



Проценка на напредокот на Република Македонија во исполнувањето на политичките критериуми неопходни за членство во ЕУ

Втор дел: Нема реформа на правосудството без политичка волја

Автори и истражувачи: Теофил Блажевски, Горан Ризаов



The implementation of the project is financially supported
by the Embassy of the Kingdom of Norway in Belgrade.
<https://www.norway.no/en/serbia/>

Реализацијата на проектот е финансиски поддржана
од Амбасадата на Кралството Норвешка во Белград.
<https://www.norway.no/en/serbia/>

CIP - Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека
"Св. Климент Охридски", Скопје

347.9(497.7)"2018"(047.31)

БЛАЖЕВСКИ, Теофил

Проценка на напредокот на Република Македонија во исполнувањето
на политичките критериуми неопходни за членство во ЕУ [Електронски
извор]. Д. 2, Нема реформа на правосудството без политичка волја / автори
и истражувачи Теофил Блажевски, Горан Ризаов. - Скопје :
Фондација Метаморфозис, 2018

Начин на пристап (URL): <https://www.metamorphosis.org.mk>. - Текст
во PDF Формат, содржи 37 стр. - Наслов преземен од екранот. - Опис на
изворот на ден 27.12.2018. - Фусноти кон текстот. - Библиографија: стр. 33

ISBN 978-608-263-001-4

1. Ризаов, Горан [автор]

а) Правосудство - Реформи - Македонија - 2018 - Истражувања COBISS.
МК-ID 109261834

ПРОЦЕНКА НА НАПРЕДОКОТ НА РЕПУБЛИКА
МАКЕДОНИЈА ВО ИСПОЛНУВАЊЕТО НА
ПОЛИТИЧКИТЕ КРИТЕРИУМИ НЕОПХОДНИ
ЗА ЧЛЕНСТВО ВО ЕУ

Втор дел:

Нема реформа на правосудството без политичка волја

Автори и истражувачи: Теофил Блажевски, Горан Ризаов

СКОПЈЕ, ДЕКЕМВРИ 2018.

Содржина

Резиме.....	5
Стратегија и законодавна рамка.....	7
Менаџмент на правосудството	11
Независност и непристрасност	15
- Помилувањата и правото	19
- Мандатот и другите индикатори за независноста и непристрасноста	23
Одговорност/Отчетност.....	27
Професионализам и надлежности	33
Извори и литература.....	33
Методологија	35
За Фондацијата „Метаморфозис“	37

Резиме

Правосудството е еден од главните столбови од кои зависи принципот на владеењето на правото во државата и почитувањето на основните човекови права. Оттука, сосема е јасно и зошто ЕУ ги започнува преговорите со земјите кандидати за членство со Поглавјата 23 и 24.

Состојбата со правосудството во РМ, грубо може да се подели во три фази. Првата фаза беше во некои мали промени што се случуваа во првата декада од осамостојувањето на Република Македонија, значи периодот од 1991 до 2001 година. Главните промени тогаш беа направени во главниот документ, Уставот, каде што се за-

пишани сите основни принципи околу правосудството на релативно модерен и современ начин, соодветен за демократските земји. Сепак, во носењето нови закони и во кривичното законодавство и во делот што се однесуваше на судството и обвинителството многу малку беше променета логиката од социјализмот. Таа состојба со мали промени траеше до потпишувањето на Договорот за стабилизација и асоцијација со ЕУ во 2001 година, по што почна да се размислува за темелна реформа.

Темелната реформа или втората фаза, сепак, следуваше неколку години подоцна, во 2006 година, откако РМ во 2005 година доби статус на кандидат за член на Европската Унија. Во 2006 година беа донесени клучните темелни закони што постојат и денес, а кои ги тангираат судството, обвинителството, делумно нова судска мрежа, промени во адвокатурата, во нотаријатот, извршители итн. Кривичното законодавство и процесниот закон, Законот за кривичната постапка беа глобално претресени и променети во 2010 година, а измените стапија во сила во 2013 година.

Во моментот се одвива третата фаза на реформите, главно на истите закони. Овие реформи се наметнаа

по тешката политичка криза во РМ што изби во 2015 година и траеше континуирано до први јуни 2017 година, кога по низа драматично моменти дојде до промена на власта со нова политичка партија, по 11-годишно владеење на претходната. Бидејќи на ова претходеше еден вид скрининг од експерти од ЕУ (направен во 2015 и 2017 година), беше констатирано дека треба одново реформа во заболеното правосудство, кое се покажа неспособно и неефикасно да се спротивстави на секаков вид корупција, а, пред сè, политичка, со што Македонија доби квалификатив од ЕУ „заробена држава“.

Реформите се во тек, почнаа со Стратегија во декември 2017 година, а имплементацијата почна со големо задоцнување, нешто во април – мај, а главно од септември и сè уште е во тек. Задоцнувањето беше констатирано и во најновиот Мониторинг¹ спроведен од невладиниот сектор, а главното оправдување на власта е дека била преокупирана со политички и други теми (преговорите со Бугарија и Грција, договорот за промена на името, референдумот за тоа прашање, итн.).

Бидејќи реформите се во тек, не можеме со сигурност да кажеме дека оценките за состојбите во ова

истражување нема да се променат набргу, веќе во следните месеци, декември 2018, јануари, февруари 2019..., на подобро или на полошо. Сепак, врз основа на истражувањето и на детаљните разговори со експертите што помогнаа за овој труд, можеме да ги изнесеме следните препораки:

- Континуирано изразување на силна политичка волја за промени во законите што ќе гарантираат независност, непристрасност и ефикасност на правосудниот систем, но и доследна имплементација на законските решенија без обиди за злоупотреби;
- Обезбедување цврсти законски инструменти и нивна имплементација со кои ќе се спречи политичката корупција во Јавното обвинителство;
- Обезбедување континуитет на автономноста на Специјалното јавно обвинителство;
- Обезбедување силни законски инструменти и политичка волја за нивна имплементација за да се спречи политичката корупција во основните судови и фактичката корупција, за која, за дел од нашите експерти, нема дилема дека постои кај апелациските судови;

- 1

Хелсиншки комитет за човекови права во РМ – (28.11.2018) Мониторинг-бриф за следење на реформите во правосудството – (достапно на http://mhc.org.mk/system/uploads/redactor_assets/documents/3297/Infografik_final.pdf)

- Промена на законската рамка за темелна проверка на вистинитоста на анкетните листови на судиите и обвинителите и нејзино доследно спроведување;

- Задржување на концептот за именување судија или обвинител само преку Академијата за судии и јавни обвинители, како најмалку штетен модел од другите што се во опција, преку интерни именувања, преку Собрание, итн.;

- Натамошна професионализација на судиите и јавните обвинители преку континуиран систем на обуки и образование;

- Унапредување на Информациско-комуникациските технологии во правосудството во РМ, обединување на информацискиот систем на судството со обвинителството и централните регистри и други дигитални бази на податоци, унапредување на функционалноста на е-судството, што подразбира и поголеми вложувања на државата и во судството и во обвинителството, зголемена транспарентност при објавувањето и достапноста на судските одлуки и на записниците од рочиштата;

- Промена на законските решенија за помилување и нивна доследна имплементација, со цел, амнестиите или аболиците да не се злоупотребуваат во мерка што ќе го загрози интегритетот на правосудството или на важењето на принципот на еднаквост на законите за сите и на владеење на правото;

- Промена на мрежата на судството и преиспитување на потребата од постоење на Вишиот управен суд;

- Отворена јавна расправа за влијанието на меѓуетничките (кадровски) политики врз судството, кои штетно влијаат врз правната држава.

Како што може да се забележи од препораките, повторно, најмногу доаѓа до израз само еден и клучен фактор – политичка волја за реформи и цврсто опстојување на имплементацијата на законските реформи, со што ќе се демонстрира дека политичката елита цврсто стои зад принципот на поделба на власта во земјата. За што, како што велат дел експерти, нема совршен закон што не може да се злоупотреби.

Стратегија и законодавна рамка – доцни имплементацијата

Иако од ЕУ, од СЕ и од ОБСЕ постојано пристигнуваа забелешки за состојбата во судството во РМ, сè до 2017/2018 г. немаше посериозни напори да се направи исчекор во законската регулатива, а особено во стратегијата за изградба на независна трета судска власт.

Еден од клучните документи – Стратегијата е донесен, иако и ова не помина без потреси, а дел од експертите што работеа, па излегоа од тимот, одат до таму што се исмејуваа со документот. Тие тврдеа дека Советот за изработка на стратегијата е декор и оти целата работа ја командува Владата преку Министерството за правда².

- 2
<http://visti-nomer.mk/chlenovite-na-sovetot-za-reformi-ne-gi-videte-site-zakoni/>

- 3
Целосното официјално име на овој закон е Закон за Јавното обвинителство за гонење кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите

- 4
Министерство за правда – Стратегија за реформи во правосудниот сектор 2017-2022 со акциски план (2017) – (достапно на <http://www.pravda.gov.mk/resursi/12>)

Сепак, Стратегијата за промени во правосудството беше донесена во ноември 2017 година, а во декември беше оформен тим за спроведување и овој тим го предводи лично премиерот Зоран Заев, што е исто така предмет на преиспитувања и критики.

Стратегијата ги идентификува неопходните реформи во секторот, т.е. во клучните закони – Законот за Судски совет на РМ (ССРМ), Законот за судови (ЗС), Законот за Јавно обвинителство на РМ (ЈОРМ), Законот за Совет на јавните обвинители на РМ (СЈОРМ), Законот за јавнообвинителска служба, Законот за Специјалното јавно обвинителство (СЈО)³ и други.

Без оглед на забелешките и на протестите од видни јавни личности, може да се констатира дека за овие измени и реформи во судството Владата покажа разбирање и ги иницира. Таа, преку Министерството за правда уште во 2017 година оформи работна група за изготвување на Стратегијата за реформи во правосудниот сектор и беше донесена на 29.11.2018 година⁴.

Бидејќи Стратегијата беше донесена со Акциски план за нејзино спроведување, може да се констатира дека се идентификувани и институциите и носителите на

спроведување на реформите. Буџетирањето засега се врши согласно Програмата за работа на Владата за 2018 година и Буџетот на РМ, но не може со точност да се утврди дали сите реформски проекти се добро буџетирани. Некои од експертите што ги консултиравме изразуваат сомнеж за доброто буџетирање на решенијата што се носат со измените за законите согласно реформската агенда.

Откако беше направена стратегијата, Работната група за имплементација на реформите зацртани во Стратегијата активно одржува состаноци.

Формално правно, земјата има капацитет за управување со реформите во правосудството. Исто така формално правно, има капацитети и за надзор на имплементацијата. Но, постојано од ЕУ досега пристигнуваа критики за ваквата состојба. Тоа се гледа и во последниот извештај за 2018 година, а во 2017 година и експертската група на ЕК, кажа дека нема промени во однос на она што го констатирале како слабост во 2015 година.

И покрај проблемите со двотретинското мнозинство во Собранието на РМ, бидејќи клучните закони од оваа област се носат со две третини од пратеници-

те, Владата успеа да донесе измени на два закона од областа што се сметаат за клучни – Законот за судски совет и Законот за судовите. Проблемот произлегува оттаму што откако овие измени се направени, добиени се дополнителни забелешки од Венецијанската комисија⁵, па сега се оди на нови измени и дополнувања на овие закони, бидејќи премиерот Зоран Заев, кој ја предводи групата за реформи во правосудството **„најави интензивирање во делот на финансирање и спроведување на реформите во правосудниот сектор“**⁶.

Досега, законодавството во РМ од областа на правосудството било релативно кохерентно и носено по забелешки, пред сè, од ЕУ. Но, факт е дека сите главни забелешки на законите од оваа област се однесуваат на недоволно прецизни решенија што ја обезбедуваат независноста на судството и одговорноста во областа. Со зацртаните измени на тие закони во Стратегијата се прави напор да се обезбеди вистинска независност на судството како трета власт, а персоналната одговорност на судиите и обвинителите да биде издигната до ниво на прецизни критериуми, кои ќе се однесуваат на квалитетот на нивната работа.

- 5

Влада на РМ – Министерката за правда Рената Дескоска на состанок со Венецијанската комисија: Позитивно мислење за измените на Законот за Судскиот совет. – (достапно на <https://vlada.mk/node/15564>)

- 6

Влада на РМ – Советот за следење на имплементацијата за следење на реформите ги слушна забелешките на Венецијанската комисија... – (достапно на <https://vlada.mk/node/15659>)

Менаџментот зависи и од буџетите

Судскиот совет на Република Македонија е врховно тело, кое решава за сите состојби во судството, вклучувајќи го и изборот и разрешувањата на судиите. Формиран е уште во 2006 година со Законот за Судскиот совет на РМ⁷ и уште оттогаш формално е „самостоен и независен орган во судството“. За жал, тој и денес е само формално независен и самостоен орган, а де факто, не успеа да се ослободи од влијанието на политиката, па постојано е во фокусот на извештаите на меѓународните организации, вклучувајќи ја и ЕУ, при што ССРМ е

оценет во негативен контекст. Во последниот експертски извештај на ЕУ, т.н. Извештај на Прибе во 2017 година, Судскиот совет е споменат 29 пати, при што често во негативен контекст. Најмногу се апострофира дека ССРМ не успеал да се отргне од влијанието на политиката при изборот или разрешувањето на судии, иако таква препорака била дадена од истите експерти уште во 2015 година⁷.

Поради ваквите критики беа направени 6 измени на законот, но во врска со изборот, разрешувањето и начинот на оценката на судиите, најтемелни измени се направени во мај 2018 година, при што многу поголем акцент сега се дава на квалитативното оценување на судиите отколку како во претходното решение, претежно на квантитативното.⁸

Судскиот совет има 15 члена, од кои осум се од редот на судиите во судовите на РМ, двајца се избираат по предлог на Претседателот на РМ, тројца се избираат по предлог на политичките партии во Собранието на РМ, а по функција, членови на Судскиот совет се и претседателот на Врховниот суд и министерот за правда. Со последните измени на законот, последните двајца требаше

- 7

Судски совет на РМ – Закон за ССРМ – (достапно на <https://bit.ly/2FTgBnn>)

- 7

ЕК – (2017) The former Yugoslav Republic of Macedonia: Assessment and recommendations of the Senior Experts' Group on systemic Rule of Law issues 2017, точка 39 (достапно на https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/2017.09.14_seg_report_on_systemic_rol_issues_for_publication.pdf)

- 8

Предлог-закон за изменување и дополнување на законот за судскиот совет (со образложение) – Собрание на РМ – достапно на : <https://www.sobranie.mk/materialdetails.nspx?materialId=c3c56866-11ea-4f51-bb63-a4bb901bd50b>

да се без право на глас, но во последен момент остана старото решение од 2011 г. според кое, само министерот за правда нема право на глас. Многу често, наместо истакнати правници, адвокати или универзитетски професори, Претседателот на РМ и Собранието предлагаат високи административни или државни службеници, а уште поапсурдно е што со изборот во 2013 година, наместо истакнати правници од Собранието, беше реализиран предлогот да бидат избрани две судијки. За овој избор како незаконски, адвокатка од Скопје неодамна поднесе тужба до Управниот суд⁹. Инаку, претседателот на Судскиот совет се избира од редот на судиите во ССРМ.

Мандатот на сите членови е 6 години со право на реизбор за уште еден мандат и тоа е еден од најдолгите мандати на вакви тела во Европа.¹⁰ Она што вреди да се истакне е дека невладиниот сектор што директно го следи правосудството даде препораки за депрофесионализација на Судскиот совет уште пред да се донесе Стратегијата за реформи во ноември 2017 година¹¹. Ова беше прифатено и во Стратегијата на Владата за реформи, со тоа што освен депрофесионализацијата на Судскиот совет, беа вметнати и депрофесионализацијата и одговор-

носта и на членовите на Советот на јавни обвинители (стр. 6 од Стратегијата). Но во последен момент владата се откажа од депрофесионализацијата, објаснувајќи дека така нема да може да го спречи судирот на интереси што би се јавил (судија од некој понизок суд да му се одмаздува, да речеме, на судија од повисок суд поради некаква одлука на повисокиот суд – пример што во јавноста го даде министерката за правда Рената Дескоска).

Судската и обвинителската власт во РМ немаат значително влијание во одредувањето на финансиите за потребите на третата власт. Само ако се погледне последниот годишен извештај на ССРМ¹², сосема е јасно дека правосудството се жали постојано на кусок пари за нормално функционирање. Карактеристика е тоа што судството се финансира со посебен закон според кој секоја година треба да добие најмалку 0,8 отсто од буџетот на државата за тековната година. Јавното обвинителство се финансира на тој начин што секоја година доставува збирен извештај од сите јавни обвинителства за нивните потреби и така проектираната сума ја доставува до Министерството за финансии. Генерално, гледајќи ги бројките од тековните буџетски расходи за 2018 г., рас-

- 9

Алсат М – Адвокатка од Скопје формално го проблематизира изборот на две судијки во Судскиот совет – (достапна на <https://bit.ly/2BLoDKZ>)

- 10

Институт за човекови права – (2018) Избор на членови на Судскиот совет на РМ и дали е потребна нивна депрофесионализација!? – (достапна на: <https://bit.ly/2KKD-CaU>)

- 11

Коалиција Сите за правично судење (2017) – стр.1 (достапно на: <http://all4fairtrials.org.mk/wp-content/uploads/2017/07/%D0%9F%D0%A0%D0%95%D0%94%D0%9B%D0%9E%D0%93-%D0%9D%D0%90-%D0%93%D0%A0%D0%90%D0%83%D0%90%D0%9D%D0%A1%D0%9A%D0%98-%D0%9E%D0%A0%D0%93%D0%90%D0%9D%D0%98%D0%97%D0%90%D0%A6%D0%98%D0%98-%D0%97%D0%90-%D0%98%D0%A2%D0%9D%D0%98-%D0%94%D0%95%D0%9C%D0%9E%D0%9A%D0%A0%D0%90%D0%A2%D0%A1%D0%9A%D0%98-%D0%9F%D0%A0%D0%90%D0%92%D0%9E%D0%A1%D0%A3%D0%94%D0%A1%D0%A2%D0%92%D0%9E.pdf>)

- 12

Собрание на РМ – Годишен извештај за работата на ССРМ за 2017 г – (достапно на <https://www.sobranie.mk/materialdetails.aspx?materialId=c4f61542-8303-4177-86e0-fe94185e0103>)

ходите за судството се помеѓу 31 и 35 милиони евра, а на обвинителствата околу 12 милиони евра.

Судскиот совет, директно, не крева голема врева за својот буџет во рамките на тие 30-ина милиони евра (самиот ССРМ има 655 илјади евра за 13 члена и 30-ина вработени). Но, во последниот годишен извештај, објаснувајќи дека околу 90 отсто од парите одат за плати и надоместоци, ССРМ дале препорака за **„зајакнување на ефикасноста и ефективноста на Советот преку обезбедување соодветни материјални, просторни и човечки ресурси“**.

Судиите од друга страна, според **Законот за платата на судиите**, кој првпат е воведен во 2007 година, **„имаат право на плата соодветна на значењето и угледот на судската функција што ја вршат, тежината на работата и нивната одговорност“** (член 2 од Законот)¹³. Но, иако таа се исплаќа со коефициенти од 2,8 до 3,7 на основица од над 400 евра, во 2015 г. повторно се донесе дополнување на законот за исплата на надоместоци по разни основи на основната плата до 35 отсто. Но и тоа очигледно не функционираше, зашто при изборот на новото раководство на Здружението на судии во

2016 година било заклучено да се работи на доследна примена на законот за исплатата на плати,¹⁴ што практично значи дека судиите биле незадоволни од своите плати.

Што е однесува до Советот на јавните обвинители на РМ (СЈОРМ), кој е исто така највисоко тело во обвинителската функција, тоа, формално правно, е независно и самостојно. Во Законот за СЈОРМ донесен во 2007 има два члена (чл.2 и чл.3),¹⁵ кои ги нагласуваат самостојноста и независноста, т.е. неполитичноста на Советот. Но, во пракса, тоа не функционираше. До 2017 г., до изборот на новиот претседател на Советот, ова тело знаеше да дејствува како продолжена рака на претходната политичка гарнитура, особено кон предметите на Специјалното јавно обвинителство. Тоа се гледа и од признанието на новиот претседател на денот на изборот.¹⁶

СЈОРМ е составен од 11 члена. До 2011 г. член по функција беше и министерот за правда. Повеќето членови на СЈОРМ се од редовите на обвинителите од сите нивоа на обвинителството. Четворица од членовите ги избира Собранието на РМ од редот на универзитетски професори по право, адвокати и други истакнати прав-

- 13

Закон за платите на судиите – Сл. Весник 110/2007, стр.69 – (достапно на <http://www.slvesnik.com.mk/Issues/603C9DC248EA3C40B80A-0480EB9E8D79.pdf>)

- 14

Здружение на судии на Република Македонија – (2016) Записник од Годишно собрание, точка 8 – (достапно на <https://bit.ly/2U1Nql7f>)

- 15

Министерство за правда – Закон за Совет на ЈО на РМ (2007) – (достапно на <http://88.85.126.176/PregledNaZakon.aspx?id=13456>)

- 16

МКД – Коле Штерјев е новиот претседател на Советот на јавни обвинители – (достапно на <https://www.mkd.mk/makedonija/politika/kole-shterjev-e-nov-pretседател-na-sovetot-na-javni-obviniteli>)

ници, од кои двајца се припадници на заедниците што не се мнозинство во Република Македонија.

СЈОРМ и Јавното обвинителство на Република Македонија (ЈОРМ), за разлика од Судскиот совет и судовите, кои обезбедуваат пари за своето функционирање преку посебен закон, немаат законска рамка за своето буџетирање. Ставката за буџетирање на севкупниот јавнообвинителски систем во РМ се одредува секоја година со договор помеѓу ЈОРМ и СЈОРМ и Министерството за финансии (МФ). Согласно законот за ЈОРМ¹⁷, буџетот го одредува МФ, но е должно тоа да го направи во соработка со ЈОРМ, а мислењата на ЈОРМ задолжително се доставуваат и до Собранието на РМ при гласање на Буџетот. Просторните и материјалните трошоци се должност на Владата на РМ. Меѓутоа, во своите годишни извештаи, ЈОРМ континуирано забележува дека има проблем со функционирањето бидејќи има кусок од најмалку сто обвинители на територијата на РМ и оти има проблем со водењето истраги поради малкуте финансиски средства на располагање.

Без да се прави какво било генерализирање, неопходно е да се нагласи дека буџетот наменет за

јавните обвинителства не ги задоволува потребите, со што се доведува во прашање вршењето на функцијата на јавното обвинителство утврдено со Уставот и законите – констатирано е во последниот достапен Годишен извештај на ЈОРМ од 2015 г.¹⁸

Сепак, тука треба да се нагласи дека во 2018 г. буџетот за Обвинителството е поголем отколку во претходните три години. Има и друга специфика. Од есента 2015 г., во финансирање од буџетот влезе и новоформираното Специјално јавно обвинителство (СЈО). Само за СЈО нема дилеми дека обвинителите (10 на број), земаат плати согласно нивното достоинство и тежина на работата (меѓу 2,5 и 3,5 илјади евра по нивно сопствено признание). Во сите други ешалони на обвинителствата, платите се движат во зависност од степенот на обвинителството и функцијата. Според некои податоци, обвинителите што не се во СЈО земаат плата помеѓу 900 (најниска) и 1.800 евра за државниот обвинител¹⁹. Факт е дека, за разлика од судиите, за платите на обвинителите нема посебен закон.

- 17

Закон за Јавното обвинителство – (достапно на : http://jorm.gov.mk/wp-content/uploads/2016/03/Javnoto_obvinitelstvo_150_12122007.pdf)

- 18

ЈОРМ – Годишен извештај за работењето на јавните обвинителства во РМ, стр.44 – (достапно на: <http://jorm.gov.mk/wp-content/uploads/2016/12/Godisen-izvestaj-2015.pdf>)

- 19

Судство – (2018)
Истражување – Обвинителите со големи плати, а заглавени во кредити... (достапно на <http://www.sudstvo.mk/grande-plati/>)

Независност и непристрасност

Токму начинот на доделување на правдата од страна на судиите, начинот на образложување на нивните одлуки и големите дисторзии од случај до случај што го покажува праксата беа главна причина за критиките и од домашните и од меѓународните посматрачи дека судските одлуки не се имуни на влијание од политичка или од друга природа, т.е. не се/беа, независни и непристрасни.

Впрочем тоа се откри и со публикувањето на забранетите прислушувани телефонски разговори, а неодамна во својот Посебен извештај²⁰ го спомена и СЈО

- 20

СЈО – Посебен извештај (2018) – (достапно на: <http://www.jonsk.mk/wp-content/uploads/2018/09/%D0%9F%D0%BE%D1%81%D0%B5%D0%B1%D0%B5%D0%BD-%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98.pdf>)

- 21

Собрание на РМ – Извештај на ЕК за напредокот на РМ (2016), стр.78 – (достапно на: https://www.sobranie.mk/content/%D0%9D%D0%A1%D0%95%D0%98/izveshtaj_na_evropskata_komisija_za_republika_makedonija_2016_godina-mk2-raboten_prevod.pdf)

– одредени судии, меѓу кои и претседателот на Врховниот суд, надвор од сите познати закони и правила биле постојано во дослух со извршната власт.

Но, за разлика од Прогрес-извештајот на ЕУ за 2016 г.²¹, каде што експлиците се наведува дека власта не успеала да се справи со проблемот со зависноста на судството, како и извештајот од 2017 г. на експертската група на Прибе²², во кој се наведува дека само една од 12-те препораки од 2015 година е спроведена и оти многу негативни практики во судството продолжуваат, во Прогрес-извештајот на ЕУ од 2018 година, реформите во судството се оценуваат со „добар прогрес... кон почеток на враќање на независноста на судството“.²³

Што се однесува до квалитетот на судските одлуки во смисла на судење според факти, тоа, се чини, не секогаш е така. Во разговор со еден од експертите што помогнаа околу овој документ, добивме и мислење дека фактите не секогаш се пресудни за некоја судска одлука и од аспект што сè уште постојат судии што се мешаат во судските постапки на странките, иако со капиталните измени на Законот за кривичната постапка (ЗКП) од 2013 година, судот, во принцип, е неутрален и само ги следи

- 22

ЕК – (2017) The former Yugoslav Republic of Macedonia: Assessment and recommendations of the Senior Experts' Group on systemic Rule of Law issues 2017, точка 39 (достапно на https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/2017.09.14_seg_report_on_systemic_rol_issues_for_publication.pdf)

- 23

Извештај на Европската комисија за напредокот на РМ 2018г., стр.18 – (достапно на <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-report.pdf>)

и обезбедува непречено изведување на процесните дејства на обвинителството и на одбраната.

ПОМИЛУВАЊАТА И ПРАВОТО

Помилувањата што ги дава претседателот на РМ не се баш малку на број. Тој двапати годишно, еднаш за националниот празник 2 Август, Илинден, и еднаш по повод Нова година, доделува помилувања, кои можат да бидат делумно или целосно бришење на казната затвор или друг вид бенефиции. Претседателот на РМ, според законот донесен уште во 1993, ги дава помилувањата согласно службено барање од министерот за правда или лично барање од осуденото лице. Меѓутоа, освен амнестијата, претседателот може да даде и аболиција и тоа или по барање на министерот за правда или по сопствена иницијатива. Според она што може да се види од податоците од Кабинетот на претседателот²⁴, тој во изминатите неколку години помилувал делумно или целосно по околу или над 100 лица во текот на една година. Според процедурата, претседателот има комисија, која решава за барањата за помилување по што носи одлука, но може и сам во итна постапка да донесе одлука за

помилување, односно прекин на предистрага, кривична истрага, обвинение, во текот на судската постапка или по нејзиното завршување и изрекување на пресудата, „доколку смета дека тоа е во интерес на Република Македонија“. Сепак, во разговор, еден од експертите што ги консултиравме изрази сомнеж за злоупотреба на тој начин што едно осудено лице се помилува „на рати“, секоја календарска година или секоја втора, со цел да го напушти затворот побрзо, а да не се предизвика сомневање во јавноста.

Но не е само бројот на лицата што ги помилува во текот на годината тој што може да влијае на судските одлуки. Најголемо влијание претседателот на Република Македонија направи со актот на групна аболиција за над 50 лица, од кои над 20 беа видни политички фигури, а сето тоа беше во контекст на актуелната политичка криза предизвикана со обелоденувањето на нелегално снимените телефонски разговори на повеќе од 20 илјади граѓани на РМ – афера што беше обелоденета во јануари 2015 година. За расчистување на оваа афера беше формирано и СЈО, кое веднаш почна истраги и подготвуваше обвиненија. **Во април 2016 година престесе-**

- 24

Веб-страница на претседателот на РМ – пребарување по клучен збор „помилување“ – (достапно на: <https://bit.ly/2AwvR3M>)

дателот на РМ ги помилува сите, во тоа време над 50 лица опфатени со истрагите на СЈО, но и тогашниот шеф на опозицијата Зоран Заев, кој беше гонет со обвинение за уцена и шпионажа од страна на тогашната власт, поради тоа што тој ги поседуваше нелегално снимените разговори.

Ваквата одлука на претседателот на РМ веднаш беше дочекана многу негативно во јавноста, по што започнаа континуирани секојдневни протести на граѓаните во траење од повеќе месеци, кои беа наречени Шарена револуција²⁵ и чие основно гесло беше „Нема правда – нема мир“. Поради ваквиот притисок, претседателот на РМ во текот на јуни и јули 2016 година, во два наврата ги повлече сите дадени аболуции, откако претходно, парламентот беше принуден дури и да го дополни Законот за помилувањето за да може технички да се спроведе одлуката за отповикување на веќе дадените аболуции.

Но во вој дел може да се спомене дека не само претседателот, туку и Владата, односно Собранието може да влијаат врз судските одлуки преку правото да носат закон за амнестија за..., како **ad hoc закони**, за да разрешат некоја политичка потреба. Актуелната вла-

да веќе донесе таков закон во 2017 година, со цел да ги растовари пренатрупаните затвори во земјата, со што беа опфатени преку 3.000 осуденици. Од опозицијата имаше забелешки дека законот е намерно донесен за да ги ослободат „криминалците што се нивни симпатизери или членови“... Во тек е подготовка на нов закон за амнестија за лицата вклучени во настаните на 27 април 2017 година. Овој закон треба да се донесе од Комисијата за помирување, која е формирана во рамките на Собранието и во која треба да учествуваат сите политички партии, но главната опозициска ВМРО-ДПМНЕ одбива, со исклучок на неколку нејзини пратеници, кои ги поддржаа уставните амандмани за потребата за промена на името на РМ, согласно договорот со Грција²⁶. Јавната обвинителка што го води случајот пред Кривичниот суд во Скопје против 30-ина лица, по дело „Терористичко загрозување на уставниот поредок“, неодамна изјави дека ја фрустрира таквата намера на власта, затоа што шест месеци интензивно работела врз предистрагата и истрагата за да го подигне обвинението.

- 25

Призма/Бирн – (2016) - Шарената револуција го победи стравот – (достапно на: <https://prizma.mk/sharenata-revolutsija-go-pobedi-stravot/>)

- 26

1ТВ.МК – До средината на декември, нов закон за амнестија за 27 април – (достапно на: <https://www.youtube.com/watch?v=XsA9OZjnp74>)

МАНДАТОТ И ДРУГИТЕ ИНДИКАТОРИ ЗА НЕЗАВИСНОСТА И НЕПРИСТРАСНОСТА

Судиите откако се избрани имаат траен мандат. Уставот тоа го гарантира од самиот почеток, а е вградено и во Законот за судовите. Меѓутоа, што се однесува до смената на судиите, не секогаш таа се врши само поради недолично однесување на судиите, а многу често во досегашната пракса и начинот на смена на позицијата на еден судија (она што колоквијално се вели напредување или деградирање), не бил транспарентен процес. Бидејќи станува збор за суптилна материја, се пристапи кон менување на процедурите за избор или разрешување судија како и за преместување судии од еден оддел во друг во рамките на истиот суд или упатување во друг суд. Во секој случај, критериуми постојат, а прашање е како се применуваат.

Доделувањето на предметите на конкретни судии во РМ е регулирано да биде по електронски пат по случаен избор уште со закон во 2010 година²⁷. Тоа се прави преку посебен електронски систем наречен АКМИС. Но, многу сомневања околу тоа како се добиваат предметите за судење, постоеја и сè уште постојат. Поради тоа

се пристапи најпрвин кон одлука за контрола на примената на АКМИС од страна на Министерството за правда, која беше извршена во текот на 2017 и продолжи во 2018 година.

Контролата од 2017 година утврди голем број нарушувања на автоматската распределба на предмети, пред сè, во Основниот суд Скопје 1 (најголемиот кривичен суд во државата) и во Врховниот суд на РМ²⁸. Контролата продолжува по други судови во земјата. Владата на РМ поради ваквите состојби, предвиде контролите на АКМИС да бидат задолжителни во текот на годината од страна на Судскиот совет, а Министерството за правда да има право на вонредни контроли. Овие критериуми се внесени во оценката на работата на претседателите на судовите во графата квалитативно оценување.

Што се однесува до отстранувањето на одделни судии од некој случај, во законот постојат гаранции за тоа. Но праксата покажа низа девијации. Девијациите беа воочени во 2016 година и особено во 2017 година, кога во Основниот суд Скопје 1 требаше да се преземат делата по обвиненијата од страна Специјалното јавно обвинителство. Голем број судии беа разместувани од

- 27

Министерство за правда – (2010) Закон за управување со движењето на предметите во судовите – (достапен на <http://ldbis.pravda.gov.mk/PregledNaZakon.aspx?id=21125>)

- 28

Министерство за правда – (2017) Извештај од извршен увид во функционалноста на информатичкиот систем и надзор над примената на одредбите од Судскиот деловник во судовите – (достапно на <http://www.pravda.gov.mk/Upload/Documents/%D0%90%D0%9A%D0%9C%D0%98%D0%A1%20%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98.pdf>)

страна на претседателите на судот да судат во други оддели на судот, па дури и од кривични предмети во Оддел за прекршоци. Дел судии се жалеа до Врховниот суд, кој уважи дел од жалбите²⁹.

Изборот на јавниот обвинител на РМ, според законот, е исклучиво според заслугите и неговата професионална квалификација. Покрај општите услови, се бараат и низа посебни услови опишани во соодветниот член од Законот за Јавното обвинителство. Сепак, во историјата на независна Македонија не се памети период, па ни денес, јавниот обвинител да не се поврзува со блискоста по партиска или друга основа со секоја извршна власт. Иако, повеќепати, вклучувајќи го и изборот на последниот јавен обвинител на РМ, тој чин секогаш бил од потврдени лица во обвинителската служба, блискоста и шпекулациите за јавниот обвинител како своевидна машина на политичките елити останува.

Мандатот на државниот јавен обвинител во законот е шест години. Исто така, јавниот обвинител има право да биде реизбран за уште еден мандат. Во пракса тоа досега не се случило, а само еден јавен обвинител беше разрешен пред рокот на истекување на манда-

тот поради незаконско и ненавремено извршување на својата работа.³⁰

Во принцип, јавните обвинители одговараат за својата работа по принципот на субординација, а крајната оценка ја носи СЈОРМ. Но, во член 20 од Законот за јавното обвинителство, се наведува дека главниот државен обвинител одговара пред Собранието на РМ, но генерално **„за општите состојби во врска со организирањето и извршувањето на функциите на јавното обвинителство и за својата работа“**.³¹ Сепак, единствениот јавен обвинител што беше разрешен пред истекот на својот мандат во 2017 година од страна на Собранието, според тврдењата на нашите експерти, беше разрешен без докази и голема расправа, туку со политичка одлука.

- 29

Правдико – Врховен го поништи преместувањето на седум судии од Кривичниот суд – (2017) – (достапно на <https://www.pravdiko.mk/vrhoven-go-ponishti-premestuvaneto-na-sedum-sudii-od-krivichniot-sud/>)

- 30

Академик – Собранието го разреши јавниот обвинител Марко Зврлевски – (достапно на <https://www.akademik.mk/sobranieto-go-razreshi-javniot-obvinitel-marko-zvrlevski/>)

- 31

Закон за Јавното обвинителство (2007) – (достапно на: http://jorm.gov.mk/wp-content/uploads/2016/03/Javnoto_obvinitelstvo_150_12122007.pdf)

Одговорност/ отчетност - далеку од посакуваното

Секоја засегната страна, судии, адвокати, јавност, одделни правни или индивидуални субјекти може да покренат постапка на обжалување на судски процес или одлука на конкретен судија и судски совет. Според законот за ССРМ, таа постапка се покренува пред Судскиот совет. Сепак, во своето последно мислење за оценка на законот, Венецијанската комисија вели дека овие процедури не се најјасни и оти членовите од законот 54 и 55 треба да се разјаснат. Особено да се разјасни кој е

филтерот во ова тело кој оценува дали жалбата ќе биде проследена до членовите на ССРМ³².

Што се однесува до судските одлуки, тие се релативно транспарентни. Според соодветен закон и посебно Упатство³³, судските одлуки се објавуваат во строго определени процедури, а роковите важат и за објавување на единствениот судски портал. Сепак, записниците од судскиот процес не се регулирани со законот и тие се недостапни за јавноста, а понекогаш се случува и странките да не ги добијат благовремено или со можност да интервенираат во нив. Најголемите забелешки се околу доцнењето на објавувањето на целосните одлуки, со образложенијата, со што се наштетува на навременото право на жалба пред повисока инстанца.

Процедурите за одговорност на судиите постојат. Но токму бидејќи не функционираа како што треба, тие се предмет на измена и во овој момент. И повторно по сугестија на Венецијанската комисија, треба да се доработат процедурите за евалуација на судиите по квалитет и да се направи дистинкција околу тоа како ќе се води постапката на седницата на ССРМ.

- 32

VENICE COMMISSION – (10.2018)
Opinion on the law amending the Law
on the Judicial Council and on the Law
amending the Law on Courts, стр.5 -
(достапно на [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2018\)022-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)022-e))

- 33

„Службен весник“ 44/2011, стр. 80
– Упатство за начинот на објавување
и пребарување на судските одлуки на
веб-страницата на судот – (достапно
на: <http://www.slvesnik.com.mk/Issues/A685343D4D0C3B40B-947C81A8A1B5545.pdf>)

Венцијанската комисија уште препорачува дека треба да се направи разлика од случај до случај кога станува збор за дисциплинска одговорност на судии за непримена на одредби од членови на Европската конвенција за човековите права. Според мислењето на Венецијанската комисија, доколку судот во Стразбур најде грешка на судија по оваа основа, тоа не треба автоматски да значи дека против тој судија ССРМ треба да покрене дисциплинска постапка, туку да го разгледа секој случај одделно.

Исто така се инсистира да се прави разлика дали е судијата виновен поради нефункционирањето на целиот судски систем или станува збор за индивидуална професионална грешка. Сите овие мислења Владата на РМ, т.е. Советот за реформи ги разгледа и упати или ќе упати дел од законите на повторно гласање со амандманите според мислењето на Венецијанската комисија.

Според Законот за спречувањето на корупцијата, судиите се должни при стапувањето на функцијата да го пријавата својот имот во анкетен лист до Комисијата за спречување на корупцијата. Тие, исто така, се должни редовно да доставуваат измени на анкетниот лист до-

колку нивниот имот претрпи промена. Сепак, експертите што ги консултираме рекоа дека проверката на тие анкетни листови не се извршува квалитетно. Второ, ако некој судија не достави анкетен лист, ризикува казна од само 1.000 евра во денарска противвредност, што е минимална прекршочна казна ако се има предвид дека неговиот имот за време на судската функција може да се зголемил десеткратно во однос на предвидената прекршочна казна.

Кога станува збор за почитување на основните човекови права и правосудството, прва мерка што долго време беше на удар на критиката на јавноста и на меѓународните експертизи беше мерката притвор што ја одобрува судот по барање на Јавното обвинителство. Според Законот за кривичната постапка стапен во сила од 2013 година и кој потоа се дополнува и изменува, постојат јасни процедури како се одредува мерката притвор или претходно претрес на објекти и тие не можат да се извршат без дозвола на надлежен судија, некогаш истражен судија, а денес се нарекува судија во претходна постапка.

Што се однесува до јавните обвинители, законот е јасен и процедурите за нивна одговорност веќе се об-

разложени погоре. Сепак, постои случај на смена на јавен обвинител од неодамна, кој остави сомневање во јавноста за правилноста на процедурата. Станува збор за смена на јавна обвинителка на која најпрво ѝ беше одземен предметот поврзан со предистрага за организиран криминал и корупција поврзан со неколку банки, а потоа обвинителката беше преместена и во пониско јавно обвинителство³⁴.

Во врска со анкетните листови за јавните обвинители за нивниот имот и проверката, важат истите процедури и слабости во законите и нивната имплементација, како и за судиите, опишани погоре во документот.

Јавното обвинителство на РМ е задолжено со закон да објавува редовни извештаи за својата работа. Извештаите обично се годишни и се доставуваат до Собранието на РМ, а копија и до Владата, која може да даде мислење за нив. Сепак, последниот годишен извештај за работата на ЈОРМ е доставен во 2015 година и нема ниту одговорност ниту објаснување зошто е тоа така. СЈОРМ, пак, достави годишен извештај за 2017 година, а СЈО со посебниот закон за Специјалното обвинителство е задолжен до парламентот да доставува извештаи на секои

шест месеци и тоа редовно го прави од своето формирање од 2015 година.

- 34

„Независен весник“ – (28.2.2018) –
Уникатно одлучување на Советот на обвинители: функции за роднини, деградација за критичари – (достапно на: <https://nezavisen.mk/mk/vesti/2018/02/29959/>)

Професионализам и надлежности

Назначувањето на судиите во Република Македонија е тема за која постои силна дебата, пред сè, во судството, а потоа и во извршната власт, која е главно креатор на законите за кои потоа дебатира парламентот. Но основните одредби од законот за избор на судија во основен суд се непроменети. Судскиот совет најпрво врши констатација за слободни судски места во основните судови и таа одлука ја доставува до Академијата за избор на судии до крајот на март во тековната година.

Веднаш откако ќе утврди испразнето место во некој основен суд, ССРМ распишува оглас за избор на

судија. Од пријавените на огласот, ССРМ врши избор за судија во основен суд на кандидатот што има најмногу бодови од ранг-листата што ја доставила Академијата за судии и јавни обвинители по завршената основна обука. Заради правичната застапеност, во законот е пропишано дека при изборот на судии во основните и во апелациските судови на подрачјата каде што живеат најмалку 20 отсто граѓани што не се припадници на мнозинската заедница, при гласањето за избор на седницата на СС, покрај потребната присутност од две третини од членовите на ССРМ, одлуката мора да биде донесена и со мнозинство од гласовите на членовите на ССРМ што не припаѓаат на мнозинската заедница³⁵.

Речиси истите правила важат и за изборот на јавните обвинители и тие се регулирани со двата закона – Законот за ЈОРМ и Законот за СЈОРМ. Главниот обвинител се избира од парламентот, а сите други обвинители во основните обвинителства се избираат од Советот на јавни обвинители (СЈОРМ) од редот на обвинителите. Како и за судиите, и за нив се бара положен правосуден испит и помината основна обука во Академијата за судии и јавни обвинители.

- 35

ССРМ-(2006) – Закон за Судскиот совет на Република Македонија – (достапно на : http://sud.mk/wps/wcm/connect/ssrm/cd47168f-40f0-420a-808d-373f092166cf/%D0%97%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%2B%D0%B7%D0%B0%2B%D1%81%D1%83%D0%B4%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%BE%D1%82%2B%D1%81%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D1%82%2B%D0%BD%D0%B0%2B%D0%A0%D0%9C.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE.Z18_L8CC1J-41L0B520APQFKICD0CR4-cd47168f-40f0-420a-808d-373f-092166cf-kZa9quI)

Според законите, судиите во својата кариера треба да напредуваат според merit систем. Постојат многу квалитативни и квантитативни критериуми, кои повеќепати се оценувани и од Венецијанската комисија. Тие критериуми во законите се мошне прецизни и повеќестрани. Постојат и формули по кои судиите добиваат бодови, кои се земаат предвид при оценувањето за нивното напредување. Сепак, факт е, што го истакнуваа и нашите експерти, дека досегашната пракса покажала оти судиите не секогаш напредуваат во кариерата според заслугите, туку и според влијанието на политиката или на други фактори. За тоа понекогаш отворено зборуваат и судиите. „... **Сè уште се избираат и унапредуваат политички подобни судии. Во судството недостасуваат судски лидери кои ќе влијаат судската власт да се профилира како трета власт, независна од другите две власти**“. Овие зборови се на судијата **Лазар Нанев**, изречени на конференција посветена на Поглавјето 23 од преговорите со ЕУ, во јуни 2018 година³⁶.

И за напредувањето во кариерата на јавните обвинители постојат редица критериуми, при што дури се внимава на недискриминација по која било основа и

на избегнување на роднинските врски, па тоа е децидно ставено во законот. Но, како и за напредувањето на судиите, експертите со кои зборувавме имаат впечаток дека не секогаш напредувањето во обвинителската служба е дело исклучиво на заслуги и способности. За разлика од судиите, за напредувањето на обвинителите не постојат бодови добиени по разни критериуми за квантитетот и квалитетот на нивната работа.

Меѓутоа, треба да се нагласи дека Владата на РМ во согласност со својот План 18³⁷, веќе има објавено оти има цел во февруари 2019 година да усвои измени и дополнувања на Законот за судовите, на Законот за СЈОРМ и на Законот за ЈОРМ, при што ќе се цели особено на **„избор на судии и јавни обвинители согласно начелото на заслуги“**.

И за судиите и за јавните обвинители постојат законски обврски за обуки и за стручно усовршување. Тие се вметнати во клучните закони, а една од клучните институции што го прави тоа е Академијата за судии и јавни обвинители. Реченицата е идентична и за двете професии – судиите/обвинителите „имаат право и обврска на постојано стручно усовршување“ додека им трае мандатот.

- 36

Институт за европски политики – (2018)
Европската иднина на Македонија започнува со Поглавјето 23, стр.6 – (достапно на http://www.epi.org.mk/docs/Evropskata%20idnina%20na%20Makedonija%20zapocnuva%20so%20Poglavjeto%2023_MK.pdf)

- 37

Влада на РМ – 2018
– План 18, стр.2,3,4,5 –
(достапно на https://vlada.mk/sites/default/files/programa/2017-2020/plan_18_mkd.pdf)

Унапредувањето и движењето во кариерата во правосудството генерално се спроведуваат или треба да се спроведуваат по критериуми и правила во законите и подзаконските акти, но Стратегија за човечки ресурси во правосудството не постои. Овој проблем е увиден генерално и во администрацијата, па затоа покрај за администрацијата владата зацрта дека треба да се донесе и стратегија за човечките ресурси во правосудството. **Се препорачува итно да се изработи и донесе реална национална стратегија за човечки ресурси во правосудството и врз основа на веродостојни податоци, статистика, потреби и планирање, поддржани со финансиски и материјални ресурси** – се наведува во Планот 18 на Владата, во кој најголем дел е за реформите во правосудството. Сепак, рокот за подготовка на оваа стратегија и за судството и за јавното обвинителство е декември 2019 година.

Ефикасност и квалитет на правдата

Еден од условите за ефикасноста, секако, е и високопрофилирана информациска-комуникациска технологија во правосудството. Таа денес во Македонија не е на посакуваното ниво. Од несовершеностите и злоупотребите на АКМИС за доделување предмети на судии, опремени судски сали со целосна технологија за снимање на судските процеси или за изведување докази преку заштитени сведоци, па до современи компјутерски системи и веб-страници на судството или обвинителството. Сето тоа недостасува во правосудството во Р. Македонија.

- 38

ОБСЕ/Коалиција „Сите за правично судење“ – Анализа на податоците од набљудуваните судски постапки во 2017 година, стр.37 – (достапно на: http://all4fairtrials.org.mk/wp-content/uploads/2018/06/Analiza_2017_OBSE.pdf)

На пример, дури и во новата зграда на најголемиот кривичен суд во државата, Скопскиот, кој е со проширени надлежности, не постои технологија на задоволително ниво и за најголемите процеси. Во Анализата на ОБСЕ за набљудуваните судски процеси во 2017 година, изработена од коалицијата „Сите за правично судење“, се наведува дека изведувањето на доказите во судската постапка, сè уште се врши со диктирање во записник наместо со снимање на постапката во 48 отсто од случаите што биле мониторирани³⁸. Во истата анализа има и препорака за интегрирање на АКМИС со системите што ги поседуваат бранителите и јавното обвинителство со цел да се намали бројот на откажаните судски рочишта поради недоаѓањето на некоја од страните во постапката. Истовремено е констатирано и зголемување на процентот на необјавени судски одлуки (околу 50 отсто), со што се намалува транспарентноста во судските постапки, а во сето тоа удел има и ИКТ, односно слабата функционалност на единствениот судски портал³⁹.

Поради ваквата состојба со ИКТ во македонското правосудство, една од целите на Стратегијата за реформи 2017-2022 е и „создавање финансиски, персонални,

- 39

Судски портал – (достапно на http://www.sud.mk/wps/portal/central/sud!/ut/p/z1/04_Sj9CPykyssy0xPLMnMz0vMAfIjo8zizdxN-TAwwwA183ANCzQ0cfV0MPEI-svYzcc30wwkpiAJKG-AAjgZAVGEIBTkRhikOyoqAgARg_TJ/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/)

информациски и други претпоставки, со ургентно зголемување на буџетските вложувања, заради подигање на ефикасноста на судството и јавното обвинителство“. Што се однесува до самото управување со предметите, веќе е кажано погоре во истражувањето на сите слабости и злоупотреби на АКМИС, поради што сега контролите се задолжителни за Судскиот совет, како и правото на вонредни што ќе го има Министерството за правда.

Бројката на алтернативно решени судски предмети е релативно мала. Се прават напори таа да се зголеми. Првиот Закон за медијација е донесен дури во 2006 година и оттогаш има претрпено три измени. Според официјалните податоци, до 2009 година биле решени само 57 предмети по пат на медијација. Во 2013, со важност од 2014 година, се носи целосно нов Закон за медијација. Но и со овој закон не е постигнат видлив ефект во јавноста. Медијацијата не е задолжителна освен во еден случај – стопански спорови каде што побарувањето е до 1 милион денари или околу 16.200 евра. Во таков случај две правни лица мора прво да се обидат спорот да го решат со посредство на лиценциран медијатор.

- 40

ИЕП – (2018) – Итни реформи во судството – трет мониторинг извештај (јануари-март 2018), стр.7 – (достапно на : [http://www.epi.org.mk/docs/ItniReformiSudstvo_Monitoring%20izvestaj%20\(maj%202018\).pdf](http://www.epi.org.mk/docs/ItniReformiSudstvo_Monitoring%20izvestaj%20(maj%202018).pdf))

Самата судска пракса е сè помалку конзистентна. Ова ни го тврдат повеќе адвокати и експерти кои беа консултирани при изработката на ова истражување. Според нив, пред седум до десет години, повеќе се водело сметка за конзистентноста на судската пракса и релативно јасно било како во одреден случај може да пресуди за одреден тип дело кој било суд во државата. Денес таквата сигурност, според споменатите извори, не е на тоа рамниште, а дури ни сентенците на Врховниот суд не се гаранција дека делото ќе биде пресудено на начин како што Врховниот суд одредил.

Повредата на правото на судење во разумен рок е проблем за судовите во Македонија во различен степен, но за утврдувањето на оваа повреда, која е дел и од ЕКЧП, надлежен е Врховниот суд на РМ. Според мониторинг извршен од страна на три невладини организации под заедничко име Реформи во судството – (јануари-март 2018 година) за еден квартал пред Врховниот суд на РМ најмногу жалби се поднесени за постапки што се водат во Управниот суд и пред граѓанскиот суд во Скопје – Скопје 2⁴⁰.

Мониторингот за 2017 година, во кој се повикува на статистици на Судскиот совет на РМ за 2016 година, покажал дека во декември 2016 година во сите судови во РМ имало дури 56 предмети постари од 10 години, 219 постари од 7 години и 5.065 предмети постари од 3 години. Овие бројки на почетокот на 2016 година биле поголеми. Според овој мониторинг, „најголем број стари предмети има во Основен суд Скопје 2 - Скопје (граѓански суд – н.з.), Основен суд Скопје 1 - (кривичен суд - н.з.) и Основен суд Куманово. Исто така, во овие судови има и најголем број предмети во кои е утврдена повреда на правото на судење во разумен рок од Врховниот суд на РМ“⁴¹.

Судскиот совет на РМ во годишниот извештај за работа за 2017 година зборува општо за ажурноста и констатира дека во 2017 година судовите во РМ во целина биле ажурни зашто ја започнале годината со над 603 илјади предмети, а ја завршиле со над 503 илјади, така што во 2018 година пренеле нешто под 100 илјади предмети⁴². Но, ваквото пресметување, на кое ССРМ уште додава дека тој успех е постигнат со 20 судии помалку,

кои од различни причини го напуштиле судството, не ја дава вистинската слика.

Според анализата за „Имплементација на меѓународните стандарди за фер и правично судење“, за да се види вистинската бројка на повреда на правото на судење во разумен рок, треба да се земе и предвид тоа дека необјавувањето на судските одлуки навремено е „и тоа како битен сегмент од целината на правото на судење во разумен рок“⁴³. А во Македонија тоа е голем проблем, што го констатираа и самите адвокати при слични истражувања. Одлуката на судот ќе биде донесена и соопштена, но нејзиното објавување доцни.

Конечно, како репер може да се земе статистиката што ја води Европскиот суд за човекови права од Стразбур. За повреда на должината на постапката (што може да реферира и на судска постапка), се однесуваат речиси половина од пресудите против РМ (63), а повреда на правото на фер судење е застапено во 41 од вкупно 141 пресуда⁴³.

Судската мрежа во РМ е заснована на мрежа на првостепени судови, од кои некои имаат и проширена

- 41

ИЕП – (2017) – Реформи во судството од Прибе 1 до Прибе 2 и потоа, стр.9,10 – (достапно на <https://www.epi.org.mk/docs/Zaednicka%20akcija%20za%20itni%20sudski%20reformi%20-%20Prv%20monitoring%20izvestaj.pdf>)

- 42

Судски портал – ССРМ – Годишен извештај за работата на ССРМ за 2017 година, стр.15 (достапно на <https://bit.ly/2DYfyRt>)

- 43

Мрежа 23 – (2017) - „Имплементација на меѓународните стандарди за фер и правично судење“, стр.16 – (достапно на <https://bit.ly/2AqJKoT>)

- 43

ЕCHR – Statistics of the ECHR (2017) -(достапно на https://echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2017_ENG.pdf)

надлежност (вкупно 27), три апелациски суда, Управен суд и Виш управен суд и Врховен суд на РМ⁴⁴. Во сите овие судови годишно се обработуваат над половина милион судски предмети, а се вработени нешто над 500 судии. Судскиот совет и, воопшто, судската фела постојано повторуваат дека има дури и кусок од судии, без оглед на забелешките од меѓународните организации дека бројот на судиите, согласно бројот на жителите, е предимензиониран. Токму поради ваквите забелешки најверојатно, во Стратегијата за реформи во правосудството е наведено дека судската мрежа би требало да се рационализира за околу 20 отсто.

Но од последниот јавен настап на министерката за правда⁴⁵ може да се дознае дека најпрвин ќе се направи анализа на судската мрежа и од домашни и од странски експерти, па дури потоа ќе се донесе одлука како да се постапува.

- 44

Закон за судови (2006,2008) – (достапно на: <https://bit.ly/2Rl-cVMr>)

- 45

ТВ „Телма“ – „Топ-тема на ваша страна“ - интервју со Рената Дескоска, министер за правда, од 41-45 мин. (11.2018) – (достапно на: <https://www.youtube.com/watch?v=UPqignjO-9AY>)

Извори и литература (дел)

1. Устав на Република Македонија
2. Влада на РМ – 2018 – План 18
3. VENICE COMMISSION – (10.2018) Opinion on the law amending the Law on the Judicial Council and on the Law amending the Law on Courts
4. Собрание на РМ – Извештај на ЕК за напредокот на РМ (2016)
5. ЕК – (2017) The former Yugoslav Republic of Macedonia: Assessment and recommendations of the Senior Experts' Group on systemic Rule of Law issues 2017.
6. Извештај на Европската комисија за напредокот на РМ 2018г.
7. Претседател на РМ – Веб страна/помилувања
8. Закон за судови/Закон за изменување и дополнување на законот за судови
9. Закон за судски совет на РМ/Закон за измени и дополнувања на законот за судски совет/2018
10. Закон за јавното обвинителство
11. Закон за Советот на јавните обвинители
12. Закон за управување со движењето на предметите во судовите (2010)
13. Закон за Јавното обвинителство за гонење кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите(2015)
14. СЈО – Посебен извештај (2018)
15. Министерство за правда – (2017) Извештај од извршен увид во функционалноста на информатичкиот систем и надзор над примената на одредбите од Судскиот деловник во судовите
16. Хелсиншки комитет за човекови права во РМ – (28.11.2018) Мониторинг-бриф за следење на реформите во правосудството
17. Коалиција „Сите за правично судење“ – Анализа на податоците од набљудуваните судски постапки во 2017 година
18. ИЕП – (2018) – Итни реформи во судството – трет мониторинг извештај (јануари-март 2018)
19. Мрежа 23 – (2017) - „Имплементација на меѓународните стандарди за фер и правично судење“
20. ECHR – Statistics of the ECHR

Методологија

Ова истражување на Фондацијата „Метаморфозис“, во рамките на проектот чиј носител е Центарот за демократска транзиција од Црна Гора (ЦДТ), опфаќа пет области: избори, правосудство, борба против корупција и организиран криминал, медиуми и реформа на јавната администрација, при што секоја област ќе биде третирана низ посебен документ. Во овој документ за јавни политики е обработена областа Избори.

Областите се состојат од низа подобласти, кои се однесуваат на регулација на стратешката и правната рамка, институционалниот, административниот и мате-

ријалниот капацитет, како и остварените резултати во праксата.

Нашите анализи содржат оценки на исполнетоста на критериумите до кои дојдовме со собирање на оценките на индикаторите и прашањата поврзани со нив од страна на експерти што ја следат имплементацијата на стандардите на ЕУ, како и врз основа на анализа на нормативните и институционалните реформи и нивните практични резултати.

ЦДТ направи проценка на напредокот во исполнувањето на политичките критериуми прв пат во 2017 година. Тогаш, со помош на методологот д-р Мартин Брус, за секоја од наведените области беа подготвени индикатори, кои служат како мерка за проценка на состојбата во областите и кои, всушност, претставуваат автентично разбирање за она што ЕК го бара од секоја земја како напредок во дадена област. По првата проценка, ЦДТ во 2018 година истражувачкиот фокус го прошири и на други земји од регионот, па со колегите од ЦРТА (Србија), со Фондацијата „Метаморфозис“ (Македонија), со „Зошто не?“ (Босна и Херцеговина), методологијата е усовршена и врз нејзина основа се работат и овие истражувања.

Основите за развој на индикаторите се клучните оценки и препораки од извештаите на Европската комисија, но и други меѓународни извештаи, компаративни студии и истражувања, акциони планови, како и многубројни меѓународни стандарди и практики и други референтни материјали. Вкупниот број на индикаторите за сите области е 168.

Во првиот дел од истражувањето за областа Избори консултирани се петмина експерти, кои врз основа на прашалник од над 50 прашања сместени во пет индикатори, дадоа свој експертски придонес и оценка за напредокот на реформите во оваа област во Република Македонија

За Фондацијата „Метаморфозис“

Фондацијата „Метаморфозис“ е независна организација, која работи во Македонија и во нашиот поширок европски дом. Нашиот тим е составен од посветени активисти, кои се залагаат за демократија, обединети со заедничката цел и вредности за меѓусебна отчетност, отворена комуникација и непоколеблива посветеност на универзалните човекови права и демократијата.

Се стремиме кон општество во кое вклучени и свесни граѓани активно користат иновативни алатки за да ги исполнат своите граѓански права и одговорности;

кои безусловно влијаат врз властите и бараат отчетност, со што обезбедуваат демократско, одговорно и транспарентно владеење.

„Метаморфозис“ работи на зајакнување на свеста и капацитетите на граѓаните и граѓанското општество за да можат во најголема можна мера да ги исполнат своите улоги како активисти за демократија, поддржувајќи ги државните институции при исполнувањето на нивната улога на служење на општеството.

Нашите програми се фокусираат на:

- Институционална отвореност и отчетност;
- Развој на капацитети за активно граѓанство;
- Заштита на човековите права во дигиталната средина;
- Развој на медиуми.

„Метаморфозис“ почна со работа во 1999 година како дел од програмата за електронско издаваштво на Фондацијата Институт отворено општество - Македонија. Во 2004 година стана посебен правен субјект.

ПРОЦЕНКА НА НАПРЕДОКОТ НА
РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ВО
ИСПОЛНУВАЊЕТО НА ПОЛИТИЧКИТЕ
КРИТЕРИУМИ НЕОПХОДНИ ЗА
ЧЛЕНСТВО ВО ЕУ

ВТОР ДЕЛ:

**НЕМА РЕФОРМА НА ПРАВОСУДСТВОТО
БЕЗ ПОЛИТИЧКА ВОЛЈА**

АВТОРИ: ТЕОФИЛ БЛАЖЕВСКИ,
ГОРАН РИЗАОВ
ДИЗАЈН: ДЕЈАН БАТРИКЕВИЌ
ПОДГОТОВКА ЗА ПЕЧАТЕЊЕ: КОМАЛАБ

