

НЕЗАВИСНОСТА НА СУДСТВОТО КАКО ПРЕДУСЛОВ ЗА ДОВЕРБА ВО ПРАВДАТА

Авторка:
Ива Цоневска Вангелова

Скопје, септември, 2022

Независноста, квалитетот и ефикасноста се суштински параметри на ефективниот правосуден систем. Добро функционалните и целосно независните правосудни системи се клучни за да се осигури дека правдата работи во корист на граѓаните и бизнисите.¹ Ефективните судски системи се суштински за заемна доверба и за подобрување на инвестициската клима и обезбедување на одржливоста на долгорочниот економски раст, нешто на што постојано забораваме. Па, токму поради нивното влијание врз економијата и инвестициите ефикасноста, квалитетот и независноста на правосудните системи се еден и од приоритетите на Европскиот семестар – годишниот циклус на координација на економската политика на ЕУ.²

Препораките што Европската комисија (ЕК) ги дава во последниот извештај за Владеење на правото³ со цел унапредување на состојбите во некои земји-членки на ЕУ, како и податоците за перцепциите од табелата на ЕУ за правда за 2022 година треба да биде добар патоказ и за нас во која насока се движиме, имајќи предвид дека ефективниот, квалитетниот и независниот правосуден систем е предуслов за имплементирање на правото на ЕУ, обезбедување на владеењето на правото и почитување на основните вредности на кои се темели Европската унија.

Во овој документ фокусот е ставен на независноста на судските системи како европски стандард и перцепциите за независност. Најнапред е даден преглед на податоците од табелата на ЕУ за правда за 2022 година, во однос на перцепциите за независност на судските системи во земјите-членки на ЕУ, понатаму е даден приказ на перцепциите за независноста на судските системи од Балканскиот барометар за 2022 година за земјите од Западен Балкан и на крајот е даден заклучок што би требало понатаму да направи нашата држава во делот на одржување и унапредување на независноста на судскиот систем.

1 Европска комисија, „Извештај за владеење на правото за 2022 година (The 2022 Rule of Law Report)“, стр. 2, <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/1_1_194062_communication_rol_en_0.pdf>.

2 [ec.europa.eu, „Табела со резултати за правда на ЕУ за 2020 година – прашања и одговори, 2020 \(EU Justice Scoreboard – Questions and Answers\)“, <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/qanda_20_1315>.](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/qanda_20_1315)

3 Европска комисија, „Извештај за владеење на правото за 2022 година (The 2022 Rule of Law Report)“, стр. 1.

Судска независност како европски стандард

Независноста на судството не е ниту цел сама по себе, ниту лична привилегија на судиите. Главната функција на независноста е да го гарантира правото на поединецот, неговите/нејзините права и слободи да бидат утврдени, заштитени и спроведени од независен и непристрасен судија. Можеме да кажеме дека независноста на судството во целина е суштинскиот услов на судската независност, кој им овозможува на судиите да ја исполнат својата улога на чувари на правата и слободите на луѓето. Од тој аспект, независноста на судиите е неопходна премиса на владеењето на правото.⁴

Независноста на судството може да биде надворешна независност, што го одразува односот на независноста на судството во целина (и на судиите поединци) со политичките моќ – особено владата, законодавната власт, политичките партии, економските центри на моќ итн. Другиот аспект на судската независност е внатрешната независност што се изразува во односите на секој судија со другите судии – претседателот на судот и повисоките судии, односно независноста и самостојноста во извршувањето на судските функции во однос на структурата на која припаѓа судијата.⁵

Во контекст на правото на ЕУ, судската независност е интегрален дел од процесот на донесување на судски одлуки и е барање што произлегува од член 19 ДЕУ⁶ и од правото на ефективен правен лек пред суд или трибунал предвидено во член 47 од Повелбата за основните права на ЕУ.⁷

Независноста на судството е дел и од гаранциите утврдени во член 6 – Право на правично судење на Европската конвенција за човекови права.⁸

Независноста на правосудството во земјите-членки на ЕУ низ призмата на Табелата на ЕУ за правда за 2022 година (EU justice scoreboard 2022) и Извештајот за владеење на правото за 2022 година

Перцепциите за независност што се прикажуваат во Табелата на ЕУ за правда секоја година се од голема важност, бидејќи високата перципирана независност на судството е најважна за довербата што правдата во општество управувано со владеење на правото мора да ја инспирира кај поединците и придонесува за деловно опкружување поволно за раст, бидејќи перципираниот недостаток на независност може да ги одврати инвестициите.⁹

Податоците од табелата на ЕУ за правда за 2022 година (EU justice scoreboard 2022)¹⁰ и Извештајот за владеење на правото за 2022 година,¹¹ покажуваат дека и некои од земјите-членки на Европската унија (ЕУ) сè уште се соочуваат со предизвици во функционирањето на нивните правосудни системи.

Во оваа насока, од табелата на ЕУ за правда за 2022 година (EU justice scoreboard 2022)¹² може да се заклучи дека перцепциите на граѓаните на ЕУ во однос на независноста на нивните судски системи многу варираат. Имено, се намалува перцепцијата за независност на судството во повеќе од половина земји-членки во споредба со 2021 година, сепак перцепцијата на општата јавност за независноста е подобрена кај половина од земјите-членки што се соочуваат со специфични предизвици во споредба со 2016 година.

4 Mr Guido NEPPI-MODONA, „Неколку аспекти на надворешната и внатрешната независност на судството [The Various Aspects of the External and Internal Independence of the Judiciary]“, стр. 2, <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2012\)035-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2012)035-e)>.

5 Ibid., стр. 2, 3.

6 Official Journal of the European Union, Договор за Европската унија (Treaty on European Union) (OJ C 202, 7.6.2016).

7 Official Journal of the European Union, Повелба за фундаментални права на Европската унија (Charter of Fundamental Rights of the European Union) (OJ C 202, 7.6.2016).

8 Совет на Европа, Европска конвенција за човекови права.

9 Европска комисија, „Табела со резултати за правда на ЕУ за 2020 година (The EU Justice Scoreboard 2022)“, <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/eu_justice_scoreboard_2022.pdf>.

10 Ibid.

11 Европска комисија, „Извештај за владеење на правото за 2022 година (The 2022 Rule of Law Report)“, стр. 1, <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/1_1_194062_communication_rul_en_0.pdf>.

12 Европска комисија, „Табела со резултати за правда на ЕУ за 2020 година (The EU Justice Scoreboard 2022)“, стр. 9, <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/eu_justice_scoreboard_2022.pdf>.

Во Финска, Данска, Австрија, Луксембург, Холандија и Германија, нивото на перципирана независност останува особено високо кај пошироката јавност (над 75%), додека во Словачка, Полска и Хрватска, перцепцијата за независност е на многу ниско ниво, односно под 30%. Во однос на причините за перципираниот недостиг на независност на судовите и судиите, најизразена причина беше мешањето или притисокот од владата и политичарите, а потоа и притисокот од економски или други конкретни интереси. Во споредба со претходните години, за неколку земји-членки каде што перципираната независност е многу ниска, овие две причини се доминантни за перципираната независност.¹³

Со цел унапредување на состојбата во правосудните системи, меѓу кои и унапредување на независноста на судството, Европската комисија во својот последен Извештај за владеење на правото¹⁴ дава преглед на сработеното и препораки за унапредување на состојбите во земјите-членки, пред сè, во однос на пет области: Судските совети и процедурите за избор/унапредувања на судиите како клучни заштитни мерки за независноста на судството; автономија и независност на обвинителствата како суштински елементи за добро функционирање на казнено-правниот систем; дисциплински рамки и одговорност за судиите и обвинителите; инвестирање во квалитетот и ефикасноста на правдата и адвокати како клучни актери за судските системи засновани на владеење на правото.

Кога станува збор за независноста на судството, клучни се наодите од Извештајот за владеење на правото 2022 година¹⁵, а кои се однесуваат на Судските совети и процедурите за избор/унапредувања на судиите.

Во односот на Судските совети, како чувари на независноста на судството, во Извештајот¹⁶ се нотирани легислативни напори за унапредување на независноста на Судските совети во Луксембург, Хрватска, Италија, Кипар, Холандија и Шведска. Случувањата околу независноста на Судските совети оставаат простор за загриженост во Шпанија, Бугарија, Ирска, Словачка и Португалија. Во Полска и Унгарија ситуацијата е најзагрижувачка, каде што структурните или системските проблеми не се решени.

Кога станува збор за избор/унапредување на судиите, во Извештајот¹⁷ е нотирано подобрување на процедурите за избор во Ирска, Хрватска, Чешка, Кипар и Холандија. Малта, Грција и Австрија презедоа чекори за подобрување на овие процедури, сепак и понатаму остануваат предизвици, особено во однос на унапредувањето во повисоките судови и изборот на претседатели на судови. Процедурите за унапредување на судиите во повисоките судови остануваат клучен предизвик за независноста на судството во Летонија, Литванија, Полска, Унгарија и Бугарија.

Перцепции за независноста на правосудството во земјите од Западен Балкан – Балкански барометар 2022 година

Според перцепцијата на анкетираниите граѓани во земјите од Западен Балкан, судските системи остануваат најмалку независни од политичкото влијание: во просек, две третини (66%) од нив не се согласуваат со тврдењето дека се независни од политичко влијание, додека само 29% се согласуваат дека се независни.¹⁸

По земји, во Северна Македонија и во Албанија перцепциите за независноста на судството од политичко влијание се на најниско ниво, во споредба со преостанатите земји од Западен Балкан. Имено, во Косово довербата е најголема, односно 56% сметаат дека судството е независно. Од друга страна, во Албанија и во Северна Македонија 78% сметаат дека судството не е независно од политичко влијание. Во однос на овие перцепции, Северна Македонија бележи пад од претходната година, каде што недовербата е зголемена за 3%. Во Црна гора недовербата на независноста на судството од политичко влијание е 70%, додека во Србија е 60%.¹⁹

¹³ Ibid.

¹⁴ Европска комисија, „Извештај за владеење на правото за 2022 година (The 2022 Rule of Law Report)“, стр. 1, <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/1_1_194062_communication_rol_en_0.pdf>.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ „Балкански барометар 2022 година (Balkan Barometer), Аналитички извештај на јавното мислење (Public Opinion Analytical Report)“, <file:///C:/Users/lva%20Conevska/Downloads/Balkan%20Barometer%202022%20-%20PO%20(1).pdf>.

¹⁹ Ibid.

До каде е нашата држава во исполнувањето на европските стандарди за независност на судството и што понатаму?

Во однос на напредокот за реформите во правосудството за Република Северна Македонија во 2016²⁰ година, согласно извештајот на Европската комисија, имавме назадување во реформските процеси. Ваквата состојба е подобрена со донесувањето на Стратегијата за реформа на правосудниот сектор 2017-2022 година со Акциски план, како и со напорите за унапредување на законската рамка во делот на независноста на судството, пред сè на напорите во подготовката и донесувањето на нов Закон за судски совет и измените на Законот за судовите од 2019 година со кои се адресираат препораките дадени од Венецијанската комисија. Па, така, во извештаите на Европската комисија за нашата држава за 2018²¹, 2019²² и 2020²³ година реформските процеси во делот на правосудството бележат добар напредок. Сепак, во годишниот извештај за 2021²⁴ година, Европската комисија беше порезервирана и реформските процеси во правосудството ги оцени со „добар напредок“.

Кога станува збор за независноста на судството голем чекор напред беше направен со донесувањето на Стратегијата за реформа на правосудниот сектор 2017-2022 година со Акциски план²⁵, во која независноста и непристрасноста беа едни од стратешките цели, како и со донесувањето на новиот Закон за судскиот совет²⁶ и измените на Законот за судовите од 2019²⁷ година, кои се усогласени со мислењата на Венецијанската комисија.²⁸

Новиот Закон за судскиот совет²⁹ како цел има унапредување на транспарентноста на Советот, со него се воведува дисциплинска одговорност на членовите на Советот, се воведуваат квалитативни, покрај квантитативни, критериуми за оценување на судиите. Со донесувањето на новиот закон, Судскиот совет почна со подготовка на подзаконските акти за унапредување на системот за оценување на судиите во согласност со Законот за Судски совет. Со цел имплементација на Законот за судскиот совет, Судскиот совет донесе Деловник за работа на Судскиот совет, правилник за избор на судии од редовите на Академијата за судии и јавни обвинители со конкретизирање на постапката за избор и правилник за избор на судии во повисоките судови. Со цел објективно и непристрасно оценување на судиите, Судскиот совет донесе Методологија за квалитативно оценување на судиите и Методологија за оценување на претседателите на судовите. Во оваа насока беше подготвена и Методологија со индикатори за сложеност на предмети и оценување судии. Донесен е и правилник за формирање на комисиите во Судскиот совет и правилник за составување на комисиите од повисокиот суд, кои исто така ќе имаат значајна улога во процесот на оценување според новата методологија.³⁰

20 Европска комисија, „Комуникација за политиката за проширување на ЕУ од 2016 година (2016 Communication on EU Enlargement Policy)“, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20161109_strategy_paper_en.pdf>.

21 Европска комисија, „Работен документ на службите на комисијата – Извештај за Република Македонија за 2018 година (Commission Staff Working Document – The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2018 Report“, Стразбур, 17 април 2018 година, <<https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-report.pdf>>.

22 Европска комисија, Работен документ на службите на комисијата – Извештај за Северна Македонија за 2019 година (Commission Staff Working Document – North Macedonia 2019 Report), Брисел, 29 мај 2019 година, <<https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-north-macedonia-report.pdf>>.

23 Европска комисија, Работен документ на службите на комисијата – Извештај за Северна Македонија за 2020 година (Commission Staff Working Document – North Macedonia 2020 Report), Брисел, 6 октомври 2020 година, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/north_macedonia_report_2020.pdf>.

24 Европска комисија, Работен документ на службите на комисијата – Извештај за Северна Македонија за 2021 година (Commission Staff Working Document – North Macedonia 2021 Report), Стразбур 19 октомври 2021 година, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/north-macedonia-report-2021_en>.

25 Министерство за правда, Стратегија за реформа на правосудниот сектор за периодот 2017-2022 година со Акциски план, https://www.pravda.gov.mk/Upload/Documents/Strategija%20i%20akciski%20plan_MK-web.pdf.

26 Закон за Судскиот совет на Република Северна Македонија, „Службен весник на Република Северна Македонија“, бр. 102/2019.

27 Закон за изменување и дополнување на Закон за судовите, „Службен весник на Република Северна Македонија“, бр. 96/2019.

28 Ричард Барет и други, „Мислење за нацрт-измените на Законот за судовите, усвоено од Венецијанската комисија на нејзината 117-та пленарна седница (Opinion on the Draft Amendments to the Law on Courts, Adopted by the Venice Commission at Its 117th Plenary Session)“, мислење бр. 944/2018, Стразбур, 17 декември 2018 година, <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2018\)033-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)033-e)>.

29 Закон за Судскиот совет на Република Северна Македонија, „Службен весник на Република Северна Македонија“, бр. 102/2019.

30 Судски совет на Република Северна Македонија, „Обраќање на претседателката на Судски совет на конференцијата Унапредување на реформите – Враќање на довербата на граѓаните“, (29 март 2022), <shorturl.at/aHY35>.

Во делот на финансиската независност на судството, не се исполнуваат мерките во Стратегијата во кои е предвидено зголемување на судскиот буџет. Законот за судски буџет, во однос на издвојување на БДП на судството, години наназад не се спроведува.³¹ Во процес на изработка е и нов Закон за судски буџет.³² Покрај заложбите за зголемување на платите на судиите,³³ платите на судиите сè уште не се покачени.

Покрај сите напори направени за унапредување на независноста на судството во линија на европските стандарди, согледуваме дека довербата на граѓаните во македонското судство е на ниско ниво. Довербата е нешто што се гради на долг рок и е потребна заложба од сите клучни чинители.

Со оглед на тоа што сме во процес на изработка на Нова стратегија за правосудство, од клучна важност е да се направи пресек на тоа што е сработено, што понатаму треба да се сработи во делот на независноста на судството и тоа да биде вметнато во новата стратегија. Потребно е да се гледаат препораките што се даваат и на земјите-членки во Извештајот за владеење на правото на ЕУ во овој дел, како и препораките на Европската комисија што ги дава за нашата држава.

Исто така, во следниот период ќе биде потребно и следење на подзаконските акти за избор на судии, избор на судии во повисоките судови и имплементацијата на методологиите за оценување, како од страна на граѓанските организации, така и самата имплементација на овие подзаконски акти да биде предмет на следење и согласно новата Стратегија за правосудство, бидејќи овие податоци ќе бидат клучни во процесот на пристапување кон ЕУ. На крајот, потребни се дополнителни напори од државата и за унапредување на финансиската независност на судството.

31 Елена Георгиевска и други, „Спроведувањето на Стратегијата за реформа на правосудниот сектор (2018-2022) во 2021 година: Извештај во сенка“, Македонско здружение на млади правници, Скопје, 2022 година, <http://blueprint.org.mk/wp-content/uploads/2022/04/MZMP-Godisen-izvestaj-FINALNO-ZA-WEB.pdf>.

32 ЕНЕР, „Предлог-закон за изменување и дополнување на законот за судскиот буџет“, 10 мај 2021 година, <https://ener.gov.mk/Default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_reg_detail&itemid=67287>.

33 Владата го усвои пакетот законски измени за повисоки плати во правосудниот и обвинителскиот систем, официјална интернет-страница на Владата на Република Северна Македонија, 25 мај 2022 година, <<https://vlada.mk/node/28948>>.

