови при раскинување договор или прекин на помош).
- Колизии помеѓу одредби (член 13 став 1 и став 10; член 14 и член 49) ја загрозуваат правната сигурност и правата на ранливи групи
- Жртвите на кривични дела и трговија со луѓе може да останат без навремена правна помош поради колизии на одредби.

3. Недефинирани рокови и процесни правила

- Нема последици ако Министерството или комисијата ги пречекорат законските рокови.
- Не е утврден рок за одлуките на министерот по мислењето на комисијата.
- Нема јасни правила за транспарентност, особено во постапката за доделување на финансиска помош (објавување резултати, број на бодови, извештаи).
- Недефинирано е кои документи може да ги бара Министерството и во колку наврати, што може да доведе до одолговлекување и на регистрацијата на здруженија, правни клиници и адвокати, така и на стекнувањето со право на секундарна правна помош од страна на граѓани.

4. Непрецизни и недоследни критериуми

- Недефинирани критериуми („општествена корист“, „неоправданост“, „несразмерни трошоци“) оставаат простор за субјективни одлуки.
- „Рамномерна регионална достапност“ не е прецизирана и може да доведе до нелогични резултати при доделување средства.
- Нејасно е што значи „проект поврзан со правна помош“ и во кој период треба да биде реализиран.
- Термини како „неразумно барање“, „несразмерни трошоци“ или „општествена корист“ се премногу општи и подложни на различни толкувања.
- Корисниците може да останат обврзани да ги платат трошоците ако ја изгубат постапката, иако државата однапред утврдила дека немаат средства за тоа.

Став 1, алинеја 6 и став 14 од членот 10⁸⁸ од ЗБПП содржат нејасни дефиниции за тоа што се подразбира под минимални просторно технички услови, како и големо дискреционо

⁸⁸ Член 10

(1) Здружението ќе се запише во Регистарот на здруженија овластени за давање на примарна правна помош што го води Министерството доколку ги исполнува следните услови:

- да е запишано во Регистарот на здруженија во Централниот регистар на Република Северна Македонија најмалку пет (5) години пред поднесувањето на барањето,
- да има вработено или ангажирано дипломиран правник со положен правосуден испит,
- во статутот на здружението како една од целите на основањето да е наведено давањето на примарна правна помош во областа за која е основано,
- да има склучено договор за осигурување на одговорност за можна штета при давање примарна правна помош на најнизок износ од 100.000,00 денари на осигурителна полиса,
- да има доставено годишни даночни пријави за три години пред годината на поднесувањето на барањето за упис,
- да исполнува минимални просторни и технички услови кои гарантираат непречено обезбедување на примарна правна помош и
- да има реализирано најмалку три проекти за обезбедување на правна помош или правно советување.

(2) Здружението кое е заинтересирано за давање примарна правна помош до Министерството поднесува барање за упис во Регистарот заедно со доказите за исполнување на условите од ставот (1) на овој член.

(3) Формата и содржината на барањето за упис во Регистарот од ставовите (1) и (4) на овој член ги пропишува министерот.

(4) Правната клиника ќе се запише во Регистарот на правни факултети овластени за давање на примарна правна помош што го води Министерството, по поднесено барање за упис, доколку:

- е организациона единица на правен факултет при универзитет основан согласно закон,

овластување со тоа што се препушта министерот за правда во целост да ги предвиди минималните просторно технички услови кои треба да ги исполнува здружението, без да постојат соодветни законски гаранции за минималните услови, или ограничувања за да се оневозможи предвидување на неразумни услови со цел ограничување на запишување на одредени здруженија во регистарот. Потребно е да постои законска одредба за пристапност согласно правилата на недискриминација и пристап до добра и услуги. Став 1, алинеја 7 повторно содржи нејасни термини поради кои настанува забуна за тоа што би можело да се смета дека е проект поврзан со правно советување или обезбедување на правна помош од страна на здружение кое уште не е регистрирано и нема право да дава бесплатна правна помош. Со тоа, ова се остава на широко дискреционо право на толкување на службеното лице кое постапува по барањето за упис. Воедно, во законот не е предвидено ограничување во кој период треба да бидат спроведени ваквите проекти (пр.: во последните 5 години пред поднесување на барањето). Потребно е да се промени формулацијата дека станува збор за проекти поврзани со владеење на правото, човекови права, борба против корупција и сл., кои вклучуваат истражувачки активности, градење на капацитети, информирање на граѓаните за нивните права, закони, институции и сл. Воедно, потребно е да се уреди и периодот пред поднесување на барањето во кој овие проекти треба да бидат спроведени (пр. 5 години пред поднесување на барањето). Став 5 и 6 не е предвидено што ќе се случи доколку МП го пречекори рокот од 30 односно од 8 дена, што може да биде злоупотребено за одолговлекување на упис на субјект во регистарот. Став 12 предвидува исклучително тешко ограничување во случај на бришење од Регистарот и покрај тоа

- е во состав на универзитет кој е рангиран меѓу првите седум рангирани универзитети во Република Северна Македонија

(5) Министерството во рок од 30 дена од денот на приемот на поднесеното барање за упис од ставовите (2) и (4) на овој член има обврска:

- да оцени дали давателот кој го поднел барањето со потребните документи ги исполнува условите за упис предвидени со ставот (1) односно став (4) на овој член,

- да донесе решение за упис со кое ќе го одобри барањето и ќе изврши упис во Регистарот од ставовите (1) и (4) на овој член или да донесе решение со кое ќе го одбие барањето за упис.

(6) Доколку Министерството утврди дека не му се доставени сите докази потребни за донесување на решение за запишување во Регистарот од ставовите (1) и (4) на овој член, истите ќе ги побара од давателот во рок од седум дена од денот на приемот на барањето за запишување во Регистарот од ставовите (1) и (4) на овој член.

(7) Барањето за доставување на дополнителни податоци го прекинува рокот за постапување на Министерството определен во ставот (5) на овој член, до денот на приемот на бараните податоци, во рокот од ставот (8) на овој член.

(8) Доколку бараните податоци од давателот не бидат доставени во рок од 15 дена од денот на приемот на барањето за дополнителни податоци, рокот определен во ставот (5) на овој член, продолжува да тече и во истиот Министерството е должно да донесе решение со кое ќе го одбие барањето за запишување на давателот во Регистарот од ставовите (1) и (4) на овој член.

(9) Министерството го води Регистарот од ставовите (1) и (4) на овој член во писмена и електронска форма и го објавува и ажурира на својата веб страницата на секои три месеци.

(10) Министерството со решение ќе го избрише давателот од Регистарот, од ставовите (1) и (4) на овој член доколку:

- се утврди дека за време на давањето или најдоцна една година откако примарната правна помош била дадена, давателот не ги исполнил своите обврски согласно одредбите од овој закон или
- давателот повеќе не ги исполнува условите од ставот (1) односно ставот (4) на овој член.

(11) Против решението на Министерството со кое се одбива барањето за упис на давателот во Регистарот од ставовите (1) и (4) на овој член, како и против решението за бришење на давателот од Регистарот може да се поведе управен спор пред надлежен суд.

(12) Доколку Министерството со решение го избрише давателот од Регистарот од ставовите (1) и (4) на овој член, истото може да поднесе ново барање за запишување по истекот на 12 месеци од денот на донесувањето на решението за бришење.

(13) Формата, содржината и начинот на водење на регистарот од ставовите (1) и (4) на овој член го пропишува министерот.

(14) Минималните просторни и технички услови од ставот (1) алинеја 6 на овој член ги пропишува министерот.

што ваквото бришење може да настане и поради привремено неисполнување на условите. Имајќи предвид дека министерот е тој кој ги пропишува просторно техничките услови кои едно здружение треба да ги исполнува за непречено давање на БПП, оваа одредба може да биде злоупотребена за ограничување на определено здружение да биде регистриран давател на БПП. Така, доколку бришењето не е поради прекршување на определени одредби во поглед на давањето на БПП и водењето на евиденција, туку заради привремено неисполнување на условите (како на пример здружение кое поради ограничени ресурси привремено не ги исполнува минималните просторно технички услови), барање за повторен упис да може да се поднесе без ограничување, односно веднаш откако ќе ги обезбеди условите.

Во став 4 од членот 11⁸⁹ потребно е да постојат повеќе услови за членовите на оваа комисија, како што е определен работен стаж, искуство во работа на проекти поврзани со човекови права

⁸⁹ Член 11

- (1) Средствата за надоместок за давање на примарна правна помош од страна на овластените здруженија и правни клиници се доделуваат врз основа на јавен конкурс.
- (2) Јавниот конкурс го објавува Министерството на својата веб страница и истиот трае 30 дена од денот на објавувањето, во првото тромесечје од тековната година, во рамките на средствата кои се за таа намена одобрени во рамки на буџетот на Министерството за тековната година.
- (3) Во јавниот конкурс се наведуваат: приоритетите на конкурсот, вкупниот износ на средствата кои се доделуваат, потребните документи, роковите за спроведување на постапката по јавниот конкурс, временскиот период од најмногу една година во кој се врши давањето на примарна правна помош, критериумите за оценка на пријавите, како и видовите на предвидените трошоци за давање на примарна правна помош кои ќе бидат доделени од Министерството.
- (4) Распишувањето и спроведувањето на јавниот конкурс од ставот (1) на овој член, ги врши Комисија за распределба на средства на овластени здруженија и правни клиници за давање на примарна правна помош (во натамошниот текст: комисијата) формирана од министерот за правда, која е составена од три члена и нивни заменици од редот на вработените административни државни службеници.
- (5) Комисијата во рок од 30 дена по истекот на рокот за поднесување на пријавите ги разгледува пријавите, изготвува и доставува мислење до министерот за правда во кое е наведена ранг-листа на сите прифатливи пријави.
- (6) При оценката на пријавите ќе се земат предвид следните критериуми за доделување финансиски средства на пријавените овластени здруженија и правни клиници:
 - Општествената корист од предложениот проект за давање примарна правна помош преку јасни и остварливи цели,
 - Проценка на усогласеност на проектните цели кои се состојат во олеснување на пристапот до правда, со приоритетите утврдени во јавниот конкурс како и начинот на којшто обезбедената примарна правна помош ќе овозможи остварување на правата на оние за кои е наменета,
 - Искуството во обезбедување примарна правна помош на здружението односно правните клиници како и лицата кои ќе ја обезбедуваат,
 - Подрачјето на кое ќе се дава примарна правна помош со цел рамномерна регионална достапност на бесплатната правна помош,
 - Оправданост и висина на предвидените трошоци за давање на примарна правна помош.
- (7) Врз основа на мислењето од ставот (5) на овој член министерот за правда донесува решение за доделување на средства согласно јавниот конкурс.
- (8) Против решението од ставот (7) на овој член може да се поведе управен спор пред надлежен суд.
- (9) Во рок од 30 дена од правосилноста на решението од ставот (7) на овој член, министерот за правда склучува договори со здруженијата односно правните факултети чии организациони единици се правните клиници со кои се уредуваат меѓусебните права и обврски. Од денот на потпишувањето на договорот па се до неговото времетраење, на давателите не им следи надомест согласно член 12 од овој закон.
- (10) На секои три месеци давателите од ставот (9) на овој член доставуваат детален наративен и финансиски извештај за реализираните активности и направените трошоци заедно со целокупната придружна документација.
- (11) Доколку се утврди дека добиените средства за давање на примарна правна помош давателот ги троши ненаменски или примарната правна помош не ја дава согласно законот и јавниот конкурс или не започнал со реализацијата на одредената работа во предвидениот рок утврден во договорот, Министерството го прекинува натамошното обезбедување на средствата, го раскинува договорот и во рок од 30 дена покренува постапка за враќање на веќе доделените средства во Буџетот на Министерството и надоместок на штета.

и сл. Во оваа насока, потребно е да се размисли и за евентуално зголемување на бројот на членови на комисијата и вклучување на надворешни членови или набљудувачи на процесот, како на пример членови од Советот за соработка на Владата со граѓанското општество. Исто така, потребно е да постојат повеќе одредби во поглед на тоа како оваа комисија работи и начинот на одлучување (кворум, потребно мнозинство итн.), што е особено битно доколку се земе предвид малиот број на членови на оваа комисија. Во ставот 5 не постои одредба со која би се надминало евентуалното непочитување на рокот од 30 дена. Исто така, не постојат одредби за транспарентност преку кои би се објавило мислењето, или пак би се доставило известување до здруженијата со информација за тоа колку бодови добила нивната пријава. Во ставот 6 постојат нецелосно и нејасно дефинирани одредби во поглед на критериумите за оценување на пријавите. Така на пример во алинеја 1 е наведена општествената корист од проектот за давање на примарна правна помош, кое во членот 5 од Правилникот е предвидено дека носи 20 бода, но останува нејасно како ќе изврши рангирање на општествената корист од проектите на здруженијата, имајќи предвид дека истите се однесуваат на исклучително тесно подрачје (пружање на БПП), согласно приоритетите поставени со јавниот оглас. Процената на усогласеноста на целите со приоритетите на повикот е веројатно најважниот критериум, меѓутоа истиот не е соодветно разработен во членот 5 од Правилникот за начинот на распишување и спроведување на јавниот конкурс, проверката на поднесените документи, начинот на бодување при оценување на пријавите за доделување на финансиски средства за давање на примарна правна помош на овластените здруженија и правните клиници и вршењето контрола на трошењето на средствата. Поради ова, се остава релативно големо дискреционо право кај комисијата. Алинеја 4 од став 6 се однесува на подрачјето на кое ќе се дава примарна правна помош со цел рамномерна регионална достапност, кое согласно Правилникот е оценето со 30 бода. Сепак, одредбата не прецизира што точно подразбира „рамномерна регионална достапност“ ниту пак јасно го утврдува начинот на бодување, со што целта е разбирлива, но примената останува нејасна и потенцијално нелогична. На пример, ако аплицираат 9 здруженија, по три од три различни региони, а на располагање има 3 грантови (за секој регион по еден), не е јасно според кој критериум ќе се направи рангирањето. Целта на законодавецот е јасна, да се постигне рамномерна регионална покриеност, но начинот на кој ова е уредено остава простор за нелогичности и не дава прецизни правила како тоа ќе се оствари. Потребно е да се доуреди критериумот за територијална застапеност на примарната правна помош, така што ќе се прецизира што точно подразбира „рамномерна регионална достапност“ и ќе се утврди јасна методологија за бодување. На тој начин ќе се избегне арбитрарност во оценувањето и ќе се обезбеди транспарентност и предвидливост на постапката. Во ставот 7 пак, не е јасно уредено дали министерот е врзан со мислењето на комисијата, или пак може да донесе и поинаква одлука, или пак целосно да ја поништи постапката. Исто така, не е предвиден рок во кој министерот треба да го донесе ова решение. Во ставот 9 не е предвидено дали МП има право да склучи договор со следната рангирана организација или правна клиника во случај кога здружение или клиника избрано согласно решението ќе се откаже од потпишување на договор. Во ставот 11 не е предвидено донесување на формална одлука за раскинување на договорот на која здружението или правната клиника би имале право на правен лек, односно судска заштита, што може да предизвика прилично арбитрарно раскинување на договори. Исто така, не е јасно дефинирано

(12) Начинот на распишувањето и спроведувањето на јавниот конкурс, проверката на поднесените документи, начинот на бодување при оценување на пријавите, вршењето на контрола на трошењето на средствата ги пропишува министерот за правда.

(13) Здруженијата и правните клиници запишани во регистарот од членот 10 ставови (1) и (4) кои не се финансираат согласно овој член примаат надомест согласно одредбите од членот 12 од овој закон.

што значи постапка за враќање на доделените средства која треба да биде преземена во рок од 30 дена од раскинување на договорот. Доколку се мисли на известување на Државниот правобранител, согласно Законот за државното правобранителство тоа се должни да го направат во рок од 5 дена. Став 12 од членот 11 дава голема дискрециона моќ на министерот за правда за определување на начинот на бодување и оцена на поднесените пријави и придружни документи, со што има фактички голема моќ да влијае и на исходот на постапката. Потребно е да се предвидат определени законски гаранции или повикување на посебна методологија за оцена која би била донесена во инклузивен консултативен процес.

Постои колизија на ставот 1 со ставот 10 од членот 13 од ЗБПП. Во ставот 1 се вели дека секундарна правна помош се одобрува на лице кое има потреба од стручна правна помош од адвокат за конкретна правна работа и кое не е во можност да ги плати трошоците на постапката заради неговата финансиска состојба и чие барање е оправдано. Додека пак во ставот 10, се утврдува дека бесплатната правна помош согласно овој закон не ги опфаќа трошоците кои корисникот на бесплатна правна помош е должен да ги надомести ако не успее во парничната постапка. Ставот 1 налага барањето да е оправдано, додека став 10 предвидува дека во случај на неуспех корисникот на БПП е должен да ги надомести трошоците. Иако ставот 1 налага барањето да е оправдано, тоа не е доволно дефинирано, па во комбинација со став 10, службениците би можеле селективно да оценуваат која постапка е „оправдана“ и која не. Од друга страна, лицата што бараат бесплатна правна помош се по правило ранливи, па ако постои ризик дека ќе се соочат со големи трошоци, тие може да бидат подложни на притисок или неформални „совети“ од службеници, адвокати или спротивната страна, за да се откажат или „спогодат“ за одредено решение. Во комбинација со недостиг на јасни критериуми, ова отвора ризик за злоупотреба.

Ставот 1 од член 14 во кој се утврдува дека секундарна правна помош се одобрува за застапување во сите степени во граѓански судски постапки, управни постапки и управни спорови е во колизија со членот 49 од ЗБПП каде се утврдува дека со денот на отпочнување со примената на овој закон, престанува да важи Законот за бесплатна правна помош ("Службен весник на Република Македонија" број 161/2009, 185/11, 27/14 и 104/15), освен членот 8 во делот кој се однесува на заштита на жртвите од казниви дела и заштита на жртви од трговија со луѓе. Ова може да доведе до забуна во пракса, што може да доведе до одложено давање на бесплатната правна помош на ранливи жртви на кривични дела, или целосно различна пракса на примена на одредбите. Поради тоа, потребно е да се дополни ставот 1 од член 14 дека секундарната правна помош се однесува и на заштита на жртви од казниви дела и трговија со луѓе.

Во ставот 6 од член 16 се уредува дека лицето е должно да дава точни податоци за правното прашање за кое бара секундарна правна помош, за својата финансиска состојба и за финансиската состојба на членовите на семејството со кои живее, како и да достави копии од документите што ги потврдуваат податоците наведени во барањето за секундарна правна помош, како и копии од документи кои Министерството не може да ги прибави по службена должност, а кои се однесуваат на правното прашање согласно со закон. Но, не е јасно определено кои документи може да ги бара МП од лицето, ниту пак во колку наврати може да настане одлагање на процесот поради потреба од доставување на нови документи. Исто така не е јасно во колкав обем министерството може да навлегува во самото правно прашање.

Имајќи предвид дека оцената од член 21 од ЗБПП⁹⁰ се врши од службено лице вработено во министерството, не само што се остава на големо дискреционо право во однос на оценувањето на оправданоста, законските критериуми за оцена се многу општи и повеќе се однесуваат на прејудиирање на исходот на постапката. Ова е особено очигледно кај алинеите 1 и 4 од ставот 2, додека пак нејасната терминологија е опфатена со алинеите 2, 3 и 5 кои можат да бидат различно толкувани од различни службени лица. Ова исто така придонесува и кон зголемен ризик од директен контакт на службеното лице со барателот, што исто така може да биде злоупотребено од двете страни.

Согласно член 23 став 1 овластеното службено лице во рок од 15 дена од денот на приемот на барањето е должно: да ги прибави сите податоци потребни за утврдување дали барателот ги исполнува условите за одобрување на секундарна правна помош утврдени со Одделот 3 главата II од овој закон, да испита и да утврди дали барателот ги исполнува условите за одобрување на секундарна правна помош утврдени со Одделот 3 главата II од овој закон, да изготви потврда со која се одобрува или известување со кое се одбива барањето за секундарна правна помош и да ја организира првата средба помеѓу адвокатот и корисникот на секундарната правна помош и датумот на одржување да го наведе во потврдата. Додека пак согласно ставот 5 од истиот член надлежните органи кои располагаат со податоци за приходот и имотот на барателот на секундарна правна помош и на членовите на неговото семејство, согласно став (2) од овој член, се должни да ги достават бараните податоци согласно прописите за заштита на личните податоци без одлагање, а најдоцна во рок од седум дена од денот на приемот на барањето за податоци. Она што не е предвидено со одредбите се последиците доколку не се постапи согласно овие рокови.

Исто така не е предвидено што ќе се случи доколку не се постапи во рокот утврден со членот 24 од ЗБПП каде се уредува дека доколку е поднесен приговор против известувањето со кое се одбива барањето за секундарна правна помош, Министерството е должно да го оцени приговорот и без одлагање, а најдоцна во рок од десет дена од денот на приемот на приговорот да донесе решение за одобрување или одбивање на барањето за секундарна правна помош што го доставува до барателот согласно одредбите предвидени во Законот за општата управна постапка.

Став 2, алинеи 3 и 4 од членот 26⁹¹ оставаат широко дискреционо овластување на адвокатот да влијае врз прекинувањето на давањето на БПП, без притоа да се даде соодветна можност за

⁹⁰ Член 21

(1) При оценувањето дали ќе се одобри секундарна правна помош, покрај условите од членовите 18 и 19, односно членот 20 од овој закон, потребно е да се утврди дали барањето е оправдано.

(2) Барањето ќе се смета дека е неоправдано во следните случаи:

- кога е очигледно дека барањето на барателот е неосновано поради непостоење на правни факти врз основа на кои можат да бидат преземени правни дејствија,
- кога се работи за очигледна злоупотреба на правото на бесплатна правна помош,
- правното прашање за кое е побарана правна помош е очигледно неразумно,
- ако очекувањата и барањата на барателот се очигледно во спротивност со исходите во прашања со исти или слични фактички состојби за исти правни прашања и
- кога барањата на барателот се во спротивност со моралот.

⁹¹ Член 26

(1) Министерството ќе донесе решение со кое се прекинува одобрената секундарна правна помош во следните случаи:

- по барање на корисникот,
- кога корисникот на правната помош починал, освен ако сите членови на неговото семејство со кои живеел во заедничко домаќинство ги исполнуваат условите за одобрување на секундарна правна помош и имаат правен интерес

одговор од засегнатото лице, или ограничување на ваквиот прекин во случаите кога лицето побарало промена на адвокатот. Воедно, во алинеја 6 не е јасно дефинирано кој утврдува дали и кога трошоците стануваат несразмерно повисоки во споредба со вредноста на спорот.

Согласно ставот 5 од член 27 на предлог на лицето Лицето на кое претходно му била обезбедена и ја користело секундарната правна помош, МП може да определи поинаков начин на исплата на износот за неоправдано добиената секундарна правна помош имајќи ја предвид неговата финансиска состојба. Постои нејасна дефиниција и релативно големо дискреционо овластување оставено на министерството за тоа кога ќе го прифати предлогот на лицето и на каков поинаков начин може да биде договорена исплатата на средствата.

Постои голема дискрециона моќ кај министерот за правда во поглед на пропишувањето на начинот на назначување на адвокат согласно член 30⁹². Имајќи предвид дека правилникот за назначување на адвокат се состои од 3 члена, потребно е да се размисли и оваа материја да се уреди со законот, каде ќе биде јасно наведено по кои критериуми и редослед се назначуваат адвокатите. Исто така, потребно е да се утврди и законска обврска за јавно објавување на редоследот на ангажирани адвокати со што би се обезбедиле некакви гаранции од злоупотреба и фаворизирање на адвокати.

Согласно член 34-в МП со решение ќе одбие да му го исплати на субјектот кој го вршел вештачењето целосно или делумно надоместокот за дадената секундарна правна помош во конкретниот случај ако при увид или проверка на трошковникот се утврди дека субјектот кој го вршел вештачењето не ги исполнил своите обврски и одговорности согласно со закон. Не се јасно предвидени ситуациите во кои исплатата ќе се изврши делумно, а во кои случаи истата нема да се изврши и врз основ на кои критериуми се врши оваа процена. Имајќи ги предвид ризиците со широката дискреција во одлучувањето, оваа одредба, особено затоа што се однесува на финансиски надомест, носи сериозен ризик од манипулација и злоупотреба.

Согласно член 38 одбраната и застапувањето во кривична постапка се обезбедуваат согласно со одредбите на ЗКП. Кумулативната формулација повторно може да биде во колизија со член 49

за решавање на правното прашање, имаат волја да ја продолжат постапката во која е одобрена правна помош и ако се работи за правно прашање кое може да се наследи, а за стапување на место на корисникот во постапката го известат Министерството во рок од 15 дена од денот на смртта на корисникот,

- ако адвокатот доставил образложено мислење дека е нецелисходно понатамошно давање на секундарна правна помош,

- кога корисникот од неоправдани причини и во континуитет не се состанува со адвокатот во претходно договореното време и место и за тоа не го известил адвокатот или одбива да соработува во процесот на добивање на секундарна правна помош или во процесот при давање на секундарна правна помош,

- ако се утврди дека корисникот по донесувањето на решението со кое се одобрува секундарна правна помош повеќе не ги исполнува условите за одобрување на секундарна правна помош утврдени со Одделот 3 глава II од овој закон,

- ако се утврди дека трошоците за одобрената секундарна правна помош се несразмерно повисоки во споредба со вредноста на спорот или

- ако во периодот на користење на секундарна правна помош се утврди дека корисникот дал лажни податоци со цел да добие секундарна правна помош.

⁹² Член 30

(1) Кога е одобрено барањето за секундарна правна помош се назначува адвокатот, од листа на адвокати на адвокатска заедница која се наоѓа на подрачјето на кое барателот има живеалиште или престојувалиште и кои се запишани во Регистарот на адвокати.

(2) Доколку од соодветната адвокатска заедница од ставот (1) на овој член, нема запишано адвокат во Регистарот на адвокати, тогаш се назначува адвокат од друга најблиска адвокатска заедница.

(3) Министерот за правда го пропишува начинот за назначување на адвокат.

во поглед на застапувањето на жртвите во кривичните постапки, што може да доведе до различна пракса. Потребно е да се прецизира одредбата за да биде јасно дека се однесува исклучиво на одбраната на лица осомничени или обвинети во рамки на кривична постапка, а не и застапувањето во кривична постапка воопшто, бидејќи може да биде протолкувано дека БПП не следува на жртвите на кривични дела.

7. Анализа на одредбите од Законот за правосудниот испит

Наслов: Закон за правосудниот испит („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.190/2019)

Осврт на барањето: Овој извештај претставува резултат од спроведената АПЛ на ЗПИ. Со оглед на тоа дека полагањето на правосудниот испит претставува предуслов за пристап до сите правосудни професии (судии, јавни обвинители, адвокати, нотари, извршители) транспарентноста, интегритетот и предвидливоста на процесот се од суштинско значење за заштита на јавниот интерес и за довербата во правниот систем.

Консултирани / разгледани материјали

1. ЗПИ
2. Правилник за начинот на полагање на правосудниот испит и за формата и содржината на уверението за положен правосуден испит („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.263/19 и 186/20)

ЗАКЛУЧОК

По извршената анализа на ЗПИ констатирани се недостатоци во законските одредби кои можат бидат основ и ризик од корупција. Детектираните ризици можат да се групираат во следниве категории:

1. Недоволно јасни и недефинирани термини

- Во повеќе членови се користат општи формулации за составот и именувањето на испитната комисија, без јасна дефиниција на критериумите за избор или на постапката за номинирање.
- Не се разликуваат јасно поимите „комисија за полагање на испитот“ и „комисија за утврдување на исполнетост на условите“, што може да доведе до нејасна распределба на одговорности. Недоволната јасност на термините овозможува арбитрарна примена и манипулативно влијание во процесот на избор и оценување на кандидатите.

2. Недоволно или неуредени постапки

- Законот не предвидува јавен повик за избор на членови на комисијата, ниту транспарентна постапка за утврдување на нивната компетентност.
- Не е предвидена можност за приговор или увид во резултатите од писмениот дел од испитот (член 12 став 5), иако такво право е дадено во други членови за други фази на испитот.
- Недостасуваат рокови и прецизни процедури за известување, жалби и повторно полагање.
- Отсуството на процедури овозможува селективно постапување, нееднаквост на кандидатите и фаворизирање при оценувањето.

3. Недостаток на јасни и објективни критериуми за избор на членови на Комисијата

- Министерот за правда има целосно дискреционо право да ги именува претседателот и членовите на Комисијата (член 6 став 2), без законски утврдени критериуми или транспарентна постапка.
- Не се пропишани услови за стручност, интегритет или потенцијален судир на интереси кај членовите, ниту постои механизам за контрола на нивниот избор.

4. Дискрециони овластувања и недоволна транспарентност

- Министерот за правда ги одредува трошоците за полагање на испитот, висината на надоместите и процентот на распределба (член 20), без критериуми и без обврска за јавност на податоците.
- Постојат спротивставени одредби во членовите 20 и 21 кои предвидуваат два различни видови на надоместок за членовите на комисијата (процентуален и фиксен износ), без јасно разграничување.
- Исплатите се вршат од сметката на сопствени приходи на МП, без надворешен надзор или јавно објавување. Овие одредби создаваат ризик од нетранспарентно управување со јавни средства, можни злоупотреби и фаворизирање во исплатите.

5. Недостаток на механизми за жалба и контрола

- Законот предвидува право на приговор во ограничени случаи (член 18 став 6), но не и унифицирана постапка за сите делови на испитот.
- Не постои независен орган за контрола на законитоста на спроведувањето на испитот, ниту обврска за објавување на годишни извештаи за спроведените сесии.
- Ограничената можност за надзор и контрола го зголемува ризикот од субјективност во оценувањето, но исто така ја намалува и отчетноста на Комисијата и Министерството во полгед на овие процеси.

Член 6 од ЗПИ утврдува дека испитот се полага пред испитна комисија која се состои од претседател и шест члена и нивни заменици. Претседателот, членовите на Комисија и нивните заменици ги именува министерот за правда од редот на професорите по право од акредитираните правни факултети во државата, судиите, јавните обвинители и адвокати, со решение со кое се определени предметите по кои тие испитуваат. Мандатот на претседателот и членовите на Комисијата е две години со право на уште еден избор по истек на најмалку пет години од претходниот мандат. Мандатот на заменикот на претседателот и замениците на членовите на Комисијата е две години со право на уште еден избор. Во овој член не е предвидена постапка за избор на членовите на испитната комисија и нивните заменици, освен својството на членовите (професори, судии, јавни обвинители), не се наведени објективни критериуми кои е потребно да ги исполнат потенцијалните членови на комисијата, нема предвидено постапка каде би имало јавен повик да се пријават заинтересирани кандидати, што го прави ова именување од страна на Министерот за правда основ и ризик од корупција и евентуално можност за влијанија врз работата на пред се конкретните судии и ЈО како членови на Комисијата.

Член 12 од ЗПИ уредува дека ако предметот (дел од правосудниот испит) е составен од писмен и устен дел, кандидатот мора прво да го положи писмениот дел за да пристапи кон полагање на усниот дел. На писмениот дел од испитот кандидатот решава определен случај од практиката (архивиран судски предмет) со примена на прописи од соодветната област. Времето за решавање на случајот од практиката, одделно за секој предмет, изнесува по четири часа непрекинато. На писмениот дел од испитот задолжително присуствува членот на испитната комисија или неговиот заменик кој го испитуваат конкретниот предмет и секретарот на Комисијата.

Резултатите од писмениот дел се објавуваат на веб страницата на МП најдоцна во рок од пет дена од денот на полагањето на испитот. Она што не е предвидено со овој член е постоење на можност за употреба на правно средство за евентуално приговарање на резултатот, ниту можност за увид во резултатите, со што претставува основ и ризик од корупција. Оваа одредба би можела на примерда биде регулирана како во член 18 став 6 од овој закон која гласи: *„Против одлуката на Комисијата од ставот (4) на овој член, кандидатот има право на приговор до министерот за правда во рок од осум дена од денот на приемот на одлуката“*.

Членовите 20 и 21 од овој ЗБПП ги регулираат трошоците за полагање, правото на надоместок и надзор при полагање на правосудниот испит. Согласно членот 20 МП ги утврдува трошоците за полагање на испитот кои ги опфаќаат реалните трошоци за спроведување на испитот (ангажирање на сала за полагање, подготвување на материјали за полагање, надоместокот за членовите на испитната комисија, печатење и издавање на уверенија и слично). Трошоците за полагање на испитот и поправниот испит ги сноси кандидатот доколку институцијата каде што е вработен не ги плати. Претседателот, членовите и секретарот на испитната комисија и членовите на Комисијата за утврдување на исполнетост на условите за полагање на испитот имаат право на надоместок за својата работа, чијашто висина ја определува министерот за правда како процент од реално направените трошоци за полагање на испитот. Право на надоместок за работата во Комисијата има и заменикот на членот кој учествува во спроведувањето на испитот на местото на членот. Трошоците за полагање на испитот се уплатуваат на сметката на сопствени приходи на МП. Ако трошоците не се уплатени на соодветната сметка на МП најдоцна 15 дена пред денот определен започеток на испитната сесија, на кандидатот нема да му се дозволи полагање на испитот. Ако кандидатот во рок од една година од денот на уплатата на средствата не го полага испитот, уплатените средства се враќаат согласно со закон. Исплатата на паричниот надоместок се врши од сметката на сопствени приходи на МП од уплатите на средствата од кандидатите кои полагаат испит. Согласно член 21 членовите на комисијата кои ја подготвуваат програмата за правосудниот испит исто така за извршената работа имаат право на еднократен надоместок од еднапросечна месечна нето-плата исплатена во Републиката во последните три месеци.

Во овие две одредби е предвиден надоместок за членовите на комисиите кои учествуваат во спроведувањето на правосудниот испит, но предвидуваат различни модалитети за тоа во кој износ ќе биде исплатен самиот надоместок. Но она што претставува поголем проблем е што во членот 20 процентот кој го утврдува министерот за правда е негово дискреционо право без никакво особено ограничување или критериум за утврдување на тоа колкава треба да биде висината на процентот. Ова прашање не е дополнително регулирано со Правилникот в.в. полагањето на испитот.

8. Анализа на одредбите од Законот за Академијата на судии и јавни обвинители

Наслов: Закон за Академијата за судии и јавни обвинители („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 129/2023)

Осврт на барањето: Овој извештај претставува резултат од спроведената АПЛ на ЗАСЈО. Академијата претставува клучна институција во системот на правосудството, задолжена за изборот, обуката и стручното усовршување на судиите и јавните обвинители, поради што нејзината интегритетна поставеност е од суштинско значење за независноста и квалитетот на правосудниот систем.

Консултирани / разгледани материјали

1. ЗАСЈО („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 129/23 и 53/24)
2. Статут на АСЈО („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 172/23 и 62/24)

ЗАКЛУЧОК

По извршената анализа на Законот за Академија за судии и ЈО и статутот на Академијата констатирани се недостатоци во законските одредби кои можат бидат основ и ризик од корупција. Детектираните ризици можат да се групираат во следниве категории:

1. Недоволно јасни и дефинирани термини

- Во повеќе одредби се користат различни или неусогласени термини за исти категории субјекти (на пр. „слушатели“ и „кандидати“ се користат наизменично иако означуваат различна категорија на лица), што создава правна нејасност и овозможува произволно толкување.
- Исто така, некои термини како „најстар член“ на управен одбор се употребени без јасно утврдена смисла (на пр. дали се мисли на највозрасниот член, или членот со најдолг стаж во УО).

2. Недоволно или воопшто неуредени постапки

- Не се пропишани јасни процедури за избор на директор, заменик директор, ментори и предавачи. Во оваа насока, не е јасно и целосно уредена ниту постапката за работа и јавно гласање во органите на Академијата, особено при изборот на директор и заменик директор.
- Не постојат јасни правила кои укажуваат на неопходно јавно објавување на оглас за избор на членови во програмскиот совет, како и пријавување на предавачи и ментори.
- Недостасуваат правила за транспарентност при одлучување, дисциплинските постапки за слушатели воопшто не се уредени, а воедно недостасуваат и правила за увид и приговор во различните фази на приемниот и завршниот испит.

3. Недостаток на јасни и објективни критериуми за избор и именување

- Начинот на избор на членови на управниот и програмскиот совет, како и на комисиите, не се темели на транспарентни критериуми, ниту постои механизам за спречување судир на интереси. Практиката на двојни функции (членови на совети кои истовремено учествуваат во процеси на селекција и обука) создава ризик од клиентелизам и фаворизирање.

4. Ризици од колизија со други закони

- Одредени делови од законот се во судир со Законот за работните односи и со прописите кои го уредуваат судството и јавното обвинителство (на пр. во делот на статусот на кандидатите и нивните права како слушатели на почетна обука во Академијата), што создава правна несигурност и можност за нееднаква примена.

5. Дискрециони овластувања и слаб надзор

- Директорот, управниот одбор и МП имаат широки дискрециони овластувања без доволни контролни механизми. Особено ризични се дискреционите одлуки во изборот на предавачи, распределбата на студиски посети и управувањето со дополнителните извори на финансирање.
- Надзорот од страна на МП не е соодветен на статусот на Академијата како независна правосудна институција.

Согласно член 1 од ЗАСЈО, Академијата за судии и јавни обвинители е јавна установа што спроведува прием и стручно усовршување на кандидатите за судии и јавни обвинители, континуирана обука и унапредување на стручноста на судиите и на јавните обвинители, континуирана обука на стручните служби во судството и во јавното обвинителство, специјализирана обука за судиите поротници, обука на субјектите што учествуваат во спроведување на законите од областа на правосудството како и врши аналитичко-истражувачка дејност од областа на правосудната теорија и практика. Согласно член 2 од Статутот на АСЈО таа врши прием и стручно усовршување на кандидатите за судии и јавни обвинители, континуирана обука за унапредување на стручноста на судиите и на јавните обвинители, континуирана обука на стручните служби во судството и во јавното обвинителство, специјализирана обука за судиите поротници, обука на субјектите кои учествуваат во спроведување на законите од областа на правосудството, како и заради вршење аналитичко-истражувачка дејност од областа на правосудната теорија и практика. Согласно член 54 од Законот по завршувањето на практичната настава слушателите на почетната обука полагаат завршен испит на кој се проверуваат практичните знаења и способност стекнати во почетната обука за извршување на функцијата судија во основните судови или јавен обвинител во основните јавни обвинителства, односно: - способност за писмена изработка на пресуди, решенија и обвинителни акти, - способност за водење на постапката како судија или јавен обвинител и - ставовите и односот кон професионалното и етичкото вршење на судиската, односно јавнообвинителската функција. Додека пак членот 64 утврдува дека завршниот испит се подготвува и се спроведува во согласност со Програмата за полагање завршен испит. Во дел од овие законски одредби се изоставени одредени ситуации битни за целите и дејностите на Академијата и тоа во член 2 став 2 од Статутот и член 1 став 2 од Законот не е наведена постапката во врска со завршниот испит, која пак е јасно предвидена во членот 54 од законот.

Член 50 од ЗАСЈО уредува дека со стекнување статусот на слушател на почетната обука во Академијата, слушателот заснова работен однос на определено време со Академијата за периодот на спроведување на почетната обука до избор за судија или јавен обвинител, за кој период важат општите прописи за работните односи, здравствено осигурување и овој закон. Додека пак член 60 од Законот уредува дека по завршувањето на почетната обука слушателот на почетната обука стекнува статус на кандидат за судија и јавен обвинител. Некаде во Законот и статутот се користат различни термини за исти субјекти со ист статус и тоа во случајот со кандидатите, кои некаде се нарекуваат слушатели, иако во членовите 50 и 60 јасно е наведено кога слушателите се стекнуваат со статусот слушатели, а кога кандидати. Во член 60 став 1 од Законот е предвидено дека по завршувањето на почетната обука слушателот стекнува статус на кандидат за судија и ЈО, а во претходните одредби од овој закон и во претходните фази се употребува зборот кандидат/и, а не слушатели, што остава можност за различно толкување.

Во член 53 од Статутот се уредува дека против кандидатот може да се поведе дисциплинска постапка по писмено барање на лице вработено во Академијата, предавач, ментор или слушател на почетната обука, што преку директорот на Академијата се доставува до дисциплинската комисија. Во член 78 од Статутот пак, се утврдува дека Академијата може да формира редакциски одбор. Но, за овие две засебни работи ЗАСЈО не содржи никакви законски одредби.

Согласно член 9 став 8 конститутивната седница на Управниот одбор се одржува најдоцна во рок од 15 дена по завршувањето на мандатот на претходниот Управен одбор, а ја свикува и со неа заседава најстариот назначен член на Управниот одбор. Согласно член 10 став 2 од Статутот првата конститутивна седница на Управниот одбор ја свикува и ја води најстариот член на Управниот одбор, се до избор на претседател на Управниот одбор. Од друга страна, согласно

член 12 став 1 од Статутот седниците ги свикува и со нив раководи претседателот на Управниот одбор, а во случај на негова спреченост или отсуство, заменикот на претседателот, а во случај и на негова спреченост или отсуство, најстариот од присутните членови на Управниот одбор. Во некои одредби кои се однесуваат за начинот на работа на управниот одбор на Академијата се користи терминот „најстариот член“ а нема објаснување во која смисла „најстар член“ дали по возраст или како член во управниот одбор кој најдолго е член на тој состав на управниот одбор.

Во членот 7⁹³ од ЗАСЈО и член 7⁹⁴ од Статутот на АСЈО се уредува начелото за правична застапеност. Но ова начело наоѓа примена само во однос на селекција на кандидатите за прием во Академијата, а не и при утврдување на членовите на органите на Академијата, начинот и изборот на ментори и предавачи итн.

Член 15 став 11 од ЗАСЈО утврдува дека начинот на именување и разрешување на директорот и заменикот поблиску се уредува со Статутот. Но, во Статутот иако постојат одредби кои ја уредуваат постапката за именување и разрешување на директорот и на заменикот на директорот на Академијата, недоставува соодветна регулација на начинот на гласање од страна на Управниот одбор. Иако, во ЗАСЈО е предвидено дека одлуките на органите на Академијата се донесуваат по пат на јавно гласање, реалноста е дека некогаш одлуки се носат и со тајно гласање, па дури и при избор на нов Директор. Несоодветната регулација од овој аспект претставува огромен ризик од корупција и мора да се надмине со соодветна одредба која точно ќе уредува како се гласа и во кои ситуации ќе се гласа јавно, а во кои тајно, се со цел да не се наруши транспарентноста и угледот при работењето на АСЈО.

Член 9 од Законот уредува дека Управниот одбор е орган на управување на Академијата кој го сочинуваат девет члена; четири члена и нивни заменици во Управниот одбор се назначуваат од редот на судиите и тоа: двајца членови и нивни заменици се судии назначени од Судскиот совет на Република Северна Македонија, еден член и негов заменик се судии назначени на општата

⁹³ Член 7

(1) При селекцијата на кандидатите за прием во почетната обука во Академијата, без да се нарушат критериумите утврдени со овој закон, се обезбедува соодветна и правична застапеност на граѓаните кои им припаѓаат на сите заедници во Република Северна Македонија.

(2) Соодветната и правична застапеност се обезбедува со претходно утврдување посебна квота за припадници на заедниците што не се мнозинство во Република Северна Македонија, сметано од вкупниот број слободни места за судии и јавни обвинители утврден во јавниот оглас за прием во почетна обука, а кој број се определува од страна на Управниот одбор за секој нов упис посебно.

(3) Управниот одбор ја определува квотата од ставот (2) на овој член, согласно со официјалните статистички показатели на вкупно попишаното население од последниот спроведен попис во државата.

(4) Начинот на пополнување на слободните места определени според квотата при приемот на кандидатите во почетната обука ќе се раководи по принципот на постигнатиот успех на добиената завршна оценка од положениот приемен испит, а кое пополнување ќе се рангира во рамки на секоја предвидена квота посебно.

(5) Доколу во определените квоти од ставот (3) на овој член не се јават доволен број кандидати кои ги исполнуваат законските услови или не го положиле приемиот испит, слободните места се пополнуваат од останатите кандидати кои ги исполнуваат условите според рангирањето на нивната завршна оценка.

⁹⁴ Член 7 од Статутот

(1) При конституирањето на органите и на телата на Академијата, назначувањето на предавачите и менторите, изготвувачите на прашањата за испитите, како и при конституирање на комисиите, предвидени во Законот, се применува начелото на соодветна и правична застапеност на граѓаните што припаѓаат на сите заедници во Република Северна Македонија, без да се нарушат критериумите утврдени со Законот.

(2) При селекција на кандидатите за прием на почетната обука во Академијата, без да се нарушат критериумите предвидени во Законот, се обезбедува соодветна и правична застапеност на граѓаните што им припаѓаат на сите заедници во Република Северна Македонија, на начин и во постапка утврдена со членот 7 од Законот.

седница на Врховниот суд на Република Северна Македонија и еден член и негов заменик се судии назначени од Управниот одбор на Здружението на судиите на Република Северна Македонија. Понатаму четири члена и нивни заменици во Управниот одбор се назначуваат од редот на јавните обвинители и тоа: двајца членови и нивни заменици се јавни обвинители назначени од Советот на јавни обвинители на Република Северна Македонија, еден член и негов заменик се јавните обвинители назначени од Јавниот обвинител на Република Северна Македонија и еден член и негов заменик се јавни обвинители назначени од Извршниот одбор на Здружението на јавните обвинители во Република Северна Македонија. За член или заменик-член во Управниот одбор од редот на судиите и јавните обвинители можат да бидат назначени судии и јавни обвинители со најмалку осум години работен стаж како судија, односно како јавен обвинител, и со позитивни резултати во работата. Министерот за правда назначува еден член и негов заменик во Управниот одбор од раководните административни службеници во Министерството за правда со најмалку осум години работен стаж на раководна позиција и со позитивни резултати во работата. Во работата на Управниот одбор учествува директорот, а во негово отсуство заменикот-директор на Академијата, без право на глас. Еден месец пред истекот на мандатот на членовите на Управниот одбор и на нивните заменици се назначуваат членови на Управниот одбор и нивни заменици, согласно со условите утврдени со овој закон. Конститутивната седница на Управниот одбор се одржува најдоцна во рок од 15 дена по завршувањето на мандатот на претходниот Управен одбор, а ја свикува и со неа заседава најстариот назначен член на Управниот одбор. Мандатот на членовите на Управниот одбор и нивните заменици трае четири години, без право на последователен избор.

Во член 9 од Законот е уредена постапката за назначување на членови на Управниот одбор, при што е предвидено дел од членовите да се именуваат од редот на судиите и јавните обвинители од страна на Судскиот совет и Советот на јавни обвинители. Проблемот што се јавува во практиката е тоа што за членови на Управниот одбор се назначуваат судии и јавни обвинители кои во исто време се и членови на овие совети. Ваквиот процес на назначување не го задоволува начелото на транспарентност и објективност во работењето, што отвора сомнежи за можност на корупција и концентрација на моќ. Ова особено поради фактот што истите лица истовремено вршат функции во двојно својство на значајни позиции, при што остваруваат и дополнителен финансиски надоместок и учествуваат во донесување на суштински одлуки. Таквите одлуки се однесуваат, меѓу другото, на изборот за прием во Академијата во својство на слушатели/кандидати, како и на нивниот подоцнеж избор за судии и јавни обвинители, при што постои реален ризик од судир на интереси и необјективност. Дополнително, истите лица учествуваат и во утврдување на листата на предавачи и ментори, како и во именувањето на директор и заменик-директор на Академијата.

Во член 12 став 1 од Законот наведено е дека одлуките Управниот одбор ги носи на јавна седница и истите може да се снимаат аудиовизуелно, но постапка за тоа како се носат одлуките нема предвидено ниту во Законот, ниту во Статутот. За да се намали ризикот од корупција и тргување со влијанија потребно е прецизно предвидување на постапка за начинот на носење на одлуки, со што би се задоволиле принципите на транспарентно и законито постапување и одлучување и би се избегнал ризикот од корупција.

Освен во член 19 од Законот при избор на членови на Програмски совет никаде не е превидено преку јавен повик да се пријават заинтересирани судии или јавни обвинители како предавачи, ментори, членови на Управен одбор итн., што остава простор за сомнеж од појава на корупција преку фаворизирање од една страна, а од друга страна и преку номинации од страна на Судскиот совет и Советот на јавните обвинители кои се нетранспарентни.

Во членот 24 став 8 од Законот како предавачи во почетна обука не можат да бидат избрани членовите на Управниот одбор и нивните заменици, членовите на Приемната комисија и нивните заменици, членовите на Комисијата за ревизија на одржаните испити, како и членовите на Завршната комисија и нивните заменици. Она што недостасува е да се додаде дека како предавачи не може да бидат избрани членовите на Програмскиот совет особено доколку се земат предвид нивните надлежности.

Согласно член 30 став 2 Судскиот совет и Советот на јавните обвинители најдоцна до 31 март во тековната година доставуваат до Академијата одлуки за бројот на слободни места за судии и јавни обвинители во основните судови и основните јавни обвинителства, заедно со проценка за потребите за човечки ресурси по апелациони подрачја за следните две години. Став 3 пак утврдува дека Управниот одбор на Академијата со одлука го определува почетокот на спроведувањето на приемниот испит за почетната обука и бројот на слушатели што ќе бидат запишани во таа генерација на почетна обука, имајќи ги предвид одлуките на Судскиот совет и Советот на јавните обвинители од ставот (2) на овој член. Понатаму, согласно член 32 став 1 и 2 од ЗАСЈО Управниот одбор донесува одлука за објавување јавен оглас за прием на слушатели во почетна обука а истата одлука може да биде и по апелационо подрачје врз основа на одлуките доставени од Судскиот совет и Советот на јавни обвинители. Во овие одредби не постои соодветно регулирање на роковите околу носење на одлуката на Управниот одбор за почеток на спроведување на приемниот испит ниту пак за објавување на јавниот оглас по доставените проекции дадени од двата совета. Потребно е нивно дополнително прецезирање за да не дојде до ситуација на ненавремено пополнување на испразнетите судски и јавнообвинителски места, па недостатокот на судски и јавно обвинителски кадар директно да се одрази на состојбите во правосудството.

Членот 35 став 4 Законот утврдува дека Академијата е должна при спроведување на приемниот испит, а особено при спроведување на психолошкиот тест и тестот за интегритет, да се грижи за заштитата на личните податоци, угледот и за достоинството на кандидатите, согласно со закон. Ставот 5 пак уредува дека на барање на лицата кои ги полагале испитите предвидени со овој закон, Академијата им овозможува непосреден увид во тестовите и практичните примери и другите материјали кои биле дел од нивните испити, освен за психолошкиот тест и тестот за интегритет. Контрадикторноста на овие одредби се однесува на правото на заштита на приватноста која може да биде загрозувана од трето лице, а не од оној чија приватност се штити со закон. Од овие причини правото на увид на психолошкиот тест и тестот за интегритет на треба да биде ограничен особено што се елиминаторни и на овој начин не може да се загрози правото на приватност на кандидатите/апликантите, кога самите ќе побараат увид во остварените резултати.

Дополнително, речиси сите одредби со кое е регулирана постапката за прием на кандидатите/слушателите е неконзистентна на стандардите утврдени со самиот закон. Во некоја фаза од приемниот испит дезволен е увид на резултатите а некаде не, некаде предвиден е приговор против резултатите некаде не, некаде предвидена е управносудска заштита некаде не.

Согласно член 66 од Законот средствата за работа на Академијата се обезбедуваат од Буџетот на Република Северна Македонија преку буџетот на „Судската власт“. Други извори на финансирање се: -самостојни приходи, приходи преку издавање на публикации, приходи од реализација на обуки за правосудството и за други целни групи кои се надвор од областа на правосудството, реализација на проекти, грантови и донации, кои не се во спротивност со дејноста на Академијата. За изворите наведени погоре, Директорот на Академијата го

информира Управниот одбор. Буџетските средства се обезбедуваат во висина за да го покријат организирањето и спроведувањето на испитите, програмите за обука, како и други трошоци кои произлегуваат од тековното работење на Академијата. Во овој член регулирано е дека за другите извори на финансирање (проекти, грантови, донации ...) Директорот има само обврска да го информира Управниот одбор, без да има обврска да подготви извештај колку и како, за кои цели се потрошени тие средства што би требало да биде уредено со Законот или Статутот на АСЈО.

Членот 67 од ЗАСЈО предвидува дека надзорот над спроведувањето на законот го врши Министерството за правда. Иако вообичаено законите не ја уредуваат детално постапката за вршење на надзор над примената на одредбите, отсуството на основни насоки, критериуми или механизми за отчетност во конкретниот случај може да создаде ризик од неунифицирана и нетранспарентна примена. Ова е особено релевантно имајќи ја предвид институционалната поставеност на Академијата во правосудниот систем и фактот што надзорот го врши орган на извршната власт, поради што, иако ваквата законска техника е вообичаена, сепак станува збор за ризик согласно методологијата за АПЛ.

Ризиците од влијанија и корупција произлегуваат и во дискреционите права на Директорот на Академијата особено при определување на предавачи за обуките за кои истите примаат надоместок и таквата активност се вреднува и во оценувањето при аплицирање во повисоки инстанции во правосудството. Исто така, и при номинирањето на судии и јавни обвинители на студиски посети во странство, а за истото нема предвидени објективни критериуми за селекција и еднаков пристап од страна на судиите и јавните обвинители да се пријават за предавачи и да учествуваат на настани за едукација и усовршување.

9. Анализа на одредбите од Законот за граѓанска одговорност за клетва и навреда

Наслов: Закон за граѓанска одговорност за клевета и навреда („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 251/2022)

ЗАКЛУЧОК

Во рамки на спроведената АПЛ, се анализираа сите материјални и процесни одредби со цел утврдување на можни регулаторни ризици од корупција, судир на интереси или неприменување на принципите на еднаквост, транспарентност и отчетност.

По извршената анализа на законскиот текст се утврди дека Законот за граѓанска одговорност за навреда и клевета не содржи одредби кои би претставувале основ за ризик од корупција.

Законот е од материјална природа и уредува одговорност за штета предизвикана со повреда на честа, угледот и достоинството на лице преку изразување или објавување информации. Природата на неговите одредби не предвидува дискрециони овластувања на јавни функционери, ниту пак воспоставува процесни механизми кои би овозможиле селективност или неправична примена на правото.

Како посебен аспект на анализата беа разгледани можните импликации во однос на слободата на изразување и правото на јавно информирање, при што се оцени дека евентуалните недоследности може да се надминат преку доследна примена на праксата на Европскиот суд за човекови права и стандардите предвидени во член 10 од Европската конвенција за човекови права.

Поради ова, овој закон не остава простор за коруптивни ризици, имајќи предвид дека навредата и клеветата се декриминализирани и предмет на граѓанска постапка во која се применуваат унифицирани процесни правила. Потенцијалните несогласувања се однесуваат единствено на толкувањето на рамнотежата меѓу правото на слобода на изразување и заштитата на честа и угледот, што не претставува антикорупциски ризик во смисла на применетата методологија.

Во тој контекст, може да биде целисходно да се прецизираат одредени формулации во делот на ограничувањата при уживањето на правото на слобода на изразување и правото на јавно информирање, имајќи ги предвид основните начела предвидени во член 2 од Законот. Овие недостатоци, сепак, може да се надминат со правилна примена на праксата на Европскиот суд за човекови права во Стразбур, односно примената на стандардите од Европската конвенција за човекови права (член 10).

Оттука, се препорачува континуирано следење на судската пракса во оваа област, особено во поглед на примената на критериумите за јавен интерес, јавна личност и пропорционалност на изречените санкции, со цел да се обезбеди усогласеност со стандардите на Европскиот суд за човекови права и да се спречи непропорционално ограничување на слободата на изразување.