ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
STATE AUDIT OFFICE

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ

ЗА ИЗВРШЕНА РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ

„ЕФЕКТИВНОСТ НА СПРОВЕДУВАЊЕТО НА СТРАТЕГИЈАТА ЗА РЕФОРМИ ВО ПРАВОСУДНИОТ СЕКТОР 2017 - 2022 И СПРОВЕДУВАЊЕ НА АКЦИСКИОТ ПЛАН НА СТРАТЕГИЈАТА“

02 2022 00 03

PEACE, JUSTICE AND STRONG INSTITUTIONS

Скопје, декември 2022 година

СОДРЖИНА

КРАТЕНКИ....3

ПОИМНИК НА ТЕРМИНИ....5

РЕЗИМЕ....6

1. ВОВЕД....9
1.1 Правен основ и причини за спроведување на ревизијата....9
1.2 Предмет на ревизија....9
1.3 Законска регулатива....14
1.4 Информации за стратегии, програми и проекти релевантни за предметот на ревизија....16
1.5 Надлежни институции....18
1.6 Главните системи и процеси на управување....19
1.7 Буџетски расходи / финансиски средства релевантни за предметот на ревизија....23

2. ЦЕЛИ, ОПФАТ И МЕТОДОЛОГИЈА НА РЕВИЗИЈАТА....24
2.1 Цели на ревизијата....24
2.2 Опфат на ревизија....25
2.3 Критериуми за ревизија / Причини за проблеми....26
2.4 Методологија на ревизија....27

3. РЕВИЗОРСКИ НАОДИ....29
3.1 Воспоставена правна и институционална рамка....29
3.2 Спроведување на целите, мерките и активностите од Стратегијата....30
3.3 Следење и известување (мониторинг и известување) за спроведување на активностите за исполнување на целите од Стратегијата....58

ЗАКЛУЧОК....65

ПРЕПОРАКИ....67

ПРИЛОЗИ....69

КРАТЕНКИ

АКМИС	Автоматизиран компјутерски систем за управување со судските предмети
АКРМ	Адвокатска комора на Република Македонија
АСЈО	Академија за судии и јавни обвинители „Павел Шатев“
АУОИ	Агенција за управување со одземен имот
ГРЕКО	Група на држави против корупција
ГИ	Годишен извештај
ДЕУ	Делегација на Европската унија
ДКСК	Државна комисија за спречување на корупција
ЕЗ	Европска заедница
ЕК	Европска комисија
ЕУ	Европска унија
ЕСЧП	Европски суд за човекови права
ЕНЕР	Единствен национален електронски регистар на прописи
ИКТ	Информациско- комуникациска технологија
ИПА	Инструмент за претпристапна помош на Европската унија
ИПА I	Инструмент за претпристапна помош на Европската унија за периодот 2007-2023 година
ИПА II	Инструмент за претпристапна помош на Европската унија за периодот 2014-2020 година
ИПА III	Инструмент за претпристапна помош на Европската унија за периодот 2021-2026 година
ЈОРСМ	Јавно обвинителство на Република Северна Македонија
КИРМ	Комора на извршители на Република Македонија
МАНУ	Македонска академија на науките и уметностите
МВР	Министерство за внатрешни работи
МИОА	Министерство за информатичко општество и администрација
МНР	Министерство за надворешни работи
МФ	Министерство за финансии
МТВ	Министерство за транспорт и врски
МП	Министерство за правда

НКФ	Национално кофинансирање се одобрени средства на буџетските корисници со основниот буџет и буџетот на самофинансирачки активности за проекти финансирани од ИПА
НКРМ	Нотарска комора на Република Македонија
НПАА	Националната програма за усвојување на правото на Европската унија
ОЈОГОКК	Основно јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција
ОС	Основен суд
РСМ	Република Северна Македонија
РМ	Република Македонија
СБС	Судски буџетски совет
CEPEJ	Европска комисија за ефикасност на правдата
СЈОРСМ	Совет на јавните обвинители на Република Северна Македонија
СРПС	Совет за реформи на правосудниот сектор
ССИС	Совет за следење на имплементацијата на Стратегијата за реформи во правосудниот сектор 2017-2022 година
ССРСМ	Судски совет на Република Северна Македонија
ССА	Спогодбата за стабилизација и асоцијација со Европските заедници и нивните земји-членки
Стратегија	Стратегија за реформи во правосудниот сектор за периодот 2017 - 2022 година, со Акциски план
УС	Управен суд
УЈП	Управа за јавни приходи
УФР	Управа за финансиски разузнавање
УФП	Управа за финансиска полиција
ЦУРМ	Царинска управа на Република Македонија
ЦФЦД	Сектор за централно финансирање и склучување на договори

ПОИМНИК НА ТЕРМИНИ

Директен систем на управување со ИПА II	Управувањето се спроведува од страна на Комисијата, вклучувајќи ги нејзините вработени во Канцелариите на делегацијата на Унијата и/или преку извршни агенции
Индиректен систем на управување со ИПА II	Комисијата доверува задачи за спроведување на одредени буџетски програми или акции на корисникот на ИПА II
Национално кофинансирање	Одобрени средства на буџетските корисници со основниот буџет и буџетот на самофинансирачки активности за одделни проекти финансирани од заеми и донации
Интероперабилност	Способност на два или повеќе системи или компоненти да разменуваат информации и да ги користат информациите коишто биле разменети. Способноста на системи, единици или сили да обезбедат услуги за и да прифатат услуги од други системи, единици или сили и да ги користат разменетите услуги со цел да се овозможи заедничка ефективна работа. Состојбата постигната помеѓу комуникациски-електронски системи или делови од комуникациско-електронска опрема при која може директно и задоволително да се разменуваат информации или услуги помеѓу нив и/или нивните корисници.

ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
STATE AUDIT OFFICE

Број: 28-138/17
Дата: 14.12.2022

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

РЕЗИМЕ

Државниот завод за ревизија изврши ревизија на успешност на тема „Ефективност на спроведувањето на Стратегијата за реформи во правосудниот сектор 2017 - 2022 и спроведување на Акцискиот план на Стратегијата" согласно Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2022 година. Оваа ревизија на успешност е спроведена како пилот ревизија во рамките на Твининг проектот[1] МК 18 IPA FI 03 20 насловен како "Подобрување на надворешната ревизија и парламентарниот надзор".

Опфатот и доказите кои се обезбедени по пат на спроведување на ревизорска методологија и техники даваат основа да го изразиме следниов заклучок:

Со извршената ревизија стекнавме разумно уверување дека мерките и активностите дефинирани во Акцискиот план делумно придонесуваат за остварување на целите од Стратегијата за реформи во правосудниот сектор за периодот 2017 – 2022 година.

Со ревизијата извршивме анализа и оценка на системот во кои функционира, се спроведува, следи и известува за степенот на имплементација на Стратегијата со 130 – те мерки од Акцискиот план и утврдивме одредени слабости кои се однесуваат на: пренос на дел надлежности од телото надлежно за имплементација за реформите на тело надлежно за следење/евалуација, утврдување на начинот на работење и заседавање на надлежните тела за следење, дефинирање на мерките за остварување на целите, отсуство на мерливи индикатори, поставување на реални рокови и проценети извори на финансиски средства потребни за имплементација

[1] Twinning Project MK 18 IPA FI 03 20 "Improvement of external audit and Parliamentary oversight"

на мерките, промена на предвидените мерки и активности во текот на имплементација, координацијата помеѓу институциите/надлежните тела носители на мерките и активности, утврдување на методологија за следење и евалуација на резултатите од спроведените мерки и активности, донесување на годишни програми/планови за да се цени постигнатото, транспарентност и видливост на податоците за степенот на реализација при известувањето во Годишните извештаи, што во целина влијание врз степенот на реализација на мерките и остварување на општите цели на Стратегијата за ефективни реформи во правосудниот сектор во предвидениот период.

Ревизорските активности беа насочени кон следниве области:

- Воспоставена правна и институционална рамка;
- Спроведување на целите, мерките и активностите од Стратегијата и
- Следење и известување (мониторинг и известување) за спроведување на активностите за исполнување на целите од Стратегијата.

Воспоставената правна и институционална рамка за остварување на целите од Стратегијата делумно функционира како што е предвидено. Донесени се прописи, документи потребни за спроведување на целите од Стратегијата, воспоставено е тело надлежно за спроведување на целите со јасно утврдени задачи и одговорности, но истото не функционира во период како што е дефинирано и утврдено во документите, прописите, одлуките, протоколите. Утврдивме слабости кои се однесуваат на пренос на дел од надлежностите на телото надлежно за имплементација на реформите на телото надлежно за следење/евалуација за што утврдивме дека постои потреба од дополнителни активности во делот на воспоставување надлежни тела со разграничување на надлежностите и функциите на тела за имплементација, за следење и евалуација при реализацијата на Стратегијата со Акцискиот план.

Спроведување на целите, мерките и активностите од Стратегијата

Од 130-те мерки утврдени во Акцискиот план кои придонесуваат за остварување на целите на Стратегијата и за реализација на реформите во правосудниот сектор, оценето е дека се спроведени според следното учество:

РЕАЛИЗИРАНИ МЕРКИ	52%
ДЕЛУМНО РЕАЛИЗИРАНИ МЕРКИ	34%
НЕРЕАЛИЗИРАНИ МЕРКИ	14%

Ваквата состојба на реализација се должи на несоодветно дефинирање на мерките за остварување на целите, отсуство на јасни и мерливи индикатори, нереални рокови, проценети извори на финансиски средства, недоволна координација на институции/надлежни тела носители на мерки и активности. Ваквиот степен на реализација се должи и на отсуство на работни групи за подготовка на одредени

закони предвидени во Акцискиот план од Стратегијата, како и од објективните фактори на политичкото и социјално опкружување, честите изборни процеси, застој на работата на Собранието на РСМ и сл.

Мерките финансирани од Буџетот на РСМ и преку проекти од ИПА II и ИПА I делумно се спроведени според предвидените временски рокови и според планираните активности и индикатори, во насока да бидат одржливи и додадат вредност за реформи во правосудниот сектор и реализација на целите.

Утврдивме дека во текот на периодот на имплементацијата 2017-2022 година, направени се промени на дел од активностите и мерките предвидени во Акцискиот план за кои не се известува и истиот не се ажурира.

Постои потреба навремено утврдување на целисходноста, значајноста на нереализираните и делумно реализираните мерки од Акцискиот план 2017-2022 година и нивна вклученост во новата Стратегија со Акциски план за 2023-2027 година за продолжување на реформите во правосудниот сектор.

Следење и известување (мониторинг и известување) за спроведување на активностите за исполнување на целите од Стратегијата

Иако е формирано надлежно тело за следење како што предвидено со Стратегијата, Совет за следење на имплементација на Стратегијата, составот и членовите на ова тело во текот на периодот биле променети што довело до преклопување на надлежностите на телото за следење и воедно за имплементација на Стратегијата. Исто така не е донесен деловник и утврден начинот на работење и заседавање на телото за следење, Совет за следење на имплементација на стратегијата и не е утврдена Методологија за следење и евалуација на резултатите од спроведените мерки и активности, за да се оцени степенот на остварените и постигнати дефинирани цели.

Имплементацијата на проектите, активностите и мерките утврдени во Акцискиот план, се следат во текот на годината и се известува на годишно ниво, но не се носат годишни програми/планови за да се оцени постигнатото во однос на планираното на годишно ниво. Постои недоволна транспарентност и видливост на податоците за степенот на реализација на мерките и активностите и остварување на целите од Стратегијата во годишните извештаи подготвени од страна на надлежните органи за информирање на јавноста и засегнатите страни за достигнување на зацртаните цели за реформа во правосудниот сектор.

Препораките произлезени од ревизијата на успешност треба да придонесат за подобрување на реализација на Акцискиот план од Стратегијата 2017-2022 година, како и за изработка на новата Стратегија и Акциски план 2023-2027 година во насока на успешно остварување на утврдени стратешки цели за реформите правосудниот сектор во РСМ.

Од страна на одговорните лица на субјектите опфатени со ревизијата не се добиени забелешки на Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор.

Ревизорски тим:

1. ....
2. ....
3. ....

Овластен државен ревизор:

....

1. ВОВЕД

1.1 Правен основ и причини за спроведување на ревизијата

Согласно Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2022 година[2] планирано е вршење на ревизија на успешност „Ефективност на спроведувањето на Стратегијата за реформи во правосудниот сектор 2017 - 2022 и спроведување на Акцискиот план на Стратегијата".

Ревизијата е планирана како пилот ревизија на успешност на ЕУ фондови, активност 2.7.1 во рамки на компонента 2 од Твининг договорот „Подобрување на надворешната ревизија и парламентарниот надзор", помеѓу Државниот завод за ревизија и Врховните ревизорски институции на Република Хрватска и Република Бугарија, финансиран од средствата на ЕУ.

Стратегијата за реформи во правосудниот сектор 2017-2022 година е основ за продолжување на реформите во секторот Правда на РСМ во насока на исполнување на дадените препораки во Извештаите за напредокот на земјата за РСМ од ЕК, поглавје 23 - Правосудство и фундаментално права на патот на евроинтегративниот процес. За спроведување на Акцискиот план од Стратегијата планирани се финансиски средства за реализација на активностите и мерките, при што предвидени се средства од Буџетот на РСМ, ИПА средства и друга странска помош.

Обединетите нации во соработка со Владата на РСМ и други значајни партнери ја имаат изработено Рамката за соработка за одржлив развој 2021-2025 која е усогласена со националните развојни приоритети, меѓународните човекови права, обврските за родова еднаквост и Агендата 2030. Утврдени се 17 цели и 169 специфични точки за тие цели што треба да се постигнат до 2030 година.

Во рамки на целта 16 – Мир, правда и силни институции, дефинирано е до 2030 година да се изготват и да се спроведат политики за промоција на мирољубиви и инклузивни општества за одржлив развој, пристап до правда за сите и изградба на ефикасни, одговорни и инклузивни институции на сите нивоа.

1.2 Предмет на ревизија

Унапредувањето на судскиот систем и неговото функционирање претставуваат клучна претпоставка за развитокот на РСМ како демократска правна држава и

[2] Годишна програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2022 година број 01-1322/1 од 22.12.2021 година и Годишна програма за изменување и дополнување на Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија број 01-1067/1 од 06.06.2022 година

мултикултурно општество на еднакви граѓани во слободите и правата и за нејзината евро-атлантска интеграција. Изградбата на систем на самостојно, независно и непристрасно судство и на институции што гравитираат кон остварувањето на неговата функција на ефективно, квалитетно и правично правораздавање е средишен постулат на начелото на владеење на правото и на хуманиот и одржлив развој на македонското општество како заедница заснована врз правото легитимирано со уважувањето на највисоките општоцивилизациски вредности. Оценките за состојбите што го образложуваат донесувањето на Стратегијата кореспондираат со оценките на ЕК во извештаите за напредокот на РСМ во последниве години, Препораките од групата високи експерти за системските прашања за владеење на правото кои се однесуваат на следењето на комуникациите јуни 2015 година, Препораки од групата високи експерти за системски прашања за владеење на правото од септември 2017, Итните реформски приоритети на Европската комисија за РМ јуни 2015, Подготовка на програмата на ЕУ за поддршка на правосудниот сектор, јули 2014, праксата на ЕСЧП изразена преку пресудите против РМ, Извештај за проценка на ГРЕКО за РМ - четврти круг, декември, 2013 година, Извештај за усогласеност на ГРЕКО за РМ - четврти круг, јули, 2016 година, Европска комисија за ефикасност на правдата (CEPEJ) - Извештај за проценка на Европските правосудни системи и ефикасност и квалитет на правдата - последно издание 2016 година (податоци 2014), Мислење на Венецијанска комисија за законите за дисциплинска одговорност и оценување судии на РМ, декември 2015 година, Извештаи од спроведена оценска мисија 2012 година (Лука Перили - „ефективност на судството“, Џемс Воелг - „Независност и непристрасност на судството"). Основа за изработка на оваа Стратегија е нацрт-стратегијата за реформа на правосудниот сектор изработена во рамки на ИПА 2010 проектот „Натамошна поддршка за независно, отчетно, професионално и ефикасно правосудство и воведување пробациска служба и алтернативни санкции“ и извештаи од другите ИПА проекти. И покрај сите нови законски проекти и нови институции во правосудниот сектор, вградување меѓународни стандарди и норми во правниот систем, останува проблемот на нивна недоследна реализација и примена. Донесувањето и спроведувањето нова Стратегија за реформа на правосудниот сектор се од суштинско значење заради зачувување и унапредување на постигнатите ефекти/придобивки од претходните реформски процеси и активности, но и заради спречување на назадувањето во правосудниот сектор на државата констатирани изминатите неколку години.

Во рамки на НПАА (2017-2019) во насока на подобрување на владеење на правото оценета е потребата од донесување и измени на дел од правната рамка и тоа: донесување на нов Закон за јавното обвинителство, изменување и дополнување на Законот за кривична постапка заради усогласување со Европската конвенција за човекови права и праксата на Европскиот суд за човекови права во однос на

мерката притвор, како и измени и дополнувања на Законот за управните спорови. Со цел натамошно зајакнување на правосудниот систем во целина, со НПАА предвидено е донесување на нова Стратегија за реформа на правосудниот сектор 2017-2022 година, како и детални акциски планови за секоја област опфатена со Стратегијата. Исто така за следење на реализација на Стратегијата, предвидено е да се операционализира Советот за реформа на правосудниот систем.

Со Решение[3] донесено од страна на министерот за правда е формирана работна група за ревидирање на Стратегијата за реформа на правосудниот сектор со акциски план (постојната нацрт верзија на Стратегија за периодот 2016-2020 година), со кое започнал процесот на подготовка на новата Стратегија. Работната група е формирана во состав од претседател, заменик претседател, пет надворешни членови, пет внатрешни членови, девет членови, кои го сочинувале оперативниот тим за поддршка и учество во работата по области – судство, казнено правен систем, пристап до правда, секторска политика и координација и управно право. Со решението е предвидено во работната група да учествува и претставник од Советот за реформа на правосудниот сектор, за следење на работата на работната група кој ќе дава препораки. Во насока на обезбедување на кредибилна и квалитетна Стратегија, министерот за правда со Решение[4] го формира Советот за реформа на правосудниот сектор. Работна група за ревидирање на Стратегијата за реформа на правосудниот сектор со акциски план учествувала на три седници на Советот за реформа на правосудниот сектор на кои била разгледана Нацрт-Стратегијата за реформи на правосудниот сектор и се изработени записници од одржаните состаноци. Работната група за ревидирање на Стратегијата одржувала и консултации со ЕК по однос на текстот на Стратегијата. Оттука, Нацрт-Стратегијата пред да биде доставена во владина процедура за нејзино усвојување, била во три наврати доставена на мислење до ЕК. Процесот на подготовка на Стратегијата бил сеопфатен, инклузивен, транспарентен со вклученост на сите институции во рамки на правосудниот систем, како и на граѓанскиот сектор. Во Ноември 2017 година од страна на Владата на РСМ донесена е Стратегија за реформа во правосудниот сектор 2017 - 2022 со Акциски план[5].

Стратегијата се заснова на обезбедување на предуслови за создавање независно, непристрасно, ефикасно, квалитетно и транспарентно правосудство, надлежно за заштита на поединечните права и слободи на граѓаните, како и за истовремена заштита на јавниот интерес преку постигнување на 15 главни цели кои претставуваат единство и претпоставуваат фазно надминување на утврдени слабости во правосудството, негово поставување на колосекот на европските и

[3] Број 23-2279/1 од 17.07.2017 година
[4] Број 23-2280/1 од 17.07.2017 година
[5] Записник од 40-та седница на Влада на РСМ одржана на 28.11.2017 година, точка 115

меѓународните стандарди и негово стабилно функционирање како главен столб на демократската правна држава кое кореспондира со барањата на ССА и Извештаите за РСМ издадени од ЕК.

Стратегијата е структурирана во четири оддели и тоа:

- Оддел 2 Стратешки цели на реформата во правосудството: независност и непристрасност, квалитет, одговорност, ефикасност, транспарентност, пристап до правда (бесплатна правна помош, адвокатура, извршување, нотаријат, медијација);
- Оддел 3 Стратешко планирање и креирање политики
- Оддел 4 Правосудни институции, други институции во функција на правосудниот сектор и
- Оддел 5 Реформи во посебни области.

Акцискиот план од Стратегијата содржи вкупно 130 мерки, распоредени по оддели и стратешки цели. За секоја мерка се дефинирани стратешките насоки, активности, надлежните тела и други надлежни тела/органи, рок на постапување, потребни финансиски средства и индикатори на успешност.

Стратегијата дава насоки, правци за подобрување на системот на правосудство преку надминување на постојните недостатоци од нормативен и институционален карактер кои се провлекуваат низ него, но пред се го има предвид основниот проблем на мешање на извршната власт и партизацијата како причина за назадувањето и нефункционалноста на правосудниот сектор.

Стратегијата има неколку главни цели, кои претставуваат единство и претпоставуваат фазно надминување на лоцираните слабости во правосудството, негово поставување на колосекот на европските и меѓународните стандарди и негово стабилно функционирање како главен столб на демократската правна држава:

- Етаблирање на начелото на владеење на правото како врвно политичко и правно начело во уредувањето на односите помеѓу трите носители на власта, со доследно почитување на самостојноста, независноста интегритетот на судската власт;
- Отстранување од правниот поредок на законите со кои се загрозува самостојноста, независноста и непристрасноста на судиите и самостојноста на јавното обвинителство;

- Отстранување и коригирање од правниот поредок на законски решенија со кои се блокира остварувањето на функцијата на контрола на судството над законитоста на постапувањето на извршната власт и државната управа;
- Преиспитување на функционирањето на одделни институции, посебно Судскиот совет и Советот на јавни обвинители, чијашто уставна и законска надлежност се гаранциите за обезбедување независност и ефикасност на судството и јавното обвинителство;
- Депрофесионализација и утврдување на критериуми и постапка за одговорност на членовите на Судскиот совет и Советот на јавни обвинители;
- Реформа на управното судство заради ефикасно остварување на неговата функција на контрола над актите на извршната власт и државната администрација;
- Преиспитување на судскиот систем и на системот на јавно обвинителство од аспект на мрежата и надлежноста на институциите, нивната кадровска и материјална екипираност;
- Создавање финансиски, персонални, информациски и други претпоставки, со ургентно зголемувања на буџетските вложувања, заради подигање на ефикасноста на судството и јавното обвинителство. - Преиспитување на системот на оценување на квалитетот и ефикасноста на постапувањето на судиите и јавните обвинители;
- Преиспитување на системот на оценување на квалитетот и ефикасноста на постапувањето на судиите и јавните обвинители;
- Поедноставување на пристапот кон правдата со јакнење на медијацијата, преиспитување на бесплатната правна помош, судските трошоци, адвокатските трошоци и трошоците за извршување на пресудите;
- Проширување на функциите на судскиот и јавно обвинителски информациски систем;
- Зајакнување на системот на континуирана едукација на судиите, судските соработници, јавните обвинители и нивните соработници и адвокати;
- Зајакнување на механизмите на транспарентност, отчетност и одговорност на судиите и јавните обвинители преку системот на саморегулација на нивните професионални здруженија;
- Европеизација на судството и јавното обвинителство преку воведување на европските институционални и процесно-правни, менаџерски и други стандарди во функционирањето на судството, јавното обвинителство и адвокатурата; подготовка на судиите и јавните обвинители за нивно функционирање во единствениот европски простор на правда и за доследна примена на Европската конвенција за човековите права и другите меѓународни конвенции за човековите слободи и права, усогласување на материјалните и процесните закони со правото на ЕУ и хармонизација со законите на државите членки на ЕУ.

Утврдување на политиката на развој и реформи на правосудниот систем не подразбира само законодавна иницијатива и измена на постоечката легислатива, туку и бројни други активности како следење на состојбите од областа, анализи, преземање на конкретни мерки и дејства.

Проектите финансирани од ЕУ средствата за спроведување на мерките и активностите од Стратегијата придонесуваат за унапредување на реформите во правосудниот сектор, за создавање независно, непристрасно, ефикасно, квалитетно и транспарентно правосудство, надлежно за заштита на поединечните права и слободи на граѓаните, како и за истовремена заштита на јавниот интерес. МП се јавува како носител и координатор на мерките за спроведување на Акцискиот план на Стратегијата.

Во насока на континуитет на реформските процеси во областа на судството во РСМ и во наредниот петгодишен период 2023-2027 година, од страна на министерот за правда во јули 2022 година донесено е Решение[6] за формирање на работна група за подготовка на нова Стратегија за правосудниот сектор со Акциски план за 2023-2027 година, со кое треба да се изработи и достави финална верзија на Стратегијата со акциски план најдоцна до 30.11.2022 година.

1.3 Законска регулатива

Законска и подзаконска регулатива поврзана со предметот на ревизија и областа:

- Закон за ратификација на спогодбата за стабилизација и асоцијација на РМ со ЕЗ[7];
- Националната програма за усвојување на правото на Европската унија (НПАА), ревизија 2017-2019 година;
- Извештаите за напредокот на РСМ издадени од ЕК, во периодот 2017-2021 година;
- Закон за Владата на РМ[8];
- Закон за буџети[9];

[6] Решение за формирање на работна група за подготовка на нова Стратегија за правосудниот сектор со Акциски план за 2023-2027 година, број 08-2284/1 од 25.07.2022 година донесено од министерот за правда
[7] Сл. весник на РМ број 28/2001
[8] Сл. весник на РМ број 59/00, 26/01, 13/03, 55/05, 37/06, 115/07, 19/08, 82/08, 10/10, 51/11, 15/13, 139/14, 196/15, 142/16, 140/18 и Сл. весник на РСМ број 98/19
[9] Сл. весник на РМ бр. 64/05, 4/08, 103/08, 156/09, 95/10, 180/11, 171/12, 192/15 и 167/16

- Стратегија за реформи на правосудниот сектор за периодот 2017 – 2022 година, со Акциски план;
- Закон за ратификација на Рамковната спогодба меѓу РМ застапувана од страна на Владата на РМ и ЕК за постапките за спроведување на финансиската помош од Унијата за РМ во рамките на спроведувањето на помошта според инструментот за претпристапна помош (ИПА II)[10];
- Финансиска спогодба 2014-2020 за ИПА II;
- Индикативна стратешка рамка 2014-2020 на РСМ (од 2014 ревидирана 2018);
- Уредбата за утврдување на меѓусебните односи на органите и структурите во рамките на системот на индиректно управување со ИПА II;
- Акциска програма за РМ за ИПА 2014 - Поддршка на секторот правда;
- Годишни извештаи за имплементација на ИПА 2014-ЕУ за владеење на правото;
- Годишни извештаи за имплементација на Стратегијата (2017-2022) и други документи.

Спогодбата за стабилизација и асоцијација со ЕЗ и нивните земји-членки

ССА е постојната правна рамка која ги регулира односите на РСМ со ЕУ. ССА е потпишана на 9 април 2001 година во Луксембург и по нејзината ратификација од сите потписници, стапи во сила на 1 април 2004 година. Со ССА се утврдени главни цели и приоритети за влез на РСМ во ЕУ. ССА овозможува рамка за политички дијалог и ја зајакнува регионалната соработка, го унапредува проширувањето на пазарите и економските односи помеѓу страните и ги воспоставува основите за техничката и финансиската помош. Процесот на хармонизација на правото на ЕУ со законодавството на државата-кандидат е еден од основните услови за одредена држава, односно РСМ, да стане членка на ЕУ. Без усогласување на националното законодавство со правните норми на Унијата, државата не би можела да го следи политичкиот и економскиот развој на останатите членки. Обврската за хармонизација е поставена во членот 68 од Спогодбата меѓу РСМ и Европските заедници и нејзините земји членки.[11] Спогодбата е ратификувана на седница на Собранието на РСМ одржана на 12 април 2001 година.

Закон за Владата на РМ со кој е утврдено дека Генералниот секретаријат треба да обезбедува координација и стручна поддршка и остварува соработка и координација со министерствата и другите органи на државната управа и за прашањата за стратешките приоритети на Владата на РСМ.

---

[10] Сл. весник на РМ број 99/2015
[11] Број 28 од 13.04.2001 година

Ревизорски тим:

1. ....
2. ....
3. ....

Овластен државен ревизор:

....

1.4 Информации за стратегии, програми и проекти релевантни за предметот на ревизија

Извештаите за напредокот на РСМ од ЕК

Напредокот во постигнувањето на целите на Стратегијата се поддржува и се следи во рамките на ЕУ. Со Извештаите за напредокот на РСМ за 2018, 2019, 2020, 2021 утврден е начинот на известување за напредокот на РСМ од ЕК. Во овие извештаи опишани се поглавјата по кои се известува за напредокот на РМ, меѓу кои и поглавјето 23-Правосудство. Преку овие извештаи кои ЕК ги објавува на годишно ниво ЕК ја следи имплементацијата на Стратегијата, а воедно и имплементацијата на мерките и активностите дефинирани со Акцискиот план кои придонесуваат за остварување на целите во Стратегијата. Успехот на Стратегијата за реформи во правосудниот сектор 2017-2022 првенствено зависи од способноста на земјата-кандидат на ЕУ ефикасно да ги спроведе потребните реформи на национално ниво и се користи како референтна рамка за дејствување на ниво на ЕУ, национално и регионално.

Националната програма за усвојување на правото на ЕУ (НПАА), ревизија 2017-2019 година

Стратегијата е изработена во согласност со НПАА. Националната програма за усвојување на правото на Европската унија (НПАА) е сеопфатен долгорочен документ кој ја дефинира динамиката на усвојувањето на правото на ЕУ, стратешките насоки, политиките, реформите, структурите, ресурсите и роковите што треба да се реализираат со цел РСМ да ги исполни условите за членство во ЕУ. Оваа програма, за првпат била усвоена во 2006 година, истата се ревидира и ажурира годишно со активности кои произлегуваат од редовните извештаи на ЕК за напредокот на РСМ, како и од краткорочните и среднорочните приоритети од Партнерството за пристапување[12].

ИПА II

ИПА како поддршка на ЕУ продолжи да функционира во периодот од 2014-2020 година, преку новиот инструмент како ИПА II, продолжение на ИПА I (2007-2013). Процесот за поставување на структурата и на принципите ИПА II е започнат во декември 2010 година. Врз основа на консултациите, научените лекции и стекнатото искуство од тековната ИПА, се подготвени основните документи и се утврдени општите принципи за натамошното користење на ИПА II. Компонентите што се карактеристика за ИПА I се заменија со „области на дејствување" и со секторски пристап во управување со помошта. ИПА II е ориентирана кон резултати. Карактеристика на новиот инструмент на претпристапната помош е долгорочното влијание на помошта, подобрување на

[12] https://www.sep.gov.mk/post/?id=9#.YsgS0XZBxPY

ситуацијата во земјите-корисници и помагање во процесот на пристапување.

Користењето на средствата од финансиската помош од ЕУ во РСМ функционира според јасно дефинирани правила и регулативи кои меѓу другото го регулираат обемот, приоритетите, активностите, но исто така правата и обврските на надлежните органи на земјата-членка во програмски и акциони термини, следејќи го спроведувањето на тој систем за известување. Со цел да се овозможи ефективно и ефикасно користење на средства од финансиската помош на ИПА II, неопходно е да се обезбеди усогласеност на сите системи за управување со средства од финансиската помош на ЕУ, воспоставени во надлежните органи со ЕУ и националните регулативи и да се постигнат целите утврдени во програмските документи наменети за даден финансиски период. Во таа насока на ефикасно и напречно користење на средствата кои произлегуваат од финансиската помош од ИПА II, РСМ ги има усвоено следните документи:

- Рамковната спогодба меѓу Владата на РМ и ЕК е потпишана на 27.03.2015 година. Со овој договор е утврден начинот на имплементација како и правилата за соработка за финансиската помош од ЕУ за РМ кои се однесуваат на ИПА II и истиот е ратификуван од Собранието на РМ на 10.06.2015 година;
- Финансиската спогодба 2014-2020 за ИПА II од 31.07.2020 година ги утврдува програмите кои се финансираат со ИПА II;
- Индикативната стратешка рамка 2014-2020 на РМ од 2014 ревидирана 2018 година ги утврдува стратешките приоритети за влез на РМ во ЕУ и индикативната рамка на алокација на средства, меѓу останатото и за судската власт. Со оваа стратешка рамка се предвидува помошта од ИПА II да се заснова на клучните секторски стратегии меѓу кои главна улога има Стратегијата за реформи во правосудството;
- Уредбата за утврдување на меѓусебните односи на органите и структурите во рамките на системот за индиректно управување со инструментот за претпристапна помош ИПА II е усвоена од Владата на РМ, на 15.03.2016 година. Оваа уредба ги дефинира функциите и одговорностите на телата што го сочинуваат системот на управување и контрола со ИПА II. Во системот за управување со ИПА II формирани се тела за планирање, надзор, координација и имплементација на системот на индиректно управување со ИПА II. Оттука, системот за управување и контрола со ИПА II е составен од НИПАК, НАО, управувачката структура и оперативните структури;
- Акциска програма за РМ за ИПА 2014 - Поддршка на секторот правда која предвидува проекти за спроведување на ИПА II, со проценета вредност на финансиска помош за секторот правосудство со ЕУ контрибуција во износ од 13.000 илјади евра предвидени да се имплементираат со индиректен систем на управување и

- Акциска програма за РМ за ИПА 2020 - Поддршка на секторот правда која предвидува проекти за спроведување на ИПА II, со проценета вредност на финансиска помош за секторот правосудство со ЕУ контрибуција во износ од 18.900 илјади евра, предвидени да се имплементираат со директен и индиректен систем на управување.

Со цел соодветно да се спроведе помошта на ЕК преку инструментот ИПА II, РМ ги воспостави потребните структури и назначи клучните органи потребни за спроведување на системот за индиректно управување. Оперативните структури се составени од институција или група на институции кои ги извршуваат функциите и ги преземаат одговорностите утврдени во рамковниот договор и секторскиот договор. Оперативната структура треба да обезбеди сигурно финансиско управување и имплементација на проекти финансирани од ЕУ во согласност со системот за индиректно управување, притоа почитувајќи ги принципите на помошта на сигурно финансиско управување.

Оперативната структура на ИПА II се од ЦФЦД во рамки на МФ, како договорен орган и институциите корисници на помошта во рамките на ИПА II програмата. Акциска програма за РМ за ИПА 2014 – Поддршка на секторот правда се предвидени ИПА средства и проекти за реализација на одредени мерки од Стратегијата.

ИПА II средствата ја поддржуваат реформата во секторот правда преку проекти во насока на реализација на препораките од Извештаите за напредокот на РСМ издадени од ЕК во областа на правосудството поглавје 23-Правосудство и фундаментални правда. МП како дел од системот на оперативната структура за имплементација на ИПА II преку системот на индиректно управување во периодот 2014-2020 година врши програмирање, координација, имплементација и следење на степенот на реализација на проектите во рамките на оваа област.
МП како дел од оперативната структура на годишно ниво преку Годишни извештаи за имплементација на ИПА 2014 во делот за владеење на правото известува до надлежните органи, Секретаријатот за европски прашања при Владата на РСМ, за степенот на реализација на проектите, остварените резултати и активностите финансирани во рамки на Акциската програма за РМ за ИПА 2014-Подршка на секторот правда.

1.5 Надлежни институции

Надлежни, одговорни државни тела и органи за спроведување на Стратегијата се:

- Влада на РСМ;
- Министерство правда на РСМ;
- Советот за следење на имплементацијата на Стратегијата при Влада на

РСМ;
- Министерство за финансии на РСМ;
- Правосудни институции (Судство, СБС, ССРСМ, ЈОРСМ, СЈОРСМ);
- Академија за судии и јавни обвинители;
- Народен правобранител и други надлежни тела и органи од областа на Правосудството во РСМ.

Исто така со Стратегијата се определени други државни органи и установи, професионални здруженија и граѓански организации во функција на правосудниот сектор во РСМ, и тоа:

- Уставен суд;
- Собрание;
- МАНУ и универзитети;
- Адвокатска комора;
- Нотарска комора;
- Комора на извршители;
- Комора на медијатори;
- Здружение на судии;
- Здружение на јавни обвинители;
- Здружение на судска администрација;
- Професионални здруженија;
- Здружение за кривично право и криминологија;
- Македонско пенолошко друштво и
- Граѓански организации.

1.6 Главните системи и процеси на управување

Во оддел 3 од Стратегијата - Стратешко планирање и креирање на политики, утврдени се надлежните тела и институции за имплементација и следење на спроведувањето на Стратегијата, како што се: МП, Организациска единица за стратешки развој на правосудството при МП, Советот за реформи на правосудниот сектор во рамки на МП, Советот за следење на имплементацијата на Стратегијата формирана во рамки на Владата на РСМ.

За успешна имплементација на Стратегијата предвидени се стратешки насоки:
- Координација на реформата во правосудниот сектор;
- Активна улога на Советот за реформи на правосудниот сектор;
- Формирање, координација и финансирање на работните групи за подготовка на анализи и законски проекти за имплементација на Стратегијата и

- Следење на имплементацијата на Стратегијата за реформа на правосудниот сектор преку индикаторите утврдени со Акцискиот план.

Министерството за правда има клучна улога во реформата на правосудниот сектор, со својата експертиза на техничко ниво е вклучено во развојниот и реформскиот процес. За реализација на надлежноста во МП е формирана организациона единица за стратешки развој на правосудството со надлежност за собирање и анализа на податоци поврзани со спроведувањето на Стратегијата и координирање со соодветните организациони единици од другите правосудни институции. Оваа организациона единица има тристрана функција: постојани задачи за собирање на податоци од другите организациони едници за подготвување на извештаи и давање на поттик и професионална помош за спроведување на утврдените цели, организационата едница е постојан промотор и поддршка на целиот процес и му пружа техничка и стручна помош на Советот за реформи на правосудниот сектор.

Организациска единица за стратешки развој на правосудството е формирана во рамки на Министерство за правда под назив Одделение за организација на правосудните органи и следење на реформата во правосудниот сектор во рамките на Сектор за правосудство. Согласно Правилникот за внатрешна организација на Министерството за правда[13] единицата за стратешки развој на правосудството е организирана како одделение, со систематизирани пет работни места вклучително и раководителот на одделение. Со цел на јасен и транспарентен начин да се следи спроведувањето на мерките и активностите и сите промени кои влијаат на нивното спроведување МП во соработка со другите надлежни органи на државната управа и други институции и организации, ги консолидира добиените податоците и еднаш годишно до Владата на РСМ доставува извештај за спроведувањето на мерките на Стратегијата, односно планираните стратешки активности, предвидени со Стратегијата за реформа на правосудниот сектор за периодот 2017-2022 година. За реализација на мерките МП известува по активности. За таа цел со правилникот е уредено дека основна задача на ова одделение е следење на активностите од Стратегијата за реформа на правосудниот сектор и следење и имплементацијата на реформата во правосудниот сектор во рамки на надлежностите на секторот.

Акцискиот план на Стратегијата за реформи во правосудниот сектор (2017-2022) содржи главни стратешки активности и мерки во кои, меѓу другото, се наведени повеќе надлежни тела за спроведување на мерките и задолжени за координирање на активностите на поединечните стратешки цели. Секој носител на стратешкиот оддел го спроведува и следи спроведувањето на мерките и активностите од негова надлежност, а до МП доставува податоци за спроведувањето.

[13] Правилник за внатрешна организација на Министерство за правда, пречистен текст бр.01-2161/1 од 19.06.2015 година и бр.01-5602/1 од 31.12.2019 година

Со цел на јасен и транспарентен начин да се следи спроведувањето на мерките и активностите и сите промени кои влијаат на нивното спроведување МП податоците за реализација на активностите кои произлегуваат од мерките предвидени со Акцискиот план на Стратегија за реформи во правосудниот сектор (2017-2022) ги доставува до ЕК и истите се интегрирани во Извештаите за напредокот на РСМ. Оваа задача ја извршува Одделението за преговори и интеграции во Сектор за ЕУ, додека вработени од Одделение за организација на правосудните органи и следење на реформата во правосудниот сектор учествуваат во работни групи за донесување и изработка на законите, дава техничка и стручна помош на Советот за реформи на правосудниот сектор и го следат процесот на донесување на законите кои произлегуваат од Стратегијата.

МП е надлежно за подготовка на целата легислатива за што се ангажирани домашни експерти (надворешни и од стручната служба на Министерството) и меѓународна експертска помош. Ангажираните стручни лица подготвуваат анализи за состојбите во одделни области и за правецот и насоките на менување на легислативата. За таа цел, МП формира **работни групи по** одделни области за што обезбедува соодветни буџетски финансиски средства.

Советот за реформи на правосудниот сектор претставува советодавно тело на министерот за правда кое со своите стручни и аналитички мислења и консултации дава придонес во креирањето на политиките и правните акти од надлежност на МП, а во врска со реформата на правосудството. Таков придонес СРПС дава и во подготовка на стратешките документи на МП. За успешно спроведување на сите стратешки насоки и активности опфатени со Стратегијата планирани се бројни законски измени и дополнувања, како и носење на определен број нови законски акти.
Советот за следење на имплементацијата на Стратегијата за реформи на правосудниот сектор (2017-2022) во рамки на Влада на РСМ покрај улогата на координатор на следењето на реализацијата на Стратегијата и улогата на координатор на имплементација и следењето на реализацијата на Стратегијата, е еден од главните носители на стратешки оддел 3 од Стратегијата кој гласи стратешко планирање и креирање на политики. Со Стратегијата е предвидено дека Советот за следење на имплементацијата на Стратегијата за реформи на правосудниот сектор (2017-2022) во рамките на Владата на РСМ да преставува тело кое ќе биде предводено од претседателот на Владата на РСМ во кое ќе бидат вклучени министерот за правда, министерот за финансии и други претставници на Владата на РСМ, како и други претставници на релевантни органи чија главна улога е следење на имплементацијата на Стратегијата. За остварување на јасен и транспарентен начин да се следи спроведувањето на мерките и активностите и сите промени кои влијаат на нивното спроведување, МП во соработка со другите

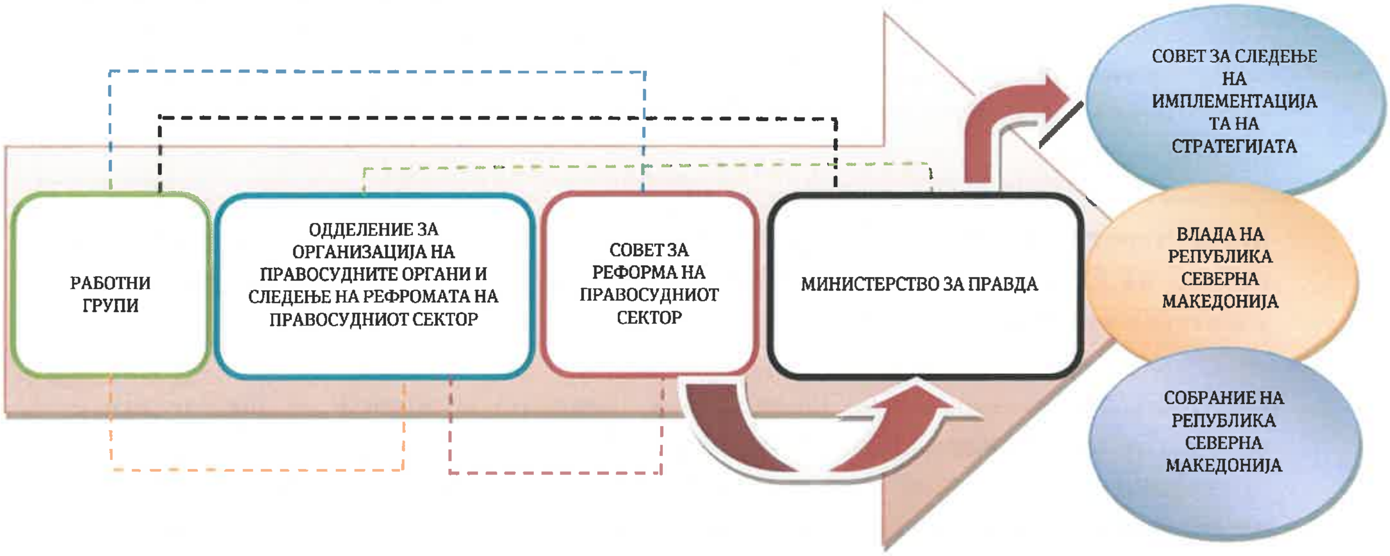
надлежни органи на државната управа и други институции и организации, ги консолидира добиените податоците и еднаш годишно до ССИС во рамки на Владата на РСМ доставува и извештај за спроведувањето на мерките и активностите од Акцискиот план на Стратегијата.
ССИС ги има усвоено Годишните извештаи за имплементација на Стратегијата за периодот од 2018 до 2021 година изготвени од страна на МП. Годишните извештаи претставуваат документ со кој се известува на годишно ниво до Владата на РСМ и истите се објавуваат на интернет страната на МП. ГИ за имплементација на Стратегијата дава детален приказ за степенот на реализација на мерките и активностите предвидени во придружниот Акциски план на Стратегијата. ГИ за имплементација на Стратегијата за 2022 година се очекува да биде објавен до крајот на 2022 година.

Министерство за финансии ја има улогата на координатор на финансиската помош на ЕУ (ИПА II) и за средствата од Буџетот на РСМ и предвидено е да учествува во ССИС.

Стратешкото планирање не само што е поврзано и зависи од постигнатите резултати во спроведувањето на мерките и активностите во соодветните стратешки оддели, туку преку овој процес на планирање се дефинираат и приоритетните прашања кои како политики кои се усвојуваат од страна на **Владата на РСМ** во насока на остварување на стратешките цели и креирање на политики за цели на реформата во правосудството. Влада на РСМ го известува Собранието за прашањата на остварувањето на политиката за извршување на законите и другите прописи на Собранието на РСМ. Стратегијата во која како една од главните цели е поставена европеизација на судството и јавното обвинителство преку воведување на европските институционални и процесно-правни, менаџерски и други стандарди во функционирањето на судството, јавното обвинителство и адвокатурата, подготовка на судиите и јавните обвинители за нивно функционирање во единствениот европски простор на правда и, за доследна примена на Европската конвенција за човековите права и другите меѓународни конвенции за човековите слободи и права, усогласување на материјалните и процесните закони со правото на ЕУ и хармонизација со законите на државите членки на ЕУ. За остварување на својата регулативната функција Владата на РСМ во насока на подобрување на механизмите за креирање на политиките, на усогласеност меѓу политиките и буџетскиот процес и на следењето во спроведувањето на актите односно заклучоците на Владата на РСМ, врши консултации и координација со МП. Оттука МП изработените предлог закони ги доставува до Владата на РСМ за кои усвоени предлог закони носи Заклучоци. Владата на РСМ усвоени предлог закони ги доставува до Собранието на РСМ.

Собранието на РСМ за предлог законите гласа и изгласаниот закон се прогласува со указ.
Системот на имплементација, координација и следење на Стратегијата е прикажан подолу во Графикон број 1.

Графикон број 1: Систем на имплементација, координација и следење на Стратегијата



1.7 Буџетски расходи / финансиски средства релевантни за предметот на ревизија

Стратегијата во периодот од 2017-2022 година е планирана да се финансира од Буџетот на РСМ, ИПА средства и друга странска помош.

Од Буџетот на РСМ според проекции во Стратегијата се предвидени вкупно 366.298 илјади денари, во кои и финансирање на активности и мерки кои се предвидени во рамки на ИПА II за делот на националното кофинансирање (НКФ).

Во рамки на ИПА II и Акциска програма за спроведување ИПА 2014 -Поддршка на секторот правда склучени се договори за проекти со вкупен буџет од 7.938 илјади евра, ЕУ контрибуција 6.856 илјади евра и НКФ 1.082 илјади евра.
Проектите предвидени во Акциска програма за спроведување на ИПА за 2014 имаат директна или индиректна врска со реализација на целите од Стратегијата, при што 5 (пет) договори од истата преку системот на индиректно управување со ИПА средствата, во вкупна вредност од 1.644 илјади евра, ЕУ контрибуција 1.352 илјади

евра и НКФ 292 илјади евра, финансираат мерка од Акцискиот план на Стратегијата.

За поддршка на секторот правда, во рамки на ИПА II се реализираат и други проекти кои се управувани преку системот на директно управување со ИПА средствата од страна на ДЕУ.

Исто така мерка од Акцискиот план на Стратегијата е финансирана во рамки на ИПА (2007-2013), финансиска програма која е завршена со имплементација, во рамки на која ИПА 2013 (ИПА I) реализиран е Проект "Набавка на опрема за институциите од областа на правосудството и внатрешни работи" за набавка на ИКТ опрема и воспоставување на интероперабилност, кој има директна врска со една мерка од Акцискиот план и целите на Стратегијата. Проектот е реализиран преку децентрализиран систем на управување со ИПА I, со вредност на договор од 2.391 илјади евра, ЕУ контрибуција 1.793 илјади евра и НКФ 598 илјади евра.

Останати проекти кои се финансираат од други пет странски донатори се однесуваат на девет мерки и влијаат на реализација на активностите, мерките и целите од Стратегијата 2017-2022 година.

2. ЦЕЛИ, ОПФАТ И МЕТОДОЛОГИЈА НА РЕВИЗИЈАТА

2.1 Цели на ревизијата

2.1.1 Ревизијата на успешност е спроведена со цел да даде оценка за степенот на реализација мерките од Акцискиот план во насока на остварување на целите од Стратегијата во правосудниот сектор и да даде придонес во подобрување на процесот на спроведување на Акцискиот план од Стратегијата. Преку утврдување на одредени слабости во начинот на следење на имплементација на утврдените мерки, поставени индикатори, искористеност на предвидените финансиски средства, координација на институции/надлежни тела носители на мерки и активности, транспарентно известување за степенот на реализација до надлежните тела, пошироката јавност за стратешките реформи во правосудниот сектор во РСМ во однос на поставените приоритети и цели.

2.1.2 Ревизијата за успешност, како пилот проект за ревизија на успешност на ЕУ фондови, е спроведена со цел да даде и оценка за спроведување на мерките од Стратегијата финансирани преку проекти од ЕУ, но и со средства од Буџетот на РСМ, кои придонесуваат за унапредување на реформите во правосудниот сектор, за создавање независно, непристрасно, ефикасно, квалитетно и транспарентно правосудство, надлежно за заштита на

поединечните права и слободи на граѓаните, како и за истовремена заштита на јавниот интерес.

2.1.3 Ревизијата на успешност е извршена со цел да дадеме одговор на прашањето: Дали мерките и активностите дефинирани во Акцискиот план придонесуваат за остварување на целите од Стратегијата за реформи во правосудниот сектор 2017 – 2022 година?

За да се одговори на основното ревизорско прашање, определени се следните специфични прашања:

1. Дали е воспоставена правна и институционална рамка за остварување на целите од Стратегијата за реформи во правосудниот сектор 2017 – 2022 година?
2. Дали се спроведуваат мерките и активностите утврдени во Стратегијата?
3. Дали се следи имплементација на активностите и мерките и се известува за нејзино спроведување?

2.2 Опфат на ревизија

Со ревизијата го опфативме приодот од ноември 2017 до 30.06.2022 година, како и одредени прашања до денот на известување од извршената ревизија.

Со ревизијата се опфатени следните области:

1. Воспоставена правна и институционална рамка;
2. Спроведување на целите, мерките и активностите од Стратегијата и
3. Следење и известување (мониторинг и известување) за спроведување на активностите и мерките за исполнување на целите од Стратегијата.

Со ревизијата се опфатени следните институции:

- Министерство правда;
- Совет за реформа во правосудниот сектор;
- Советот за следење на имплементацијата на Стратегијата - Влада на РСМ;
- Министерство за финансии -ЦФЦД;
- Академија за судии и јавни обвинители;
- Јавно обвинителство на РСМ и
- Основни јавни обвинителства.

За оценка на спроведување на мерките ревизијата опфати 130 мерки од Акцискиот план, како и избор на пет мерки за детален преглед на проверка на степенот на

реализација. Изборот на мерки предмет на детална проверка ревизијата го изврши преку утврдени критериуми, Прилог 1 – Критериуми за избор на мерки, и тоа:

1. Избор на мерки според различен оддел-примерокот опфаќа минимум една мерка од оддел (2-Стратешки цели на реформи во правосудството, 3-Стартешко планирање и креирање на политики, 4-Правосудни институции, други институции во функција на правосудниот сектор, 5-Реформи во посебни области);
2. Избор според надлежните органи/ тела-мерките опфаќаат различни надлежни тела;
3. Избор во однос на потребни финансиски средства – опфатени се мерки со и без финансиски импликации, како и мерки кои се од два различни извори на финансирање/ИПА средства и Буџет на РСМ и
4. Избор на мерки според различен статусот на имплементација.

Избор на мерки 2.2.8-2 (Надлежен орган: Влада, АСЈО, МФ) и 4.1.3.5-1 (Надлежен орган: ЈОРСМ, МП, МФ,-ЦФЦД) со најголем износ на потребни буџетски средства по мерка, со финансиски импликации од Буџетот на РСМ за периодот 2018-2022 година и зафаќаат 70% од вкупните проектирани потребни финансиски средства за реализација на Стратегијата 2017-2022 година.
Избор на мерките 3.1.3-1 (Надлежен орган: МП) и 5.2.8-1 (Надлежен орган: МП, СБС) со финансиски импликации кои се избрани за да се опфатат мерки од другите оддели кои зафаќаат 6% од вкупните проектирани потребни финансиски средства за реализација на Стратегијата 2017-2022 година.
Избраните 4 мерки со финансиски импликации од 4 разни области учествуваат со 76% во вкупно проектираните буџетски средства за периодот 2018-2022 година.
Избор на мерка со нефинансиски импликации е 3.1.2-1.(Надлежен орган-МП) кое воедно се однесува на функционирање на клучно тело за имплементација на стратегијата.

Со ревизијата дополнително се опфати и мерката 4.1.3.7-1 (Надлежен орган: ЈОРМ) која е финансирана како единствен проект во рамки на Акцискиот план преку ИПА 2013, ИПА проект со највисок износ, во рамки на ИПА I (2007-2013) програма која е затворена со цел да се види каков е ефектот и статусот по оваа мерка.

2.3 Критериуми за ревизија / Причини за проблеми

За оценка на ефективноста на спроведување на мерките и активностите за реформите во правосудството опфатени се прашања и критериуми од значење со областите на ревизија: правна и институционална рамка, спроведување, следење и известување на надежните тела/органи за имплементација на Стратегијата со

Акцискиот план, дефинирани и утврдени во Стратегијата, како и во законските и интерни акти.

Ревизијата ги зема во предвид квалитативните и квантитативните фактори врз степенот на реализација на мерките од Стратегијата кои се предмет на ревизија и утврди критериуми за оценка на степенот на имплементација на мерките според следното:

- Мерките, активностите и целите(стратешка насока) се усогласени и јасно дефинирани;
- Роковите за постапување по активностите се јасно дефинирани;
- Активностите и мерките се извршени во предвидените рокови;
- Индикаторите за успешност се јасно дефинирани (одредена е посакуваната/целна вредност);
- Показателите за успешност се следат;
- Изворите на финансирање и нивните износи се планирани и се следи нивното извршување и
- Активностите по мерките се спроведуваат.

Според професионално расудување на ревизијата, а имајќи предвид дека од страна на субјектот – МП не се утврдени и поставени критериуми за степенот на оценка/градација на имплементација на мерките и за истото се известува на ниво на активности, ревизијата утврди три нивоа за вкупна оценка на степенот на имплементација на мерките од Акцискиот план и тоа:

Реализирана/континуирано
Делумно реализирана/во тек
Нереализирана/неприменливо

2.4 Методологија на ревизија

2.5.1. Ревизијата на успешност е извршена во согласност со стандардите за државна ревизија на Меѓународната организација на ВРИ (ИНТОСАИ) кои се пропишани за примена во РСМ при вршењето на државната ревизија.

Кај оваа ревизија на успешност го применивме комбинираниот пристап и тоа:

- пристап ориентиран кон системите насочен кон проверка на утврдениот начин на функционирање и воспоставениот систем за спроведување на Стратегијата за реформи во правосудниот сектор 2017-2022 со имплементација на Акцискиот план и во РСМ и
- пристапот ориентиран кон резултатите, претставува анализа и испитување на реализацијата програмите, плановите, договорите,

финансиски документи и други акти, во однос на ефикасноста и ефективноста на преземените мерки и активности за остварување на утврдените индикатори од Акцискиот план и целите од Стратегијата.

За добивање на релевантни и доволни ревизорски докази кои водат кон поткрепа на ревизорските наоди, заклучоци и препораки ги користевме следниве методите и техники: увид во поткрепувачката документација, интернет истражување, увид на лице место, интервјуа и разговори, прашалници, листи за проверка за увид на лице место, компаративна, статистичка анализа, анализа на податоци од различни извори/истражувачка анализа, вкрстени проверки, калкулација/пресметки, анализа на прегледи со визуелизација, графикони, дијаграми, brain storming, фотографирање, споредување на состојбите со поставените критериуми и други постапки.

Ревизијата на успешност е извршена во периодот од 14.03.2021 до 06.09.2022 година, од тим на Државниот завод за ревизија во состав:

- Бљерта Ганиу, помошник на главниот државен ревизор (по овластување) и овластен државен ревизор;
- Наташа Нинеска, самостоен ревизор и овластен државен ревизор;
- м-р Сања Јовановска, помлад ревизор и
- Славица Маневска, помлад ревизор.

Резултатите од спроведената ревизија на успешност беа презентирани на завршен состанок на одржан на ден 03.10.2022 година со присуство на претставници од надлежните органи МП, МФ, АСЈО, ЈОРМ и Влада на РСМ.
Прелиминарните истражувања беа насочени кон повеќе области заради: стекнување информации за правна и институционална поставеност на правосудниот сектор, спроведувањето на мерките и активностите утврдени во Стратегијата и следењето на имплементацијата на активностите и известувањето за нејзино спроведување.
Од заклучоците кои произлегоа од прелиминарните истражувања, оценивме за потребно да ја спроведеме ревизијата на успешност со цел преку дадените препораки произлезени од оваа ревизија да обезбедиме додадена вредност во насока на поголема ефективност во спроведување и реализација на мерките и активностите на Стратегијата и да даде придонес при изработка на новата Стратегија и Акциски план 2023-2027 година, за системот на имплементација и следење и утврдување на акциски план кој треба да биде патоказ и континуитет за натамошни реформи во правосудниот сектор и остварување на реформите и стратешки цели во правосудниот сектор во РСМ.
Од страна на одговорните лица на субјектите опфатени со ревизијата не се добиени забелешки на Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор.

Ревизорски тим: Овластен државен ревизор:

1. ....
2. ....
3. ....

....

3. РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

3.1 Воспоставена правна и институционална рамка

3.1.1. Во рамки на оддел 3 - Стратешко планирање и креирање на политики од Стратегијата, е утврдена улогата на Советот за реформи на правосудниот сектор. Имено, СРПС претставува советодавно тело на МП кое со своите стручни и аналитички мислења и консултации дава придонес во креирањето на политиките и правните акти од надлежност на Министерството, а во врска со реформата на правосудството, како и придонес во подготовка на стратешките документи на Министерството. За успешно спроведување на сите стратешки насоки и активности опфатени со Стратегијата планирани се бројни законски измени и дополнувања, како и донесување на определен број нови законски акти. Улогата на СРПС е дефинирана и во рамките на мерката 3.1.2.-1 редовни седници на СРПС со конкретни предлози и мислења за правните акти во подготовка кои се во надлежност на МП (детално за оценка на мерката во точка 2 од наодите). Како една од стратешките насоки предвидени со Стратегијата ова тело има активна улога во реформата на правосудниот сектор. Со Решение[14] донесено од министерот за правда на 17.07.2017 година формиран е СРПС, во состав на: министерот за правда во својство на претседател на советот, заменик министер за правда во својство на заменик претседател на советот, двајца членови од ЕСЧП, еден член од Уставен суд на РМ, шест членови од научни институции, четири членови од правосудни институции, четири членови од други институции, пет членови при МП и тројца секретари.

Со Стратегијата е предвидено дека СРПС преставува советодавно тело и преку свои претставници има активна улога во секоја од работните групи кои ќе ги изработуваат законските решенија и претставува дел од системот на МП за имплементација на Стратегијата и мерките утврдени со Акцискиот план.

Од извршената ревизија утврдено е дека за 2017 година СРПС одржал седум состаноци и во 2018 година еден состанок. СРПС е формиран во текот на изработката на Нацрт Стратегијата, на три состаноци во 2017 година биле присутни и членови на работната група[15] за подготовка на Нацрт Стратегијата, на кои истата била разгледана.

Последна седница на СРПС е одржана на 28.03.2018 година, по што истиот не заседавал заклучно со 30.06.2022 година, и воедно не е издаден акт за негово укинување.

---

[14] Решение за формирање на Совет за реформа на правосудниот сектор, број 23-2280/1 од 17.07.2017 година

[15] Решение за формирање на работна група за ревидирање на Стратегијата за реформа на правосудниот сектор со Акциски план, број 23-2279/1 од 17.07.2017 година, издадено од министерот за правда

Од страна на надлежните во МП е посочено дека СРПС престанал да функционира, од причина што неговата улога е пренесена на ССИС[16] формиран на 06.03.2018 година од страна на Претседателот на Владата, со одржана конститутивна седница на 28.03.2018 година.

Ревизијата истакнува дека со Стратегијата е дефиниран системот и се утврдени надлежни тела за имплементација, координација и следење на реализацијата на Стратегијата. СРПС е предвиден како советодавно тело со активна улога во работата на МП за имплементација на Стратегијата и со пренос на дел од функциите на СРПС да ги врши ССИС е доведено во состојба на преклопување на надлежностите на телата за имплементација и мониторинг/следење.

Промена на надлежните тела во текот на имплементација на Стратегијата може да влијае на континуитетот и навремено остварување на целите на Стратегијата за реформи во правосудниот сектор. Посочуваме дека со СРПС е предвидено да заседава МП, а со ССИС првично е предвидено да го предводи Претседателот на Владата на РМ за што подоцна е направена измена и одлучено е овој орган- ССИС да го предводи МП. (улогата и функционирање на ССИС детално образложена во Наод точка 3.2).

Истакнуваме дека потребно е да се отстрани преклопувањето на функциите со цел да се воведе јасна хиерархиска структура согласно улогата на надлежните тела, како и јасно разграничување помеѓу улогата на советодавно тело за имплементација на МП и улогата на тело за следење на реализацијата на Стратегијата во рамки на Влада на РСМ.

3.2 Спроведување на целите, мерките и активностите од Стратегијата

3.2.1. За статусот на реализација на Акцискиот план од Стратегијата се известува по активности преку Годишните извештаи за имплементација на Стратегијата објавени од МП за периодот 2018-2020 година и преку Годишните извештаи за напредокот на РСМ за поглавје 23 објавени од ЕК.

Извршивме статистичка анализа на податоците и документацијата дадени од страна на МП во базата на податоци за Акцискиот план кој го води за статусот на имплементација на ниво мерка заклучно со 30.06.2022 година. За да се изврши оцена на степенот на реализација на мерките одредени се три статуси на реализација и тоа: реализирана, делумно реализирана и нереализирана мерка, врз основа на дефинираните активности, рок на постапување, потребни финансиски средства, надлежно тело и индикатор на успешност. Со анализата на добиените податоци од Акцискиот план за четирите оддели ревизијата го констатира следното:

[16] Одлука за формирање на Совет за следење на имплементацијата на Стратегијата за реформа на правосудниот сектор (2017-2022), број 44-2832/1 од 06.03.2018 година

Оддел 2 Стратешки цели на реформата во правосудството

Со Акцискиот план за **Оддел 2 - Стратешки цели на реформата во правосудството** предвидени се 72 мерки за постигнување на следните стратешките цели: независност и непристрасност, квалитет, одговорност, ефикасност, транспарентност, пристап до правда, бесплатна правна помош, адвокатура, извршување, медијација и нотаријат.

За 70 мерки е поставен индикатор на успешност за реализација на мерките, се во корелација со активностите, стратешката насока, стратешката цел и истите се усогласени и јасно дефинирани со главните цели. За две мерки не е поставен индикатор на успешност.

Во Графиконот број 2 е прикажан статус на реализација на мерки од Оддел 2 Стратешки цели на реформата во правосудството.

Графикон број 2 - Статус на реализација на мерки од Оддел 2 Стратешки цели на реформата во правосудството

Големиот број на делумно спроведени мерки се должи на изработени закони кои се во Собраниска процедура, како и потреба од носење и усогласување на подзаконски акти од обласата на правосудството.

9- те нереализирани мерки се однесуваат на:

- 2.1.5-2 Редовни годишни ревизии на функционирањето на АКМИС од страна на независни ревизори, која е нереализирана од причина што има промена на концепт на предвидените активности и индикаторот не може да се постигне. Имено како активност е предвидена ангажирање независни ревизори да вршат редовна контрола и ревизија на АКМИС системот, при што во рамки на МП а согласно Законот за судовите формирана е Комисија која врши надзор врз функционалноста на АКМИС системот, при што нема ангажирано независни ревизори;
- 2.2.5-2 Креирање на Програма и Методологија за реализација на задолжителна континуирана обука за адвокатите од страна на АКРМ.

Ревизорски тим:

1. ....
2. ....
3. ....

Овластен државен ревизор:

....

Активност за имплементација на мерката е предвидено Креирање на Програма и Методологија за реализација на задолжителна континуирана обука за адвокатите од страна на АКРМ. Од причина што Законот за адвокатура се наоѓа во Собраниска процедура во кој е предвидено формирање на Центар за едукација од страна на Адвокатската комора за континуирана обука на адвокатите. Подзаконските акти кои детално ќе ја уредуваат оваа материја ќе бидат усвоени од страна на Адвокатската комора по донесување на законот, и не е постигнат индикаторот за обезбедување квалитет преку 10 часа на годишно ниво континуирани обуки за адвокатите;

- 2.4.1-1. Примена на Методологија за судска статистика со СЕРЕЈ стандарди и унапредување на системот за судска статистика како мерка не е воспоставена од причина што МП сеуште нема направена анализа на потребата за подобрување и надградба на системот за судска статистика, поради што не е постигнат индикаторот за воспоставен статистички систем со генерирани извештаи во насока на следење на ефикасноста на судството преку индикаторите утврдени во ЕУ Листата на резултати во правосудството, СЕРЕЈ и други меѓународни стандарди;
- 2.6.3.2-1 Воспоставување на единствен софтверски систем за евиденција и водење на предметите кај извршителите и КИРМ, е нереализирана бидејќи ова прашање е уредено со ИКТ Стратегијата и ќе се разгледа можноста со Советот за ИКТ;
- 2.6.3.2-2 Поврзување на системот на КИРМ со МП, АКМИС и другите државни институции. Индикатор на успешност е Воспоставен софтверски систем. Оваа мерка е во корелација со горенаведената мерка 2.6.3.2-1. поради што не е реализирана;
- 2.6.3.2-3 Испитување на јавното мислење, не е спроведена од причина што планираните активности со оваа мерка, кои се: спроведување на анкета за јавното мислење по однос на квалитетот и трошоците на извршувањето, сумирање на резултатите од анкетата и креирање на политики за натамошен развој на професијата, не се спроведени со што не е постигнат индикаторот кој е поставен објавени резултати од спроведени анкети за задоволство на корисниците на услугите и општата јавност;
- 2.6.4.2.-1 Измена на Закон за нотаријат за повторно воспоставување на нотарски акт. Измените на законот не се подготвени и донесени, според планираните активности, кои требале да доведат до враќање на нотарскиот акт во правниот промет од декември 2019 година;
- 2.6.4.3-2 Поврзување на системот на НКРМ со МП, АКМИС и другите државни институции. Планираните активности со оваа мерка не се реализирани, и предвидено е истата да биде разгледана од страна на Советот за ИКТ и уредена во рамки на ИКТ Стратегијата и

- 2.6.4.3-3 Испитување на јавното мислење, е во врска со претходната мерка, и истата не е реализирана поради непостоење на систем за поврзување на НКРМ со МП, АКМИС и други државни институции. Активностите не можат да се спроведат и не е постигнат индикаторот за успешност со кој е поставено да се објавени резултати од спроведени анкети за задоволство на корисниците на услугите и општата јавност.

Оддел 3 Стратешко планирање и креирање на политики

Со Акцискиот план за **оддел 3 Стратешко планирање и креирање политики** предвидено е да се реализираат 5 мерки во врска со процесот на стратешко планирање за успешно спроведување на стратешки насоки и активности од самата Стратегија, со дефинирани стратешки насоки:

- Координација на реформата во правосудниот сектор;
- Активна улога на Советот за реформи на правосудниот сектор;
- Формирање, координација и финансирање на работните групи за подготовка на анализи и законски проекти за имплементација на Стратегијата и
- Следење на имплементацијата на Стратегијата за реформа на правосудниот сектор преку индикаторите утврдени со Акцискиот план.

За секоја мерка од оддел 3 со Акцискиот план поставени се индикатори на успешност, активности, рокови на постапување, потребни финансиски средства и надлежни тела. Поставените мерки од оддел 3 се во корелација со стратешките насоки, стратешката цел и истите се усогласени и јасно дефинирани со главна цел, при што реализирана е 1 мерка, 3 се делумно реализирани и една не е реализирана, прикажано во Графикон број 3. Мерката 3.1.2-1 Редовни седници на Советот за реформа на правосудниот сектор со конкретни предлози, мислења и насоки за правните акти во подготовка, кои се во надлежност на МП, е нереализирана од причина што Советот за реформи во правосудниот сектор престанува да работи во 2018 година и улогата на следење ја презема Советот за имплементација на Стратегијата.

Графикон број 3- Статус на реализација на мерки од Оддел 3 Стратешко планирање и креирање на политика

Ревизорски тим:

1. ....
2. ....
3. ....

Овластен државен ревизор:

....

Оддел 4 Правосудни институции, други институции во функција на правосудниот сектор

Со Акцискиот план за **оддел 4 -Правосудни институции, други институции во функција на правосудниот сектор** предвидено е да се реализираат 22 мерки за постигнување на следните стратешките цели: судство, судски совет, јавно обвинителство и совет на јавни обвинители.

За секоја мерка од оддел 4 се поставени индикатори на успешност за реализација на мерките од Акцискиот план, надлежни тела за спроведување на мерките, рок на постапување, активности и потребни финансиски средства. Поставените мерки се во корелација со активностите, стратешката насока, стратешката цел и истите се усогласени и јасно дефинирани со главните цели од Стратегијата.

Статусот на реализација на мерките од овој оддел од Акцискиот план е прикажан во Графикон број 4.

Графикон број 4 - Статус на реализација на мерки од Оддел 4 Правосудни институции, други институции во функција на правосудниот сектор

Нереализирани мерки во рамки на овој оддел се следните:

- 4.1.1.1-1 Анализа за судската мрежа и бројот на судови во РСМ со цел оптимизација на бројот на судови преку измени на Законот за судовите, чии измени се уште не се изработени и донесени, во насока на оптимизација на судската мрежа и остварување на поставениот индикатор за 20% помал број на судови во РСМ;
- 4.1.2.1-3 депрофесионализација на членовите на Судскиот совет од редот на судиите и останатите членови со исклучок на Претседателот на Судскиот совет и мерка 4.1.4.1-1 депрофесионализација на членовите на Советот на јавни обвинители на РМ. За овие две мерки се предвидува ист индикатор на успешност, и тоа избрани судии за нови членови на ССРСМ и СЈОРСМ согласно со новите законски

критериуми, во насока на обезбедување и гарантирање на независност, професионалност и одговорност на членовите на Советите. Со дефинираните мерки, активности и индикатори, односно членовите на Советите за ЈО и членовите на Советот за судии да се од редот на судиите, кој по потреба ad hoc би се состанувале, во текот на имплементација на Акцискиот е план оценето е дека поставените мерки и индикатори би довеле до судир на интереси;

- 4.1.3.4-1 Зајакнување на капацитетите за буџетско планирање и финансиско управување. За мерката е поставен индикатор за вработени и обучени кадри од јуни 2019 година и функционална техничка опрема од март 2019 година во АСЈО, која е не е реализирана и
- 4.1.3.8-1 - 1.Сеопфатна анализа за структурата на ЈО на територијата на РСМ во корелација со анализата за организацијата на судската мрежа. 2.Донесување на нов закон за јавно обвинителство со цел структурата на ЈО да ја следи судската организациона поставеност за која како индикатор на успешност за реализација на оваа мерка е сообразен број на јавни обвинителства со бројот на судови. Оваа мерка не е реализирана, не е постигнат индикаторот, односно број на јавни обвинителства не е сообразен со бројот на судови во РСМ. За реализација на истата планирани се измени на Законот за ЈО, кои треба да се донесат заедно со Законот за судовите. Врска и со мерка 4.1.1.1-1.

Оддел 5 Реформи во посебни области

Со Акцискиот план за оддел 5 - Реформи во посебни области предвидено е да се реализираат 31 мерка за постигнување на следните стратешки цели: казнено правна, управно-правна, прекршочно-правна и граѓанско-правна област.

За мерките се поставени индикатори на успешност за реализација на мерките од Акцискиот план, надлежни тела за спроведување на мерките, рок на постапување, активности и потребни финансиски средства. Статусот на реализација на мерките е прикажан во Графикон број 5.

Графикон број 5 - Статус на реализација на мерки од Оддел 5 Реформи во посебни области

Ревизорски тим:

1. ....
2. ....
3. ....

Овластен државен ревизор:

....

Мерките 5.4.1-2 Донесување на нов Закон за облигационите односи усогласен со европските директиви; 5.4.1-3 Подготовка на нов Закон за сопственост и други стварни права; 5.4.1-4 Подготовка на нов Закон за наследување заради усогласување со европското законодавство во областа и најсовремените европски практика, не се реализирани од причина што од страна на Министерството за правда, како надлежен орган за подготовка на законите и имплементација на Стратегијата, предвиден е нов пристап за уредување на регулативите од граѓанско правната област. Имено за сеопфатно регулирање на сите позначајни граѓанско правни односи и за да се надминат постојните правни празнини и противречности во важечкото право во практика предвидено е донесување на Граѓанскиот законик, за кој е формирана работна група со Одлука[17].

Статистиката за реализација на сите 130-те мерки по оддели од Акцискиот план заклучно со 30.06.2022 година е прикажан во Графикон број 6. Степенот на нецелосна реализација на мерките се должи на несоодветно дефинирање на мерките за остварување на целите, отсуство на мерливи индикатори, нереални рокови, проценети извори на финансиски средства, промена на предвидените мерки и активности за реализација на целите во текот на имплементација. Значајно е да се истакнат и објективните фактори на политичкото и социјално опкружување, честите изборни процеси, застој на работата на Собранието на РСМ, долгите процедури за носење на закони, нивните измени, како и постапките на усогласување на потребните подзаконски акти во областа и слично што има влијание на степенот на реализација на одредени мерки и влијае на остварување на општите цели на Стратегијата за ефективни реформи во правосудниот сектор.

Графикон број 6 - Степен на реализација на мерки од Акцискиот план

[17] Одлука за формирање на комисија за изготвување на Граѓански законик на РСМ од Влада на РСМ број 41-4490/1 од 31.05.2022 година.

Ревизорски тим:

1. ....
2. ....
3. ....

Овластен државен ревизор:

....

Исто така ревизијата констатира дека Акцискиот план е ревидиран во 2020 година во однос на роковите за постапување, односно кај значаен дел на активностите се продолжени роковите за постапување, но истиот не е објавен на веб страната на МП и транспарентно до засегнатите страни и јавноста. Воедно при промените на одредени активности, како и во случаи кога е оценето дека постои неможност за имплементација на одредена мерка или активност, истото не е ажурирано обелоденето во Акцискиот план, што доведува до неможност за следење и оценка за степенот на реализација на реформите во правосудниот сектор.

3.2.2. Со ревизијата се изврши детална проверка и преглед на степенот на реализација на 5 мерки од Акцискиот план, **Прилог 2** - Преглед на оценка на избрани мерки, избрани споредени утврдени критериуми, при што го констатира следното:

3.2.2.1. Мерка 2.2.8-2 - Изградба на нови просторни услови

Во Стратегијата, во оддел 2, точка 2.2 - **Квалитет е наведено дека просторните капацитети** во која е сместена АСЈО се покажани како несоодветни, неадекватни и недоволни за реализација на нејзините цели и задачи. Неопходноста за ефикасно функционирање на АСЈО и остварување на целите на Стратегијата е проследено со обезбедување на соодветни просторни услови. Стратешка цел дефинирана како квалитет со стратешка насока за кадровско и техничко доекипирање проследено со обезбедување соодветни просторни услови е поставена во Акцискиот план поради проценетата потреба за зголемување на капацитетот на просториите на АСЈО, особено на просториите за обука. Имено со поголеми просторни капацитети, соодветни на стандардите за вршење едукација и континуирано усовршување, АСЈО може да обезбеди подобри услови за учење и работа, поквалитетна обука за слушателите, односно судиите, јавните обвинители и помошниот персонал во судството и стекнување на поквалитетни практични искуства при процесот на едукација.

Во Акцискиот план за спроведување на Стратегијата за реализација на наведената стратешка насока и цел, дефинирана е мерката - изградба на нови просторни услови, превидено да се реализира континуирано од почетокот на 2019 до 2022 година. Планирана активност е донесување на Одлука на Влада на РСМ, со утврдени други надлежни тела МФ и Влада на РСМ и планирани финансиски средства за реализација во износ од 146.000 илјади денари, со дефиниран индикатор на успешност - обезбедување на нови простории за АСЈО.

Со извршената ревизија утврдено е дека дефинираната активност не е јасна, прецизирана за што се однесува, односно што треба да е предмет на одлуката на Владата и истата не е усогласена со мерката и целта од Стратегијата. Поставениот индикатор на успешност е да се обезбедат нови простории и истиот не е јасно дефиниран, не е мерлив во однос на колкави просторни капацитети треба да

задоволи новиот објект, со применети стандарди за вршење на едукативен процес и слично. Индикаторот за успешност делумно се следи бидејќи транспарентно не се известува за статусот на реализација на мерката, како и за имплементирање на единствената планирана активност.

Предвидениот рок за постапување по оваа мерка со Акцискиот план е јасно, прецизно дефиниран и поставена е временска рамка која дава можност за непречено и ефикасно спроведување на мерката и активноста. Ревизијата констатира дека Влада на РСМ сеуште нема донесено одлука за реализација на истата, изградба или обезбедување на нови простории на АСЈО во предвидениот рок, односно од почетокот на 2019 до 2022 година, како и до моментот на вршење на ревизијата.

Планираните финансиски средства во износ од 146.000 илјади денари од Буџетот на РСМ со Акцискиот план за оваа мерка не се реализирани. Планираните износи делумно се следат, не се ажурираат со Акцискиот план минимум еднаш годишно за да се усогласат со буџетските проекции од годишните и стратешки планови за реализирани и потребни средства за периодот на кои се однесуваат.

Со постојните просторни капацитети АСЈО во изминатите години, како и во текот на 2022 година, не е во состојба да ја оствари законската обврска за прием на бараниот број на слушатели на новата генерација во почетна обука, како и бројот определен со потребите на ССРСМ и СЈОРСМ, каде согласно Законот за АСЈО, вкупниот број на слушатели на почетна обука се определува врз основа на одлуките на ССРСМ и СЈОРСМ врз основа на вкупниот број на слободни места за судии и јавни обвинители во основните судови и основните јавни обвинителства. Со постоечките просторни и технички капацитети, АСЈО се соочува со неможност актуелно да одговори на Информацијата и барањето на Советот за јавни обвинители[18] на РСМ и Судскиот совет на РСМ за прием во почетна обука на потребниот број на кандидати за пополнување на слободните јавно обвинителски и судиски места, поради што постои потреба од итност на решавање на овие барање заради целосно екипирање на судовите и јавните обвинителства на територијата на целата држава.

Од страна на АСЈО во изминатиот период се преземаат активности за реализација на мерката, при што Владата на РСМ се уште нема донесено одлука како што е предвидено со Акцискиот план, во врска со обезбедување на нови простории за потребите на Академијата. Имено АСЈО има доставено Барање[19] до МП за надминување на проблемот на недоволни просторни капацитети. Просториите во кои е сместена тековно АСЈО е со површина, 906 м^2 со доделено право на користење од Владата на РСМ, не ги задоволува и исполнува потребите за непречено извршување на надлежностите, според критериумите за квалитетно и ефикасно функционирање на АСЈО. Во координација со АСЈО при постапката за изнаоѓање на

[18] Известување од СЈОРСМ бр.03-90/1 од 28.02.2022 година
[19] Број 03-546/1 на 26.12.2019 година

решение за обезбедување на просторно решение на АСЈО, МП има доставено Информација[20] до Владата на РСМ за доставување на апликација за користење на техничка помош за подготовка на инвестициски проекти во рамки на 23-от повик Инвестициската рамка за Западен Балкан (WBIF), која е повлечена по укажување на МФ[21]. За да се реализира проектот потребни се активности координирани од Владата на РСМ за обезбедување на заем од меѓународни финансиски институции и обезбедено земјиште/ локација во државна сопственост за изградба на новата зграда на АСЈО, како и подготовка на техничка документација за просторни капацитети на АСЈО предвидено да се реализира преку ИПА III.

Применивме методолошки пристап за следење на избраните мерки преку избраните критериуми за оценка за степенот на имплементација на мерката и констатира дека оваа мерка не е реализирана, од причина што индикаторот не е остварен. Според статусот на реализација на мерката од МП оваа мерка е делумно реализирана, од причина што се работи на проект и обезбедување на сите потребни документи за изградба.

Ревизијата утврди дека со годишните извештаи на МП за имплементација на ИПА II сектор правда и активности во однос на подготовка на проекти за ИПА III, наведено е дека е програмиран „Проект за подготовка на тендерска документација за модернизација на просториите на АСЈО“ во рамки на Акциски документ ИПА 2021 „Владеење на правото и антикорупција„.

Истакнуваме оваа мерка да се има предвид при изготвување на следната Стратегија и потреба од инволвираност, координација и соработка со други надлежни органи/државни институции во РСМ за градење на нов објект за да се задоволат потребните просторни капацитети и стандарди за вршење на основната функција на АСЈО во насока на обезбедување на поквалитетна обука за слушателите, судиите, јавните обвинители и помошниот персонал за градење на квалитетно правосудство и остварување на целта на Стратегијата за обезбедување на квалитет во правосудството.

3.2.2.2 Мерка 3.1.2-1 - Редовни седници на Советот за реформа на правосудниот сектор со конкретни предлози и мислења и насоки за правните акти во подготовка кои се во надлежност на МП. Оваа мерка е во насока на исполнување на повеќе главни цели во Стратегијата кои гласат:

- етаблирање на начелото на владеење на правото како врвно политичко и правно начело во уредувањето на односите помеѓу трите носители на власта,

[20] Информација бр.10-5593/1 на 31.12.2019 година
[21] Барање за повлекување бр. 10-216/5 од 18.11.2020 година

со доследно почитување на самостојноста, независноста и интегритетот на судската власт;

- отстранување од правниот поредок на законите со кои се загрозуваат самостојноста, независноста и непристрасноста на судиите и самостојноста на јавното обвинителство;
- отстранување и коригирање од правниот поредок на законски решенија со кои се блокира остварувањето на функцијата на контрола на судството над законитоста на постапувањето на извршната власт и државната управа и
- реформа на управното судство заради ефикасно остварување на неговата функција на контрола над актите на извршната власт и државната администрација.

Основна стратешка цел на мерката е планирање и креирање на политики преку подготовка на стратешките документи од страна на МП во насока на негова активна улога во спроведување на целите од Стратегијата. Планираната активност за оваа мерка е вклучени членови на Советот за реформа на правосудниот сектор во работните групи за подготовка на правни акти, со што планираните активности се дефинирани и усогласени со мерката и стратешката насока. Спроведувањето на активностите од мерката согласно акцискиот план е континуирано од октомври 2017 година. Надлежни тела за спроведување на оваа мерка е МП и други надлежни тела се СРПС, Владата и Собранието на РСМ. За оваа мерка рокот за имплементација е дефиниран како континуирано од октомври 2017 година. Утврден индикатор за успешност на оваа мерка е објавени соопштенија на веб-страницата на МП и усвоени закони со учество на членови на СРПС.

Со Решение број 23-2280/1 од 17.07.2017 година донесено од страна на министерот за правда е формиран СРПС во насока на спроведување на мерката 3.1.2-1 од Акцискиот план и одделот три од Стратегијата, каде овој совет е утврден како едно од надлежните тела со советодавна функција на МП во процесот на планирање и креирање на политики. Со решението е предвидено СРПС да делегира свои претставници во секоја од работните групи кои ќе ги изработуваат законските решенија во рамки на МП.

СРПС од своето формирање има одржано осум состаноци, заседавал и воедно негови членови активно земале учество во работите групи за изработка на предлог законите предвидени со Акцискиот план и Стратегијата.

Функциите и надлежностите на СРПС како советодавно тело од 2018 година, престанало да функционира. Имено со формирање на друго тело ССИС во насока на реализација на мерка 3.1.4-1 од Акцискиот план, кое тело се формира во рамки на Владата на РСМ и предвидено е да врши улога на следење на имплементацијата на Стратегијата преку индикатори.

Имајќи предвид дека активноста предвидена за оваа мерка, вклучени членови од СРПС во работни групи за подготовка на правни акти е започната во 2017 година, при што во 2018 година дел од неговите надлежности се пренесени на членовите на ССИС, оценето е дека мерката е делумно реализирана.

Индикаторот за мерката, објавени соопштенија на веб-страницата на МП и усвоени закони со учество на членови на СРПС за успешност, не е јасно поставен, односно не овозможува оценка на постигнатото, со истиот не е одредена посакувана целна вредност. Истиот не е мерлив, квантификуван, нема предвидено колку пати и колку често се очекува СРПС да заседава, колку членови да учествуваат и во колку работни групи, колку закони се очекува да се подготват, што може да се следи во насока на оценка на реализирање на мерката.

Од одржаните состаноци на СРПС ревизијата констатира дека од страна на МП се објавени соопштенија на веб-страницата како и за усвоените закони, но нема информации за негово функционирањето за целиот период на имплементација на Стратегијата 2017-2022 година, како и за основот за негово укинување, решение со кое се престанува функцијата на ова тело, или преземање на неговата улога и функција од страна на друго тело.

Со Акцискиот план за мерката 3.1.2-1 за функционирање на СРПС не биле предвидени финансиски средства за нејзина реализација. Сепак иако СРПС престана да функционира, а дел од неговата функција ја преземало телото формирано во рамки на мерка 3.1.4-1 за функционирање на ССИС во рамки на Владата на РСМ, за која исто така не се предвидени финансиски средства, ревизија констатира дека се извршени исплати од Буџетот на РСМ во износ од 1.827 илјади денари. (Врска со Наод 3.3.1)

Согласно утврдената активност за оцена на спроведување на мерката, дефинираните рокови, индикатор, извори на финансирање, оценивме дека мерката е делумно реализирана, при што статусот на истата во Акцискиот план од МП се води како нереализирана. Сепак СРПС една година од негово формирање заседавал и ја вршел својата функција и според индикаторот има објавено соопштенија на веб страната на МП, но за неговото ставање вон сила не е известено и образложено, и не е ажурирано за системски промени во Стратегијата со Акциски план 2017-2022 година, за вклучени тела при имплементација што создава ризик од некоординација и недоволна транспарентност и инклузивност на надлежни тела во имплементација на Стратегијата со Акцискиот план.

3.2.2.3. Мерка 3.1.3-1 – Формирање работни групи за реформи во:

-Казнено –правната област,
-Правосудниот сектор,
-Граѓанско –правна област и
-Управна –правна и прекршочна област.

Мерката 3.1.3-1 е утврдена во Акцискиот план во насока на исполнување на една од главните цели на Стратегијата, усогласување на материјалните и процесните закони со правото на ЕУ и хармонизација со законите на државите членки на ЕУ. Дефинирана е во рамки на оддел 3 - Стратешко планирање и креирање на политики, со стратешка насока за формирање, координација и финансирање на работните групи за подготовка на анализи и законски проекти за имплементација на Стратегијата. За таа цел предвидени се активности со решение на министерот за правда за формирање на работни групи по одделни области за изработка на анализи и закони, со определено надлежно тело МП и други тела претставници на институции од правосудниот сектор. Оваа мерка е предвидена да се реализира со финансиски објавени анализи, со рок на имплементација континуирано од јули 2017 до 2020 година.

За имплементација на мерката и реализација на активностите, утврдено е дека активноста, мерката и целите се усогласени и дефинирани. Реформите на правосудниот систем подразбираат законодавна иницијатива, измена на постоечката легислатива, како и бројни други активности за следење на состојбите од областа, како што се анализи, преземање конкретни мерки и дејства и во таа насока со оваа мерка обезбедено е МП, како надлежен орган, да формира работни групи по одделни области за што се обезбедени и соодветни буџетски средства, за успешно спроведување на активностите потребни за подготовка на легислативата, законски измени и дополнувања, како и носење на определен број нови закони.

Работните групи се еден од главните носители на стратешко планирање и креирање на политики формирани од МП, во рамки на кои се ангажираат домашни експерти (надворешни и од стручната служба на МП) и меѓународна експертска помош кои треба да подготват анализи за правецот и насоките на менување на легислативата. Со цел да се обезбеди координација на активностите поврзани со Стратегијата и да се подготви и следи спроведувањето на мерките, работните групи изработените закони и предлог закони ги доставуваат до ССИС, која ги разгледува и дава насоки. Предлозите за измени или дополнувања се имплементираат од страна на работните група, по што предлог текстот на законите и измените, МП како надлежен орган ги доставуваат до Владата на РСМ.

Ревизијата утврди дека планираната активност, како и мерката делумно се спроведени, од причина што за сите закони не се формирани работни групи. Имено од страна на министерот за правда во периодот 2018-2022 година донесени се 22 решенија за формирање на работни групи за изработка на предлог закони при што не се формирани за изработка на пет предлог закони предвидените со Стратегијата. Воедно поставениот индикатор е делумно остварен, односно за дел од предвидените закони и измени и дополни на закони по области кои се планирани со Стратегијата, заклучно со 30.06.2022 година не се донесени. За дел предвидениот

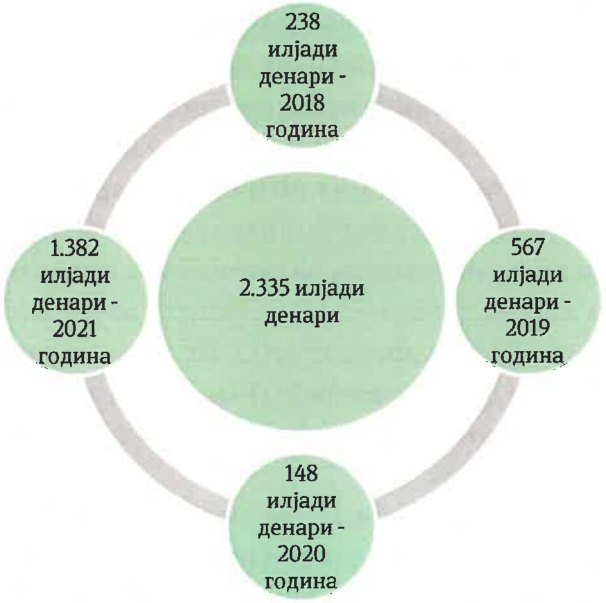
рок за постапување до 2020 година не е остварен и истиот е пролонгиран до крајот на 2022 година.

Со Стратегијата предвидено е формирање на работи групи и изработка на 24 предлог закони и 17 предлози за измени и дополни на закони по области, од кои 12 закони и 7 измени и дополни не се донесени, од причина што дел се во собраниска процедура, а за дел не се формирани работни групи. **Прилог 3** - Преглед на недонесени закони и законски измени предвидени со Стратегијата 2017-2022 година.

За донесените 12 закони и 10 измени и дополни на закони, изработени врз основа на спроведени и објавени анализи кои произлегуваат од работните задачи и функционирањето на работните групи, се објавени во Службени весник на РСМ, објавени се соопштенија на веб страната на МП и транспарентно се известува. **Прилог 4** - Преглед на донесени закони и законски измени предвидени со Стратегијата 2017-2022 година.

Од планираните финансиски средства во износ од 3.000 илјади денари од Буџетот на РСМ за оваа мерка, наменети за исплата на експерти и професори членови на работните групи, исплатени се вкупно 2.335 илјади денари за периодот 2018-2021 година, прикажано во Графикон број 7.

Графикон број 7: Исплата на буџетски средства по години за мерка 3.1.3-1



Реализацијата на мерката е оценета како делумно спроведена. Со Акцискиот план на Стратегијата за периодот 2017-2022 година со поставениот индикатор нема јасно дефинирана посакувана цел, односно колкав број на закони и измени и дополни за закони е предвидено да се донесат и објават во службен весник. Од извршната ревизија и анализа на податоците утврдено е дека 50% од предвидените закони со Стратегијата се донесени или усогласени. Воедно не се запазени роковите за нивна

подготовка и носење, како што е првично предвидено до крајот на 2020 година. За недонесените закони и измени, роковите често се пролонгираат, последни поставени се до крајот на 2022 година и постои ризик да се пролонгира нивното донесување.

3.2.2.4 Мерка 4.1.3.5-1-Јавно обвинителство на РМ за просторно уредување и одвоеност на ЈО од судовите

Во рамки на Акцискиот план за спроведување на Стратегијата во оддел 4 Правосудни институции, други институции во функција на правосудниот сектор, со стратешка цел Јавно обвинителство и дефинирана стратешка насока за просторна одвоеност на јавните обвинители од судовите, дефинирана е Мерката 4.3.1.5-1 - Обезбедување на посебни простории за јавните обвинителства кои се сместени во просториите на судовите. За реализација на мерката предвидени се активности: 1. Обезбедување на финансиски средства, 2.Изнаоѓање/изградба на простории и 3. Материјално техничко опремување. Надлежен орган е ЈОРСМ и други надлежни тела/органи: МП и МФ, со рок на имплементација континуирано од 2018 година, со предвидени финансиски средства од 117.000 илјади денари од Буџет на РСМ или 1.9 милиони евра од ИПА. Во рамки на Акцискиот план дефиниран индикатор за мерката е работа на јавните обвинителства во нови простории.

Од извршената ревизија утврдивме дека мерката кореспондира со следните две главни цели, од петнаесетте поставени како општи цели од Стратегијата:

- Создавање финансиски, персонални, информациски и други претпоставки, со ургентно зголемување на буџетските вложувања, заради подигање на ефикасноста на судството и јавното обвинителство и
- Европеизација на судството и јавното обвинителство преку воведување на европските институционални и процесно-правни, менаџерски и други стандарди во функционирањето на судството, јавното обвинителство и адвокатурата.

Активностите за спроведување на мерката се дефинирани и се во релација со идентификуваните слабости во потточка 4.1.3 Јавно обвинителство од Стратегијата, каде е наведено дека посебен проблем во оваа област претставува просторната не издвоеност на јавните обвинителства од судовите, за која цел наведена е потребата од креирање просторни услови за успешно извршување на работата на обвинителствата, со што поставената мерка, активностите, целите, стратешката насока се усогласени.

За спроведување на мерката и активностите во рамки на Годишна програма ИПА 2014 за Секторот правда од ИПА II (2014-2020), програмирани се средства за проекти кои се реализираат преку индиректен систем на управување со ИПА II, во рамки на структурите на МФ-ЦФЦД и МП, за кои во 2017 и 2018 година склучени се пет

договори, **Прилог 5** - Преглед на склучени договори и нивна реализација, во вкупен износ од 1.644 илјади и истите се во целост реализирани и затворени заклучно со мај 2022 година, и тоа:

1. Рамковен Договор[22] за услуги за подготовка на тендерска документација за адаптација/реновирање на основните јавни обвинителства во РСМ во износ од 191 илјади евра. Времетраење на договорот е од 06.11.2017 до 30.12.2018 година. Учество во финансирањето се 100% ИПА средства, истиот не е финансиран од Буџетот на РСМ. Договорот е затворен 08.03.2019 година, со реализација во вредност од 191 илјади евра.
   Предмет на договорот е подготовка на анализа за потребите и техничка документација, детален дизајн, процедури за можна адаптација, реновирање на канцелариите на основните јавни обвинителства низ земјата, да помогне во процесот на спроведување на постапка за набавка и евалуација со асистенција на Договорното тело за појаснување на технички прашања од страна на потенцијалните понудувачи, како и да обезбеди техничка експертиза на телото за евалуација доколку е потребно. Исто така ангажманот опфаќа подготовка на сите неопходни документи за обезбедување на дозволите за градба за основните јавни обвинителства. Основни јавни обвинителства со основна надлежност има вкупно 22 и се лоцирани: Берово, Гевгелија, Делчево, Кавадарци, Кичево, Крива Паланка, Радовиш, Ресен и Свети Николе. Основни обвинителства со проширена надлежност се лоцирани во Битола, Велес, Гостивар, Кочани, Куманово, Прилеп, Охрид, Тетово, Скопје, Струга, Струмица и Штип.
   Согласно договорот извршена е проценка и издаден е извештај во декември 2018 година, кој содржи проценка на потребите на 21 ОЈО, во кој не е вклучен ОЈО Скопје. Со процената оценето е дека постои потреба од адаптација/реновирање на 11 ОЈО во РСМ.

2. Склучен е договор[23] за работи на адаптација/реновирање на ОЈО во Тетово, Гостивар, Кичево, Охрид, Битола и Кавадарци- Дел 1, во вкупна вредност вклучително непредвидени работи, во износ од 586 илјади евра. Времетраење на договорот е од 22.03.2019 до 21.02.2020 година. Учество во финансирањето ИПА средства 77,5% и 22,5% НКФ од вредноста на договорот, односно 454 илјади евра ИПА средства и 132 илјади евра учество на национално кофинансирање од Буџетот на РСМ. Договорот заклучно со 21.05.2021 година е реализиран во вкупна вредност од 575 илјади евра.
   Во рамки на Договорот извршени се работи кои вклучуваат адаптација на просториите, замена внатрешниот ентериер, внатрешна и надворешна

[22] Број 12-5359/1 од 19.09.2017 година
[23] Број 12-6177/1 од 21.12.2018 година

електрична инсталација, водовод, тоалети, подобрување на грејната инсталација, санирање на кров, инсталација на лифт и слично во ОЈО опфатени со овој договор.

За реконструкција на објектите според МФ-ЦФЦД, со Записник број 12-3152/1 од 03.05.2022 година предадена е сметководствената документација на носителот на надлежниот орган ЈОРСМ, со преглед на износ на трошоци за шест ОЈО, даден во **Прилог 6** - Преглед на трошоци за реконструкција за Дел 1.

Ревизијата изврши увид на лице место во два најголеми објекти по вредност кои се реновирани, односно во ОЈО Битола и Кавадарци, за увид во извршените работи, **Прилог 7** – Фотографии од извршен увид на лице место.

3. Договор[24] за работи на адаптација/реновирање на основното јавно обвинителство во Велес, Куманово, Штип, Кочани и Струмица – Дел 2, во вкупна вредност вклучително непредвидени работи, во износ од 498 илјади евра. Времетраење на договорот е од 28.03.2019 до 21.02.2020 година. Учество во финансирањето ИПА средства 77,5% и 22,5% НКФ од вредноста на договорот, односно 386 илјади евра ИПА средства и 112 илјади евра учество на национално кофинансирање од Буџетот на РСМ. Договорот заклучно со 21.05.2021 година е реализиран во вкупна вредност од 498 илјади евра.

   За реконструкција на објектите според МФ-ЦФЦД, со Записник број 12-3151/1 од 03.05.2022 година предадена е сметководствената документација на носителот на надлежниот орган ЈОРСМ, со преглед на износ на трошоци за пет ОЈО, даден во **Прилог 6** - Преглед на трошоци за реконструкција за Дел 2.

   Ревизијата изврши увид на лице место во два најголеми објекти кои по вредност се реновирани, односно во ОЈО Битола и Кавадарци, за увид во извршените работи, **Прилог 7** – Фотографии од извршен увид на лице место.

4. Договор[25] за услуги за надзор на работите на адаптација/реновирање на основните јавни обвинителства, во износ од 155 илјади евра. Времетраење на договорот е од 11.02.2019 до 10.04.2021 година. Учество во финансирањето се 100% ИПА средства, истиот не е финансиран од Буџетот на РСМ. Договорот заклучно со 28.04.2022 година е реализиран во вкупна вредност од 124 илјади евра.

   Од извршената ревизија констатирано е дека од страна на изведувачот извршен е надзорот на реновирањето во согласност со барањата за контрола на квалитет, контрола на количините, супервизија на работата во тек, анализа на трошоците, како и работа на административни прашања за време на изведбата и периодот на гаранција. Работата на надзорот е поделена во

[24] Број 12-6176/1 од 21.12.2018 година
[25] Број 12-5866/1 од 10.12.2018 година

двата дела согласно склучените два Договори за адаптација/реновирање за Дел 1 Адаптација/реновирање на основните јавни обвинителства во Тетово, Гостивар, Кичево, Охрид, Битола и Кавадарци и Дел 2 Адаптација/реновирање на основните јавни обвинителства во Велес, Куманово, Штип, Кочани и Струмица.

Согласно барањата од страна на носителот на договорот за надзор издаден е Конечен извештај во Април 2021 година, проектот е затворен по завршен периодот на гаранција од 12 месеци од изведбата, односно април 2022 година.

5. Договор[26] за набавка на опрема, канцелариски мебел, за реновираните канцеларии на 11-те ОЈО низ земјата и за ОЈОГОКК и МП во Скопје, со вредност од 214 илјади евра. Учество во финансирањето ИПА средства 77,5% и 22,5% НКФ од вредноста на договорот, односно 166 илјади евра ИПА средства и 48 илјади евра учество на национално кофинансирање од Буџетот на РСМ. Договорот заклучно со 23.05.2022 година, е реализиран во вкупен износ од 213 илјади евра.

   Предмет на договорот е набавка, испорака и ставање во употреба на канцелариски мебел кој се однесува на канцелариски маси и столици, конференциски маси и столици, метални шкафови, фиокарници – пиедестали, метални сталажи, дрвени ормани за кабинет и сл.

Ревизијата изврши увид на лице место во четири објекти предмет на договорите за адаптација/реновирање во Кавадарци, Битола, Струмица и Куманово и по однос на набавен канцелариски материјал.

Од извршената проверка утврдено е дека ОЈО Битола е сместен во посебен објект од судот, реновиран во кој има поставено лифт. ОЈО Кавадарци е сместен во посебен објект од судот, со реновиран простор и инсталиран нов лифт и окно. ОЈО Струмица е сместен во објект целосно реновиран и адаптиран, издвоен од судот, додека ОЈО Куманово сместен е во ист објект со судот, просториите се реновирани/адаптирани и има поставено нов лифт. Кај сите четири ОЈО утврдено е дека извршени се работи на реконструкција и адаптација на просториите, обезбедени посебни простории за судии и стручни службени, посебни простории за судски истраги, архива, депоа за доказни материјали, пристап за лица со посебни потреби за влез во објектот, обележување според ЕУ правилата за видливост, пријавница, промена на водоводна и електрична мрежа, термо-техничката инсталација, реконструкција на кров, тоалети, подобрување на грејна инсталација, инсталиран централен систем и клима уреди за ладење и греење и слично. Истите располагаат со имотен лист за објектите во кои се сместени и биле предмет на реконструкција, но сите не се евидентирани и не се осигурени. Имено, од увидот на лице место за објектите и просториите во кои се сместени ОЈО е констатирано дека три располагаат со имотен

[26] Број 12-6009/1 од 17.12.2018, негови измени и дополни број 12-7882/1 од 03.09.2019 година

лист, освен ОЈО Куманово. Исто така имотот, објектите и просториите во кои се сместени ОЈО, како претходно така и по извршените работи на реконструкцијата/адаптација, не се вредносно проценети и евидентирани во финансиско-сметководствената евиденција и не се предмет на осигурување на недвижен имот. За вредноста на реконструкција на објектите извршена во рамки на ИПА II проектот и договорите на 03.05.2022 година предадена е сметководствената документација на носителот на надлежниот орган ЈОРСМ кои ги има евидентирано вон билансно во својата финансиско-сметководствена евиденција.

Со увидот на лице место во четирите ОЈО се изврши проверка, броење и постоење на канцеларискиот материјал согласно договорот за набавка, записниците за примопредавање и констатира дека истиот се употребува и користи, обележан е според ЕУ правилата за видливост, но истиот не е евидентиран во финансиско - сметководствената евиденција по вредност и количина и не е осигурен. Од причина што со издавање на сертификат за финално прифаќање на опремата во јуни 2021 година и на дел во мај 2022 година, договорот е затворен во мај 2022 година, по истекот на гаранција и финално прифаќање од страна на добавувачот – МФ-ЦФЦД (надлежен орган за склучување на договори при индиректен систем на управување), се очекува носење на Одлука од Владата на РСМ за предавање на стварите/канцелариските материјали од МФ-ЦФЦД во сопственост на секое ОЈО, постапка која се води согласно Закон за користење и располагање со стварите во државна сопственост и со стварите во општинска сопственост.

Ревизијата од увид на лице место констатира дека канцелариската опремата е предадена во употреба април 2020 година и како резултат на квалитетот и на користење од две години кај дел настанато оштетување.

Истакнуваме дека за одржливоста на проектот, како и според барањата за финансирање на проекти од ИПА, средствата кои се ставени во употреба а не се евидентирани и за кои не се пресметува амортизација, не постои неможност за нивна одржливост, односно осигурување во насока на одржување на истите во периодот на користење. Постои ризик од оштетување, обезвреднување, губење на материјалите за кои не постои евиденција и вредност, пресметана амортизација, обезвреднување на имотот кој е набавен во рамки на ИПА, односно ЕУ средства и НКФ од Буџетот на РСМ. Во период повеќе од една година, крајните корисници, државните институции не располагаат со податоци за вредноста на опремата располагаат, набавена во рамки на ИПА и истата да не е целосно евидентирана во деловните книги кај крајните корисници.

Исто така истакнуваме дека со Уредбата за изменување и дополнување на Уредбата за утврдување на меѓусебните односи на органите и структурите на децентрализирано управување со првите четири компоненти од ИПА на ЕУ и Уредбата за изменување и дополнување на Уредбата за утврдување на меѓусебните

односи на органите и структурите во рамките на системот на индиректно управување со ИПА II[27] уредено е обезбедување на одржливост на стварите и работите набавени/извршени во рамки на договорите и проектите финансирани од ИПА, како и од НКФ, односно Буџетот на РСМ.

Во однос на рокот за постапување по активностите дефиниран како „континуирано од 2018 година" утврдивме дека не е јасно поставен, при што проектот е започнат 2018 година и завршен со сите активности во јуни 2022 година. Активностите и мерките не се извршени во целост во предвидените рокови и согласно договорите за реализација на проектот, поради што довело до измена на рокот за реализација на Договорите за адаптација/реновирање и за набавка на канцелариски мебел, опремување на реновираните основни јавни обвинителства. Индикаторите за успешност не се јасно дефинирани, во однос на посакуваната/целна вредност, „работа на јавните обвинителства во нови простории„ нивниот број не е квантификуван, односно нема за колку ОЈО се однесува мерката, имајќи предвид дека во РСМ има 22 ОЈО и едно ОЈОГОРР, при што со реконструкцијата се опфатени 11 ОЈО, додека со опремувањето канцелариски материјал 11 ОЈО, МП и ОЈОГОКК. Показателите за успешност се следат од страна на МП, МФ-ЦФЦД и ЈОРСМ, како и преку Годишните извештаите за имплементација на ИПА 2014.

Изворите на финансирање и нивните износи се планирани и се следи нивното извршување, но не е јасно дефинирано од која ИПА се програмираат и се користат средствата, кој е точниот износ и учество на делот на ИПА и НКФ, за периодот 2017-2022 година.

Од страна на надлежните институции за следење на реализација на Акцискиот план од Стратегијата во МП, известено е за статус мерката како реализирана. Од извршената ревизија утврдивме дека иако активностите во рамки на мерката се спроведени за обезбедени финансиски средства, изнаоѓање/изградба на простории и материјално техничко опремување, степенот на реализација е оценет делумно реализиран, имајќи предвид дека целта на мерката е просторна одвоеност на ОЈО од судовите низ РСМ, при што во рамки на оваа мерка, од 22 ОЈО и едно ОЈОГОКК во РСМ опфатени со реконструкција/реновирање се 11 ОЈО или 50%.

За проверка на реализација на мерката, а во насока на реализација на целите од Стратегијата за просторна одвоеност на ОЈО од судовите во РСМ, ревизијата достави прашалници за просторната сметеност на 22 ОЈО и едно ОЈОГОКК, од кои за 16 ОЈО добивме повратен одговор.

Од анализа на одговорите утврдивме дека 8 ОЈО се сместени во посебен објект или објект со посебен влез одвоен од судот, од кои кај 4 ОЈО ревизијата направи увид на лице место во рамки на предметната мерка за реконструкција на ОЈО, додека 8 ОЈО не се просторно издвоени од судовите.

---

[27] Сл. весник на РСМ број 90/2021

Истакнуваме дека од добиените одговори, само 5 ОЈО располагаат со имотен лист и ниту едно нема склучено договор за осигурување на имотот со кој располага.

Наведеното упатува на ризик од недоволност, нецелосност, не се одредени јасни рокови и мерливи индикатори за следење на имплементацијата, износи на финансирање во Акцискиот план, што може да влијае на условите за успешно извршување на работата на ЈО во РСМ.

3.2.2.5. Мерка 5.2.8-1 – 1. Обезбедување простор за судници и канцеларии на Управниот суд 2. Обезбедување компјутери, сервери, печатачи, мрежно поврзување

Оваа мерка е во насока на исполнување на една од главните цели утврдени во Стратегијата, тоа е реформа на управното судство заради ефикасно остварување на неговата функција на контрола над актите на извршната власт и државната администрација. Исто така мерката со наведената стратешка насока за подобрувањето на просторните и материјално-техничките услови за работа на УС, во врска точка 5.2. Управно правна област од оддел 5 од Стратегијата, каде е наведен дека условите за работа на УС (просторни, технички и кадровски) се сведени на минимум и сосема не соодветствуваат за суд од овој ранг, кој се справува со најзначајните спорови против државата.

Планираните активности за оваа мерка се насочени кон обезбедување простор за судници и канцеларии на Управниот суд, оспособување на просториите на стара зграда на ОС Скопје 1 и обезбедување компјутери, сервери, печатачи, мрежно поврзување. Поставените активности од Акцискиот план се во корелација со дефинираната мерка, стратешката насока и цел, истите се усогласени и дефинирани. Рокот за спроведувањето на активностите е дефиниран во почеток на 2018 година. Надлежни тела за спроведување на оваа мерка се МП и СБС, а додека друго надлежно тело е УС. За реализација на оваа мерка планирани се финансиски средства од Буџетот на РСМ во износ од 18.000 илјади денари. Поставениот индикатор на успешност е обезбедени просторни и материјално-технички услови за работа на УС.

Од извршената ревизија утврдивме дека во насока на спроведување на активностите и мерката, Владата на РСМ со Одлука[28] на УС има доделено на трајно користење недвижна ствар - објект, со што со реализацијата на оваа активност е редефинирана во текот на имплементацијата. Имено, променета е активноста за оспособување на објект стара зграда на ОС Скопје 1 и не е спроведена како што е предвидено и одлучено е УС да се смести во простории определени со Одлуката, односно во друг објект. Оттука, промената на активноста на оваа мерка не е

[28] Одлука за давање на трајно користење на недвижни ствари на УС, број 44-8928/1 од 25.09.2018 година, објект кој се наоѓа на улица „Даме Груев“ бр.28 на КП бр.13479 за КО Центар 1 и Имотен лист бр. 103028 КО Центар

транспарентно објавена, нотирано и ажурирано во текот на имплементација во Акцискиот план.

За реконструкција и оспособување на доделениот објект, како и за набавка на материјално-технички средства од страна на СБС се планирани и доделени буџетски средства во рамки на Буџетот на УС. Во периодот од 2018 до 2021 година на годишно ниво заклучно со 31.12.2021 година за реконструкција на објектот реализирани се вкупно 31.781 илјади денари, при што за 2022 година се обезбедени 23.300 илјади денари и се во врска со склучен Договорот[29] за извршување на работи за внатрешна адаптација со реновирање на постоен објект зграда за УС, во вкупна вредност од 54.763 илјади денари.

Договорот е склучен на 11.02.2021 година со времетраење од 12 месеци, сметано од денот на воведување на изведувачот во работа, за кој период е предвидено да се заврши адаптацијата на објектот. Од извршената ревизија утврдено е дека рокот за изведба предвиден со првичниот договорот кој требал да заврши март 2022 година е продолжен поради состојбата со пандемијата КОВИД 19 што довела до намалување на човечките ресурси кај добавувачот за изведување на работите, како и застој во изведбата поради непредвидени работи во текот на реконструкцијата поради што со анексите е зголемена и првично утврдената вредност на договорот од 48.498 илјади денари на 54.763 илјади денари, односно за 6.265 илјади денари.

Ревизијата утврди дека финансирање на активностите од мерката мерка 5.2.8-1 – (1. Обезбедување простор за судници и канцеларии на Управниот суд 2. Обезбедување компјутери, сервери, печатачи, мрежно поврзување) се следи за што на годишно ниво навремено се обезбедуваат дополнителни буџетски средства за реализација на истата, што довело и до зголемување на првично предвидените од 18.000 илјади на 54.763 илјади денари реализирани за реконструкција на објект. Во периодот 2018-2022 година во неколку наврати обезбедени се средства и доделени во буџетот на УС за набавка на компјутери, сервери, печатачи, мрежно поврзување, истите се реализирани преку поединечни и групни набавки.

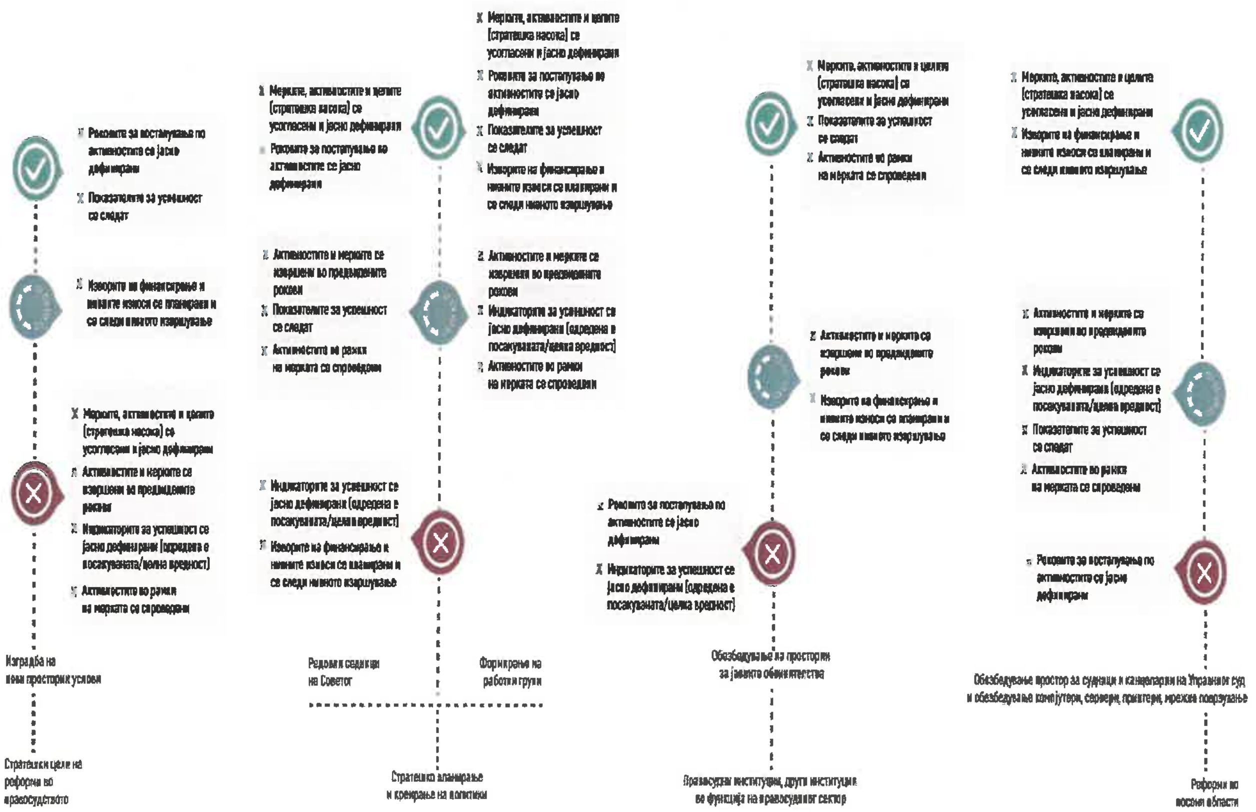
За оваа мерка рокот за имплементација не е јасно дефиниран за секоја активност поединечно и дел од активностите не се извршени во предвидениот рок континуирано од 2018 година. Дефиниран е индикатор за успешност - обезбедени простории и материјално-технички услови за работа, кој иако не е јасно поставен, не е одредена целна вредност, истиот е остварен со предавање на објектот на УС во употреба на 06.07.2022 година. Индикаторот за успешност делумно се следи бидејќи не се известува навремено и транспарентно за статусот на реализација на предвидените активности, како и за редефинирање на истите во текот на имплементација на мерката.

---

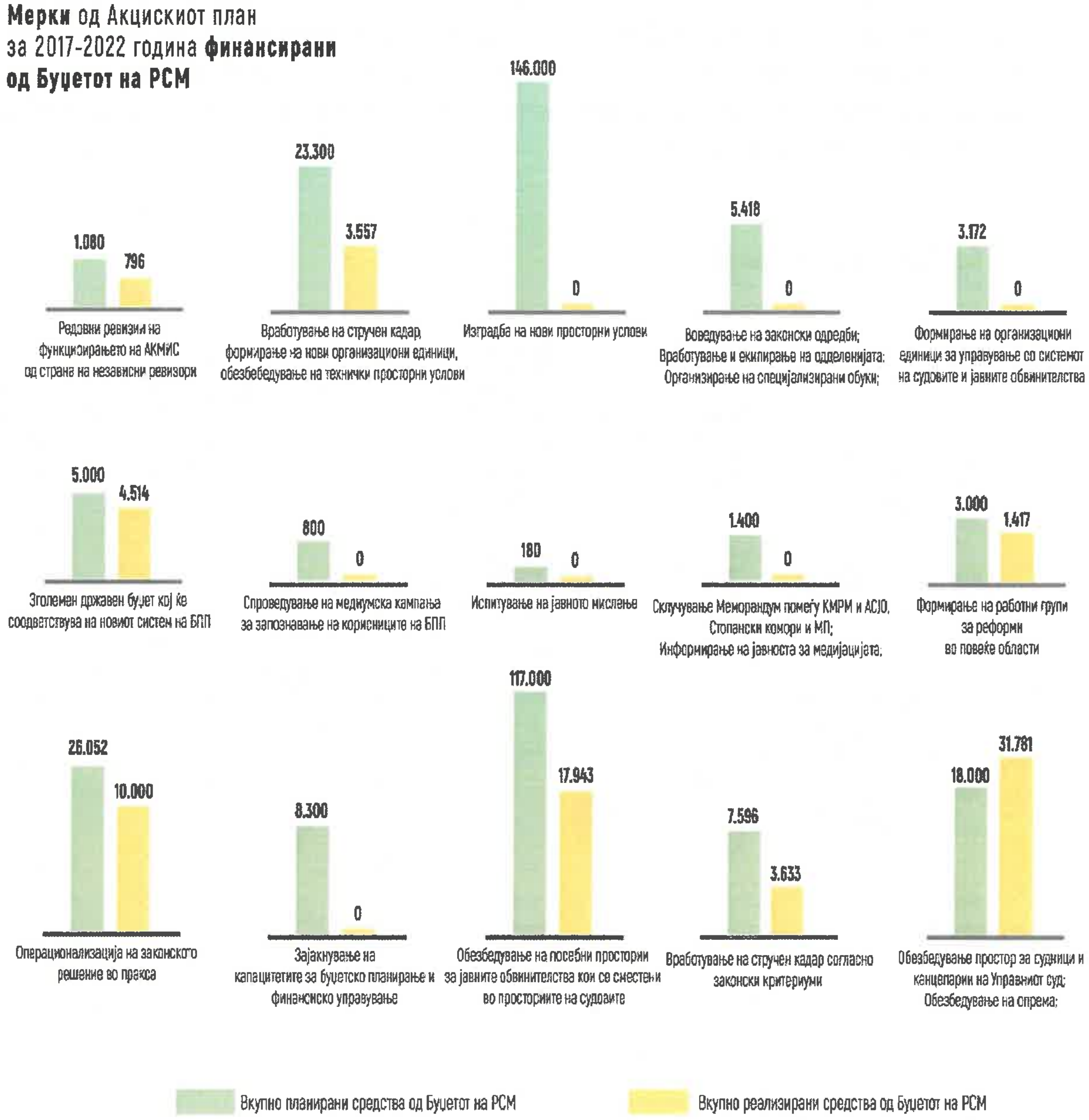
[29] Су.Бр.02 бр.0507-10/19/1 од 11.02.2021 година, со Анекс 1 Су. 02 Бр.0507-10/19-7 од 11.05.2021 година, Анекс 2 Су. 02 Бр.0507-10/19-31 од 21.03.2022 година и Анекс 3 Су.02 бр.0507-10/19-35 од 17.06.2022 година

Со ревизија утврдивме дека активностите за оваа мерка континуирано се спроведуваат во периодот 2018-2022 година и се реализирани во целост, иако во реализацијата има промена на активноста, не се дефинирани и запазени предвидените роковите за постапување, остварен е индикаторот со што е оценето дека мерката е реализирана.

Критериуми за оценка на мерките



3.2.3 Со изготвување и усвојување на Стратегијата со Акцискиот план за периодот 2017-2022 година, предвидени се фискални импликации од Буџетот на РСМ за приодот 2018-2021 година, како и планирани средства од ИПА и друга странска помош. Во рамки на Буџетот на РСМ планирани се средства во вкупен износ од 366.298 илјади денари за финансирање на 15 мерки.



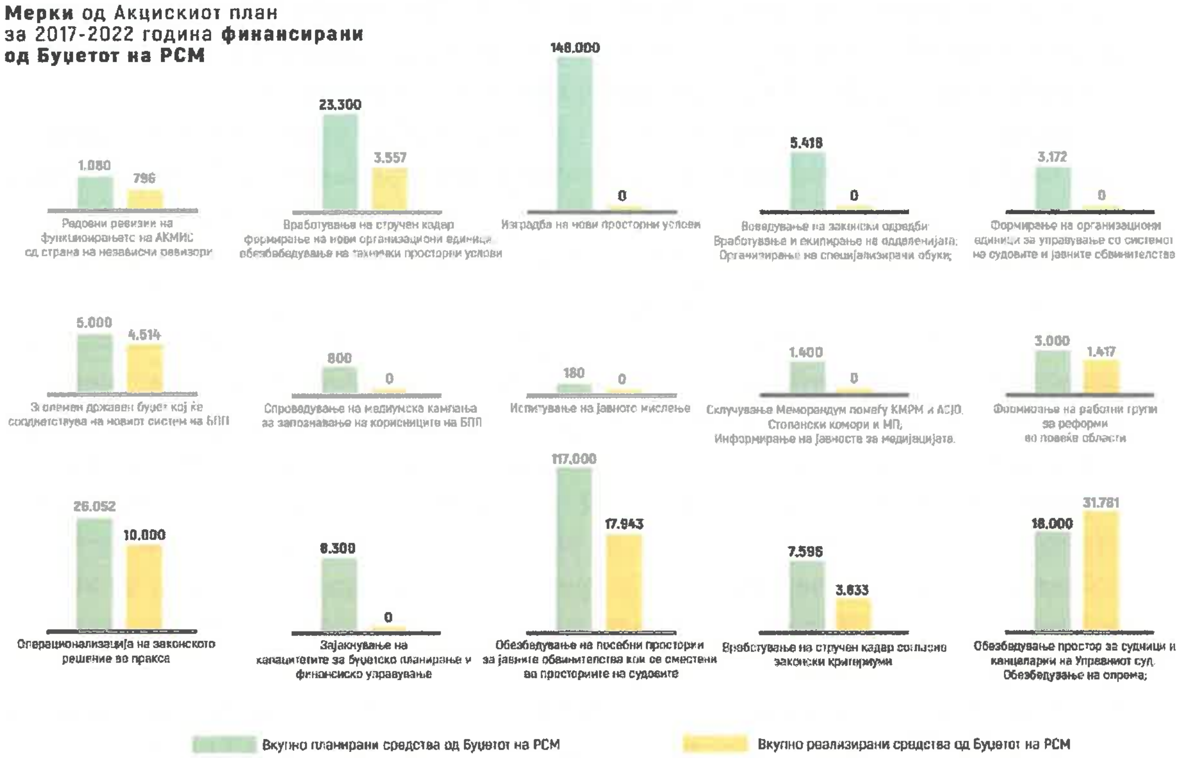
Од извршената ревизија и анализа на податоци од МП, МФ-ЦФЦД и СБС, констатирано е дека заклучно со 31.12.2021 година вкупно се реализирани 73.641 илјади денари од Буџетот на РСМ од планираните средства со Стратегијата за финансирање на мерки, односно 20% реализација. Нискиот степен на реализација на планираните средства се должи на нереализирање на предвидените средства за мерката 2.2.8-2 - Изградба на нови просторни услови, што претставува 40% од предвидените средства, како и неискористеност во целост на средствата предвидени со мерката 4.1.3.5-1 - Јавно обвинителство на РМ за просторно уредување и одвоеност на ЈО од судовите, каде се планирани

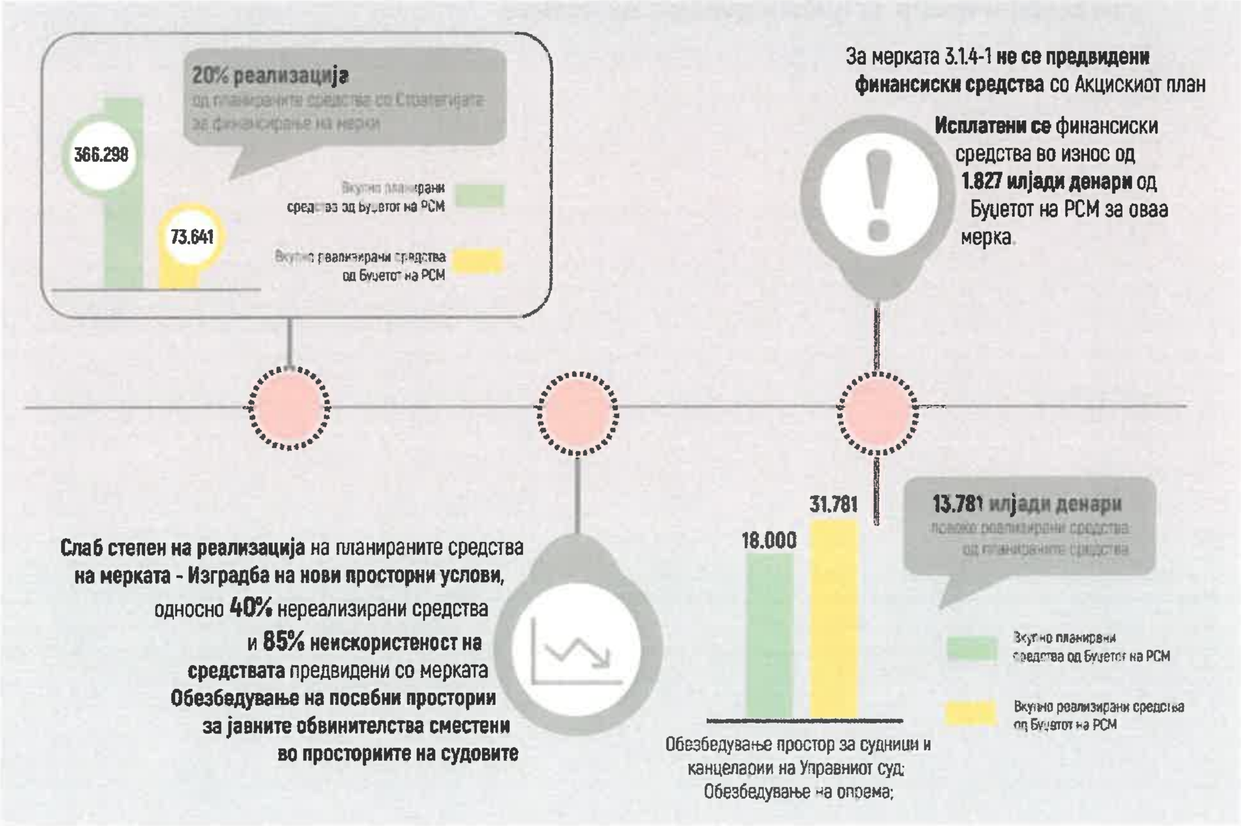
повеќе средства од потребните за 15 %. Разликите во предвидените и реализираните средства од Буџетот на РСМ се потврдени и со детален преглед за оценка на степенот на реализација на наведените мерки.

Во рамки на ИПА I за мерка 4.1.3.7 - 1 Електронско поврзување на системите, зајакнување и подобрување на соработката, реализирани се 2.390 илјади евра, од кои делот на НКФ во износ од 597 илјади евра не се вклучени во проекциите за фискални импликации од Буџетот на РСМ за периодот на важење на Стратегијата. (Врска со Наод 3.2.4)

Исто така не соодветствуваат планираните средства со реализираните за финансирање на активностите од мерката 5.2.8.-1.Обезбедување простор за судници и канцеларии на Управниот суд. 2.Обезбедување компјутери, сервери, принтери, мрежно поврзување, за која се потрошени повеќе средства од предвиденото, а за мерката 3.1.4-1 - Формирање на тело предводено од Претседателот на Владата на РСМ во кое ќе бидат вклучени министерот за правда, министерот за финансии и други претставници на Владата на РСМ како и други претставници на релевантни органи, се исплатени средства кои не биле предвидени со Акцискиот план.

Категоријата на странска помош како што е наведена во Акцискиот план како потребни финансиски средства не е јасно дефиниран, нема проценет износ на средства и извор за обезбедување на истите.





Ревизорски тим:

1. ....

2. ....

3. ....

Овластен државен ревизор:

....

Со ревизијата обезбедени се податоци за средствата користени од странски донатори за финансирање на повеќе мерки од Стратегијата.

Странски донатори за финансирање на мерки и активности од Стратегијата со Акциски план 2017-2022 година		
Странска поддршка	Износ	Валута
Британска амбасада	966.633	фунти
Амбасада на Холандија	77.854	евра
UNOPS	45.000	долари
OSCE	345.731	евра
Совет на Европа	1.850.000	евра
ИПА II - EUIF IPA 2015	916.454	евра
ИПА II - IPA 2020 Grant	12.450	евра
ИПА II - IPA 2014 (без НКФ)	1.311.815	евра
ИПА I - IPA 2013 (без НКФ)	1.792.700	евра

Горенаведеното укажува на постоење на нереално планирање на изворите на финансирање, како за прикажување на финансиските импликации од Буџетот на РСМ кои ја имаат Стратегијата со Акцискиот план за периодот за која се однесува. Воедно Акцискиот план не се ажурира најмалку еднаш годишно согласно Буџетските проекции и стратешки планови на единките корисници, кои се усогласуваат на годишно ниво, а се јавуваат како носители на одредени мерки.

Присутен е ризик од несоодветно планирање, координација на надлежните органи и МФ и странските донатори, финансирањето да не е во согласност со предвидената динамика и распределба на финансиските средства од Буџетот на РСМ, за што постои потреба за координација на надлежните тела за навремено обезбедување на финансиски средства за финансирање на мерките од Акцискиот план, како и ажурирање на стратешките и годишните планови за финансирање, согласно буџетските планови и реализација кај носителите на мерките.

Посочуваме дека во оддел 3 со Стратегијата е предвидено активно учество на министерот за финансии и координација и соработка на сите надлежни тела за

спроведување на мерките кои се утврдени со Стратегијата за да се обезбеди системско следење на мерките и активностите од Стратегијата, а воедно и на средствата потребни и реализирани за финансирање.

3.2.4. Со извршената ревизија опфатен е статусот за реализација на една мерка **4.1.3.7-1 Електронско поврзување на системите, зајакнување и подобрување на соработката,** која е финансирана од ИПА 2013 - ИПА I во вкупен износ од 2.390 илјади евра, од кои ИПА (75%) 1.793 илјади евра и НКФ (25%) 597 илјади евра за да се види каков е ефектот и статусот по оваа мерка која е значајна по износ на користени средства од ИПА.

Мерка 4.1.3.7-1 од Акцискиот план е во насока на воспоставување на интероперабилност на јавното обвинителство со МВР, УФП, УФР, ЦУРМ, УЈП, АУОИ, судовите, пенитенцијарните установи и адвокатската комора. За мерката се предвидени активности: 1. Набавка на опрема за електронско поврзување, 2. Обезбедување на средства за одржување на системите 3. Обуки за користење на системот за интероперабилност. Реализиран во 2019 и континуирано. Поставен индикатор е воспоставена интероперабилност на јавното обвинителство со останатите надлежни институции во 2020, со определен надлежен орган ЈОРСМ и други тела МП, МИОА и АСЈО.

Според Акцискиот план од страна на МП, статусот на мерката заклучно со 30.06.2022 година се води делумно реализиран, од причина што набавена и обезбедена е ИТ опрема за наведените институции, без УЈП и во нареден период се очекува да почнат да го користат системот.

Од извршената ревизија утврдивме дека во рамки на мерката е реализирана активноста за набавка на опрема и извршени се обуки во рамки на Договор[30] за набавка на опрема за потребите на институциите од областа правда и внатрешни работи - Дел 1: Набавка на ИКТ опрема и опрема за интероперабилност, за кои корисници се: Министерство за внатрешни работи и Министерство за правда, Државна Комисија за спречување на корупција, Управа за финансиско разузнавање, Управа за финансиска полиција, Агенција за управување со одземен имот, Јавно обвинителство на РСМ, Царинска Управа, Врховен суд на РСМ.

Според податоците од МФ-ЦФЦД договорот е реализиран во износ од 2.390 илјади евра (учество ИПА - 75% во износ 1.793 илјади евра и НКФ -25% во износ 597 илјади евра) и затворен на 19.12.2019 година. Набавената опрема е предадена од страна на МФ на крајните корисници согласно Договори за давање на трајно користење и Записници за примопредавање на сметководствена документација во 9 институции во февруари 2021 година: ЈО, МВР, МФ-УФР, МФ-УФП, ДКСК, МИОА, АУОИ, Царинска управа, Врховен суд.

[30] Број 12-7440/1 од 19.12.2017 година, склучен помеѓу МФ-ЦФЦД и носителот на набавката.

Ревизијата истакнува дека со Заклучок на Влада на РСМ од деведесет и деветта седница од 17.08.2021 година донесен е заклучок по точка 44, Информацијата за за имплементација на ИПА 2013 Проект "Набавка на опрема за институциите од областа на правосудството и внатрешните работи" Лот 1 – Набавка на ИКТ опрема и опрема за интероперабилност", со која се задолжени и е дадено укажување до надлежните органи во насока на ставање во функција на набавената опрема од проектот и се истакнува потребата од склучување на Меморандум меѓу институциите до крајот на 2021 година, како и Договор на МИОА со ЈО за користење на платформата за интероперабилност.

Од страна на надлежните тековно се преземаат активности за имплементација на мерката, одржани се неколку координативни состаноци, од кои последен на 15.02.2022 година, каде е посочено дека опремата иако е испорачана, не е во функција поради немање соодветен кадар од областа на ИКТ и средства за одржување. Од координативните состаноци произлегле заклучоци за склучување на еден Договор за одржување на крајните корисници на примо-предадената опрема во рамките на ИПА 2013 Проект "Набавка на опрема за институциите од областа на правосудството и внатрешните работи" Лот 1 – Набавка на ИКТ опрема и опрема за интероперабилност" и склучување на меморандуми за соработка помеѓу институциите.

Од доставените прашалници до надлежниот орган ЈОРСМ добиени се информации дека интероперабилност до 30.06.2022 година како и до моментот на известување се уште не е воспоставена, како и до денот на известување за извршената ревизија не се врши размена на податоци помеѓу институциите на кои им е доделена опремата за намената за која е набавена во рамки на проектот од ИПА 2013 година.

Со ревизијата е утврдено дека не е остварен индикаторот, односно набавената опрема не е во функција за воспоставена интероперабилност, размена на податоци и информации, на јавните обвинителства со останатите надлежни институции, поради што мерката е делумно е спроведена и влијае на остварување на една од целите на стратегијата за правилно функционирање на ЈО, ефикасност во постапките кои се водат да се воспостави меѓу институционална оперативна соработка и синхронизација со органите на прогон, судовите и други институции.

3.3 Следење и известување (мониторинг и известување) за спроведување на активностите за исполнување на целите од Стратегијата

3.3.1. Во насока на следење на имплементацијата на мерките и активностите од Акцискиот план, МП воспоставил механизам за следење на реализација на истите во кој се вклучени претставници од правосудните институции опфатени со Стратегијата кои доставуваат до МП информации за прогресот на спроведувањето на активностите во нивна надлежност, врз основа на кои податоци МП изготвува Годишни извештаи за имплементација на Стратегијата.

Извештаите за спроведување на мерките за 2018, 2019, 2020 и 2021 година, содржат информации за годишните активности спроведени во рамки на планираните мерки. Со цел на јасен и транспарентен начин да се следи, како и сите промени кои влијаат спроведување на мерките и активностите, МП во соработка со другите надлежни органи на државната управа и други институции и организации, ги консолидира добиените податоците и еднаш годишно до Владата на РСМ доставува извештај за спроведувањето на мерките на Стратегијата, односно планираните стратешки активности, предвидени со Стратегијата за реформа на правосудниот сектор (2017-2022). За реализација на мерките МП известува по активности, а не на ниво на мерка. Индикаторите за успешност се клучни за следење на реализација на мерките и за 128 мерки дефинирани се индикатори за успешност, а за две мерки од Стратегијата не се дефинирани индикатори на успешност. Основна цел на индикаторите на успешност е да овозможат оценка на постигнатото согласно целта на мерките. Годишните извештаи на МП 2018, 2019/2020 и 2021 година не содржат податоци за статусот на реализација на секоја мерка одделно преку индикаторот на успешност. Со Акцискиот план е предвидена мерка 3.1.4-1 - Формирање на тело предводено од Претседателот на Владата на РСМ во кое ќе бидат вклучени министерот за правда, министерот за финансии и други претставници на Владата на РСМ, како и други претставници на релевантни органи, со која Владата се обврзува редовно да го следи спроведувањето на мерките преку редовни координации, следење на податоците добиени од МП како и следење на индикаторите на успешност во насока на реализација на стратешките цели и насоки преку донесување на Заклучоци од Влада. Со цел да се обезбеди јасен и транспарентен начин на следење/мониторинг на спроведувањето на мерките и активностите и сите промени кои влијаат на нивното спроведување потребно е Советот за следење на имплементацијата на Стратегијата за реформа на правосудниот сектор (2017-2022 година) формиран од Владата на РСМ да ги објавува овие Заклучоци и истите да бидат достапни на јавноста.

Во Стратегијата не е предвиден рок за изработка на годишни извештаи за спроведување на мерките, како и рок за доставување на бараните податоци, кои МП во соработка со другите надлежни органи на државната управа и други институции и организации ги консолидира и еднаш годишно доставува извештај до Владата на РСМ, Годишните извештаи се следат и од страна на Одделението за преговори и интеграции во рамки на Сектор за ЕУ кои се основ за известување за напредокот на реформите во правосудството во рамки на Извештаите за напредокот на РСМ од ЕК. Со Стратегијата е предвидено дека МП е потребно да формира Организациска единица за стратешки развој на правосудството при МП со надлежност за собирање и анализа на податоци поврзани со спроведувањето на стратегијата и координирање со соодветните организациски единици од другите правосудни институции, која е формирана и функционира во рамките на МП. Забележлив е некоординиран и не системски пристап кон нејзината имплементација и

мониторинг од страна правосудните субјекти и отсуство на годишно планирање и координација на надлежните.

Во Годишните извештаи од МП е даден детален преглед на реализираните активности, активностите кои се во тек, активности кои доцнат, континуираните активности, активности со подоцнежен рок на реализација и активности чија реализација зависи од усвојување на законските измени во областа.

Поради начинот на структурирање на Акцискиот план и поврзаноста на мерките и активностите и реализацијата на истите се следи преку известување збирно за сите мерки и активности кои се опфатени во Стратегијата. Во подготовка на ГИ се изработени збирни прегледи на сите мерки и активности предвидени со Акцискиот план на Стратегијата со кои се известува за статусот на вкупно 227 активности предвидени со Акцискиот план.

Со годишниот извештај за имплементација на Стратегијата се дава детален приказ за степенот на реализација на мерките и активностите предвидени во Акциски план на Стратегијата за до крајот на 2021 година, се мапира и доцнење во однос на имплементацијата на одредени мерки и активности, а кои се очекува да завршат со имплементација во текот на 2022 година. Од спроведената ревизија и начинот на следење и оценка степенот на реализација на мерките може да се заклучи дека предвидените мерки да не се реализираат до крајот на 2022 година, кога и завршува спроведувањето оваа Стратегија.

3.3.2. Следењето и известувањето за спроведување на мерките и активностите за исполнување на целите од Стратегијата е предвидено со Стратегијата преку тело Совет за следење на имплементацијата. Советот за следење на имплементацијата на Стратегијата (ССИС) е еден од главните носители дефинирани во стратешки оддел 3 од Стратегијата кој гласи стратешко планирање и креирање на политики, во рамки на мерката 3.1.4-1 - Формирање на тело предводено од Претседателот на Владата на РСМ во кое ќе бидат вклучени министерот за правда, министерот за финансии и други претставници на Владата на РСМ како и други претставници на релевантни органи, со што е утврдена неговата улога за следење на имплементацијата преку редовни координации и следење на податоците добиени од МП и индикаторите од Акцискиот план. Утврдено е овој Совет да биде предводен од Претседателот на Владата, и во кој ќе бидат вклучени министерот за правда, министерот за финансии и други претставници на Владата на РСМ, како и други претставници на релевантни органи чија главна улога е следење на имплементацијата на Стратегијата.

На седница на Владата на РСМ донесена е Одлука[31] формирана во рамките на Владата на РСМ - Кабинет на претседателот на Владата на РСМ, како надлежен орган за следење на имплементација на Стратегијата. Со ова тело претседавал

[31] Број 44-2832/1 од 06.03.2018 година

Претседателот на Владата РСМ во својство претседател, шест члена по функција, единаесет члена претставници од други институции, во кои спаѓа еден претставник од граѓански сектор и пет член кои ја следат работата на Советот и присуствуваат на седниците и секретар на Советот од Канцеларија на претседателот на Владаа на РСМ.

Со Одлука[32] на Владата на РМ од 08.05.2019 година извршена е измена на Одлуката за состав на ССИС, со која наместо Претседателот на Владата РСМ за претседавач е определен министерот за правда.

Измена на составот на ССИС се врши и со Одлуки[33] со кои се доуредува бројот и именуваат нови членови во состав на ССИС, поради промена на лицата кои по функција се определени за членови во составот на ССИС.

ССИС заседавал на вкупно осумнаесет седници, од 28.03.2018 година до 31.03.2022 година[34], на кои се носени заклучоци, разгледувани предлози за решавање на прашања за различни области и оддели од Стратегијата, дава на насоки на работите групи при изработка на законите и предлог законите и ги разгледува предлог законите на своите седници, усвојува извештаи за шестмесечен надзор на посебните правосудни институции, следење на мерките по активности од Стратегијата, како и давање препораки по Годишниот извештај на МП за имплементација на Стратегијата за 2018 година, 2019/2020 година и 2021 година.

На 04.04.2018 година е одржана седница на ССИС на која бил усвоен Нацрт деловник за работа на ССИС. Со Нацрт деловникот се утврдени надлежности, составот, членови на ССИС, набљудувачи на седниците на ССИС, набљудувачи, секретар на ССИС, права и обврски на членови на советот, состав и претседавач, начин на одлучување, свикување, тек и гласање на седница.

Од доставени прашалници до МП и секретарот на ССИС добиени се податоци дека изготвен е Нацрт Деловник за работа и истиот е доставен на ревизијата за кој утврди дека не е официјален, не е дистрибуиран до надлежни тела иако е потпишан од одговорно/надлежно лице и не се ажурира со донесување на измените на Одлуката за формирање на ССИС.

Од одржаните седници изготвени се записници кои содржат заклучоци и истите не се јавно објавени во насока на транспарентно работење, јавно информирање за следење на состојбата со реформите во правосудството и реализација на стратешките цели и насоки од Стратегијата, како што е предвидено со истата.

Исто така со Стратегијата е предвидено министерот за финансии да е вклучен во работата на ССИС. Со одлуките за негово формирање донесени во периодот 2018 –

[32] Број 44-2832/2-18 од 08.05.2019 година за изменување на Одлуката за формирање на Совет за следење на имплементацијата на Стратегијата број 44-2832/1 од 06.03.2018 година

[33] Број 44-2832/2-18 од 07.02.2019 година; број 45-7486/1 од 02.10.2019 година и број 44-12419/1 од 22.12.2020 година

[34] Поради состојбата со пандемијата КОВИД 19, ССИС има одржано четири седници on-line, една во 2020, две 2021 година, една на 31.03.2022 година

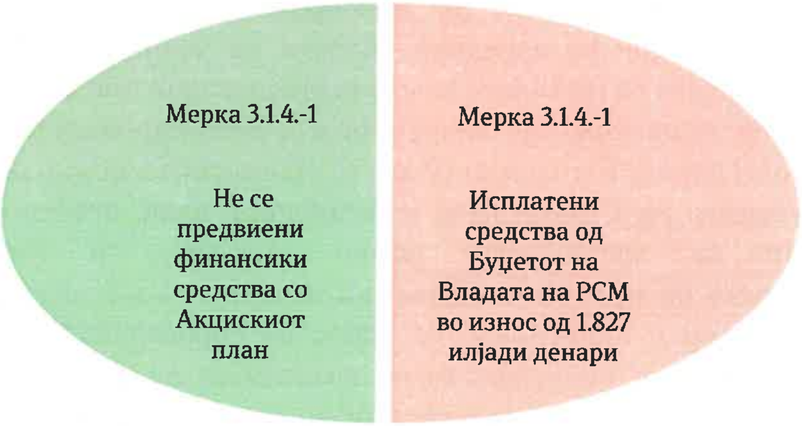
2022 година е предвидено претставник од МФ да присуствува и да ја следи работата на Советот, при што од извршената ревизија е констатирано дека на седниците на ССИС, заклучно со 30.06.2022 година од одржани 18 седници претставник од МФ учествувал на 8 седници, додека министерот за финансии не бил вклучен на ниту една седница на Советот.

За да се обезбеди системско следење на мерките и активностите од Стратегијата, воедно на средствата потрошени за финансирање, потребно е активно учество на министерот за финансии или негов претставник. Со цел да се обезбеди доследна и ефикасна имплементација на Стратегијата и на финансиските средства планирани со Акцискиот план, потребна е редовна и навремена координација на МФ со ССИС во однос на реализацијата на финансиските средства, како и на проектите финансирани со странска помош во врска со реформите на правосудниот сектор кои произлегуваат од Акцискиот план.

За функционирање на ССИС кое како тело е уредено со Стратегијата, во рамки на оддел 3 и како мерка 3.1.4-1 со Акцискиот план, не се предвидени финансиски средства.

Од извршената ревизија утврдено е дека во 2018 година и 2019 година врз основа на Решение[35] за исплата на паричен надоместок донесено од страна на генерален секретар на Владата на РМ, а врз основа на Решение[36] за определување на паричен надоместок донесено од страна на претседателот на Владата на РСМ, за 21 член кои не се функционери на извршната власт исплатен е паричен надомест во вкупен износ од 1.827 илјади денари, од кои 427 илјади денари за 2018 година и 1.400 илјади денари за 2019 година, прикажано во Графикон број 8. За годините 2020, 2021 и заклучно со 30.06.2022 година, за седниците кои биле одржани, ревизијата утврди дека не се исплатени надоместоци за членовите на ССИС.

Графикон број 8: Финансиски средства за Советот за следење на имплементацијата на Стратегијата за реформи на правосудниот сектор (2017-2022) за 2018 и 2019 година



[35] Број 48-6097/1 од 18.06.2018 година
[36] Број 44-5813/1 од 05.06.2018 година

Според начинот на работење на ССИС утврдивме дека постои недостапност на навремени, консолидирани и јасни податоци за спроведувањето на активностите по мерки од Акцискиот план. Имајќи предвид дека со Стратегијата е дефинирано следење на имплементацијата на Стратегијата преку индикаторите утврдени со Акцискиот план, а во услови на нецелосни информации, показатели, јасни, мерливи индикатори и Методологија за следење доведено е до неможност да се следи остварувањето и степенот на остварување на поставените мерки, а со тоа и целите на Стратегијата. Имено, за оценка на степенот на спроведување на мерките и целите постои потреба за воспоставување на методолошки пристап за следење на ефикасноста за нивното спроведување со поставување на јасни индикатори и прифатливи стандарди. Во насока да се обезбеди тековно следење и оцена на ефективноста од спроведување на мерките и активностите, постои потреба од редовна координација на надлежните тела и анализи. Во случаи на извесни променети услови во тек на имплементација, од страна на надлежните тела за следење да се дадат решенија насоки за постапување за идни активности со цел да се обезбеди ефикасност и додадена вредност за целиот процес на имплементација за остварување на предвидените цели во стратешката рамка.

3.3.3. Во периодот од носење на Стратегијата заклучно со 30.06.2022 година, следење на нејзиното спроведување се врши и од страна на организациите од граѓански сектор (ГС). Поради тоа што е оценето дека имаат значајна улога во македонското општество изминативе години, истите биле вклучени во процесот на изготвување на Стратегијата и вклучени во работењето на ССИС и во процесот на креирање на политики во правосудниот сектор.

Координацијата и вмрежување на граѓанското општество за цели на негово учество во соработката со Владата на РСМ во делот на реформи во правосудниот сектор, придонесува во процесот на подготовка на содржините во областите на јавните политики издавајќи документи и извештаи, во кој се содржани насоки и детални активности за воспоставување на демократски стандарди и вредности, за постигнување напредок во одредени области од јавните политики, како и за враќање на довербата на граѓаните во клучните државни институции.
За да се постигне транспарентно, навремено и отчетно спроведување на реформите во правосудниот систем е зголемено учество граѓанските организации во процесот на спроведувањето на Стратегијата и Акцискиот план, особено со следење на почитувањето на временската рамка утврдена со Акцискиот план, транспарентноста на процесот, нивото на вклученост на засегнатите страни и граѓанскиот сектор и напредокот во однос на спроведувањето на реформите. Нивото на вклученост, оценувањето на квалитетот на предложените закони и политики влијае на процесот на реформи во правосудството преку изработка и доставување препораки за предложените закони и политики и унапредување на јавната дебата.

Исто така и во рамки на Акциската програма за ИПА 2014 за сектор правда реализирани се проекти за финансирање на граѓански организации за следење на областа на правосудниот сектор.

Од страна на повеќе граѓански организации за периодот 2017-2022 година издадени се извештаи, оценки и анализи за постигнатите реформи и остварување на мрките и целите од Стратегијата заедно со Акцискиот план. Извештаите на Блупринт групата која е дел од ССИС и има свои претставници во работните групи за закони од областа на правосудството, спроведува анализа, искажува стручни и аналитички мислења за реформи во правосудството, дава придонес при надгледувањето и евалуацијата во насока на зголемување на квалитетот на реформите, како што се трите извештаи Анализа на примената и спроведувањето на стратегијата за реформа на правосудниот сектор (2017-2022 година), издадени за периодите јули 2018/јули 2019, јули 2019/март 2020, мај 2020/февруари 2021 година и во 2022 година се очекува да издаде за 2021/2022 година [37].

Во рамки на анализите на Блупринт меѓу останатото е наведена потребата од воспоставување на мониторинг и евалуација на спроведување на реформите во правосудството. Истакнато е мониторирање на спроведувањето како од голема важност каде ќе се идентификуваат сите ефекти на спроведените и лоцирање на проблемите за нереализирање на планираните мерки. Како дел од сеопфатен Акциски план за спроведување на реформите во правосудството истакната е потреба од развивање на методологија за мониторинг на имплементацијата што ќе помогне да се процени напредокот во постигнувањето на целите утврдени во Акцискиот план и влијанието од работа на надлежните тела. Потребно е методологијата да го опишува процесот на следење на имплементацијата, да вклучува планови за собирање на мерливи индикатори и постапување по нив, вклучително и повратни информации до заинтересираните страни, вклученост на тела кои се директно или индиректно поврзани во остварување на целите. Акцискиот план е планиран за повеќегодишен период и мониторингот на податоци потребно е да се однесува на годишно ниво за време на неговото времетраење. Потребно е мониторинг и годишното следење на поставените индикатори да се спроведува преку воспоставен систем за следење на секоја мерка одделно, преку информации за степенот на реализација, податоци за планираните извори на средства, степенот на нивна искористеност и идентификување на причини за отстапувања од планираното, како и за не реализирање на одредени мерки и активности.

Блупринт групата за реформи во правосудството ја сочинуваат следните граѓански организации:

[37] Блупринт група | Блупринт групата продолжува да го следи спроведувањето на реформите во правосудството преку имплементација на проектот „За правда – граѓански придонес за унапредување на правосудството" (blueprint.org.mk)

- Македонско здружение на млади правници (МЗМП);
- Институт за европска политика (ЕПИ);
- Институт за човекови права (ИЧП);
- Коалиција „Сите за правично судење" (КСПС);
- Хелсиншки комитет за човекови права;
- Центар за правни истражувања и анализи (ЦПИА) и
- Фондација Отворено општество – Македонија (ФООМ).

Ревизијата ја истакнува добрата пракса за следење/мониторинг од организациите на граѓански сектор кои ги следат реформите во секторот правосудство и преку извештаите известуваат за имплементацијата на Стратегијата и остварување на целите и мерките, при што се поставени други индикатори и посебна методологија со кои се оценува нивото на остварување на мерките и целите од Стратегијата, кои можат да послужат и додадат вредност на надлежните органи и тела, МП и Владата на РСМ, при подготовка и следење на следната Стратегија за реформи во правосудството.

ЗАКЛУЧОК

Со извршената ревизија стекнавме разумно уверување дека мерките и активностите дефинирани во Акцискиот план делумно придонесуваат за остварување на целите од Стратегијата за реформи во правосудниот сектор за периодот 2017 – 2022 година.

Воспоставен е правен и институционален систем за спроведување на Стратегијата кој делумно функционира како што е предвидено. Утврдени се слабости кои се однесуваат на пренос на дел надлежности на телото надлежно за имплементација на реформите на тело надлежно за следење/евалуација. Направени се чести промени во состав на телото за следење на имплементацијата и функцијата претседател, што довело до преклопување на надлежностите на телото формирано за имплементација и телото за следење, за што постои потреба за подобрување на процесите и спроведување и следење/мониторинг на Акцискиот план од Стратегијата.

Од 130-те мерки утврдени во Акцискиот план кои допринесуваат за целите на Стратегијата и за реализација на реформите во правосудниот сектор, оценето е дека 52 %, се спроведени, 34% се делумно и 14 % нереализирани, што се должи на несоодветно дефинирање на мерките за остварување на целите, отсуство на мерливи индикатори, нереални рокови, проценети извори на финансиски средства, промена на предвидените мерки и активности за реализација на целите во текот на имплементација, недоволна координација на институциите/надлежните тела и носителите на мерки и активности, што влијание на слабиот степен на реализација

на мерките и остварување на општите цели на Стратегијата за ефективни реформи во правосудниот сектор во предвидениот период. Исто така и објективните фактори на политичкото и социјално опкружување, честите изборни процеси, застој на работата на Собранието на РСМ, имаат влијание на степенот на реализација на одредени мерки.

Првично донесената Стратегија и Акциски план не се ажурираат низ периодот на реализација во однос на настанати промени во пристапот, мерките, активностите за да може доследно да се следи оствареното во однос на планираното. Мерките финансирани преку проекти од Буџетот на РСМ, кака и од ИПА II и ИПА I делумно се спроведени според предвиденото, во временските рокови и планирани активности. Индикаторите не се или во дел се постигнати, што влијае на долгорочната одржливост на мерките и проектите да додадат вредност и придонесат за остварување на целите за реформи во правосудниот сектор.

Имплементацијата на проектите, активностите и мерките утврдени во Акцискиот план редовно се следи и се известува на годишно ниво, но не се носат годишни програми/планови за да се цени постигнатото на годишно ниво. Надлежното тело за следење на имплементација на Стратегијата нема утврдено начин на работење и заседавање, не е утврдена методологија за следење и евалуација на резултатите од спроведените мерки и активности во насока на оценка на оствареното и постигнување на дефинираните цели. Постои недоволна транспарентност и видливост на податоците за степенот на реализација на мерките и активностите и остварување на целите од Стратегијата во годишните извештаи подготвени од страна на надлежните органи во насока на информирање на јавноста и засегнатите страни за достигнување на поставените цели за реформа во правосудниот сектор.

Од страна на граѓанскиот сектор се прават независни анализи и извештаи за оценка на реформите во правосудниот сектор според нивна утврдена и прифатена методологија и транспарентно ја известуваат јавноста и различните засегнати страни.

ПРЕПОРАКИ

Министерство за правда, Влада на РСМ

Одговорните лица да преземат мерки и активности за:

1. Дефинирање и воспоставување на надлежни тела со разграничување на надлежностите и функциите на тела за имплементација, следење и евалуација при реализацијата на Стратегијата со Акцискиот план и транспарентно известување за доделените одговорности и функционирање. (Врска со наод 3.1.1)

2. Да се обезбеди јасен и транспарентен начин за годишно следење/мониторинг на степенот на реализација на мерките и активностите од Стратегијата со Акцискиот план, заклучоците од седниците на надлежните тела/органи за следење/мониторинг да се објавуваат транспарентно и видливо. (Врска со наод 3.3.2)

3. За работа на телата надлежни за следење/мониторинг на имплементацијата да се утврди методологија и деловник за работа со кои ќе се утврдат начинот на следење и оценка на постигнатото, надлежноста на членовите, имајќи предвид дека во негов состав учествуваат различни институции и органи во РСМ. (Врска со наод 3.3.2)

Министерство за правда

Одговорните лица да преземат мерки и активности за:

4. Дефинирање на јасни и мерливи индикатори или квалитативни со примена на општо прифатени стандарди, реални рокови, извори на финансиски средства, активности и за нивната промена транспарентно да се известува и периодично ажурира Акцискиот план. (Врска со наод 3.2.1)

5. Разгледување и утврдување на целисходноста, значајноста на нереализираните и делумно реализираните мерки од Акцискиот план 2017-2022 година, меѓу кои и 2.2.8-2, 3.1.3-1 и 4.1.3.5.-1 и потребата од нивна вклученост во новата Стратегија со Акциски план за 2023-2027 година. (Врска со наод 3.2.2)

6. Координација, транспарентност и инклузивност на надлежните тела, носителите на мерки при имплементација на Акцискиот план од Стратегијата, со прецизирање и дефинирање на активностите за планирање и динамика на спроведување на мерките на годишно ниво. (Врска со наод 3.2.2.2)

7. Навремено формирање на работни групи за подготовка на законите предвидени во Акцискиот план од Стратегијата. (Врска со наод 3.2.2.3)

8. Воспоставување на годишни планови/програми за реализација на петгодишниот Акциски план од Стратегијата врз основа на кои ќе се известува годишно за постигнатото во однос на планираното и ажурирање на Стратегијата при значајни измени или промена на условите во текот на имплементацијата. (Врска со наод 3.3.1)

Министерство за правда, Министерство за финансии
Одговорните лица да преземат мерки и активности за:

9. Проценка на обемот на финансиските средства и изворите потребни за спроведување на мерките и активностите од Акцискиот план, нивното планирање и утврдување во координација на надлежните органи. (Врска со наод 3.2.3)

Влада на РСМ, Академија за судии и јавни обвинители
Одговорните лица да преземат мерки и активности за:

10. Координација со надлежните органи и обезбедување на нови простории за АСЈО за вршење на основната функција и да се создадат просторни услови и навремено одговори за потребниот број слушатели, судии, јавни обвинители и помошен персонал во насока на градење квалитетно правосудство. (Врска со наод 3.2.2.1)

Министерство за правда, Јавно обвинителство на РСМ
Одговорните лица да преземат мерки и активности за:

11. Координација на органите и институции за воспоставување на интероперабилност во функција на ЈОРСМ, за електронска размена на податоци и информација на ЈО со другите надлежни институции. (Врска наод 3.2.4)

Министерство за финансии
Одговорните лица да преземат мерки и активности за:

12. Обезбедување на одржливост на проектите од страна на оперативната структура за спроведување на ИПА, навремено пренос на сопственост на крајните корисници и воведување во евиденциите на средствата, работите набавени во рамки на проекти/договори финансирани од ИПА и Буџетот на РСМ согласно законски и подзаконски барања. (Врска наод 3.2.2.4)

ПРИЛОЗИ

Прилог 1 – Критериуми за избор на мерки

Прилог 2 - Преглед на оценка на избрани мерки

Прилог 3 - Преглед на недонесени закони и законски измени предвидени со Стратегијата 2017-2022 година

Прилог 4 - Преглед на донесени закони и законски измени предвидени со Стратегијата 2017-2022 година

Прилог 5 - Преглед на склучени договори и нивна реализација

Прилог 6 - Преглед на износ на трошоци за реконструкција за Дел 1 и Дел 2

Прилог 7 – Ревизорски докази од извршен увид на лице место

Прилог 1 - Критериуми за избор на мерки од Акцискиот план 2017-2022

Општ осврт за имплементација на сите мерки на ниво на Стратегијата, фактографски (статистички) пристап за статус на мерките при што ќе дефинираме 4-5 степен (или на три нивоа како за оценка на изборот на примерок) на статус за да изнесеме за 130 мерки и 227 активности. Истакнуваме и за финансиски средства.

Критериуми за избор на примерок на мерки:

1. Избор на мерки во сите оддели од Акцискиот план, 2, 3, 4 и 5.
2. Надлежни тела.
3. Статус на имплементација.
4. Финансиски или нефинансиски импликации:

   Избор на **мерки 2.2.8-2 (Влада, АСЈО, МФ) и 4.1.3.5-1** (ЈОРМ, МП, МФ,-ЦФЦД) со најголем износ на потребни буџетски средства, со финансиски импликации од Буџетот на РСМ 2018-2022, кои зафаќаат 70% од вкупните проектирани потребни финансиски средства од буџетот, за реализација на Стратегијата 2017-2022. Избор на мерките **3.1.3-1 и 5.2.8-1** со проектирани буџетски средства, финансиски импликации кои се избрани за да се опфатат мерки од другите оддели кои имаат финансиски импликации од Акцискиот план кои зафаќаат 6% од вкупните финансиски проекции. Со изборот на примерок на вкупно 4 мерки со финансиски импликации од 4 разни области со вкупно учество 76% во вкупно проектираните буџетски средства 2018-2022.

   Избор на мерка со нефинансиски импликации **3.1.2-1.**- како клучно тело за имплементација на стратегијата.

Реден број	Критериум			2.2.8-2 Изградба на нови просторни услови	3.1.2-1 Редовни седници на Советот со конкретни предлози и мислења и насоки за правните акти во подготовка кои се од надлежност на Министерството за правда	3.1.3-1 Формирање на работни групи за реформи во: - казнено-правната област; -правосудниот сектор; - граѓанско правна област; - управно-правна и прекршочна област	4.1.3.5-1 Обезбедување на посебни простории за јавните обвинителства кои се сместени во просториите на судовите	5.2.8-1 1.Обезбедување простор за судници и канцеларии на Управниот суд. 2.Обезбедување компјутери, сервери, принтери, мрежно поврзување
1.	Оддел	2-Стратешки цели на реформи во правосудството		√				
		3-Стартешко планирање и креирање на политики			√	√		
		4-Правосудни институции, други институции во функција на правосудниот сектор					√	
		5-Реформи во посебни области						√
2.	Надлежно тело/други надлежни тела	МП			√	√	√	√
		СБС						√
		ЈОРМ					√	
		АСЈО		√				
		МФ, ЦФЦД		√			√	
		Влада на РСМ[1]		√				
3.	Финансирање	Финансиски импликации	ИПА/странска помош				√	
			Буџет на РМ	√		√	√	√
		Нефинансиски импликации			√			

[1] Во состав на Влада на РСМ се формирани други надлежни тела за спроведување на мерката.

4.	Статус на имплементација	Реализирана				√	
		Во тек	√				
		Континуирано		√	√		
		Нереализирана/откажана					√

Вкупно за примерок се избрани пет мерки

- Критериуми за избор на мерки според различен оддел-примерокот опфаќа минимум една мерка од одделот (2-Стратешки цели на реформи во правосудството, 3-Стартешко планирање и креирање на политики, 4-Правосудни институции, други институции во функција на правосудниот сектор, 5-Реформи во посебни области).
- Критериуми за избор во склад со надлежните тела-мерките опфаќаат различни надлежни тела.
- Критериуми за избор во однос на изворите на финансирање – опфатени се мерки со и без финансиски импликации, при што мерките кои се со финансиски импликации се од два различни извори на финансирање.
- Критериуми за избор на мерки според статусот на имплементација: реализирана, во тек, континуирано и нереализирана /откажана.

Дополнително се опфаќа еден проект од ИПА како еден единствен проект од ИПА 1 за да се види каков е ефектот и статусот по оваа мерка:

➢ ИПА 2013 (ИПА I) Проект ” Набавка на опрема за институциите од областа на правосудството и внатрешни работи“ Лот 1 – Набавка на интероперабилност и ИКТ опрема. Корисници: Министерство за внатрешни работи и Министерство за правда, Државна Комисија за спречување на корупција, Управа за финансиско разузнавање, Управа за финансиска полиција, Агенција за управување со одземен имот, Јавно обвинителство на Република Северна Македонија, Царинска Управа, Врховен суд на Република Северна Македонија. Вкупен буџет за проектот: 2.392.314,00 евра. За мерката 4.1.3.7-1 за Електронско поврзување на системите, зајакнување и подобрување на соработката, со предвидени активности: 1. Набавка на опрема за електронско поврзување, 2. Обезбедување на средства за одржување на системите 3. Обуки за користење на системот за интеропeрабилност. Реализиран во 2019 и континуирано. Индикатор: воспоставена интеропeрабилност на јавното обвинителство со останатите надлежни институции во 2020. Надлежен орган ЈОРМ.

Прилог 2 - Преглед на оценка на избрани мерки

Реден број	Оддел	Мерка	Критериуми за оценка на избраните мерките							Оценка на спроведување на мерките
			Мерките, активностите и целите (стратешка насока) се усогласени и јасно дефинирани	Роковите за постапување по активностите се јасно дефинирани	Активностите и мерките се извршени во предвидените рокови	Индикаторите за успешност се јасно дефинирани (одредена е посакуваната/целна вредност)	Показателите за успешност се следат	Изворите на финансирање и нивните износи се планирани и се следи нивното извршување	Активностите во рамки на мерката се спроведени	
1.	2-Стратешки цели на реформи во правосудството	2.2.8-2 Изградба на нови просторни услови	Активноста не е јасно, и прецизно дефинирана за што се однесува и не е усогласена со стратешките цели и мерката	√	Активноста не е извршена во предвидениот рок, Владата на РСМ нема донесено Одлука	Индикаторот за успешност не е јасно поставен, истот како што е дефиниран не овозможува оценка на постигнатото согласно целта на мерката, не е мерлив, квантификуван и не е одредена целна вредност, колку просторни капацитети треба да задоволи новиот објект, според стандарди за вршење на едукативен процес	Индикатрот за успешност делумно се следи бидејќи транспарентно не се известува за статусот на реализација на мерката, како и за имплементирање на единствената планирана активност до каде е и што е презмено	Делумно е се следат средствата потрошени за финасирање на активноста од мерката. Не се ажурираат податоците со акцискиот план минимум еднаш годишно за да се усогласат буџетски проекции со годишните и стратешки планови за потреби и реализирани средства	Активноста во рамки на мерката не е спроведена Владата на РСМ нема донесено Одлука	НЕРЕАЛИЗИРАНА
2.	3-Стартешко планирање и креирање на политики	3.1.2-1 Редовни седници на Советот со конкретни предлози и мислења и насоки за правните акти во подготовка кои се од надлежност на Министерството за правда.	√	√	Активноста е извршена во предвидените рокови, но истата е делумно реализирана од причина што СРПС престанал да функционира во 2018 година и дел од неговите надлежности се префрлени кај ССИС	Индикаторот за успешност не е јасно поставен, односно не овозможува оценка на постигнатото согласно целта на мерката. Истиот не е мерлив, квантификуван, и не е одредена целна вредност нема предвидено колку пати и колку често се очекува СРПС да заседава, колку членови да учествуваат и во колку работни групи, колку закони се очекува да се подготват, што може да се следи во насока на оценка на реализирање на мерката	Индикаторот за успешност делумно се следи бидејќи нема информации за функционирањето на СРПС за целиот период на имплементација на Стратегијата 2017-2022 година, како и за основот за негово укинување, како на пример решение со кое се престанува функцијата на ова тело, или преземање на неговата улога и функција од страна на друго тело	Не се следени средствата потрошени за финасирање на активноста од мерката нема известување колку се потрошени во периодот кога заседавал во однос на планираните	Активностите во рамки на мерката се делумно реализирани од причина што СРПС престанал да функционира во 2018 година и дел од неговите надлежности се преземени од ССИС	ДЕЛУМНО РЕАЛИЗИРАНА
		3.1.3-1 Формирање на работни групи за реформи во: - казнено-правната област; -правосудниот сектор; - граѓанско правна област; - управно-правна и прекршочна област	√	√	Активностите се делумно реализирани од причина што работни групи по одделни области за сите закони не се формирани	Индикаторот за успешност не е јасно дефиниран, квантификуван. Од планираните број на законски измени во рамки на сите посебните мерки од одделите со Акцискиот план, реализирани се половина.	√	√	Активностите во рамки на мерката делумно реализирани донесени се решенија само за дел од работните гупи	ДЕЛУМНО РЕАЛИЗИРАНА
3.	4-Правосудни институции, други институции во функција на правосудниот сектор	4.1.3.5-1 Обезбедување на посебни простории за јавните обвинителства кои се сместени во просториите на судовите	√	Рокот за постапување не е јасно дефиниран	Активностите не се извршени во предвидените рокови во целост	Индикаторот за успешност не е јасно поставен, односно не овозможува оценка на постигнатото согласно целта на мерката. Истиот не е мерлив, квантификуван, и не е одредена целна вредност нема за колку ОЈО се однесува мерката имајќи во предвиде дека во РСМ има 22 ОЈО и едно ОЈОГОКК	√	Делумно се следени средствата потрошени за финасирање на активностите од мерката при што не е јасно дефинирано од која ИПА се програмираат и кој е точниот износ на делот од ИПА и делот од НКФ	√	ДЕЛУМНО РЕАЛИЗИРАНА
4.	5-Реформи во посебни области	5.2.8-1 1.Обезбедување простор за судници и канцеларии на Управниот суд. 2.Обезбедување компјутери, сервери, принтери, мрежно поврзување	√	Рокот за постапување не е јасно дефиниран за секоја активност поединечно	Активностите не извршени во предвидените рокови, но истите се реализирани на 06.07.2022 година со предавање на објектот на УС во употреба	√	Индикаторот за успешност делумно се следи бидејќи навремено и транспарентно не се известува за предвидените активности како и за редефинирање на истите во текот на имплементацијата на мерката	√	√	РЕАЛИЗИРАНА

Реализирана/ континуирано	Делумно реализирана/ во тек	Нереализирана/ неприменливо

Прилог 3 - Преглед на недонесени закони и законски измени предвидени со Стратегијата 2017-2022 година

Реден број	Закони, измена и дополна на закони	Цел на измените	Објавени во Сл.весник	Формирана работна група/ Статус на нацрт текстот-предлогот
Правосудна област				
1	Закон за судовите	Оптимизација на судската мрежа	Не	Нема формирано работна група, рок за достава во Владина постапка, ажуриран предвиден рок јуни 2022 година
2	Закон за јавно обвинителство (измени бр.3)	Оптимизација на јавно обвинителската мрежа	Не	Нема формирано работна група, рок за достава во Владина постапка, ажуриран предвиден рок јуни 2022 година
3	Закон за судска служба	Усогласување со измените на Законот за административни службеници и Законот за вработените во јавниот сектор.	Не	Нема формирано работна група, рок за достава во Владина постапка, ажуриран предвиден рок јуни 2022 година
4	Закон за јавно обвинителска служба	Усогласување со измените на Законот за административни службеници и Законот за вработените во јавниот сектор	Не	Нема формирано работна група, рок за достава во Владина постапка, ажуриран предвиден рок јуни 2022 година
5	Закон за адвокатура (измени бр.1)	Воведување на задолжителна обука за адвокатите	Не	Во собраниска процедура од јули 2021 година Решение за работна група 21-3353/3/13.11.2019 година
6	Закон за адвокатура (измени бр.2)	Сеопфатна реформа на системот на адвокатура	Не	Во собраниска процедура од јули 2021 година Решение за работна група 21-3353/3/13.11.2019 година
7	Закон за вештачење (измена бр.1)	Прецизирање на нормите за влез во професијата вештак, вршење на дејноста, продолжување на лиценците и ревизија на начинот на полагање на испитот	Не	Доставено на мислење до надлежни органи, рок за достава ажуриран јуни 2022 година. Објавен во ЕНЕР 19.11.2018
8	Закон за вештачење (измена бр.2)	Законски основ за деетатизација на професијата вештак	Не	Доставено на мислење до надлежни органи, рок за достава ажуриран јуни 2022 година. Решение за работна група 21-2587/22.9.2021 година
9	Закон за процена	Ревидирање на начинот на селекција и полагање на приемниот и завршниот испит пред стручна комисија, врз основа на мерливи и објективни критериуми за процена на знаењето на кандидатите.	Не	Во тек е изготвување на законот за проценка. Ажуриран рок за достава до Владина постапка јуни 2022 година. Решение работна група 21-2541/15.9.2021 година
Казнено правна област				
10	Кривичен законик (измена 2)	Целосно нов КЗ во насока на кодификација на вонкривични прописи во Кривичниот законик	Не	Во тек е измена, ажуриран рок за достава во Владина пострапка декември 2022 година. Решение за РГ број 21-512/11/ 15.12.2020
11	Закон за кривична постапка (измена 2)		Не	Во тек е измена, ажуриран рок за достава во Владина пострапка декември 2022 година. Решение за РГ 21-961/1/ 01.04.2021 година
12	Закон за правда за децата	Измени и дополнувања на Законот за правда на децата: 1. Доследно почитување на принципот на најдобар интерес на детето 2. Хармонизација со новодонесените директиви на ЕУ што се однесуваат на процедуралните гаранции за заштита на децата кои се осомничени или обвинети во кривичната постапка 3. Зајакнување на заштитата на децата жртви на кривичните дела, вклучувајќи мерки за рехабилитација и интензивирана едукација на децата 4. Внесување процедурални одредби во однос на текот на главниот претрес 5. Да се олесни пристапот на децата - жртви до правен совет и застапување 6. Фондот за обештетување на децата жртви 7. Зајакнување на механизмите за превенција на детското престапништво на локално и централно ниво, како и институционално, материјално и функционално зајакнување на Државниот совет за превенција на детското престапништво	Не	Нема работна група.Ажуриран рок за достава во Владина пострапка декември 2022 година.
13	Закон за компензација на жртви од кривични дела	Причината за донесување на законот произлегува од потребата за усогласување со меѓународните стандарди и од член 53 став 3 точката 2 од Законот за кривичната постапка („Службен весник на Република Македонија" бр. 150/10 и 100/12), каде што е пропишано дека во согласност со посебните прописи жртвата на кривично дело за кое е пропишана казна затвор од најмалку 4 години, меѓу другото, има право на надоместок на материјална и нематеријална штета од државен фонд под услови и на начин пропишан со посебен закон, доколку надоместокот на штета не може да се обезбеди од осудениот	Не	Во Собраниска процедура од јули 2021 година
Граѓанско правна област				
14	Закон за парничната постапка	Усогласување на поднесоците во електронска форма, како и доказната сила на документите во електронска форма, со релевантните законски одредби за електронско работење во државата, како и уредување на електронска достава; Упатување на примена на Законот за бесплатна правна помош во случаите кога странката во постапка не располага со средства да ги покрие трошоците на постапката; Се пропишува дека судот може да определи вештачење и без предлог од странката, како и бришење на одредбата според која наодот од вештачењето треба да се достави со тужбата; По повод жалба првостепената пресуда може да се укине само еднаш; Проширени се основите за примената на ревизијата, односно таа е	Не	Во Собраниска процедура од јули 2021 година Решение за РГ 21-3786/1/25.11.2019
15	Закон за облигационите односи		Не	Овој Закон ќе биде дел од Граѓанскиот законик, за што е формирана работна комисија со Решение број 41 - 4490/1 од 31.05.2022 година
16	Закон за сопственост и други стварни права		Не	Овој Закон ќе биде дел од Граѓанскиот законик, за што е формирана работна комисија со Решение број 41 - 4490/1 од 31.05.2022 година
17	Закон за наследување		Не	Овој Закон ќе биде дел од Граѓанскиот законик, за што е формирана работна комисија со Решение број 41 - 4490/1 од 31.05.2022 година
18	Закон за граѓанска одговорност за клевета и навреда	Ревидирање на системот за граѓанска одговорност за навреда и клевета	Не	Во Собраниска процедура од јули 2021 година Решение РГ 21-2616/1/ 09.11.2020 година
19	Закон за лустрација	Воспоставување на законска рамка за поништување на мерките и правните последици од процесот на лустрација.	Не	Во Собраниска процедура 2019 година

Прилог 4 - Преглед на донесени закони и законски измени предвидени со Стратегијата 2017-2022 година

Реден број	Закони, измена и дополна на закони	Објавени во Сл.весник
1	Закон за судовите (измена бр.1)	Сл. весник 83/18
2	Закон за судовите (измена бр.2)	Сл. весник 198/18
3	Закон за судовите (измена бр. 3)	Сл. весник 96/19
4	Закон за Судскиот совет на Република Македонија (измена бр. 1)	Сл. весник бр. 197/17
5	Закон за Судскиот совет на Република Македонија (измена бр. 2)	Сл. весник бр. 83/18
6	Закон за Судскиот совет на Република Македонија (измена бр. 3)	Сл. весник 102/19
7	Закон за јавно обвинителство (измени бр.1)	Сл. весник 198/18
8	Закон за јавно обвинителство (измени бр.2)	Сл. весник 42/20
9	Закон за Советот на јавните обвинители	Сл.весник 42/20
10	Закон за Академија за судии и јавни обвинители	Сл.весник 163/18
11	Закон за управување со движењето на предметите во судовите	Сл.весник 42/20
12	Закон за бесплатна правна помош	Сл. весник 101/19
13	Закон за правосуден испит	Сл. весник 190/19
14	Закон за извршување	Сл. весник 233/18
15	Закон за нотаријат	Сл. весник 233/18
16	Закон за медијација	Сл.весник 294/21
17	Кривичен законик (измена 1)	Сл. весник 248/18
18	Закон за кривична постапка (измена 1)	Сл .весник 198/18
19	Закон за меѓународна соработка во кривична материја	Сл. весник 77/21
20	Закон за заштита на сведоци	Сл. весник 71/18
21	Закон за управните спорови	Сл. весник 96/19
22	Закон за прекршоците	Сл. весник 96/19

Прилог 5 - Преглед на склучени договори и нивна реализација за Мерка 4.1.3.5-1. - Обезбедување на посебни простории за јавните обвинителства кои се сместени во просториите на судовите

износи во евра

Договор	Вредност на склучен договор	ИПА	НКФ	Исплатено по фактури податоци ЦФЦД-МИС/ ЦФЦД	ИПА	НКФ
1. Рамковен Договор број 12-5359/1 од 19.09.2017 година со ARS Progetti SPA,за услуги за подготовка на тендерско досите за адаптација/реновирање на основните јавни обвинителства во РСМ. Учество во финансирањето се 100% ИПА средства.	190.570,00	190.570,00	0,00	190.570,00	190.570,00	0,00
2. Договор број 12-6177/1 од 21.12.2018 година со „ВИА" ДОО Вевчани, за работи на адаптација/реновирање на основното јавно обвинителство во Тетово, Гостивар, Кичево, Охрид, Битола и Кавадарци- Дел 1.Учество во финансирањето ИПА средства 77,5% и 22,5% НКФ.	585.751,00	453.957,03	131.793,98	575.341,00	445.889,28	129.451,73
3. Договор број 12-6176/1 од 21.12.2018 година со „ВИА" ДОО Вевчани, за работи на адаптација /реновирање на основното јавно обвинителство во Велес, Куманово, Штип, Кочани и Струмица – Дел 2. Учество во финансирањето ИПА средства 77,5% и 22,5% НКФ.	498.490,84	386.330,40	112.160,44	497.945,30	385.907,61	112.037,69
4. Договор број 12-5866/1 од 10.12.2018 година со „Градежен институт Македонија„ АД Скопје, за услуги за надзор на работите на адаптација/реновирање на основните јавни обвинителства.Учество во финансирањето се 100% ИПА средства.	154.670,00	154.670,00	0,00	124.400,00	124.400,00	0,00
5. Договор број 12-6009/1 од 17.12.2018, негови измени и дополни број 12-7882/1 од 03.09.2019 година, со „Ладкани офис Солушн САЛ" (Ladkani Office Solutions SAL) за набавка на опрема, канцелариски мебел, за реновираните канцеларии на 11-те Основни јавни обвинителства низ земјата и за основно јавно обвинителство за организиран криминал и Министерство за правда во Скопје.Учество во финансирањето ИПА средства 77,5% и 22,5% НКФ.	214.495,00	166.233,63	48.261,38	212.965,00	165.047,88	47.917,13
Вкупно евра	1.643.976,84	1.351.761,05	292.215,79	1.601.221,30	1.311.814,76	289.406,54

Прилог 6

Преглед на трошоци за реконструкција за Дел 1

Табела со вкупна вредност за Договор бр.12-6177/1 "Адаптација/реновирање на основно јавно обвинителство во Тетово, Гостивар, Кичево, Охрид, Битола и Кавадарци –Дел 1"		
Компанија "ВИА" увоз-извоз ДОО Вевчани - Дел 1	**ЕВРА**	**ДЕНАРИ**
ТЕТОВО Основно Јавно Обвинителство	**41.109,74**	**2.528.867**
ГОСТИВАР Основно Јавно Обвинителство	**44.340,47**	**2.728.751**
КИЧЕВО Основно Јавно Обвинителство	**26.128,33**	**1.609.572**
ОХРИД Основно Јавно Обвинителство	**35.116,20**	**2.161.350**
БИТОЛА Основно Јавно Обвинителство	**228.107,12**	**14.039.724**
КАВАДАРЦИ Основно Јавно Обвинителство	**200.539,14**	**12.334.917**
ВКУПНО	**575.341,00**	**35.403.181**

Прилог 6

Преглед на трошоци за реконструкција за Дел 2

Табела со вкупна вредност за Договор бр.12-6176/1 "Адаптација/реновирање на основно јавно обвинителство во Велес, Куманово, Штип, Кочани и Струмица – Дел 2"		
Компанија "ВИА" увоз-извоз ДОО Вевчани - Дел 2	**ЕВРА**	**ДЕНАРИ**
ВЕЛЕС Основно Јавно Обвинителство	**35.296,93**	**2.172.151,00**
КУМАНОВО Основно Јавно Обвинителство	**165.938,70**	**10.210.726,00**
ШТИП Основно Јавно Обвинителство	**47.025,20**	**2.893.114,00**
КОЧАНИ Основно Јавно Обвинителство	**36.871,67**	**2.268.213,00**
СТРУМИЦА Основно Јавно Обвинителство	**212.812,80**	**13.096.186**
ВКУПНО	**497.945,30**	**30.640.390**

Прилог 7 - Ревизорски докази од извршен увид на лице место
Мерка 4.1.3.5-1-Јавно обвинителство на РМ за просторно уредување и одвоеност на ЈО од судовите

Фотографии од увид на лице место во ОЈО Битола

ОЈО Битола

Канцеларии

Пријавница

Пристап за беспомошни лица

Лифт

Мебел

Прилог 7 - Ревизорски докази од извршен увид на лице место
Мерка 4.1.3.5-1-Јавно обвинителство на РМ за просторно уредување и одвоеност на ЈО од судовите

Фотографии од увид на лице место во ОЈО Кавадарци

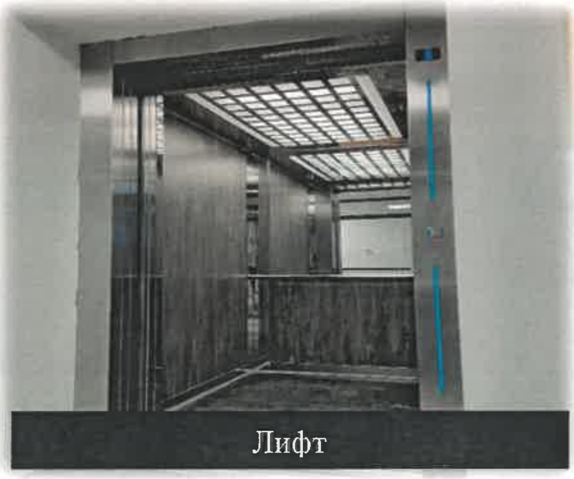
ОЈО Кавадарци

Пријавница

Канцеларии

Нова јама за лифт

Табла за ИПА проект



Лифт

Прилог 7 - Ревизорски докази од извршен увид на лице место
Мерка 4.1.3.5-1-Јавно обвинителство на РМ за просторно уредување и одвоеност на ЈО од судовите

Фотографии од увид на лице место во ОЈО Куманово

Табла за ИПА проект

Заеднички влез и пристап со судот

Канцеларии

Лифт

Мебел - Маси

Мебел - Столици

Прилог 7 - Ревизорски докази од извршен увид на лице место
Мерка 4.1.3.5-1-Јавно обвинителство на РМ за просторно уредување и одвоеност на ЈО од судовите

Фотографии од увид на лице место во ОЈО Струмица

ОЈО Струмица

Пријавница

Просторија за сослушување

Канцеларии

Мебел

Скали