

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ –РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ ЕФИКАСНОСТ НА СУДСТВОТО ВО РЕШАВАЊЕТО НА ПРЕДМЕТИТЕ

---

Од прелиминарните информации и констатирани ризици, обезбедената и анализираната документација, можно е да се постават повеќе суштински цели како предмет за ревизија на успешност од кои произлезе следната генерална цел:

### „Ефикасност на судството во решавањето на предметите“

Од откриените ризици со прелиминарните истражувања се фокусиравме на неколку подрачја и тоа:

- Запазување на временската рамка утврдена со Националната програма за усвојување на правото на Европската унија (НПАА) при усогласување на националната законска регулатива од областа на правосудството со регулативата на Европската унија, како и подобрување на постоечката законска регулатива;
- Влијание на финансиските, материјално - техничките ресурси и човечките капацитети<sup>6</sup> ангажирани во судството врз ефикасноста во решавањето на предметите;
- Анализа на донесените судски одлуки од аспект на нивниот квантитет и квалитет<sup>7</sup> и
- Достапност, примена и влијание на судската практика, законската регулатива и инструментот „медијација“ при решавање на судските предмети.

### Ревизорски наоди

#### 1. Законска регулатива

- 1.1. Од добиените одговори на прашалникот од Министерство за правда, ревизијата констатира дека Владата на Република Македонија со задоцнување од две години, односно во септември 2011 година, по предлог на министерот за правда именува в.д. владин агент. Со именувањето на владиниот агент, треба да се формира Биро за застапување на Република Македонија пред Европскиот суд за човекови права<sup>8</sup>, кое треба да иницира формирање на Меѓуресорска комисија за извршување на одлуките. Согласно одредбите од Законот за извршување на одлуките на Европскиот суд за човекови права<sup>9</sup>,

---

<sup>6</sup> Анализата на човечките капацитети се однесува на кадровската екипираност во судовите и нивното стручно усовршување.

<sup>7</sup> Квантитативната анализа се спроведува преку ориентациониот број на предмети што треба еден судија да ги реши во текот на еден месец, како и преку вкупниот број предмети во работа во еден суд, бројот на решени, нерешени и заостанати предмети. Квалитативната анализа се однесува на вкупниот број обжалени судски предмети и донесените одлуки од повисоките судови со кои може првостепената одлука да се укине, потврди, преиначи.

<sup>8</sup> Извор на податоци: Закон за застапување на Република Македонија пред Европскиот суд на човекови права („Сл. весник на РМ“бр.67/09).

<sup>9</sup> Извор на податоци: Законот за извршување на одлуките на Европскиот суд за човекови права („Сл. весник на РМ“бр.67/09).

**РЕВИЗОРСКИ НАОДИ –РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ  
ЕФИКАСНОСТ НА СУДСТВОТО ВО РЕШАВАЊЕТО НА ПРЕДМЕТИТЕ**

---

Меѓуресорска комисија требала да се формира најдоцна до август 2009 година, но истата се уште не е формирана. Една од задачите на Меѓуресорската комисија е анализа на пресудите од Европскиот суд за човекови права донесени против Република Македонија и утврдување на причините кои довеле до повреда. Доколку повредата произлегува од закон или друг пропис, Меѓуресорската комисија дава предлози за подобрување на законската регулатива во насока на заштита на човековите права. Во отсуство на владин агент, Биро и Меѓуресорска комисија, работата ја вршеле владин агент - државен службеник со звање Државен советник и вработените во Секторот за поддршка на владиниот агент при Министерство за правда. Владиниот агент и вработените во Секторот за поддршка на владиниот агент поради своите ограничени овластувања и недоволната кадровска екипираност не биле во можност да влијаат или пак да учествуваат во процесот на подобрување на законската регулатива за заштита на човековите права. Оваа состојба индиректно може да влијае на ефикасното решавање на предметите од страна на судовите.

### **Препорака**

Одговорните лица во Министерство за правда да ги преземат следните активности :

- Секторот за поддршка на владиниот агент при Министерство за правда да го официјализираат како Биро за застапување на Република Македонија пред Европскиот суд за човекови права и
- Да се отпочне со иницијатива за формирање на Меѓуресорска комисија од страна на Владата на Република Македонија.

## **2. Финансиски, човечки и материјално технички ресурси во судството**

### **Финансиски средства**

2.1. Судскиот буџет претставен во делот „Судска власт“ е составен дел од централниот буџет и ги содржи буџетите на единките корисници: сите судови, Академијата и Судскиот совет. Судскиот буџет претставува годишна процена на приходите и трошоците на единките корисници, што ги утврдува Собранието на Република Македонија.

Со последните измени на Законот за судски буџет, а со цел да се обезбеди независност на судскиот систем е утврдено дека судството ќе добива годишно износ од 0.8% од БДП. При тоа утврдена е динамиката со која ќе се зголемува стапката од 0.5% за 2012; 0.6% за 2013; 0.7% за 2014 и 0.8% за 2015 година.

Добиените одговори на прашалниците од субјектите кои беа опфатени со ревизијата укажуваат дека обезбедените средства на ниво на „Судска

**РЕВИЗОРСКИ НАОДИ –РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ  
ЕФИКАСНОСТ НА СУДСТВОТО ВО РЕШАВАЊЕТО НА ПРЕДМЕТИТЕ**

---

власт“ иако во апсолутен износ имаат благ пораст, сепак во однос на БДП бележат тренд на опаѓање (2009 – 0.43%, 2010 -0.41%, 2011 – 0.38%).

Најголемиот дел од судскиот буџет е наменет за плати на судиите и судската администрација, додека многу мал дел од средствата се за оперативни и капитални трошоци. Од тука и зголемувањето на судскиот буџет е последица на зголемувањето на категоријата 40-Плати и надоместоци, додека буџетот за стоки и услуги се намалува, а со тоа расте и износот на неподмирени обврски<sup>10</sup>. Обврските спрема добавувачите во 2010 година достигнуваат износ од 133.329 илјади денари<sup>11</sup>, при што во однос на 2009 година (63.080 илјади денари) нивниот износ е двојно поголем. Во Прилог број 2 составен дел на извештајот прикажан е табеларен преглед на процентуалното учество на реализираните средства стоки и услуги во однос на вкупно реализираните средства во 2009 и 2010 година, додека во Прилог број 3 прикажан е табеларен преглед за процентуално учество на обврските по основ на стоки и услуги во однос на реализираните средства за стоки и услуги во 2009 и 2010 година.

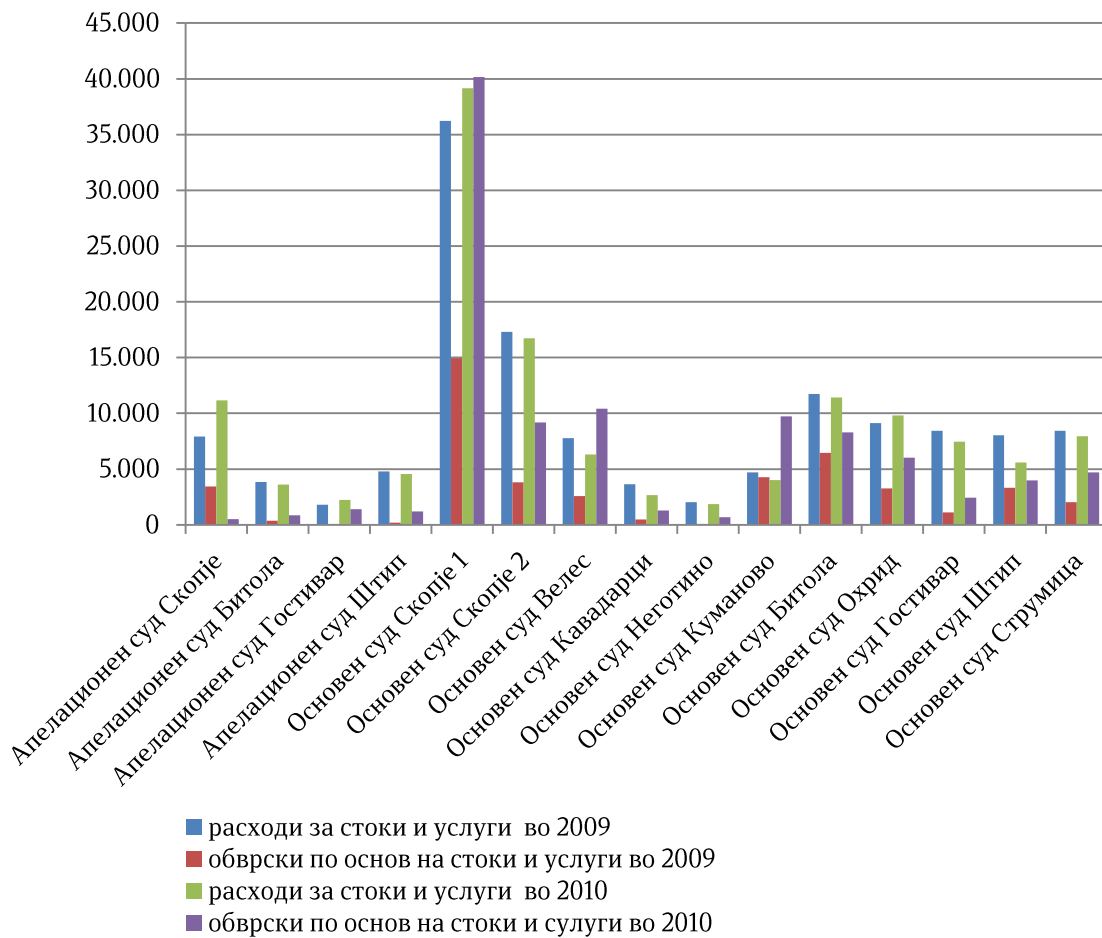
Ако се анализира структурата на неподмирени обврски во судовите, се доаѓа до констатација дека драстично растат обврските по основ на договорни услуги, комунални услуги, комуникација и транспорт и ситен инвентар, алат и други материјали за поправка. Ненавремено подмирување на обврските за адвокати, судски вештачења и поротници, како и за набавка на материјали, пред се на тонери и хартија, може да доведе до продолжување на временскиот рок за завршување на судските предмети. Кон оваа се надоврзува и фактот што во голем број случаи судовите се сместени во градежни објекти, во кои делат простории со други државни органи (Јавно обвинителство, Државно правобранителство), при што заедничките трошоци за одржување и користење на објектот најчесто паѓаат на товар на судовите. Судовите со Јавното обвинителство на Република Македонија немаат склучено договор за учество во заеднички трошоци, додека Државното правобранителство делумно партиципира во комуналните трошоци.

---

<sup>10</sup> Капиталните инвестиции за сметка на судовите се плаќаат од буџетската сметка на Судски совет на Република Македонија.

<sup>11</sup> Извор на податоци : Податоците се добиени од Судски буџетски совет.

**РЕВИЗОРСКИ НАОДИ –РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ  
ЕФИКАСНОСТ НА СУДСТВОТО ВО РЕШАВАЊЕТО НА ПРЕДМЕТИТЕ**



**Приказ на реализираните средства за стоки и услуги и  
обврските по основ на стоки во 2009 и 2010 година**

Во 2011 година започната е реализација на проект чија основна цел е изнаоѓање на методологија за одредување цена на чинење на судски предмет. Преку овој проект се настојува да се постигне пообјективен износ на судски буџет и поправична распределба на средствата по единки корисници. Според информациите добиени од единките корисници, досегашната распределба на средствата во најголем дел се вршела врз основа на компаративна анализа на трошоците од претходните години. Судскиот буџетски совет во одговорите од својот прашалник наведе уште неколку критериуми за распределба на средствата како: бројот на судии, надлежност на судот, број на предмети по судови, утврдените приоритети во стратешкиот план на судската власт, обврски од претходните години и сл., но не и дека се прави анализа за структурата на предметите, бидејќи за различни видови на предмети потребен е различен обем на финансиски средства. Во Прилог број 4 составен дел на извештајот прикажан е табеларен преглед на распределбата на средствата по судови во 2010 година.

**РЕВИЗОРСКИ НАОДИ –РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ  
ЕФИКАСНОСТ НА СУДСТВОТО ВО РЕШАВАЊЕТО НА ПРЕДМЕТИТЕ**

---

Со ревизијата не се обезбедија доволни докази со кои ќе се потврди дека одобрените средства за судскиот буџет се соодветни и рамномерно распределени по единки корисници согласно реалните потреби за нивно нормално функционирање.

Во делот на финансирањето треба да се има предвид дека од 2011 година на сметките на основниот буџет – 631 на судовите остварени се приходи по основ на паушали, закупнини, надомест од штети и сл. кои ќе бидат планирани во буџетот за 2012 година и истите ќе може да се користат од страна на судовите.

Од спроведените интервјуа, како можен дополнителен извор на приходи се спомна и приливот на средства од изготвување и издавање потврди за неосудуваност на физичко лице и потврди за неизречена мерка на безбедност – забрана за вршење на дејност, професија или должност од страна на судовите. За изготвувањето на овие потврди, судовите имаат реални трошоци (материјални и човечки ресурси), поради што имаат потреба од нивно надоместување, што во моментот не е случај, бидејќи средствата кои се плаќаат за оваа услуга, согласно законската регулатива<sup>12</sup>, претставуваат приходи на Буџетот на Република Македонија. Ако се има предвид дека постои тренд на зголемување на неизмирените обврски на судовите, како можно решение за ублажување на состојбата се наметна идејата за промена на законската регулатива со што дел од овие средства би претставувале приход на судовите.

2.2. Од одговорите на прашалниците констатирани се отстапувања во примената на одредбите од Законот за судски буџет и тоа:

- Во 2009 и 2010 година констатирано е задоцнување во делот на доставување на буџетскиот циркулар до единките корисници, поради што судовите пополнетиот циркулар не го вратиле до 1-ви јуни тековната година (член 14). Причина за оваа состојба е неусогласеност на временската рамка за изготвување и доставување на буџетскиот циркулар утврдени со Законот за судски буџет и Законот за буџетите, односно обврската за доставување на буџетскиот циркулар од страна на Министерство за финансии до буџетските корисници е најдоцна до 15 јуни;
- Во буџетскиот циркулар не се содржани индикативните вкупни трошоци за корисниците во чии рамки треба да биде изготвена процената по видови (член 13);
- Основните судови, како единки корисници, најдоцна до 15 мај 2011 година не извршиле усогласувања поврзани со трошоците по ставки и подставки, расходи за вработување, износи на обврски и инвестиции за 2012 година на ниво на апелационото подрачје (член 14);

---

<sup>12</sup> Извор на податоци: Закон за судски такси

**РЕВИЗОРСКИ НАОДИ –РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ  
ЕФИКАСНОСТ НА СУДСТВОТО ВО РЕШАВАЊЕТО НА ПРЕДМЕТИТЕ**

---

- Судскиот буџетски совет во рамките на судскиот буџет за 2011 година не утврдил средства за непредвидени случаи како постојна и тековна резерва во износ не повисок од 2% од тековните расходи на судскиот буџет, а кои треба да се наменети за покривање на расходи во случаи на виша сила, елементарни непогоди и други активности кои во текот на подготовката на буџетот за судска власт не можеле да бидат предвидени. Наведената состојба не е во согласност со членот 4 од Законот за судски буџет и го зголемува ризикот од ненавремено решавање на судските предмети кои не би можеле да бидат однапред предвидени, но реално можат да се случат во даден момент, а за чие решавање се потребни големи финансиски средства;
- На ниво на „Судска власт“ за буџетот во 2011 година не се распределуваат најмалку 2,5% од средствата за стручно усовршување на судиите, судските службеници, државните службеници, судската полиција и другите вработени во судовите и
- Не е обезбедена имплементација на законската одредба според која Судскиот буџетски совет има надлежност за централизирано спроведување на постапки за јавни набавки за единките корисници.

Од спроведените анализи на одговорените прашалници, се наметна потребата од измена на Законот за судски буџет, која се однесува на воведување обврска за усогласување на единките корисници со Судскиот буџетски совет пред одобрување на буџетските средства, како и доставување извештај од Судски буџетски совет за причините во случај кога не е постигната согласност. Со воведување на овие измени би се остварила позначајна комуникација меѓу Судскиот буџетски совет и судовите за нивните реални потреби од средства.

### **Препорака**

Со цел обезбедување на пообјективен износ на судски буџет, поправична распределба на средствата по единки корисници и изнаоѓање начин на справување со обврските, потребно е:

- Да се обезбеди буџет кој ќе се базира на реалните потреби за нормално функционирање на судовите и плаќање на неподмирените обврски;
- Одговорните лица да ја разгледаат можноста и преземат мерки за измена на законската регулатива во насока на остварување дополнителни приходи од услугите кои ги даваат судовите;
- При распределба на средствата покрај постојните критериуми да се земе во предвид и структурата на предметите во судовите;
- Во процесот на буџетирање да се обезбеди: буџетскиот циркулар да ги содржи и индикативните трошоци по корисници, вршење усогласување на ниво на апелационо подрачје, обезбедување на средства за постојана и тековна резерва, како и за стручно усовршување и

- Законските застапници на судовите, кои се сместени во иста зграда со други државни органи, да склучат договори за меѓусебна поделба на заедничките трошоци.

### **Кадровска екипираност во судовите**

2.3. Судовите во Република Македонија ја имаат следната организациона структура:

- Претседател на судот
- Заменик претседател на судот
- Судии
- Судска служба
  - Раководни судски службеници: судски администратор, самостоен судски советник, раководител на служба, раководител на судски оддел, раководител на судско одделение и раководител на одделение;
  - Стручни судски службеници: судски советник (виш судски советник и советник), судски соработник (виш судски соработник, судски соработник и помлад соработник), советник, соработник и помлад соработник;
  - Административно – технички службеници: судски референт (самостоен, виш, судски референт, и помлад), самостоен референт, референт и помлад референт;
  - Вработени согласно законот за работни односи: возач, телефонски оператор, технички секретар и сл.;
  - Судска полиција: командир на судска полиција, заменик командир и полицаец.

При анализа на непополнетите работни места определени во актите за систематизација и организација на судовите во сите судови забележан е недостаток на раководни судски службеници, а потоа и на стручни судски службеници. Кај најголем број судови опфатени со ревизијата постои по еден раководен судски службеник, а во два суда воопшто не се пополнети овие работни места. Исто така, постојат судови во кои нема формирано служби за информатика и за следење на судската пракса како посебни организациони единици или доколку се формирани не се доволно екипирани, што не е во согласност со одредбите во Законот за судовите, односно Судскиот деловник. Потребата од служба за информатика е особено зголемена со воведувањето и функционирањето на Автоматизиран компјутерски систем за управување со судските предмети (АКМИС). Во Прилог број 5 составен дел на извештајот прикажан е табеларен преглед на бројот на систематизирани и пополнети работни места во службата за информатика по судови.

Од спроведените интервјуа во текот на ревизијата, сите субјекти ја наведоа потребата од тим за поддршка на судијата. Според лицата со

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ –РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ ЕФИКАСНОСТ НА СУДСТВОТО ВО РЕШАВАЊЕТО НА ПРЕДМЕТИТЕ

---

кои се водеа разговори, овој тим е многу значаен за судската ефикасност и во оптимални услови би требало да се состои од најмалку еден стручен судски службеник, еден административно технички службеник и дактилограф. Но, во пракса најчесто се случува еден стручен судски службеник да опслужува двајца, тројца или повеќе судии.

Недоволна кадровска екипираност во судовите има и во областите кои не се директно вклучени во судиската функција, но современите текови на функционирање на институциите ги наметнуваат како потреба. Ова се однесува на следните области:

- буџетирање;
- односи со јавност;
- човечки ресурси;
- јавна внатрешна финансиска контрола;
- стратешко планирање и сл.

Имајќи ја во предвид опишаната состојба како и фактот дека во наредните три години се очекува зголемен број на судии и судски службеници да го остварат своето право за пензионирање (72 судии и 97 судски службеници<sup>13</sup>), постои ризик за ефикасното и навременото совладување на тековниот прилив на предмети во судот и зголемен заостаток на судски предмети.

Покрај бројноста на судиите и судските службеници за ефикасноста на судовите важна е и нивната стручна оспособеност. Во делот на стручното усовршување на вработените во судот, одговорните лица одговорија дека, освен обуките спроведени од Академијата за обука на судии и јавни обвинители наменети за судиите, многу ретко се врши стручно усовршување на судската служба. Поради тоа во судовите не се пополнува СС-3 Образец<sup>14</sup> кој содржи податоци за стручно и професионално усовршување на судски службеници, што предизвикува Регистарот на судски службеници кој го води стручната служба на Судскиот буџет да не е целосен и ажурен. Како основни причини за отсуството на обуки за судската служба се наведува ограничениот буџет и недоволниот број на вработени со кој располага Академијата.

Континуираната обука наменета за стручно усовршување на стручните служби согласно член 69 од Законот за Академија на судии и јавните обвинители е определена како доброволна, за разлика од континуираната обука за стручно усовршување на судиите, која е задолжителна. Оваа законска одредба не е во согласност со член 29-а од Законот за судска служба, според кои судските службеници имаат

---

<sup>13</sup> Извор на податоци: субјектите опфатени со ревизијата на успешност.

<sup>14</sup> Извор на податоци: Правилник за формата и содржината на обрасците за евидентирање на податоците на судските службеници, како и начинот на нивното користење (Сл.весник на РМ бр. 70/09).



право и должност стручно да се оспособуваат и усовршуваат. Оваа состојба може да влијае на бавно стекнување и унапредување на знаењата потребни за квалитетна поддршка и помош на судиите во нивната секојдневна работа и врз ефикасно спроведување на законите од областа на правосудството.

Утврдените состојби со ревизијата укажуваат дека во судовите постојат ограничени и несоодветни човечки ресурси, а запоставената обука на судската служба, може да влијае на ефикасноста на судовите во решавањето на предметите и на јавното мислење за судовите.

### **Препорака**

Одговорните лица во Судски совет во соработка со другите надлежни органи да преземат активности:

- Во идниот период да се направат напори за пополнување на дефицитарните работни места со цел да се постигнат оптимални работни услови и тоа: соодветен тим за поддршка на судиите, пополнување на работните места раководни и стручните судски службеници, екипирање на службите за информатика и следење на судската пракса, како и екипирање во областите кои не се директно вклучени во судската функција и
- Да се спроведе задолжителна континуирана обука за судската служба со цел да се обезбеди квалитетна поддршка и помош на судиите во нивната секојдневна работа.

2.4. Согласно Законските одредби дискреционо право на судијата е да одреди кои поротници, вештаци и преведувачи ќе бидат вклучени во судската постапка. Постојната законска регулатива го регулира начинот на стекнување на звањето овластен судски преведувач, вештак и поротник, за дел од нив (вештаци и поротници) го регулира и надоместокот за извршената работа, но за ниту едни од нив не го регулира начинот на нивен избор односно ангажираност од страна на судот. Во Прилог број 6 прикажан е бројот на ангажирани поротници, вештаци и преведувачи во 2010 година во однос на вкупно регистрирани за подрачјето на судот, кои податоци се добиени од одговорените прашалници.

Од страна на законските застапници на судовите, како причина за ангажирање на едни исти поротници се наведува тоа што сите поротници не се јавуваат на судската покана. На списокот на судски поротници има лица од различни професии и возраст и дел од нив не се во можност да доаѓаат на закажаните рочишта. Фактот што еден судски процес мора да се заврши со една иста порота, влијае на судиите да се обраќаат до оние поротници кои редовно се јавуваат на судските покани.

При ангажирање на вештаци од страна на судот, судиите најчесто се обраќаат до оние вештаци<sup>15</sup> со кои претходно соработувале, односно кои се веќе докажани во својата област.

Потребата од судски преведувачи во судовите е мала, дури и незначителна, освен потребата од преведувачи на албански јазик.

Оваа состојба укажува на отсуство на законски или подзаконски акт во кои јасно ќе бидат дефинирани критериуми со кои ќе се овозможи објективен избор и можност за поголема ангажираност на сите регистрирани поротници, вештаци и преведувачи. Непостоење на законски и подзаконски акти за регулирање на оваа материја претставува ризик од можен субјективизам при нивниот избор и при донесувањето на судската одлука.

### **Препорака**

Законските застапници на судовите да преземат активности за информирање на одговорните лица во Министерство за правда за горенаведената состојба со цел разгледување на потребата од изнаоѓање законско или подзаконско решение за пообјективен избор и поголемо ангажирање на сите регистрирани поротници, вештаци и преведувачи, како и воведување на можност за отстранување на оние лица кои во повеќе наврати одбиле ангажман.

### **Материјално - техничките услови за работа во судството**

- 2.5. Во текот на ревизијата Министерство за правда не информира за преземените активности за подобрување на судската инфраструктура и зајакнување на судските капацитети за имплементација на реформите во судството во насока на подобрување на судската ефикасност и деловната клима. Во рамките на Проектот за Правна и правосудна имплементација и институционална поддршка (дел од заемот од Светска Банка), целосно е завршено реновирањето и опремувањето на 11 судски згради, 180 судски кабинети и канцеларии за судска администрација, 55 судници, 5 претседателски кабинети, 4 конференциски сали и 4 библиотеки, отворени се 7 современи архиви, обновени се 3 фасади на судски згради, извршена е комплетна замена на прозорци на 7 судски згради, извршена е санација на кров во 2 судски згради, изградени се 7 простории за приведени лица, извршено е реновирање на санитарни јазли, хидротехничките и противпожарни инсталации во неколку суда, изведба на лифтови и др. Исто така, во

---

<sup>15</sup> Со измените на Законот за парнична постапка (Сл. весник на Р. Македонија 116/2010), кои важат од септември 2011 година, определено е во случај на потреба од супер вештачење, истото да го определи претседателот на советот или судијата поединец по електронски пат со примена на правилото на случаен избор од регистарот на вештаци, во присуство на двете странки.

**РЕВИЗОРСКИ НАОДИ –РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ  
ЕФИКАСНОСТ НА СУДСТВОТО ВО РЕШАВАЊЕТО НА ПРЕДМЕТИТЕ**

---

рамките на втората компонента на проектот, од 28.05.2010 година започната е изградбата на нова судска зграда Кривичен суд Скопје.

Од извршените интервјуа со одговорните лица во судовите кои беа опфатени со ревизијата и анализа на пополнетите прашалници, дојдовме до сознание дека покрај многубројните спроведени капитални инвестиции, сепак дел од судовите располагаат со несоодветни: простории за работа (канцеларии за судии и судски службеници, сали за состаноци и судници), помошни простории (архива), техничка и друга опрема (компјутери, печатари, скенери, систем за ладење и возила). Во Прилог број 7 составен дел на извештајот прикажан е табеларен преглед на одговорите од судовите за нивната материјално - техничката опременост.

Во Академијата има недостаток од сали за предавање, поради што вработените се принудени да изнаоѓаат алтернативни решенија. Во еден апелационен суд постои недостаток на соодветна систем сала каде е сместен софтверот кој го поддржува АКМИС-от, која треба да биде посебно опремена со систем за ладење. Иако опременоста со персонални сметачи е на високо ниво, поголем дел од нив се застарени (5-10 години), со послаба конфигурација и технички перформанси што секако го забавува целиот судски процес. Во повеќе судови како слабост ја истакнаа и новата компјутерска опрема од аспект на нејзините технички карактеристики, кои се потребни да го поддржат функционирањето на АКМИС-от. Со воведувањето на АКМИС-от судството е чекор напред, но примената на АКМИС многу зависи од добрата опременост со информатичка технологија. Судовите не располагаат со преносни компјутери и печатари кои како потреба се јавуваат кога се спроведува увид на лице место. Исто така, постои потреба од опрема за заштита на сведоци. Дополнителен проблем претставува возниот парк, за кој раководните лица информираа дека е во мал број, застарен и во повеќе случаи неупотреблив.

Кон постојната состојба со просторот и опремата со кои располагаат судовите се надоврзува и тековната рецесија и контролните активности (антикризни мерки) во однос на капиталните вложувања.

Од друга страна, судовите располагаат со опрема за тонско снимање и постојат судници опремени за таков начин на судење, но истите не се користат. Во судовите ја истакнаа потребата од спроведување на квалитетна обука од стручно оспособени лица за користење на опремата за тонско снимање. Во исто време укажаа дека со користење на тонски записи ќе се забави судската постапка поради дополнителен ангажман на судиите и судската служба. Во тек е изготвување на нов Судски деловник во кој подетално ќе биде наведено како треба да се изготвуваат и користат тонските записи во насока на скратување на времетраењето на судското рочиште .

### Препорака

Одговорното лице во Министерство за правда во соработка со законските застапници на судовите и другите субјекти во судскиот систем да направат напори за натамошно подобрување на целокупната состојба на судството во однос на неговата материјално – техничка опременост. Преку анализа и одредување на приоритети одобрените буџетски средства да се користат на таков начин како би се постигнала подобра опременост, со цел скратување на времетраењето на постапката и зголемување на ефикасноста на судовите во решавањето на предметите.

- 2.6. Добиените одговори од страна на субјектите опфатени со ревизијата на успешност укажуваат дека, најбитните и најчестите причини за одолжување на судските постапки се: неуредната достава на пошта и застој во доставувањето на лица, податоци, списи, акти и исправи од државните органи и други правни лица на судското рочиште односно при решавање на претходно прашање поврзано со судската постапка.

Доставата на пошта во судовите е еден од најголемите проблеми кој влијае на одложување на постапките и продолжување на нивното времетраење. Доставата која најчесто се врши од избраниот економски оператор кој ја врши таа дејност е многу поскапа и понесигурна од доставата преку доставувачи, вработени во судот. Како основна причина за неуредната достава е наведена стручна оспособеност на доставувачите вработени кај економскиот оператор кој ја врши таа дејност, која не е во согласност со роковите и начинот дефинирани во Законот за парнична постапка. Исто така, недоволен е и бројот на вработени судски доставувачи, истите не се соодветно опремени за извршување на својата задача, а при доставата имаат проблеми со необележаните и ненумерирани улици и објекти. Несигурната достава не овозможува точно планирање на судењата во текот на еден ден, односно голем број на закажани рочишта не се одржуваат.

Во текот на ревизијата утврдено е дека во неколку судови од вкупно испитуваните воспоставена е пракса плаќањата кон економскиот оператор надлежен за достава на пошта да се врши само за уредно извршената достава, по спроведено меѓусебно усогласување.

Во измената на Законот за парнична постапка воведена е електронска достава на судска пошта, со цел да се овозможи уредна и навремена достава на поштата. Во пракса истата се уште не функционира. Се одржуваат редовни средби и консултации меѓу судовите на оваа тема со цел да се изнајде најдобар начин како истата да се применува. Во тек е изготвување на нов Судски деловник, во кој ќе се регулира начинот на електронска достава.

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ –РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ ЕФИКАСНОСТ НА СУДСТВОТО ВО РЕШАВАЊЕТО НА ПРЕДМЕТИТЕ

---

Покрај доставата на судските писмена, како причина за одолжување на судската постапка претставува и недоволната соработка со другите државни органи и институции и други правни лица. Судовите укажуваат на појава на ненавремено постапување по барањата од судовите и доставување на лица и потребни податоци, списи, акти и исправи што влијае на одолжување на судската постапка. Овде пред се се мисли на податоци за извршени вештачења од правните субјекти задолжени за вештачење, достава на лица од казнено поправните домови, отсуство на претставници од Јавно обвинителство на рочишта и др. Причина за ненавремената достава на вештачења се неподмирните обврски на судовите кон правните субјекти задолжени за вештачење. Како причини за ненавремена достава на лица од казнено поправните домови на судските рочишта се наведени недостатокот на превозни средства или нафтени деривати за возилата.

### Препорака

Законските застапници на судовите, во насока на подобрување на доставата на судски писмена и отстранување на застојот во доставувањето на лица, податоци, списи, акти и исправи, да ги преземат следните активности :

- да се обезбеди начинот и роковите на достава на судските писмена од страна на АД Македонска Пошта, да се извршува согласно одредбите од Законот за парнична постапка и во таа насока да се организираат обуки на доставувачите;
- во сите судови да се воспостави пракса плаќањата кон АД Македонска Пошта да се вршат само за уредно извршена достава;
- да се направат напори за обезбедување на соодветна опрема и превозни средства за доставувачите вработени во судовите со цел навремена и побрза достава;
- да се имплементира електронската достава, како можен начин на уредна достава и
- да се склучат спогодби за соработка со сите институции<sup>16</sup> со кои судовите соработуваат и од кои зависи навременото одржувањето на судските рочишта.

### Квантитет и квалитет на судските одлуки

3.1. Ориентациониот број на предмети кои треба еден судија да ги реши во текот на еден месец е определен врз основа на изнаоѓање на стандардно просечно време потребно на судијата за решавање на определен вид на предмет. Со последните измени на Законот за судски совет утврдено е ориентациониот број на предмети што треба да ги реши судијата месечно во основните, апелационите, Управниот суд, Вишиот управен

---

<sup>16</sup> Казнено поправните домови, Министерство за внатрешни работи, Централен регистар, Јавно обвинителство на Република Македонија и др.

**РЕВИЗОРСКИ НАОДИ –РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ  
ЕФИКАСНОСТ НА СУДСТВОТО ВО РЕШАВАЊЕТО НА ПРЕДМЕТИТЕ**

---

суд и Врховниот суд на Република Македонија да се определува според правната област, сложеноста на материјата во која спаѓа предметот и видот на судовите според нивната надлежност. Врз основа на законските измени Судскиот совет во декември 2010 година донел Одлука бр. 07-1988/1 за ориентациониот број на предмети за 2011 година, а потоа во март 2011 година и Правилник за методологијата за утврдување на сложеност на предметите по материја по кои постапуваат судовите во Република Македонија. Со овој правилник е почитувана законската одредба за регулирање на оваа материја, но сепак ревизијата не обезбеди доволни и квалитетни докази кои ќе укажат на постоење на јасни критериуми врз основа на кои е определен ориентациониот број на предмети кои треба еден судија да ги реши во текот на еден месец. Овој правилник претставува добра основа за воспоставување прецизна методологија за определување на нормите, но и понатаму останува нејасен начинот на кој е дефиниран ориентациониот број на предмети. При одредување на ориентациониот број на предмети не е земено во предвид реалното време потребно да се реши некој предмет, како и ресурсите и тимот кои му се на располагање на судијата за да донесе квалитетна одлука.

**Препорака**

Надлежните органи при дефинирање на ориентациониот број на предмети што треба да ги реши судијата месечно и донесување на Одлуката за нивниот број за тековната година да ги земе во предвид и ресурсите и тимот со кои располага судијата со цел да се изнајде реално време потребно да се реши некој предмет и носење на квалитетни судски одлуки.

- 3.2. Од извршената квантитативната анализа на решени предмети во 2009 и 2010 година, кај сите субјектите опфатени со ревизијата на успешност се забележува зголемување на бројот на решени предмети во однос на вкупниот број на предмети во работа (Прилог број 8). Овој напредок се должи на низа постигнати резултати од судските реформи, а пред се имплементација и примена на АКМИС, воведување на ориентациониот број на предмети што треба да ги реши судијата месечно, спроведување на континуирани обуки на судиите и извршено усогласување на законите од областа на судството со истите кои се применуваат во Европската унија.

Во Прилог број 9 составен дел на извештајот претставена е анализа на квалитетот на судските одлуки во 2010 година, од аспект на процентуалната застапеност на укинати и преиначени судски одлуки во вкупниот број на обжалени судски одлуки од страна на повисоките судови. Според анализата во субјектите опфатени со ревизијата на успешност, иако бројот на потврдени одлуки е голем, сепак не е за

занемарување и бројот на укинати и преиначени судски одлуки од страна на повисоките судови.

Добро планирање на ресурсите (финансиски, материјално – технички и кадровски), нивна распределба, достапност на судската практика, обука на судската служба се клучни фактори кои влијаат на донесување на квалитетни судски одлуки, функционирање на судот и постигнување негова поголема ефикасност.

### **Примена на судската практика и инструментот „медијација„**

4.1. Од извршената анализа на одредбите од Законот за судови, Деловникот за работа на Врховниот суд на Република Македонија и Судскиот деловник<sup>17</sup> се увиде дека законодавецот се определил да ја следи судската практика и изврши нејзино евидентирање, но не презел конкретни активности за прецизно да ја регулира оваа област. Врховниот суд нема изготвено акти за воедначено и континуирано следење и евидентирање на судската практика. Кон ова се надоврзува и фактот што функционирањето на Секторот за евиденција на судската практика и едукација при Центарот за информатика во Врховен суд е определено да започне кога ќе се обезбедат материјално – технички и кадровски услови за негова работа, без при тоа да се прецизира краен рок. Во судовите недостасува служба за следење на судска практика и нема воспоставено пишани процедури за водена судска практика, процедура за размена на податоци и анализа за водена судска практика. Следењето на судската практика се сведува на разговори на седници организирани по оддели во рамките на судот, одржување на состаноци на ниво на апелациони судови со цел разрешување на правни и судски дилеми и доставување на усвоените заклучоци до основните судови. Законска обврска на судовите е да ги објавуваат донесените одлуки од страна на судот на својата web страна.

Несоодветното следење на судската практика претставува ризик од носење на нееднообразни одлуки од страна на судиите, што може да доведе до зголемен број на обжалени одлуки, а со тоа зголемен обем на работа на судот и зголемени трошоци, како за странките, така и за судот. На основните судови не им е дадено практично решение за увид во судската практика со цел да добијат поддршка во решавањето или толкувањето на одредени правни или стручни сомнежи кои ги имале во однос на конкретен случај, со што би биле поефикасни при носењето на одлуката. Исто така, донесувањето на нееднообразни одлуки за ист вид на предмети, влијае врз довербата на јавноста во правосудниот систем на Република Македонија и го нарушува неговиот углед.

---

<sup>17</sup> Извор на податоци: Законот за судови (Сл.весник на РМ бр. 58/06, 62/06, 35/08, 150/10), Деловникот за работа на Врховниот суд на Република Македонија (Сл.весник на РМ бр. 13/98, 21/09) и Судскиот деловник (Сл.весник на РМ бр. 71/07, 157/09).

**Препорака**

Законските застапници на Врховен суд на Република Македонија, апелационите и основните судови да преземат активности за формирање служби за следење на судската практика и да пропишат политики за начинот на водење судска практика, размена на податоци, анализа, евиденција на судската практика и да обезбеди нивна целосна имплементација.

- 4.2. Врховниот суд изготвува годишен извештај кој претставува спојување на индивидуалните извештаи од судовите и дава глобална слика за бројот на примени предмети, решени и доколку има жалби колку од одлуките се потврдени, укинати, преиначени или отфрлени. Доставените податоци од различни судови не секогаш се унифицирани и постојат нелогичности во бројките. Во зависност од тоа дали судот се справил со приливот на предмети во годината од страна на Врховен суд оценет е како „ефикасен“ или „неефикасен“, при тоа не водејќи грижа за обемот и тежината на предметот, бројот на судии и сл. Врховниот суд и апелационите судови не прават споредба и анализа на причините за разликите во остварените резултати од страна на судовите, причините за укинување/преиначување на одлуките, најчестите грешки на судиите, како и начин на справување со истите и сл.

Ревизијата смета за потребно да истакне дека, одговорните лица во судовите предмет на ревизијата, не информираа дека на последната средба со одговорните лица во Врховен суд разговарано е и донесен е заклучок, сите судови да доставуваат исти унифицирани годишни извештаи кои ќе ги изготвуваат со помош на програмот АКМИС.

**Препорака**

Законските застапници на Врховен суд на Република Македонија, апелационите и основните судови да преземат активности за изнаоѓање на унифициран квантитативен и квалитативен начин на информирање за работата на судовите, што ќе претставува основа за длабинската анализа која покрај податоци за совладаниот број на заостанати и новопримени предмети ќе вклучува и:

- изнаоѓање на причините за различно постигнатите резултати од страна на судовите,
- утврдување на причините за укинување/преиначување на судските одлуки,
- анализа на најчестите грешки на судиите и начинот на справување со нив и сл.

Горенаведените анализи ќе овозможат утврдување на критичните области во судството и изнаоѓање на решенија со цел постигнување на поефикасен судски систем.



4.3. Медијација е начин на решавање на спорови во кој страните спорниот однос настојуваат да го решат на мирен начин со помош на еден или повеќе медијатори, кои на страните им помагаат да постигнат заедничко прифатливо решение. Ова е посебен вид на постапка која по својот карактер е доброволна, ефикасна, брза и евтина.

Имајќи ги во предвид предностите на медијацијата, Министерството за правда има преземено мерки и чекори за донесување на Законот за медијација<sup>18</sup> и негова измена и дополнување, промовирање и реализирање на медијацијата и формирање на Комората на медијатори на Република Македонија и нејзините органи. Притоа, Законот за медијација претставува модел за решавање на одделни спорови како и олеснување на судството од натрупување со предмети, додека измените и дополнувањата се однесуваат на проширување на примената на медијацијата во кривични и семејни спорови, намалување на времето на постапката за медијација и спроведување на обуката за медијатори од страна на Министерството за правда. Измените на Законот се во насока на поголема усогласеност на постапката за медијација со одредбите на Законот за парничната постапка, во однос на упатувањето на странките од страна на судот во текот на првостепената постапка, спорот да го решат по пат на медијација. Во таа насока, подготвен е Прирачник за судиите и јавните обвинители, за препознавање на предмети погодни за медијација.

Од одговорите на прашалниците, интернет истражувањата, анализи од разни автори и анализата на извештаите од Министерството за правда и законската регулатива од оваа област, ревизијата утврди дека, и покрај напорите, мерките и активностите кои се преземени за заживување на медијацијата како ефикасен метод за решавање на одредени спорови во Република Македонија, медијацијата се уште не е доволно заживеана и се применува многу малку. Во три суда од вкупно испитуваните со ревизијата се изготвува судска покана на која е наведена информација за можноста судскиот спор да се реши со примена на медијација, при што единствено во ОС Скопје II на „медијација, упатени се 25 предмети, од кои успешно се завршени 9 предмети, односно постигната е спогодба, а 16 предмети се неуспешни.

Причините за оваа состојба се многубројни, но најголемо влијание врз недоволната примена имаат:

- Се до измените на Законот за парничната постапка<sup>19</sup> во септември 2010 година не постоеше законска одредба за задолжително информирање и можност за упатување на странките, од страна на првостепениот суд за решавање на споровите во првостепената

---

<sup>18</sup> Извор на податоци: Закон за медијација (Сл.весник на РМ бр. 60/06, 22/07, 114/09, 138/09).

<sup>19</sup> Извор на податоци: Закон за парничната постапка (Сл.весник на РМ бр.79/05, 110/08, 83/09 и 116/2010).

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ –РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ ЕФИКАСНОСТ НА СУДСТВОТО ВО РЕШАВАЊЕТО НА ПРЕДМЕТИТЕ

---

постапка со примена на медијација, како постапка која би претходела на судското решавање на споровите;

- Недоверба на граѓаните за негова примена;
- Ефектот на изгубена добивка кај адвокатите;
- Ненавремено донесување на подзаконските акти од страна на Министерството за правда: Правилник за постапката на спроведување на обука на медијатори и Тарифник за награда и надоместок на трошоците на медијаторите. Овие акти се донесени во февруари 2011 година, наместо во ноември 2009 година;
- Во 2010 година Министерството за правда нема организирано најмалку два пати годишно обуки за медијатори, што не е во согласност со одредбата од член 7 од Законот за медијација. Оваа законска обврска во 2011 година е испочитувана.
- Судското одолжување на споровите од страна на должниците, заради нивно застарување и др.

Наведеното ја упатува ревизијата на заклучок дека постои недоволна информираност, промовираност, достапност и употреба на инструментот „медијација“, како средство за намалување на бројот на судските постапки, заштеда на трошоци и зголемување на ефикасноста на судството во целина.

### **Препорака**

Во функција на зголемување на ефикасноста на судовите во решавањето на предметите, а поврзано со примената на инструментот „медијација“ даваме препорака:

- доследна примена на законските одредби во насока на упатување на странките од страна на судот во текот на првостепената постапка, спорот да го решат по пат на медијација, во сите случаи каде тоа е можно;
- преземање активности за поголемо информирање и промовирање на предностите од примената на медијацијата, со цел зголемување на довербата кај граѓаните.

### **Нагласување на прашања за неизвесност**

5.1. Својата европска агенда Република Македонија ја дефинира преку НПАА (National Programme for Adoption of the Acquis Communautaire) и други клучни документи. НПАА е националната рамка и има формат на среднорочен план на активности кои Република Македонија треба да ги исполни со дефинирање на: одредена динамика на усвојување на правото на Европската унија, стратегиски насоки, политики, реформи, структури, ресурси и рокови.

Поаѓајќи од утврдените стратешки приоритети на Владата на Република Македонија, утврдени со Одлука на Влада на Република

**РЕВИЗОРСКИ НАОДИ –РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ  
ЕФИКАСНОСТ НА СУДСТВОТО ВО РЕШАВАЊЕТО НА ПРЕДМЕТИТЕ**

---

Македонија број 19-2290/1 од 26.06.2007 година<sup>20</sup>, Министерството за правда има изготвено стратешки план за периодот 2008-2010 година, кој претставува континуирано продолжување на реформските процеси во областите за кои е надлежно Министерството. Во Стратешкиот план утврдени се стратешки цели и приоритети на Министерството, програми, активности, потребни ресурси и финансиски средства за нивна реализација, како и очекувани резултати. Главна мисија на Министерството за правда, како орган на државната управа е да обезбеди еднакви можности на граѓаните на Република Македонија во остварување и заштита на своите права и слободи преку постоење на ефикасен правен систем, во услови на владеење на правото и правната сигурност. Една од неговите главни улоги е усогласување на националното законодавство со правото на Европската Унија, односно, изготвување и предлагање на закони и други прописи од областите што ги покрива со својата надлежност, како и спроведување и следење на спроведувањето на прописите за да се оцени дали прописите ги остваруваат очекуваните резултати.

Од добиените одговори на прашалникот од Министерство за правда, интернет истражувањата, анализите на извештаите од Министерството за правда и извршените ревизии на НПАА во 2009, 2010 и 2011 година, констатирани се помали пречекорувања на временските рокови при донесување на неколку закони кои имаат влијание врз остварување на утврдените стратешки цели на Министерството за правда. Сепак законските акти се донесени и натамошните активности на Министерството за правда се во насока на следење на нивната имплементација.

---

<sup>20</sup> Извор на податоци: Одлуката на Владата на Република Македонија број 19-2290/1 од 26.06.2007 година („Сл. весник на РМ“бр.82/07).