

Реформа на судството во Република Македонија: Промени без реформи?

Февруари 2018

*Гледиштата изразени во овој извештај се на авторот
и не нужно ги одразуваат гледиштата на Фондацијата
Конрад Аденауер и Институтот за демократија
“Социетас Цивилис” - Скопје.*

ИМПРЕСУМ

Наслов: Реформа на судството во Република Македонија:
Промени без реформи?

Издавач: Фондација Конрад Аденауер во Република Македонија
Институт за демократија „Социетас Цивилис“ - Скопје

Автор: м-р Денис Прешова

Рецензент: д-р Иван Дамјановски

Лектура: Винета Огненоска

Дизајн и подготовка: Владимир Барлакоски

Публикацијата може бесплатно да се преземе на:

<http://www.kas.de/mazedonien/>

<http://www.idscs.org.mk>

CIP - Каталогизација во публикација

Национална и универзитетска библиотека „Св. Климент Охридски“, Скопје

347.97/.99.047(497.7)

ПРЕШОВА, Денис

Реформа на судството во Република Македонија : Електронски извор : промени без реформи? / [автор Денис Прешова]. - Скопје : Институт за демократија Социетас Цивилис - (ИДСЦС), 2018

Начин на пристап (URL): <http://www.kas.de/mazedonien/>

Начин на пристап (URL): <http://www.idscs.org.mk>. - Текст во PDF формат, содржи 23 стр.

- Наслов преземен од екранот. - Опис на изворот на ден 15.02.2018. - Фусноти кон текстот

ISBN 978-608-4775-31-7

а) Судство - Реформи - Македонија

COBISS.MK-ID 106205194

РЕФОРМА НА СУДСТВОТО ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА: ПРОМЕНИ БЕЗ РЕФОРМИ?

м-р Денис Прешова¹

Вовед

Политичката и институционална криза во Р. Македонија во изминативе неколку години ги манифестираше сите слабости и недостатоци на уставниот и политичкиот систем. Во рамките на овие слабости, на површина ги исфрли напластените проблеми во судството кои само ја потврдија веќе постоечката негативна перцепција, пособено во стручната јавност, за поразителните состојби во судството. Прислушуваните разговори кои беа објавени укажаа на сериозни и загрижувачки недостатоци во функционирањето и управувањето со судството, а поврзани со политичко и партиско влијание, корупција, судски клиентелизам и слично. Ваквиот развој дополнително ја влоши перцепцијата и ја наруши и онака ниската доверба на граѓаните во судството.

Значењето на судството во една (либерална) демократија е безброј пати истакнувано и затоа се смета за суштински елемент и показател за нејзината функционалност. Од друга страна, правосудниот систем е од исклучително значење во евро-интеграциските процеси каде што со „новиот

¹ Авторот е соработник во ИДСЦС и асистент по Уставно право и Политички систем на Правен Факултет „Јустинијан Први“ – Скопје, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“

пристап“ кон пристапните преговори истото претставува еден од најбитните услови за идното членство во ЕУ. Покрај тоа што правосудството е битно во процесот на проширување можеби е уште побитно во периодот по пристапување² на земјата во ЕУ бидејќи судството ќе биде клучно во примената на правото на ЕУ во Р. Македонија. Поради ваквото значење на судството Владата на РМ како еден од врвните приоритети ја истакна реформата на правосудниот систем и во таа насока неодамна усвои Стратегија за реформа во правосудниот сектор за периодот 2017-2022 година, со Акциски План (во понатамошниот текст Стратегија).³ Покрај високите очекувања и поддршката во јавноста за суштински промени⁴ сепак се добива впечаток дека пристапот, заземен во овој значаен документ, нема значително да ги подобри состојбите во овој сектор. Иако е сосема легитимно од политички аспект да се инсистира преку брзи реформи од помал обем веднаш да се издејствува добивање на „чиста“ препорака од ЕК за отпочнување на преговори за членство во ЕУ, од стручен и суштински аспект тешко може да се оправда отсуството на точна детекција на проблемите во судството и недостатокот на јасна визија - како истите да се решат и во која насока треба да се реформира судството во наредните пет години. Ваквата констатација најдобро може да се потврди преку деловите на овој документ кои се однесуваат на независноста на судството и Судскиот совет.

2 Види на пример Dimitry Kochenov, Laurent Pech and Kim Lane Scheppele, *The European Commission's Activation of Article 7: Better Late than Never?* *Verfassungsblog*, 23 декември 2017, достапно на <https://verfassungsblog.de/the-european-commissions-activation-of-article-7-better-late-than-never/>.

3 Стратегијата е достапна на <http://www.pravda.gov.mk/resursi.asp?lang=mak&id=14>.

4 Види анкета за состојбите во судството на Институтот за демократија „Социетас Цивилис“ направена за потребите на емисијата 360 Степени (декември 2017), достапно на: <http://360stepeni.mk/article/465/anketata-za-sostojbite-vo-sudstvoto-85-od-gragjanite-baraat-promeni>

Фокусирајќи се на независноста на судството, која се покажа дека е централниот проблем во нашето судство, оваа кратка анализа ќе ги разгледа прашањата поврзани со Судскиот совет на РМ (СС) и најпрво ќе се осврне на Стратегијата и што таа предвидува како идна реформа на СС. Понатаму критички ќе се анализираат европските стандарди за независност на судството и моделот кој се промовира од страна Европската комисија (ЕК) во процесот на проширување. Како последно ќе се посочат негативните импликации по независноста на судството и индивидуалната независност на судиите од воведување на силен судски совет со високо ниво на концентранција на надлежности во управување со судството посебно во контекстот на РМ.

Стратегијата и Судскиот совет

Судскиот совет на РМ претставува управно тело на судството поставено меѓу политичките институции и судската власт, која со уставот е задолжена да ја гарантира самостојноста и независноста на судството.⁵ Ова тело е воведено во нашиот уставен систем за првпат со уставните амандмани од 2005 година, посветени на крупни реформи во судството, кои се стремеа целосно да ги имплементираат препораките на ЕК и на Советот на Европа кои пак инсистираа на воведување на „силен“ судски совет.⁶ Имајќи ја предвид ваквата поставеност на ова тело не изненадува фактот што во Стратегијата СС се посочува како еден од главните извори и причинители на негативните состојби во судството. Стратегијата, како дел од свои

5 Член 104, изменет со Амандман XXVIII, Устав на Република Македонија.

6 Види European Commission for Democracy through Law – Venice Commission, Opinion on Draft Constitutional Amendments Concerning the Reform of the Judicial System in “The Former Yugoslav Republic of Macedonia”, CDL-AD(2005)038, пара. 38-54.

цели, предвидува преиспитување на функционирањето на Судскиот совет, и интересно, веднаш укажува на потребата од депрофесионализација и утврдување на критериуми и постапка за индивидуална одговорност на членовите на ова тело.⁷ Понатаму, се предвидува прецизирање на поимот „истакнат правник“ и условите за избор на петте членови на советот од страна на Собранието, учеството на претседателот на Врховниот суд - без право на глас, зголемување на транспарентноста во работењето на СС и ревидирање на постапките за избор,⁸ дисциплинска одговорност и разрешување на судиите.⁹

Анализирајќи ја Стратегијата се добива впечаток дека акцентот упорно се става на составот на Судскиот совет. Па така, потребата од постоење на критериуми и постапка за индивидуална одговорност на членовите на СС се истакнува на четири пати¹⁰ додека потребата од прецизирање на поимот „истакнат правник“ три пати.¹¹ Покрај ова се истакнуваат уште депрофесионализацијата,¹² условите за избор на членовите на СС од редот на судиите¹³ и утврдување на учеството на претседателот на Врховниот суд без право на глас.¹⁴ Од ова се заклучува дека основните проблеми во однос на судската независност се лоцираат во составот, без притоа да се постави прашањето дали можеби моделот на управување со судството преку силен судски совет, кој РМ го имплементираше преку уставните амандамани, страда од суштински недостатоци и слабости кои не можат да бидат лоцирани исклучиво во составот на Судскиот совет

7 Стратегија, заб. бр. 3, стр. 5.

8 Стратегија, заб. бр. 3, стр. 7-9.

9 Стратегија, заб. бр. 3, стр. 32-34.

10 Стратегија, заб. бр. 3, стр. 5, 8, 16 и 18.

11 Стратегија, заб. бр. 3, стр. 8, 10 и 32.

12 Стратегија, заб. бр. 3, стр. 5 и 33.

13 Стратегија, заб. бр. 3, стр. 10.

14 Стратегија, заб. бр. 3, стр. 32.

туку во неговата поставеност и надлежност.¹⁵ Поточно, Стратегијата не нуди одговор дали е можно, и со нов состав, да се јавуваат истите недостатоци во функционирањето, а со тоа, и загрозување на независноста на судството. Ваквите заклучоци уште повеќе загрижуваат доколку се знае дека ниту еден член на Судскиот совет не учествувал ниту бил консултиран во изготвувањето на Стратегијата.

Поради постоење на јасни индикации и сомнежи за несоодветното работење на СС во изминатиот период, очекувано би било најпрвин да се преиспита дали во основа оваа институција е (не)соодветно конципирана, без оглед на тоа што истото е засновано на т.н. Европски стандарди за судска независност. Судскиот совет треба да биде гарант на судската независност, а тој тоа не успева да го обезбеди во континуитет. Оваа институција функционира повеќе од десет години и затоа мора да се направи сериозна анализа на нејзиното работење, а не единствено фокусирање на нејзиниот состав или пак на некои споредни, иако значајни, детали.

Поради ова, воведувањето на индивидуална (политичка) одговорност на членовите СС ќе биде целосно спортивно на европските и меѓународните документи кои ги регулираат судските совети, бидејќи на тој начин ќе ја загрози основната идеја и причина за основање на овие институции. Имено, не е случајно што во ниту еден документ не е предвидена ваква

15 Во контекстот на Македонија повеќе види Denis Preshova, Ivan Damjanovski and Zoran Nechev, "The Effectiveness of the European model of Judicial Independence in the Western Balkans: Judicial Councils as a Solution or a New Cause of Concern for Judicial Reforms", Center for the Law of EU External Relations, CLEER Papers 2017/1.

или слична форма на одговорност.¹⁶

Во секој уставени политички систем постојат институции чии членови не се политички одговорни пред политички институции кои ги бираат, пред сè, парламентите. Можеби најпознат пример се уставните судии. Впрочем и самите судии не подлежат на никаква политичка одговорност и во случаите кога се избирани или именувани од страна на политички органи или носители на политички функции. Не постои пример на држава во Европа која покрај кривичната или евентуално дисциплинска одговорност за членовите на судски совет предвидува некоја друга форма на одговорност пред друг орган.¹⁷ Во овој контекст интересно е да се забележи дека Стратегијата остава впечаток дека не е земен предвид фактот дека членовите на СС, во најмала рака оние избрани од

16 Единствените прашања за кое се предвидува постоење на некаква одговорност или отчетност се однесува на финансиското работење и објавување на редовни извештаи за работењето. Види на пример, Consultative Council of European Judges (CCJE), Opinion No. 10, 2007, пара. 91-96, European Network of Councils for the Judiciary (ECNJ), “Self-Governance for the Judiciary: Balancing Independence and Accountability” – “Budapest Resolution”, Мај 2008, пара. 8, ECNJ, Councils for the Judiciary Report 2010-2011 пара. 3.15.

17 Venice Commission, Opinion on the Draft Amendments to the Law on the High Judicial Council of Serbia CDL-AD(2014)028, пара. 33, 53, 58, 66-70, Joint opinion of the Venice Commission and the Directorate of Human Rights (DHR) of the Directorate General of Human Rights and Rule of Law of the Council of Europe, and of the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) on the draft law on disciplinary liability of judges of the Republic of Moldova CDL-AD(2014)006, пара. 56, Venice Commission, Opinion on the draft laws on courts and on rights and duties of judges and on the Judicial Council of Montenegro CDL-AD(2014)038, пара. 45-48 и други мислења. Иако мислењето на Венецијанска за уставните амандмани од 2014 година спорадично споменува дека причините за разрешување треба да бидат наведени во закон, тоа не подразбира ширење на основите за одговорност. За ова види Venice Commission, Opinion on the seven amendments to the Constitution of “The Former Yugoslav Republic of Macedonia” CDL-AD(2014)026, пара. 77.

страна на Собранието, исто така согласно Уставот на РМ¹⁸ и Деловникот на Собранието на РМ,¹⁹ можат да бидат предмет на интерпелација, која иако не повлекува одговорност сепак овозможува подетален увид во работењето на носителот на јавна функција. Од друга страна, предлогот за одговорност како резултат на неизгласување на годишниот извештај на СС во Собранието, кој циркулира во јавноста, е несериозен и се чини дека е резултат на отсуство на увид во содржината на таквите извештаи.

Понатаму, проблемот со поимот „истакнат правник“ секако е нешто што создава потешкотии бидејќи остава преширок простор за ситуации во кои очигледно недоволно квалификувани лица се избирани на вака одговорни функции како што е член на СС.²⁰ Но изненадува фактот дека Стратегијата не посочува ништо надвор од тоа што измените и дополнувањата на Законот за Судскиот совет на РМ го нема инкорпорирано во 2015 година, поради што се добива впечаток дека овие измени на законот не се земени предвид.²¹ Од друга страна е присутен проблемот со извитоперување на поимите во пракса, често како резултат на актуелните политички потреби. Во оваа смисла, ова прашање можеше и требаше да се отвори уште во 2007 односно 2014 година кога од страна на Собранието беа избрани членови на СС од редот на судиите, пред сè

18 Член 72, Устав на Република Македонија.

19 Член 45, Деловник на Собранието на Република Македонија.

20 The former Yugoslav Republic of Macedonia: Assessment and recommendations of the Senior Experts' Group on systemic Rule of Law issues 2017 (Извештајот на Прибе 2017), 14 Септември 2017, стр. 6-7.

21 Член 2, Закон за изменување и дополнување на Законот за Судскиот совет на РМ, Службен весник на РМ, бр. 61/05 од 17.04.2015 година, и Стратегија, заб. бр. 3, стр. 10.

од Управниот суд,²² иако и Уставот на РМ²³ и Законот за Судскиот Совет на РМ²⁴ се многу јасни во тоа дека има две категории на членови на СС и јасно ги разграничуваат членовите од редот на судиите и членовите кои Собранието ги бира од редот на универзитетски професори по право, адвокати и други истакнати правници. Поради ова, уште тогаш требаше да се бара поништување на одлуките за избор, бидејќи никако не може да се поистоветуваат поимот „истакнат правник“ користен при утврдувањето на условите за избор на членови во два различни контекста, Судскиот совет и Уставниот суд.²⁵ На овој начин ќе можеше уште претходно институционално да се отвори ова прашање пред управното судство.

Како последно во однос на составот би требало да се посочи дека Стратегијата не предвидува никакви нови решенија кои би можеле да воведат подобрување во работењето и транспарентноста на СС како на пример овозможување на парламентарната опозиција да предлага член(ови) на СС.²⁶

22 Во 2007 година од страна на тогашниот Претседател на РМ, Бранко Црвенковски, беше предложен кандидат за член на СС од редот на судиите кој беше избран од страна на Собранието на РМ. Истото повторно се случи во 2014 година кога сегашниот Претседател на РМ, Ѓорге Иванов, предложи кандидатите од редот на судиите. Исто така, во 2014 година од страна на Собранието на РМ е избран член на СС на РМ од редот на судиите.

23 член 104, изменет со Амандман XXVIII, Устав на Република Македонија.

24 Членовите 11 – 25 и 26 – 27, Законот за Судскиот Совет на РМ, Службен весник на РМ бр. 60/06 од 15.05.2006 година.

25 Член 104, изменет со Амандман XXVIII, и член 109 ст 4, Устав на Република Македонија. Во однос на втората одредба, Уставот не претставува пречка и судии од редовното судство да бидат избрани како уставни судии.

26 Види на пример, член 121 ст. 5, Устав на Република Хрватска.

Европските интеграции и европските стандарди за независност на судството

Стратегијата како една од основните цели ја истакнува европеизацијата на судството преку, помеѓу другото, воведување на европските институционални стандарди во функционирањето на судството.²⁷ На прв поглед ваквата заложба и цел делува помпезно и амбициозно, но што навистина се подразбира под европеизација во контекстот на независноста на судството и за кои стандарди станува збор?

Во документите и актите на ЕУ и СЕ не постои дефиниција за поимот независност на судството. Доколу се разгледаат европските стандарди кои ЕК ги истакнува во однос на Полгавјето 23 во делот на судството тие воопшто не се дел од правото на ЕУ. Впрочем, ЕУ нема директна надлежност во однос на организацијата на судството и за независноста на судството и адекватно на тоа нема ниту еден правен акт на ЕУ кој ги регулира овие прашања, односно не постои *acquis*.²⁸ Така, европските стандарди кои ЕК ги посочува во соодветното преговарачко поглавје се содржани, пред сè, во документи, мислења, препораки и декларации, на СЕ и ООН и нивните советодавни тела,

27 Стратегија, заб. бр. 3, стр. 6.

28 За проблемот со непостоење на соодветно *acquis* види Laurent Pech, “The EU as a Global Rule of Law Promoter: the Consistency and Effectiveness Challenges”, 14 Asia Europe Journal 2016, стр. 11 и 13.

кои во основа немаат правно обврзувачко дејство.²⁹ Врз база на овие документи ЕК дефинираше т.н. Европски модел на независност на судството, односно судски совет кој истиот го промовира или наметнува во процесот на проширување.³⁰ Овој модел се карактеризира со постоење на висок степен на судско самоуправување преку институција која ќе биде надлежна за речиси сите аспекти поврзани со кариерата на судиите, администрацијата на судовите, ефикасноста, а во некои ситуации и финансирање на судството.³¹

Со оглед на блиската соработка која ЕУ ја има со СЕ во однос на земјите од Западен Балкан и Турција³² не треба да изненади што воопшто не се споменуваат други релевантни документи во оваа област во контекстот на процесот на проширување. На пример, еден таков документ се Препораките од Киев на ОБСЕ-ОДИХР и Макс Планк

29 Види на пример, Recommendation No. R (86) 12 of the Committee of Ministers to member states concerning measures to prevent and reduce the excessive workload in the courts, Council of Europe Committee of Ministers, 16 септември 1986. Recommendation CM/Rec (2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities; Council of Europe Committee of Ministers, 17 ноември 2010. Magna Carta of Judges (Fundamental principles), Consultative Council of European Judges, Council of Europe, 17 ноември 2010 CCJE (2010)3. Bangalore Principles of Judicial Conduct, endorsed by the United Nations Human Rights Council, 23 април 2003. Basic Principles on the Independence of the Judiciary, United Nations, 29 ноември 1985.

30 Во однос на начинот на креирање на моделот и создавањето на мит единствен пристап кон судската независност Daniel Smilov, 'EU Enlargement and the Constitutional Principle of Judicial Independence' in W. Sadurski et al. (eds.), *Spreading Democracy and the Rule of Law? The Impact of EU Enlargement for the Rule of Law, Democracy and Constitutionalism in Post-Communist Legal Orders* (Dordrecht: Springer 2006), стр. 314.

31 Preshova, Damjanovski, Nechev, заб. бр. 15, стр. 16-17.

32 The European Union/Council of Europe Horizontal Facility for the Western Balkans and Turkey (Horizontal Facility) достапно на <http://pjp-eu.coe.int/en/web/horizontal-facility/home?desktop=true>

институтот за меѓународно и споредбено право,³³ кој документ содржи препораки за судството кои во одредени делови се контрадикторни со она што се промовира од страна на ЕК. Поточно, во однос на изборот на судии се препорачува вклучување и избор на правници со значително искуство од праксата како судии покрај оние млади правници што ја завршуваат редовната обука на академиите.³⁴ Или пак се упатува на потребата од одбегнување на висок степен на концентрација на надлежности во врска со управувањето со судството во рамките на судските совети.³⁵ За разлика од ЕК и Стратегијата, во последното мислење на Венецијанската комисија за пакетот закони од областа на судството во Македонија се упатува токму на овие Препораките од Киев.³⁶

На овој начин станува евидентно дека не постои никаков монопол врз утврдувањето на стандардите во однос на управувањето со судството дури и во рамките на Европа, иако околу генералните насоки постои консензус и, поради тоа, треба да се има на ум дека секогаш постои доволно простор за преговарање и убедување кое, на крајот на денот,

33 Kyiv Recommendations on Judicial Independence in Eastern Europe, South Caucasus and Central Asia: Judicial Administration, Selection and Accountability (Препораките од Киев), OSCE ODIHR, Max Planck Minerva Research Group on Judicial Independence, Kyiv 2010. Интересно е дека во документот се посочува дека во целиот проект имало учество и на канцеларијата на ОБСЕ од Скопје

34 Ibid. пара. 17. Интересно е што и Венецијанската комисија има многу сличен став, види Venice Commission, Opinion on the Draft Law on Judicial Power and Corresponding Constitutional Amendments of Latvia CDL-AD(2002)026, пара. 49.

35 Препораките од Киев, заб. бр. 33, пара. 2.

36 Види Venice Commission, Opinion on the Draft Law on the Termination of the validity of the law on the Council for establishment of facts and initiation of proceedings for determination of accountability for judges, on the Draft Law amending the Law on Judicial Council and on the Draft Law amending the Law on Witness Protection of "The former Yugoslav Republic of Macedonia" CDL-AD(2017)033, пара. 10 и 25.

зависи од капацитетот на администрацијата и експертизата во соодветната држава, во случајов Македонија. Секако не смее да се изгуби од предвид дека ние претендираме да станеме членка на ЕУ и треба да ги инкорпорираме и транспонираме стандардите,³⁷ но од друга страна состојбите во судството најдобро ги познаваат домашните институции и домашната стручна јавност. Во оваа насока, судските реформи мора да преставуваат заеднички проект со ЕУ (joint ownership), се разбира доколку имаме капацитет за такво нешто, а не да се перцепира низ некаква потреба за наметнување од надвор. Токму во оваа смисла, не треба да се заборава дека извештаите за напредок на ЕК во периодот кога кулминираа притисоците и влијанието врз судството чии последици сè уште ги чувствуваме, а кои ни ги открија објавените разговори, беа прилично воздржани во критиките.³⁸ Тие добија на „гласност“ и „директност“ дури откако разговорите беа објавени и работите излегоа на површина.

Покрај отсуството на јасни критериуми во однос на дефинирањето на судската независност, постои и разидувањето во однос на она што се практикува во рамките на Унијата, а што се промовира надвор од неа како

37 Во однос на високиот степен на усогласеност на националната правна рамка со стандардите на ЕУ види „Независност, непристрасност, професионалност и ефикасност на Правосудството: Оценка на усогласеноста на правната рамка на Република Македонија со стандардите предвидени од Европската Унија“, Асоцијација за развојни иницијативи „Зенит“, Министерство за правда на Република Македонија и Денис Прешова, декември 2014.

38 На пример, во периодот кога најголем дел од судиите беа разрешени и беа изменети посебните услови за избор на судии кои не се од редот на дипломираните кандидати на Академијата или пак немаат судиско искуство за избор на повисоките судови, ЕК дури и ги оценуваше како позитивни постапките за разрешување на СС во поглед на неговата борба со корупција и обезбедување на непристрасност. Подетално за ова види годишни извештаи на ЕК за Македонија за 2009, 2010, 2011, 2012 и 2013 во делот посветен на правосудството.

стандарди за судска независност. Моделот за гарантирање на независноста на судството преку силен судски совет воопшто не е базиран на искуствата дури и на мнозинството на земјо-членки на ЕУ, туку, пред сè, на праксата и искуствата на една држава, Италија.³⁹ Од друга страна, развојот околу состојбите со судството во Унгарија и Полска ги покажаа слабостите во мониторирање и имплементирање на владеењето на правото и стандардите за судска независност и во рамките на ЕУ.⁴⁰ Ваквите разидувања треба да бидат земени предвид особено во поглед на преземање на поголема одговорност во рамките на државата за соодветно уредување на судството наместо одбегнување на одговорност затскривајќи се зад наводно европските стандарди и барања на ЕК.

Судскиот совет како гарант или закана за независноста на судството и судиите

Основниот проблем при воведувањето на моделот на судско самоуправање промовиран од ЕК е во отсуството на неговата соодветна контекстуализација.⁴¹ Имено, следејќи ги „европските“ стандарди, пред сè на СЕ, ЕК не обрнува доволно внимание на фактот дека во мноштвото од државите каде истиот се имплементира сè уште не постојат соодветни предуслови за успешно функционирање

39 Понекогаш кога се истакнува и искуството на Шпанија, но во основа шпанскиот модел е исто така базиран на италијанскиот модел и во одредени аспекти значително отстапува од она што се промовира од страна на ЕК.

40 Pech, заб. бр. 28, стр. 14, тој ова го нарекува како „disconnect problem“.

41 Olga Burlyuk, Variation in EU External Policies as a Virtue: EU Rule of Law Promotion in the Neighbourhood, 53 Journal of Common Market Studies 2016, стр. 510.

на таков модел. Имено, отсуството на традиција на судска независност како и упорното опстојување на рецидивите од претходниот систем во рамките на судството, поточно судскиот менталитет и институционалната меморија, се клучните фактори по кои, најпрво, земјите од Централна и Источна Европа, а сега и земјите од Западниот Балкан се разликуваат од Италија или некои други западно-европски држави кои имаат силни судски совети.⁴² Едноставно, воспоставување на судско самоуправување при постоење на судски менталитет на потчинетост и субмисивност како резултат на постоење на традиција на строга хиерархизација во судството се покажа како контрапродуктивно, а Македонија не е исклучок. Покрај ова, постојат и очигледни разлики во организацијата на судскиот систем помеѓу Италија и земјите од регионот, кои исто така влијаат врз функционирањето на судскиот совет.

Во оваа смисла, научните согледувања но и праксата во земјите кои воведоа модел на судско самоуправување преку силни судски совети промовирани од ЕК и СЕ покажуваат дека овој модел не ги дава посакуваните резултати. Во

42 Во однос на постојните разлики види Maria Dicosola, 'Judicial Independence and Impartiality in Serbia: between Law and Culture, *Diritti Comparati*, 17 December 2012, достапно на: <http://www.diritticomparati.it/judicial-independence-and-impartiality-in-serbia-between-law-and-culture/> . Во однос на судството во поранашена Југославија и наследството во овој контекст од социјалистичкиот режим види Cristina Dallara, 'Judicial Reforms in Transition: Legacy of the Past and Judicial Institutionalization in Post-Communist Countries', достапно на: http://amsacta.unibo.it/2810/1/Judicial_Reforms_in_Transition..pdf . Иако според перцепцијата на граѓаните за судството во Италија е речиси поеднакво негативна како и, на пример, во Словачка и Хрватска кои имаат судски совети. Подетално за ова во EU Justice Scoreboard 2017, European Commission, стр. 37, табела 51, со податоци за 2016та и 2017та година врз основа на податоците преземени од истражувањата на Евробарометар. Документот е достапен на: https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_en

рамките на истите можат да се забележат два негативни ефекта кои резултираат од поставеноста и работењето на судските совети при непостоење на соодветните предуслови.⁴³

Прво, преку изолирање на судските совети, а со тоа и на управувањето со судството, од законодавната и извршната власт всушност се овозможува воспоставување на нови институционални но и, уште позагрижувачки, вонинституционални односно неформални начини на негативно влијание врз судството. Во контекстот на судството во РМ највидливо институтционално влијание во минатото се забележуваше преку улогата на Министерот за правда во работата на судскиот совет. Од друга страна, по објавувањето на прислушуваниите разговори симоним за неформалните механизми на влијание врз управувањето со судството преставува т.н. „тефтерче“. Поради ваквите затекнати состојби, доколку не се направат покрупни и суштински реформи, кои далеку ќе го надминат фокусот врз составот на судскиот совет, многу лесно ќе се соочиме со претворање на судството во „игра на тефтерчиња“. Доколку и понатаму продолжи вакво екстерно влијание врз судскиот совет тогаш се овозможува влијание врз работењето и администрацијата со судството во целина.

Второ, додека судските совети се преставуваат како најдобра форма на гарантирање на независноста на судството, тие во вакви околности, какви што посотјат и во РМ, често негативно влијаат врз индивидуалната независност на судиите преку фаворизирање и зајакнување

43 Michal Bobek and David Kosar, 'Global Solutions, Local Damages: A Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe', 15(7) German Law Journal 2014, стр. 1269-1276 и Zdenek Kühn, 'Judicial Administration Reforms in Central-Eastern Europe', in Anja Seibert-Fohr (ed.), Judicial Independence in Transition (Heidelberg: Springer 2012) стр. 1257, 1277.

на судските елити. На овој начин се создава парадоксална ситуација во која државата има навидум независно судство, но со зависни судии.⁴⁴ Овој проблем често се потценува иако истиот е подеднакво опасен за судството како и екстерните форми на влијание. Впрочем, индивидуалната независност на судиите е значаен аспект на независноста на судството која игра исклучително важна улога во креирањето и влијанието врз перцепцијата на граѓаните за судството бидејќи нивното искуство и контакт со судството оди непосредно преку индивидуалните судии. Сепак уставотворецот и законодавецот при донесувањето на релевантните правни акти упорно го занемаруваат ова значење на индивидуалната независност на судиите при дефинирањето на основната улога на СС.⁴⁵

Ваквото внатрешно загрозување на судската независност всушност во голема мера е овозможена преку механизмите на длабоко вкоренетата хиерархизација на судството. Овие механизми се поврзани со улогата и позицијата на Врховниот суд и на претседателите на судовите, дел од квалитативните критериуми за оцена на работата на судиите и нивната улога во дефинирањето на поимот нестручно и несовесно работење. При постоење на вакви односи во рамките на судството, забелешките на експертската комисија, предводена од Рајнхард Прибе, дека всушност мал број на судии - на истакнати места, се оние кои ја злоупотребуваат својата позиција⁴⁶ никако не смее да се потцени, како што тоа често се прави во јавноста.

44 David Kosar, *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies*, (Cambridge University Press 2016) стр. 19.

45 Член 104, изменет со Амандман XXVIII, Устав на Република Македонија, и член 2, Законот за Судскиот Совет на РМ, Службен весник на РМ бр. 60/06 од 15.05.2006 година.

46 Извештајот на Прибе 2017, заб. бр. 20, стр. 4, но веднаш потоа оваа закана се поистоветува со мешање на извршната власт во работата на судството, стр. 5.

Во поглед на посочените два негативни ефекта од воспоставување на силни судски совети, Стратегијата донекаде се осврнува на првиот, односно проблемот на мешање на извршната власт и партизацијата на судството⁴⁷ додека останува нема во однос на влијанието и законите по индивидуаланата независност на судиите кои произлегуваат од самото судство. Но, не само нема ништо во Стратегијата во однос на последното туку преку промовирање на дел од механизмите на хиерархизација или игнорирањето на истите дополнително ги изложува судиите на притисок врз нивната индивидуална независност. Имено, во Стратегијата, како и во некои истражувања на невладини организации кои се декларираат како специјализирани за правни истражувања или само случајно се бават со истите, целосно спротивно на ставовите на Венецијанската комисија и другите тела на СЕ (ССЈЕ) во клучните документи посветени на независноста на судството,⁴⁸ ја истакнуваат улогата на Врховниот суд во вооедначувањето на судската пракса и единството во примената на правото преку начелни правни ставови и мислења, а не исклучиво преку судски одлуки по конкретни предмети.

Во однос на квалитативните критериуми за оценување на работата на судиите, Стратегијата иако ја посочува потребата од поголема застапеност на квалитативните критериуми,

47 Стратегија, заб. бр. 3, стр. 4.

48 Joint Opinion of the Venice Commission and the Directorate of Human Rights (DHR) of the Directorate of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe, on the draft Laws amending the Administrative, Civil and Criminal Codes of Georgia, CDL-AD(2014)030, пара. 33, 34, Venice Commission, Opinion on the draft laws on courts and on rights and duties of judges and on the Judicial Council of Montenegro, CDL-AD(2014)038, пара. 22, Venice Commission, Report on the Independence of the Judicial System Part I: The Independence of Judges, CDL-AD(2010)004, пара. 68-72 и CCJE, Opinion No 1, 2001, пара. 66, CCJE и CCPE, Challenges for judicial independence and impartiality in the member states of the Council of Europe, SG/Inf(2016)3rev, пара. 71.

воопшто не објаснува дали постоечките квалитативни критериуми ќе бидат изменети и во која насока. Имено, токму преку дел од квалитативните критериуми, поточно оценувањето преку бројот на укинати и преиначени одлуки на судиите⁴⁹ и нивната улога во дефинирањето на нестручно и несовесно работење,⁵⁰ значително се ограничува судијата и истите беа предмет на сериозна критика на Венецијанска комисија.⁵¹ Имено, на овој начин судијата се санкционира поради толкување на правните акти кое е спротивно од она на повисоките судови.⁵² Може како позитивно да се оцени интервенцијата во однос на посочените критериуми со изготвениот предлог на Законот на измени и дополнувања на Законот за судовите од страна на Министерството за правда кој во овој момент е во пред-парламентарна фаза.⁵³ Останува да се види дали и при оценувањето на работата на судиите овие критериуми ќе бидат земени предвид, со оглед на тоа што дел од нив се регулирани со Законот за Судскиот совет на РМ⁵⁴ со оглед на тоа што со последните законски измени соодветната одредба не беше изменета.⁵⁵ Од друга страна, нацртот како потешка дисциплинска повреда предвидува „оневозможување на вршење *надзор над судиската работа* од страна на повисокиот суд“ кое

49 Член 103, Закон за Судскиот Совет на РМ, Службен весник на РМ бр. 60/06 од 15.05.2006 година, воведен со Законот за изменување и дополнување на Закон за Судскиот Совет на РМ, Службен весник на РМ бр. 150/10 од 18.11.2010 година.

50 Член 27, Закон за изменување и дополнување на Законот за судовите, Службен весник на РМ бр. 150/10 од 18.11.2010 година.

51 Venice Commission, Opinion on the Laws on the Disciplinary Liability and Evaluation of Judges of “The former Yugoslav Republic of Macedonia” CDL-AD(2015)042, пара. 23 и 100-102.

52 Извештајот на Прибе 2017, заб. бр. 20, стр. 9.

53 Предлогот на Министерството за правда од 18.01.2018 година е достапен на ЕНЕР.

54 Види заб. бр. 49.

55 Закон за изменување и дополнување на Законот за Судскиот Совет на РМ, Службен весник на РМ бр. 197/17 од 29.12.2017 година.

решение повторно овозможува негативно влијание врз индивидуалната независност на судијата.⁵⁶

На крајот, во Стратегијата не се предвидува ревидирање на улогата на претседателите на судовите, иако во изминативе години можеше да се забележи дека нивната поставеност и улога може, во голема мера, негативно да влијае врз независноста. Имено, преку дефинирањето на нивната позиција како „прв судија на соодветниот суд“⁵⁷ и преку нивните надлежности се овозможува потенцијално загрозување на независноста преку различни форми на притисоци.⁵⁸

56 Член 19 со кој се менува член 76 од Законот за судовите, Предлог на Законот на измени и дополнувања на Законот за судовите, заб. бр. 53.

57 Член 47 став 2, Закон за судовите, Службен весник на РМ бр. 58/06 од 11. 05. 2006 година.

58 Извештајот на Прибе 2017, заб. бр. 20, стр. 5. Види поопшто во Извештајот на ССЈЕ и ССРЕ, Challenges for judicial independence and impartiality in the member states of the Council of Europe, SG/Inf(2016)3rev, пара. 115. Член 22, предлогот на Законот за измени и дополнувања на Законот за судовите, заб. бр. 53. На овој начин само ќе се ублажи влијанието на претседателите врз судиите.

Заклучок

При разгледувањето на реформите во судството не треба да се заборава дека судството преставува само еден сегмент на уставниот и политички систем и тоа ги споделува општите проблеми кои го контаминираат системот. Судство и судиите не се некаков чуден исклучок туку само уште една потврда за аномалиите на системот. Па така, успешноста на реформите во судството секако во голема мера ќе зависат од политичката култура, но и од (не)постоењето на култура за судска независност. Сепак, за воспоставување на таква култура секако неопходна е соодветна институционална и правна рамка која ќе ги создаде предусловите.

Оваа анализа, преку ставање акцент на независноста на судството, ги посочи слабостите на Стратегијата и опстојувањето на досегашниот модел за заштита на независноста на судството преку кратка анализа на три аспекти на судските реформи.

Прво, анализата на Стратегијата укажа на отсуството на јасна визија за тоа што и на кој начин треба да се реформира за да се постигнат суштински резултати.

Второ, критички осврт на наводно европските стандарди за независност на судството и модел на силни судски совети кои воопшто не ја рефлектираат генералната пракса во земјите на ЕУ ниту директно произлегуваат од правото на ЕУ. Поради ова, инсистирањето на некаква униформност во однос на институтционалните стандарди од страна на ЕК мора да биде земено со резерва имајќи го предвид локалниот контекст во кои функционира и опстојува судството. Притоа, поголеми напори треба да бидат вложени во креирање и искористување на домашниот

капацитет во преговорите со претставници на ЕУ во однос на судските реформи и потребите на судството во Македонија.

Трето, посочување на негативните последици од воведување и инсистирање на силни судски совети и како истите добиваат своја манифестација во РМ, а особено прашањето на загрозувањето на индивидуалната независност на судиите.

Врз основа на оваа анализа јасно се утврдува дека потребата од потемелен пристап во реформата на судството е повеќе од неопходна со цел остварување на одржливи реформи на подолг период, а не сведување на истите на промени без реформи. Во оваа смисла потребно е да се изнајде начин преку пошироко читање на Стратегијата да се внесат наведените забелешки со цел нивното спроведување да обезбеди поголема независност на судството во Македонија.

Реформа на судството во Република Македонија: **Промени без реформи?**

Февруари 2018



Konrad
Adenauer
Stiftung