
Годишен преглед на владеењето на правото во ЕУ 2024 година



Институт
за
европска
политика.
Скопје



Годишен преглед на владеењето на правото во ЕУ 2024 година



Годишен преглед на владеењето на правото во ЕУ 2024 година

Издавач:

Институт за европска политика – Скопје

За издавачот:

д-р Симонида Кацарска

Авторки:

Беба Жагар, Институт за европска политика – Скопје

Цветанка Александроска Миладинова, Институт за европска политика – Скопје

Милена Михајловиќ, Центар за европска политика – ЦЕП, Белград

Лектор:

Дејан Василевски

Графички дизајн и печатење:

Релатив

Скопје, јануари 2025 година



Овој годишен преглед е подготвен во рамки на проектот „Градиме мостови за заедничка иднина: Владеењето на правото во насока на пристапувањето во ЕУ“, финансиран од Европската унија. Содржината на годишниот преглед е единствена одговорност на авторите и на никој начин не може да се смета дека ги претставува ставовите и гледиштата на Европската унија.



Содржина

6	Вовед
8	Годишен извештај за владеењето на правото: работата (сé уште) е во тек
18	Има напредок, но не е доволен: Директивата на ЕУ за борба против насилството врз жените и семејното насилство
27	Судско управување: Дали постои модел што ќе им одговара на сите?
43	Размислувања за инструментите за владеење на правото во поглед на пристапувањето во ЕУ



Вовед

Владеењето на правото е темелот на ЕУ, па оттука тоа е основна вредност што мора да ја почитуваат сите земји-членки на ЕУ, како и земјите кандидатки. За да напредуваат на својот пат кон пристапување во ЕУ, земјите кандидатки мора да се придржуваат и до обврските содржани во Европската конвенција за човекови права и Повелбата за темелните права на ЕУ. За прв пат оваа година, неколку земји кандидатки се вклучени во годишните извештаи за владеење на правото, кои се уште еден инструмент за Европската комисија да го измери нивното ниво на усогласеност со стандардите и демократските вредности на ЕУ. Овој годишен преглед се фокусира на тој развој, како и на други релевантни случувања во владеењето на правото на ниво на ЕУ. Исто така, се концентрира на различни аспекти во врска со Поглавјето 23, каде што се идентификувани некои проблеми во Северна Македонија.

Тимот на ЕПИ редовно ги следи и известува за овие случувања, а истовремено, соработува со експерти за владеење на правото кои ги анализираат овие настани. Во рамките на својата програма за владеење на правото, ЕПИ внимателно го следи нивото на усогласеност со принципот на владеење на правото во земјите-членки на ЕУ и земјите кандидатки, со цел да научи вредни лекции и да ги презентира пред релевантните засегнати страни и граѓаните на Северна Македонија, бидејќи овие лекции ќе треба да се спроведат сега како земја кандидатка и како земја-членка во иднина.

Прегледот започнува со анализа на европскиот механизам за владеење на правото, како еден од превентивните механизми помеѓу алатките за владеење на правото на ЕУ, што кулминира со објавување на годишните извештаи за владеење на правото. Овие сеопфатни извештаи ги оценуваат столбовите на независноста на судството, антикорупциската рамка, слободата на медиумите и кочниците и рамнотежата во сите земји-членки. Значајно е дека од 2024 година, тие вклучуваат неколку земји кандидатки, како што е Северна Македонија, усогласувајќи ги земјите-членки и земјите кандидатки во нивните напори да ги сочуваат темелните вредности наведени во член 2 од ДЕУ. Во таа насока, првата анализа во овој преглед ги разгледува чекорите што го сочинуваат циклусот на владеење на правото и новитетите воведени во текот на изминатите циклуси, како и прелиминарно размислување за тоа како Северна Македонија ќе биде оценета пред објавувањето на нејзиниот прв извештај за владеење на правото.

Втората анализа ја разгледува Директивата за борба против насилството врз жените и семејното насилство која беше усвоена на 7 мај, со што се задолжуваат сите земји-членки на ЕУ да ги криминализираат дејствијата како што се осакатување на женските гениталии и принуден брак. Оваа Директива дефинира конкретни кривични дела и казни, вклучително и криминализација на осакатување на женски гениталии, принуден брак, компјутерски криминал и други форми на насилство врз жените и семејно насилство. Ги подобрува правата и заштитата на жртвите, обезбедувајќи полесен пристап до правдата, специјализирани услуги за поддршка и компензација. Дополнително, ги нагласува превентивните мерки, како што се целни кампањи за подигање на свеста, оспорување на штетните родови стереотипи и промовирање на родовата еднаквост и меѓусебното почитување. Сепак, сè уште има одредени недостатоци кои се забележани во анализата и вклучени се соодветни препораки за нивно отстранување.

Третата анализа беше поттикната од низа загрижувачки настани во македонскиот Судски совет што резултираше со оценска мисија од ЕУ која ја анализираше неговата работа и горенаведените настани. Додека Северна Македонија е една од првите земји кандидатки што воведо ваков тип на модел на судско управување, очигледно е дека функционирањето на судскиот систем во земјата не е значително подобро. Оттука, оваа анализа го споредува овој модел со два други модели употребени во земјите-членки на ЕУ (моделот на Министерството за правда и моделот на судска служба) и ги елаборира предизвиците со кои се соочиле овие земји и нивните судски системи. Со разгледување на нивните искуства, станува јасно дека не постои совршен модел на судско управување без недостатоци. Оваа сеопфатна анализа заклучува дека секоја земја мора внимателно да го разгледа својот пристап кон судското управување и да се прилагоди на тековните судски околности, со цел да ја заштити судската независност и да ги зачува принципите на владеењето на правото и демократијата во нивните општества.

Четвртата анализа вклучена во овој годишен преглед произлезе од презентациите и дискусијата на Форум Еуропаеум 2024 организиран од ЕПИ. Документот содржи размислувања за неодамнешните иницијативи кои ги прикажуваат стратешките напори на ЕУ да обезбеди почитување на принципот на владеење на правото за време на интеграцијата на Западен Балкан во ЕУ, како што е вклучувањето на земјите кандидатки во некои од нејзините клучни механизми за владеење на правото и нејзините институции, како што се Извештајот на ЕУ за владеење на правото, работата на Агенцијата за фундаментални права и Европскиот економски и социјален комитет, како и новиот План за раст за Западен Балкан.

Годишен извештај за владеењето на правото: работата (сé уште) е во тек

Беба Жагар,

Истражувачка во Институтот за европска политика – Скопје

Европската унија (ЕУ) користи различни алатки за одржување на владеењето на правото во своите земји членки како основна вредност којашто гарантира дека сите луѓе се еднакви пред законот. Тие алатки го сочинуваат пакетот алатки на ЕУ за владеење на правото, којшто содржи збир на превентивни и корективни механизми. Основата за превентивните алатки вклучува известување и дијалог како средство за идентификување и брзо справување со предизвиците на владеењето на правото,¹ кои се структурирани во европскиот механизам за владеење на правото, бодовникот за правосудството во ЕУ и во европскиот семестар и механизмот за соработка и верификација.² Од друга страна, корективните алатки се фокусирани на санкционирање на повредите на владеењето на правото преку изрекување казни и суспендирање на исплатите на средства или правото на глас, со цел да се стави крај на таквите повреди и повторно да се воспостави владеењето на право во земјата. Тие ја вклучуваат постапката во случај на повреда, механизмот за условеност, рамката на владеењето на правото, како и постапката од член 7 од Договорот за ЕУ.³

Овој краток документ за политиката го анализира годишниот извештај за владеење на правото, којшто произлегува од европскиот механизам за владеење на правото - годишен циклус наменет да ги идентификува предизвиците и потенцијалните ризици по владеењето на правото и да ги спречи да се трансформираат во прекршување на владеењето на правото.

1 Maria Skora, "How to Improve the EU's RoL Toolbox" (Friedrich-Ebert-Stiftung, 2023), <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/bruessel/20380.pdf> („Како да се подобри пакетот алатки на ЕУ за владеење на правото“).

2 "RoL Report 2020 - Factsheet" (European Commission, September 2020) („Извештај за владеењето на правото во 2020 г.- Листа на факти“), https://commission.europa.eu/document/download/0202c616-e7e6-4378-9961-512c56d246c5_en?filename=rule_of_law_mechanism_factsheet_en.pdf.

3 Исто.

Што претставува годишниот извештај за владеење на правото?

Првиот годишен извештај за владеењето на правото беше објавен од страна на Европската комисија (ЕК) на 30 септември 2020 година.⁴ Беше изготвен како дел од иницијативите во рамките на Работната програма на ЕК за 2020⁵ и се осврна на релевантните случувања поврзани со владеењето на правото во земјите членки на ЕУ почнувајќи од јануари 2019 г.

Целта на воведувањето на оваа алатка беше да се дополни и надгради постојниот пакет алатки за владеење на правото преку обезбедување на објективна проценка на трендовите и предизвиците на владеењето на правото преку инклузивна дебата со земјите членки.⁶ Таа обезбедува форум за размена на добри практики, можност за земјите членки да учат од искуствата на другите и да се консултираат како меѓу себе така и со институциите на ЕУ за тоа како да се спречат потенцијалните предизвици на владеењето на правото или како да се справат со постојните.

Годишниот извештај за владеењето на правото содржи поединечни поглавја за сите 27 земји членки на ЕУ. Ги покрива четирите главни столбови во врска со владеењето на правото: правосудните системи, антикорупциските рамки, плурализмот и слободата на медиумите, како и други институционални прашања поврзани со спрегите и кочниците. Од 2022 година, извештајот содржи конкретни препораки за секоја земја чија цел е да им помогнат на земјите членки да ги надминат постојните предизвици и да го подобрат владеењето на правото. Дополнително, беше најавено дека ќе се додаде уште една карактеристика во годишниот извештај за владеење на правото во 2024 година, којашто е наведена долу.

4 “COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS 2020 Rule of Law Report” (European Commission, September 30, 2020), („СООПШТЕНИЕ ОД КОМИСИЈАТА ДО ЕВРОПСКИОТ ПАРЛАМЕНТ, СОВЕТОТ, ЕВРОПСКИОТ ЕКОНОМСКИ И СОЦИЈАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТОТ НА РЕГИОНИТЕ Извештај за владеењето на правото во 2020 г.” (Европска комисија, 30 септември 2020)) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0580>.

5 “COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Commission Work Programme 2020” (European Commission, January 29, 2020) (СООПШТЕНИЕ ОД КОМИСИЈАТА ДО ЕВРОПСКИОТ ПАРЛАМЕНТ, СОВЕТОТ, ЕВРОПСКИОТ ЕКОНОМСКИ И СОЦИЈАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТОТ НА РЕГИОНИТЕ Програма за работа на Комисијата за 2020 г.” (Европска комисија, 29 јануари 2020)), https://commission.europa.eu/document/download/01c2d55a-66f9-49c1-be0c-83ac05563d8e_en?filename=cwp-2020-publication_en.pdf

6 “Rule of Law: First Annual Report on the Rule of Law Situation across the European Union,” *Official Website of the European Commission* (blog), September 30, 2020 („Владеење на правото: Прв годишен извештај за состојбата со владеењето на правото во рамките на Европската Унија”, *Официјална веб страница на Европската комисија (блог)*, 30 септември 2020), https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1756

Европски механизам за владеење на правото

По првиот извештај за владеење на правото, кој беше објавен во есента 2020 година, годишниот циклус за владеење на правото се спроведува секоја година. Имајќи предвид дека оваа алатка е наменета да ја продлабочи и унапреди комуникацијата меѓу земјите членки на ЕУ и институциите на ЕУ, циклусот започнува со започнувањето на дијалогот со Европскиот парламент и националните парламенти, како и меѓу земјите членки во Советот, веднаш по објавувањето на извештајот за владеење на правото за претходната година. Таквата комуникација и соработка се одвиваат во текот на целиот процес на подготовка на извештајот за владеење на правото, бидејќи ЕК има намера да ги вклучи земјите членки во секој чекор од тој процес. Од друга страна, ЕК се стреми да избегне дуплирање на постојните механизми за известување и нема намера извештајот за владеење на правото да претставува дополнителен административен товар за земјите членки; оттука, ги користи и информациите собрани и објавени од Групата држави против корупцијата (ГРЕКО), Организацијата за економска соработка и развој (ОЕЦД), Конвенцијата на Обединетите нации против корупцијата (УНКАК) и Венецијанската комисија, за темите опфатени со извештајот.⁷

Со подготовката на првиот извештај за владеење на правото во 2020 година беше воспоставена мрежа на национални контакт точки за владеење на правото.⁸ Секоја земја членка назначува лице за контакт кое ја координира неговата подготовка на национално ниво и ги обезбедува најновите информации за процесот. Оваа мрежа сè уште е канал за комуникација меѓу земјите членки и ЕК. Таа се состанува во Брисел со лично присуство или по пат на видео конференција за да разговараат за хоризонталните прашања на владеење на правото и за размена на добри практики.⁹

Кон крајот на секоја година, ЕК ги поканува лицата за контакт да дадат свој придонес за извештајот со писмен осврт за земјите членки. Дополнително, ваквите консултации се вршат и со други релевантни чинители, како што се агенциите на ЕУ, европските мрежи и граѓанските организации (ГО). Во текот на изминатиот циклус, додека го подготвуваше годишниот извештај за владеење на правото за 2023 година,

7 "European Rule of Law Mechanism: Methodology for the Preparation of the Annual Rule of Law Report (2022)" (European Commission, n.d.) („Европски механизам за владеење на правото: методологија за подготовка на годишниот извештај за владеење на правото (2022)" (Европска комисија, без датум)), https://commission.europa.eu/document/download/23aa1ee2-5a5c-4444-a68e-ef8517288eba_en?filename=64_1_194485_rol_methodology_en.pdf.

8 "Network of National Contact Points on the Rule of Law," *Official Website of the European Commission* (blog), n.d. („Мрежа на национални лица за контакт за владеење на правото", *Официјална веб страница на Европската комисија (блог), без датум*), https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/network-national-contact-points-rule-law_en.

9 "European Rule of Law Mechanism: Methodology for the Preparation of the Annual Rule of Law Report (2022)." („Европски механизам за владеење на правото: методологија за подготовка на годишниот извештај за владеење на правото (2022)")

ЕК доби писмени информации од земјите членки и околу 250 придонеси од засегнатите страни за случувањата на ниво на ЕУ, но и во конкретни земји членки.¹⁰

Покрај писмените осврти, ЕК, исто така, ги дополнува фактичките наоди за секоја земја членка и во текот на своите посетите на земјите што се организираат секоја пролет. Ваквите посети служат како уште една можност за земјите членки да го понудат своето мислење за оценката на ЕК во однос на случувањата поврзани со владеење на правото кај нив. Тие се организираат во координација со лицата за контакт во однос на времето, локацијата и листата на релевантни засегнати страни. Во текот на изминатиот циклус, беа одржани повеќе од 530 состаноци во сите 27 земји членки со околу 750 национални тела, независни институции и други засегнати страни.¹¹

По ваквите широки консултации, ЕК изготвува нацрт-поглавја за секоја земја членка, кои ги содржат четирите столба: правосудниот систем, антикорупциската рамка, медиумски плурализам и други институционални прашања поврзани со спрегите и кочниците, како и препораките што конкретно се однесуваат на земјата. Секоја година во јуни, на земјите членки им се дава последната можност да ги ажурираат фактите пред да се објави годишниот извештај за владеење на правото во месец јули. Тој дава сеопфатна квалитативна оценка на владеењето на правото во секоја земја членка, изработена од ЕК, врз основа на собраните информации од гореспоменатите консултации. Таквата проценка се прави врз основа на барањата на правото на ЕУ и европските стандарди, како што се обврските од примарното и секундарното законодавство на ЕУ, Повелбата за темелните права, стандардите на Советот на Европа, како и судската пракса на Европскиот суд на правдата и на Европскиот суд за човекови права. Секој извештај започнува со фактички опис на правната и институционалната рамка релевантна за секој столб, проследена со позитивните случувања и добрите практики, но и предизвиците поврзани со владеењето на правото а со кои се соочуваат земјите членки и завршува со препораки за подобрување. Неопходна е пропорционална употреба на методологијата за подготовка на извештајот за владеење на правото за да се обезбеди почитување на начелото на еднаквост на земјите членки.

Конечно, по објавувањето на годишниот извештај за владеење на правото, за него се дискутира на национално ниво и на ниво на ЕУ од страна на релевантните национални тела, институциите на ЕУ, ГО и други релевантни чинители. Тие соработуваат во спроведувањето на препораките во пракса и другите чекори што следат а коишто се неопходни за секоја земја членка, додека ЕК започнува со подготовките за следниот извештај за владеење на правото.

10 “RoL Report 2023 - Factsheet” (European Commission, July 5, 2023) („Извештај за владеењето на правото во 2023 - Листа на факти“ (Европска комисија, 5 јули 2023), https://commission.europa.eu/document/download/276e1d73-5e43-41c3-8e13-ff0c20ed79fe_en?filename=115_1_52676_rol_cycle_factsheet_en.pdf .

11 Исто.

Нови елементи во годишниот извештај за владеење на правото

Од објавувањето на првиот годишен извештај за владеење на правото имаат поминато четири години. Во текот на овие години, многу случувања поврзани со владеењето на правото ја погодија ЕУ. Дополнително, некои од земјите кандидатки за пристапување кон ЕУ, вклучително и Северна Македонија, влегоа во нови фази од процесот на пристапување. Оттука, во изминатите години се појави потребата од промена на пристапот на извештајот за владеење на правото.

ЕК одговори на таквата потреба со ажурирање на првичната методологија¹² за подготовка на годишниот извештај за владеење на правото во 2022 година. По консултациите со земјите членки и на барање на Европскиот парламент и релевантните чинители, почнувајќи од 2022 година извештајот опфаќа и нови теми што се појавија како релевантни за обезбедување на владеење на правото, како што се јавните медиумски сервиси и спроведувањето на пресудите на Европскиот суд за човекови права.¹³

Слично на тоа, од 2022 година, поглавјата од извештајот посветени на земјите, исто така, вклучуваат и конкретни препораки за земјите чија цел е да се унапредат неопходните реформи и да се осврнат на различните проблеми што ЕК ги посочува во извештаите. Таквите препораки се наменети да бидат пропорционални на идентификуваните предизвици и да ги поттикнат националните власти да направат дополнителни напори за подобрување на состојбите. Тие, исто така, треба да бидат доволно конкретни за да им овозможат на земјите членки да преземат конкретни последователни мерки, бидејќи последователните извештаи за владеење на правото ќе вклучат и оценка на таквите мерки или на отсуството на истите.

Две години подоцна, беше најавено дека уште еден елемент ќе биде воведен во извештајот за владеење на правото во 2024 година. Имено дека четирите земји кандидатки од Западен Балкан за членство во ЕУ, исто така, ќе добијат свое поглавје за земјата во извештајот за владеење на правото: Албанија, Црна Гора, Северна Македонија и Србија.¹⁴ Ваквата иницијатива значи дека ЕК треба да го спроведе циклусот во повеќе земји, а не само во 27-те земји членки, со што ќе го зголеми

12 “European Rule of Law Mechanism: Methodology for the Preparation of the Annual Rule of Law Report (2020)” (European Commission, n.d.) („Европски механизам за владеење на правото: методологија за подготовка на годишниот извештај за владеење на правото (2022)“ (Европска комисија, без датум)), https://commission.europa.eu/document/download/458663dc-a9e5-4df7-813f-4aa5ee63d4a7_en?filename=2020_rule_of_law_report_methodology_en.pdf.

13 “European Rule of Law Mechanism: Methodology for the Preparation of the Annual Rule of Law Report (2020)” (European Commission, n.d.) („Европски механизам за владеење на правото: методологија за подготовка на годишниот извештај за владеење на правото (2022)“)

14 Charles Brasseur, Vera Pachta, and Chiara Grigolo, “Towards an Enlarged Union: Upholding the Rule of Law” (International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 30 април 2024) („Кон проширена унија: почитување на владеењето на правото“), <https://www.idea.int/sites/default/files/2024-04/towards-an-enlarged-union-upholding-the-rule-of-law.pdf>.

обемот на работа, а од друга страна, ќе им се даде можност на земјите кандидатки да учествуваат во оваа активност, којашто ќе биде задолжителна за нив кога во иднина ќе станат членки. Ова значи дека ќе им се даде можност да ја подобрат својата комуникација со институциите на ЕУ, како и да научат важни лекции од актуелните земји членки за унапредување на владеењето на правото.

Сите гореспоменатите нови елементи во методологијата и структурата на извештајот за владеење на правото ја покажаа свесноста на ЕК за недостатоците на европскиот механизам за владеење на правото и нејзината подготвеност за подобрување. Мора да се признае дека оваа алатка има превентивна цел и како таква не дава поконкретни резултати во подобрувањето на владеењето на правото во земјите членки на ЕУ. Во таа насока, механизмот за условеност се смета за најделотворен механизам во пакетот алатки на ЕУ за владеење на правото, бидејќи има моментално и опипливо влијание и не бара консензус од сите земји членки за да биде одобрен.¹⁵ Како и да е, сè уште има некои аспекти од извештајот за владеење на правото кои може да се изменат заради постигнување подобри ефекти. Новиот состав на ЕК, кој ќе го започне својот мандат по изборите во ЕУ во јуни,¹⁶ треба да продолжи да го нагласува приоритетот на владеењето на правото и на тој начин да работи на делотворноста на годишните извештаи за владеење на правото преку зголемување на нивната видливост и јавна свест за тоа, како и преку изготвување поконкретни и подетални препораки и следење на нивната имплементација. Дополнително, треба доследно да известува за повредите на граѓанскиот простор во поглавјата на земјите, а ГО да бидат поблиску вклучени во текот на целиот циклус на известување. Конечно, треба да се подобри транспарентноста на процесот на консултации за граѓаните да бидат поинформирани, а организациите да можат соодветно да придонесат во него.¹⁷

15 Laura Gozzi and Paul Kirby, "Why European Elections Matter and How They Work," *BBC*, 28 април 2024, („Зошто се важни европските избори и како функционираат“) <https://www.bbc.com/news/world-europe-68899405>.

16 "Joint Statement on the European Commission's 2024 Rule of Law Report" („Заедничка изјава за Извештајот на Европската комисија за владеењето на правото во 2024"), *International Press Institute (IPI)* (blog), 27 март 2024, <https://ipi.media/joint-statement-european-commission-2024-rule-of-law-report/>

17 "COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT North Macedonia 2023 Report" (European Commission, November 8, 2023) (РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА ПЕРСОНАЛОТ НА КОМИСИЈАТА Извештај за Северна Македонија за 2023" (Европска комисија, 8 ноември 2023)), https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/north-macedonia-report-2023_en.

Како би била оценета Република Северна Македонија доколку биде вклучена во следниот извештај за владеење на правото?

Вклучувањето на Северна Македонија во годишниот циклус за владеење на правото, заедно со трите други земји кандидатки, ќе ги стави во изедначена позиција со земјите членки на ЕУ, давајќи им чувство на припадност во ЕУ. Меѓутоа, оваа активност ги става и под лупа во однос на различните аспекти на владеењето на правото претставени во четирите столба што ги чекаат кога ќе станат земји членки. Оттука, би било интересно да се види како Северна Македонија ќе биде оценета за секој од столбовите преку анализа на наодите на ЕК во последниот извештај за земјата.¹⁸

» правосудниот систем

Столбот за правосудниот систем се фокусира на независноста, квалитетот и ефикасноста на правосудните системи во земјите членки на ЕУ. Овие критериуми обезбедуваат делотворна примена на правото на ЕУ и почитување на владеењето на правото, а на граѓаните им даваат можност да ги остварат своите права како што се пропишани со законот. Во моментот, правосудниот систем на Северна Македонија се смета дека е помеѓу „делумно“ и „умерено“ ниво на подготвеност. Истовремено, во изминатата година не е забележан напредок во областа на судството.¹⁹ Ваквата оценка дадена од ЕК е резултат на загрижувачките случувања во Судскиот совет во 2023 година,²⁰ како и на одложено то усвојување на новата Развојна секторска стратегија за правосудството (2024–2028).²¹ Други прашања поврзани со судството го вклучуваат негативното влијание на пензионирањето на судиите врз ефикасноста на судовите, доцнењето со унапредувањата за повисоките судови и недостатоците поврзани со Автоматизираниот *информатички систем за управување со судски предмети* (АКМИС) за распределба на предметите во судовите по случаен избор. Повеќето препораки дадени од ЕК сè уште не се имплементирани, од кои најважна е да се ревидира законската рамка и целокупното функционирање на Судскиот совет за да се зајакне неговата транспарентност и независност, и да се подобри спроведувањето на стратегиите за човечки ресурси во судовите и обвинителствата.

18 “COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT North Macedonia 2023 Report” (European Commission, November 8, 2023) (РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА ПЕРСОНАЛОТ НА КОМИСИЈАТА Извештај за Северна Македонија за 2023“ (Европска комисија, 8 ноември 2023)), https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/north-macedonia-report-2023_en

19 “COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT North Macedonia 2023 Report” (РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА ПЕРСОНАЛОТ НА КОМИСИЈАТА Извештај за Северна Македонија за 2023“)

20 Ангела Делевска и Беба Жагар, „Извештај во сенка за Поглавје 23 за периодот октомври 2022 – септември 2023 година“ (Институт за европска политика (ЕПИ) – Скопје, декември 2023), izvestaj-vo-senka-2023.pdf (epi.org.mk)

21 „Развојна секторска стратегија за правосудството (2024–2028)“ (Министерство за правда, декември 2023), <https://www.pravda.gov.mk/Upload/Documents/%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%BB%D0%BE%D0%B3%20%D0%A0%D0%B0%D0%B7%D0%B2%D0%BE%D1%98%D0%BD%D0%B0%20%D0%A1%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%BE%D1%80%D1%81%D0%BA%D0%B0%20%D0%A1%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%98%D0%B0%20%D0%B7%D0%B0%20%D0%9F%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%83%D0%B4%D1%81-%D1%82%D0%B2%D0%BE%202024%20-%202027.pdf>

» антикорупциската рамката

Столбот посветен на антикорупциската рамката анализира дали националните политики за спречување корупција се делотворни и ги идентификува клучните области во кои е потребно земјите членки на ЕУ да преземат антикорупциски мерки. Доколку таквите мерки се делотворни и ја подобрат транспарентноста и интегритетот на државните институции, тоа би резултирало со зголемена доверба на граѓаните во јавните органи. Оценката на ЕК за борбата против корупцијата во Северна Македонија е идентична со оценката за претходно споменатиот столб - земјата е меѓу „делумно“ и „умерено“ ниво на подготвеност и не е забележан напредок во изминатата година.²² Ваквата оценка е резултат на одложувањата и враќањето на повторно судење на кривични постапки и застарувањето на предмети за корупција на високо ниво поради најновите измени на Кривичниот законик.²³ Овие измени, исто така, ги намалија максималните законски казни за конкретни кривични дела поврзани со корупција и ги попречија јавните обвинителства во нивните истраги и гонење на таквите дела. Претходниот состав на Државната комисија за спречување на корупцијата беше оценет како проактивен поради тоа што даваа насоки на јавните институции за политиките за спречување на корупцијата. Но, во февруари годинава нов состав го започна својот мандат,²⁴ и останува да се види како ќе се однесува. Препораките на ЕК сè уште не се целосно адресирани. Земјата особено треба да се фокусира на подобрување на спроведувањето на Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021–2025,²⁵ имајќи предвид дека само 13% од активностите планирани за 2023 година се целосно спроведени, 33% се во процес на имплементација, а 54% воопшто не се спроведени.²⁶

» плурализмот и слободата на медиумите

Третиот столб, насловен плурализмот и слободата на медиумите, се фокусира на независноста на регулаторните органи на медиумите, транспарентноста на сопственоста на медиумите и државното рекламирање во медиумите, слободата на медиумите и безбедноста на новинарите, коишто придонесуваат во едно демократско општество, како и пристапот до информации за граѓаните. Во областа на слободата на изразување, Северна Македонија е меѓу „делумно“ и „умерено“ ниво

22 „COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT North Macedonia 2023 Report“ (РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА ПЕРСОНАЛОТ НА КОМИСИЈАТА Извештај за Северна Македонија за 2023“)

23 „Закон за изменување и дополнување на Кривичниот законик“, Службен весник на Република Северна Македонија, бр. 188/2023 § (без датум).

24 „Започна мандатот на новиот состав на државната комисија за спречување на корупцијата,“ *Официјална веб страница на Државната комисија за спречување на корупцијата (блог)*, 8 февруари 2024, <https://bit.ly/43RYxkQ>.

25 „Национална стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси (2021-2025) со акциски план за спроведување“, декември 2020, <https://dsk.mk/wp-content/uploads/2021/01/Nacionalna-strategija-DKSK-KONECNA.pdf>.

26 Државната комисија за спречување на корупцијата, „Годишен извештај за спроведување на националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025 за период 01.01.2023 година до 31.12.2023 година“, февруари 2024, <https://bit.ly/4dYUkH9>

на подготвеност, и во изминатава година има постигнато само ограничен напредок.²⁷ Имаше одредени позитивни случувања, како што се измените на Кривичниот законик²⁸ и донесувањето на Законот за граѓанска одговорност за навреда и клевета, со што се подигна нивото на законска заштита на новинарите. Сепак, забележани се напади и закани врз новинари,²⁹ а независноста на медиумите треба дополнително да се штити. Исто така, земјата треба да продолжи со спроведувањето на препораките на ЕК за усогласување на правната рамка што ги регулира медиумите со правото на ЕУ, да ги финализира именувањата за програмскиот совет на јавниот радиодифузен сервис и за советот на ААВМУ, како и да продолжи навремено да се справува со сите закани и акти на насилство врз новинари.

» институционални прашања поврзани со спрегите и кочниците

Четвртиот столб се осврнува на системот на институционални спреги и кочници во земјите членки на ЕУ, кој го чува владеењето на правото кога функционира на ефикасен начин. Релевантни теми за овој сегмент се квалитетот и инклузивноста на националниот законодавен процес, улогата на Уставните судови и независните органи како што се Народниот правобранител, телата за еднаквост и националните институции за човекови права, како и улогата на ГО во заштитата на владеењето на правото. Иако Извештајот за Северна Македонија за 2023 година не вклучува таков конкретен сегмент, ЕК оцени различни аспекти на оваа тема. Законодавниот процес бара поефикасно планирање и координација меѓу владејачката коалиција и опозициските партии. Дополнително, беше забележана несоодветна употреба на европското знаменце, што доведе до препорака од ЕК да се користи доследно и за закони кои првенствено имаат за цел усогласување на националното право со правото на ЕУ.³⁰

Забележаниот недостаток на консензус за важните назначувања беше отстранет по објавувањето на Извештајот за земјата за 2023 година. Исто така, се комплетираше составот на Уставниот суд³¹ и беа предложени за избор тројца нови членови за Комисијата за спречување и заштита од дискриминација (КСЗД).³² Меморандумот

27 “COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT North Macedonia 2023 Report” (РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА ПЕРСОНАЛОТ НА КОМИСИЈАТА Извештај за Северна Македонија за 2023“)

28 „Закон за изменување и дополнување на Кривичниот законик“, Службен весник на Република Северна Македонија, бр. 36/2023 § (без датум)

29 „ЗНМ објави публикација во која се рефлектираат тенденциите на напади врз новинари и медиумски работници во последните пет години“, *znm.org.mk*, 3 јуни 2022, <https://bit.ly/4alznqO>.

30 “COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT North Macedonia 2023 Report” (РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА ПЕРСОНАЛОТ НА КОМИСИЈАТА Извештај за Северна Македонија за 2023“)

31 „Ана Павловска-Данева избрана за уставен судија- комплетиран е составот на Уставниот суд“, *Телма*, 8 февруари 2024, <https://telma.com.mk/2024/02/08/ana-pavlovska-daneva-izbrana-za-ustaven-sudija-kompletiran-e-sostav-ot-na-ustavniot-sud/>.

32 „Комисијата за именувања и избори ја утврди предлог листата за членови на КСЗД и членови на други комисии“, *24info.mk*, 21 декември 2023, <https://bit.ly/3O995pc>.

за разбирање потпишан од канцеларијата на Народниот правобранител и КСЗД е забележан како позитивен чекор во борбата против дискриминацијата, при што Народниот правобранител и понатаму е централниот орган задолжен за унапредување и остварување на човековите права. Во исто време, КСЗП продолжува да биде проактивна и покрај недостатокот на финансиски и човечки ресурси.

Конечно, ЕК утврди дека граѓанските организации во земјата и понатаму работат во поволна средина, иако е неопходно Владата да ја зголеми нивната вклученост во процесите на одлучување, а Советот за соработка меѓу Владата и граѓанското општество повторно да почне со работа.



Заклучок

Поминаа речиси четири години од објавувањето на првиот извештај за владеење на правото. Секако, многучувања низ овие години поттикнаа измени во методологијата, а новите елементи што беа додадени го покажуваат ентузијазмот на ЕК да ја усоврши оваа алатка и да постигне опипливи резултати со неа. Сепак, сè уште е работа во тек и останува да се процени дали најновото додавање на земјите кандидатки во извештаите ќе доведе до подобрување на владеењето на правото пред нивното пристапување. Конечно, бидејќи извештајот за владеење на правото го воведе претходниот состав на ЕК во европскиот пакет на алатки за владеење на правото, ќе биде интересно да се види дали новиот состав ќе го „изостри“ или ќе го третира како само уште една алатка во пакетот.

Има напредок, но не е доволен: Директивата на ЕУ за борба против насилството врз жените и семејното насилство

Цветанка Александроска Миладинова,
Истражувачка во Институтот за европска политика – Скопје

На почетокот на месец мај беше усвоена Директивата на ЕУ за борба против насилството врз жените и семејното насилство. Таа претставува важен чекор напред во справувањето со сеprisутното прашање за родово-заснованото насилство во рамките на Европската Унија. Овој документ ги разгледува клучните аспекти на оваа Директива, контекстот што ја опкружува, нејзината важност и нејзините недостатоци.

Вовед

Родот ги преминува границите на бинарните категории, а насилството врз поединци кои не се во склад со традиционалните родови норми се смета за родово-засновано насилство. Меѓутоа, „родово-заснованото насилство“ и „насилството врз жените“ често се користат наизменично, бидејќи насилството врз жените обично е вкоренето во родово-заснованите причини и ги погаѓа жените несразмерно.³³ Конвенцијата на Советот на Европа за спречување и борба против насилството врз жените и семејното насилство (Истанбулската конвенција) е најсеопфатната меѓународна алатка во оваа сфера, која обезбедува рамка за државите потписнички да го спречат насилството, да ги заштитат жртвите и да ги гонат сторителите на родово-засновано насилство.³⁴ Таа го дефинира насилството врз жените како „сите акти на родово-засновано насилство кои резултираат или е веројатно дека ќе резултираат со физичка, сексуална, психолошка или економска штета или страдање кај жените, вклучително и закани со такви дела, принуда или своеволно лишување од слобода, без разлика дали тоа се случува во јавниот или во приватниот живот“; а семејно насилство како „сите акти на физичко, сексуално, психичко или економско насилство што се случуваат во рамките на семејството или семејната единица или помеѓу поранешни или актуелни сопружници или партнери, без разлика дали сторителот го дели или делел истото живеалиште со жртвата“.³⁵

Насилството врз жените и семејното насилство сè уште претставува актуелен и широко распространет проблем ширум Европската Унија (ЕУ), чии жртви се милиони жени и девојки секоја година. Различните облици на такво насилство често имаат разорни и долготрајни последици по жртвите. Иако некои законски регулативи на ЕУ се занимаваат со некои поврзани прашања, се јави потреба од сеопфатен правен инструмент за справување со повеќеслојната природа на родово-заснованото насилство.³⁶ Неодамнешното усвојување на Директивата на ЕУ за борба против насилството врз жените и семејното насилство³⁷ претставува клучен чекор напред во решавањето на овие проблеми коишто не можат да чекаат.

33 'What Is Gender-Based Violence?', Gender Matters - Council of Europe, n.d., („Што е родово-засновано насилство?") <https://www.coe.int/en/web/gender-matters/what-is-gender-based-violence>

34 „Конвенција на Советот на Европа за спречување и борба против насилството врз жените и семејното насилство“ ('Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence') (Совет на Европа, 11 мај 2011), <https://rm.coe.int/168008482e>.

35 Конвенција на Советот на Европа за спречување и борба против насилството врз жените и семејното насилство“, 3.

36 Marta Picchi, 'Violence against Women and Domestic Violence: The European Commission's Directive Proposal' („Насилството врз жените и семејното насилство: Предлог директива на Европската комисија"), *Athens Journal of Law* 8, no. 4 (October 2022): 395–408

37 'EU Adopts First Law Tackling Violence against Women' („ЕУ го усвојува првиот закон што се занимава со насилството врз жените"), *DW*, 7 мај 2024, <https://www.dw.com/en/eu-adopts-first-law-tackling-violence-against-women/a-69018272>.

Потребата од законска регулатива на ниво на целата ЕУ за борба против насилството врз жените и семејното насилство

Веќе низа години е очигледно дека има потреба од итно усвојување на законска регулатива на ниво на ЕУ за справување со насилството врз жените и семејното насилство. Бројни студии и истражувања во изминатава деценија ја истакнуваат сеприсутната природа на ова прашање. На пример, едно истражување на ниво на ЕУ, спроведено од Агенцијата за темелните права на Европската Унија, откри дека секоја трета жена во ЕУ била изложена на физичко или сексуално насилство.³⁸ Дополнително, последователно истражување на Евростат покажа дека повеќе од девет од десет жртви на силување и повеќе од осум од десет жртви на сексуален напад се жени.³⁹ Пандемијата со КОВИД-19 дополнително ја нагласи сериозноста на проблемот. За време на карантините, имаше алармантни пикови на пријави за семејно насилство, со што грубо бевме потсетени дека жените честопати се соочуваат со најголема опасност од лица во своите домови.⁴⁰

Покрај постојаното физичко насилство со кое се соочуваат жените, постои зголемена загриженост и поради кибер-вознемирувањето насочено кон жените и девојчињата. Иако кибер-насилството може да се смета за помалку значајно, последиците од него се далекусежно.⁴¹ Како што дигиталните и офлајн просторите стануваат се повеќе меѓусебно поврзани, кибер-насилството често пати претходи или го засилува насилството и виктимизацијата во физичкиот свет. Онлајн платформите станаа плодна почва за огромен број случаи на насилно однесување, вклучително и онлајн сексуално вознемирување, сексуална злоупотреба преку слики (попозната како „одмаздничко порно“), креирање и ширење на длабоки фејкови, различни облици на онлајн демнење, пропагирање на психолошко насилство, како што е сексистичкиот говор на омраза на интернет, поттикнување насилство на интернет врз основа на пол и род, и сл.⁴²

38 'Questions and Answers: The Commission's Proposal for New EU-Wide Rules to Stop Violence against Women and Domestic Violence' („Прашања и одговори: Предлог на Комисијата за нови правила на ниво на ЕУ за спречување на насилството врз жените и семејното насилство“), Европска комисија, 8 март 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_22_1534.

39 'Violent Sexual Crimes Recorded in the EU' („Насилни сексуални кривични дела евидентирани во ЕУ“), Eurostat, 23 ноември 2017, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/EDN-20171123-1>.

40 'The Covid-19 Pandemic and Intimate Partner Violence against Women in the EU' (European Institute for Gender Equality, 2021) („Пандемијата со Ковид 19 и насилството врз жените од интимниот партнер во ЕУ“), https://eige.europa.eu/publications-resources/publications/covid-19-pandemic-and-intimate-partner-violence-against-women-eu?language_content_entity=en.

41 'Combating Cyber Violence against Women and Girls' (European Institute for Gender Equality, 2022) („Борба против кибер-насилството врз жените и девојчињата“), https://eige.europa.eu/publications-resources/publications/combating-cyber-violence-against-women-and-girls?language_content_entity=en

42 Adriane van der Wilk, 'Protecting Women and Girls from Violence in the Digital Age: The Relevance of the Istanbul Convention and the Budapest Convention on Cybercrime in Addressing Online and Technology-Facilitated Violence against Women' („Заштита на жените и девојчињата од насилство во дигиталната ера: релевантноста на Истанбулската конвенција и Конвенцијата од Будимпешта за компјутерски криминал во справувањето со насилството врз жените на интернет и со користење на технологија“) (Совет на Европа, декември 2021), <https://rm.coe.int/the-relevance-of-the-ic-and-the-budapest-convention-on-cybercrime-in-a/1680a5eba3>.

Оттука, појавата на нови начини за сторителите да ги таргетираат и вознемируваат жените наметна итна потреба да се ажурираат законските рамки заради справување со овие нетрадиционални облици на насилството кои се јавуваат.

Потребата од пропис на ЕУ произлегува од потребата за конзистентност и усогласување меѓу земјите членки во справувањето со насилството врз жените и семејното насилство. Иако поединечни земји членки се обидоа да се борат со овие проблеми со помош на законодавството, различните степени до кои тоа се прави резултираа со разлики во правните рамки и заштитата.⁴³ Оваа недоследност креира средина на правна несигурност за жртвите во рамките на ЕУ. Со усвојување сеопфатно законодавство на ниво на ЕУ, може да се обезбеди заедничка појдовна точка на права и заштита за сите жртви, без оглед на нивната локација во ЕУ.⁴⁴ Важно е дека насилството врз жените и семејното насилство често ги надминуваат националните граници, при што сторителите и жртвите се движат слободно во рамките на ЕУ. Затоа, законодавството на ЕУ станува незаменливо за делотворно справување со прекуграничната природа на овие кривични дела и за обезбедува унифициран пристап во борбата против нив.⁴⁵

43 'Questions and Answers: The Commission's Proposal for New EU-Wide Rules to Stop Violence against Women and Domestic Violence' („Прашања и одговори: Предлог на Комисијата за нови правила на ниво на ЕУ за спречување на насилството врз жените и семејното насилство“).

44 Исто.

45 Европска комисија, „Предлог ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПСКИОТ ПАРЛАМЕНТ И НА СОВЕТОТ за борба против насилството врз жените и семејното насилство“ (EUR-Lex, 8 February 2022), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0105>.

Надградување врз постојните рамки: Истанбулската конвенција и други директиви на ЕУ

Истанбулската конвенција на Советот на Европа служи како камен-темелник во меѓународните напори за борба против родово-заснованото насилство. Конвенцијата, којашто е усвоена е во 2011 година и стапи на сила во 2014 година, ги обврзува државите потписнички да спроведат мерки за спречување насилство, заштита на жртвите и гонење на сторителите. Исто така, вклучува одредби за следење и поддршка на овие напори преку сеопфатно собирање податоци.⁴⁶ Иако ЕУ ја потпиша Конвенцијата во 2017 година, процесот на ратификација беше во застој неколку години поради правни нејаснотии во врска на надлежностите и недостатокот на консензус меѓу земјите членки. Процесот на ратификација конечно беше завршен во 2023 година, со тоа што Конвенцијата стапи на сила во ЕУ на 1 октомври 2023 година.⁴⁷ И покрај тоа, неколку земји членки на ЕУ сè уште ја немаат ратификувано Конвенцијата (Бугарија, Чешка, Унгарија, Латвија, Литванија и Словачка).⁴⁸ Меѓутоа, ратификацијата од страна на ЕУ не значи дека преостанатите земји членки нема потреба да ја ратификуваат и самите,⁴⁹ бидејќи ограничените надлежности на ЕУ значат дека нејзината ратификација сама по себе не може да обезбеди целосна и ефективна имплементација на одредбите од Конвенцијата во сите области во правото и политиките што се релевантни за насилството врз жените.

Веќе постои одредена законска регулатива во ЕУ што придонесува за справување со родово-заснованото насилство, вклучително и директиви за правата на жртвите, сексуалната злоупотреба на деца, трговијата со луѓе и политиката за азил.⁵⁰ Овие рамки обезбедуваат важна заштита и поддршка за жртвите, но нема сеопфатно

46 'EU Accession to the Istanbul Convention' („Пристапување на ЕУ кон Истанбулската конвенција“), EUR-Lex, 12 октомври 2023, <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/eu-accession-to-the-istanbul-convention.html>.

47 'EU Accession to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women ('Istanbul Convention')' („Пристапување на ЕУ кон Конвенција на Советот на Европа за спречување и борба против насилството врз жените и семејното насилство (Истанбулската конвенција)), Европски парламент, 20 април 2024, <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-new-push-for-european-democracy/file-eu-accession-to-the-istanbul-convention>.

48 Исто.

49 'Combating Violence against Women: MEPs Back EU Accession to Istanbul Convention' („Борба против насилството врз жените: пратениците од ЕП го поддржуваат пристапување на ЕУ кон Истанбулската конвенција“), Европски парламент, 10 мај 2023, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20230505IPR85009/combating-violence-against-women-meps-back-eu-accession-to-istanbul-convention>.

50 Директивата 2012/29/EU на Европскиот парламент и на Советот од 25 октомври 2012 за утврдување на минимум стандарди за правата, поддршката и заштитата на жртвите на кривични дела; Директивата 2011/36/EU на Европскиот парламент и на Советот од 5 април 2011 за спречување и борба против трговија со луѓе и заштита на нејзините жртви; Директивата 2011/93/EU на Европскиот парламент и на Советот од 13 декември 2011 за борба против сексуална злоупотреба и сексуална експлоатација на деца и против детска порнографија; Директивата 2011/95/EU на Европскиот парламент и на Советот од 13 декември 2011 за стандардите за квалификација на државјани на трети земји или лица без државјанство како корисници на меѓународна заштита, за унифициран статус на бегалците или за лицата коишто имаат право на супсидијарна заштита, како и за содржината на доделената заштита; и др.

законодавство кое ги опфаќа сите аспекти на проблемот.⁵¹ Во март 2022 година, Европската комисија поднесе предлог за посеопфатна директива за справување со насилството врз жените и семејното насилство, што беше назначено како приоритет во работната програма на Комисијата за 2023 година.⁵² Предлогот имаше за цел да ги постигне целите на Истанбулската конвенција во рамките на ЕУ со дополнување и зголемување на делотворноста на постојните инструменти, бидејќи беше утврдено дека на земјите членки им е неопходно дополнително делување од страна на ЕУ, без оглед на тоа дали ја ратификувале Истанбулската конвенција или не. Клучните области за дејствување вклучуваа криминализирање на облиците на насилство кои несразмерно ги погодуваат жените и се недоволно опфатени на национално ниво, зајакнување на пристапот на жртвите до правда и заштита, обезбедување поддршка што е прилагодена на нивните потреби, спречување на насилство и подобрување на координацијата и собирањето податоци на национално и на ниво на ЕУ.⁵³

Главната цел на предлогот беше да се обезбеди еднаков третман на жртвите на насилство врз жените и семејно насилство во цела ЕУ преку воспоставување минимални правила за правата на жртвите, правила за дефинирањето на конкретни дела и казни за делата.⁵⁴ Делата за кои беше предложена усогласена криминализација ги вклучуваат силувањето (дефинирано како чин на пенетрација без согласност, нагласувајќи го значењето на давањето согласност согласно Истанбулската конвенција), осакатувањето на женски гениталии, кибер-демнењето, кибер-вознемирувањето, споделувањето на интимни слики без согласност и кибер-поттикнувањето на насилство или омраза засновани на род.⁵⁵ Имено, Истанбулската конвенција не се однесува конкретно на дигиталната област, па предлогот, меѓу другото, имаше за цел да ја пополни таа празнина. Дополнително, предлогот имаше за цел да воведи измени во Директивата за сексуална злоупотреба на деца,⁵⁶ признавајќи го силувањето како дополнителна отежнувачка околност и нагласувајќи го отсуството на согласност за деца над возраста кога можат да дадат согласност за сексуални односи.⁵⁷

51 Picchi, 'Violence against Women and Domestic Violence: The European Commission's Directive Proposal' („Насилството врз жените и семејното насилство: Предлог директива на Европската комисија“), 398.

52 'Legislative Proposal on combating violence against women and domestic violence' („Предлог закон за борба против насилството врз жените и семејното насилство“), Европски парламент, 20 март 2024, <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-new-push-for-european-democracy/file-legislative-proposal-on-gender-based-violence>

53 Европска комисија, „Предлог ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПСКИОТ ПАРЛАМЕНТ И НА СОВЕТОТ за борба против насилството врз жените и семејното насилство“

54 Исто.

55 Исто.

56 Директивата 2011/93/EU на Европскиот парламент и на Советот од 13 декември 2011 за борба против сексуална злоупотреба и сексуална експлоатација на деца и против детска порнографија.

57 'Questions and Answers: The Commission's Proposal for New EU-Wide Rules to Stop Violence against Women and Domestic Violence' („Прашања и одговори: Предлог на Комисијата за нови правила на ниво на ЕУ за спречување на насилството врз жените и семејното насилство“)

Напредокот и преостанатите прашања: оценка на новата Директива на ЕУ

По опсежни преговори и надминување на различни правни и политички пречки, вклучително и првичниот отпор од некои земји членки во однос на конкретни одредби, Директивата беше финализирана на почетокот на 2024 година.⁵⁸ Директивата ги опфаќа следниве кривични дела: осакатување на женски гениталии, присилен брак, споделување на интимен или манипулиран материјал без согласност, кибер-демпнење, кибер-вознемирување и кибер-поттикнување насилство или омраза.⁵⁹ За овие дела се пропишани и казни, кои се движат од максимална казна затвор од најмалку една година за дела како што се кибер-вознемирување и споделување интимен материјал без согласност до максимална казна затвор од најмалку пет години за осакатување на женски гениталии.⁶⁰ Исто така, Директивата им наложува на земјите членки да организираат широки специјализирани услуги за поддршка за жртвите, вклучувајќи телефони за помош, засолништа и кризни центри за жртви на силување.⁶¹ Дополнително, бара од земјите членки да спроведат мерки за спречување на насилството и да ги подобрат механизмите за пријавување за да се справат со проблемот на недоволно пријавување, вклучително и обезбедување можности за пријавување преку Интернет, особено за дела како што се споделување на интимен или манипулиран материјал без согласност и кибер-поттикнување на насилство и омраза.⁶² Усвојувањето на Директивата претставува клучен чекор за да се овозможи жените ширум ЕУ да добиваат еднаква заштита и поддршка, усогласувајќи го правото на ЕУ со меѓународните стандарди како што е Истанбулската конвенција.⁶³

Сепак, и покрај вклучувањето на силни превентивни мерки кои се однесуваат на согласноста во сексуалните односи, Директивата не опфаќа два клучни аспекти. Прво, не се постигна договор за криминализирање на силувањето врз основа на отсуство на согласност на ниво на ЕУ,⁶⁴ како што првично беше предложено, што е клучен пропуст. Овој пропуст наиде на остри критики од граѓанското општество,

58 'Legislative Proposal on combating violence against women and domestic violence' („Предлог закон за борба против насилството врз жените и семејното насилство“)

59 'Directive of the European Parliament and of the Council on combating violence against women and domestic violence' („Директива на Европскиот парламент и на Советот за борба против насилството врз жените и семејното насилство“), 25 април 2024, 53–56, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-33-2024-INIT/en/pdf>.

60 'Directive of the European Parliament and of the Council on combating violence against women and domestic violence' („Директива на Европскиот парламент и на Советот за борба против насилството врз жените и семејното насилство“), 57–58.

61 'Directive of the European Parliament and of the Council on combating violence against women and domestic violence' („Директива на Европскиот парламент и на Советот за борба против насилството врз жените и семејното насилство“), 77.

62 'Directive of the European Parliament and of the Council on combating violence against women and domestic violence' („Директива на Европскиот парламент и на Советот за борба против насилството врз жените и семејното насилство“), 62.

63 'Commission Welcomes Political Agreement on New Rules to Combat Violence against Women and Domestic Violence' („Комисијата го поздравува политичкиот договор за новите правила за борба против насилството врз жените и семејното насилство“), Европска комисија, 6 февруари 2024, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_649.

64 'EU Fails to Agree on Legal Definition of Rape' („ЕУ не успеа да се договори за правната дефиниција на силувањето“), DW, 7 февруари 2024, <https://www.dw.com/en/eu-fails-to-agree-on-legal-definition-of-rape/a-68195256>.

кое, иако ги препознава позитивните аспекти, смета дека е неприфатливо што некои земји членки успеаја да ја попречат можноста да се усвои единствена дефиниција за силувањето заснована на согласност.⁶⁵ Другиот пропуст се однесува на заштитата на жените мигранти без документи. Иако Директивата препознава дека тоа што немаат документи ги одвраќа жените-мигранти да пријават вакви дела поради страв од депортација,⁶⁶ во неа недостасуваат одредби со кои се заштитуваат личните податоци на жените без документи да не бидат доставени до имиграциските органи.⁶⁷

Како заклучок, оваа Директива беше итно потребна за да се обезбеди сеопфатна рамка за спречување насилство, заштита на жртвите и гонење на сторителите во рамките на ЕУ. Од таа причина, нејзиното усвојување обележа значајна пресвртница. Директивата претставува напредок во обезбедувањето повисоки минимум стандарди и решавање на пропустите, особено преку криминализирање на делата извршени на интернет. Сепак, нејзините недостатоци не можат да се занемарат. Неуспехот да се криминализира силувањето врз основа на отсуство на согласност на ниво на ЕУ предизвикува длабока загриженост, бидејќи, без унифицирана дефиниција за силувањето, ризикот дека некои случаи на сексуално насилство може да останат непознати и истите да не се гонат останува многу висок.

Оттука, пропустот на Директивата во заштитата на личните податоци на жените мигранти без документи не само што остава незаштитена ранлива популација, туку и ја поткопува главната цел на Директивата да обезбеди еднаква заштита и поддршка за сите жртви на родово-засновано насилство. Важно е да се препознае дека Директивата ги утврдува минимумот стандарди за борба против насилството врз жените и семејното насилство во рамките ЕУ. Оттука, иако овие стандарди обезбедуваат клучна основа за постапување, земјите членки имаат автономија и одговорност да отидат подалеку од овие минимум барања со цел да обезбедат подобра заштита и поддршка на жртвите во рамките на своите јурисдикции. На пример, и покрај неуспехот на Директивата да го криминализира силувањето со дефиниција базирана на согласност на ниво на ЕУ, земјите членки кои сè уште не го сториле тоа, можат да преземат проактивни чекори за усвојување закони засновани на согласност во своите национални правни системи. Со усогласување на нивното законодавство со меѓународните најдобри практики, тие можат да ја зајакнат правната заштита за лицата што преживеале сексуално насилство и да испратат

65 'Joint Civil Society Reaction to the Adoption of the EU Directive on combating violence against women and domestic violence' („Заедничка реакција на граѓанското општество по повод усвојувањето на Директивата на ЕУ за борба против насилството врз жените и семејното насилство“) , *ILGA Europe*, 7 мај 2024, <https://www.ilga-europe.org/news/joint-civil-society-reaction-to-the-adoption-of-the-eu-directive-on-combating-violence-against-women-and-domestic-violence/>.

66 'Directive of the European Parliament and of the Council on combating violence against women and domestic violence' („Директива на Европскиот парламент и на Советот за борба против насилството врз жените и семејното насилство“), 23.

67 'Joint Civil Society Reaction to the Adoption of the EU Directive on combating violence against women and domestic violence' („Заедничка реакција на граѓанското општество по повод усвојувањето на Директивата на ЕУ за борба против насилството врз жените и семејното насилство“).

јасна порака дека силувањето и сексуалниот напад нема да се толерираат под никакви околности. Повратните информации од граѓанското општество и понатаму нагласуваат дека будност и застапување се од суштинска важност за да се осигура дека законските мерки соодветно се справуваат со комплексноста на родово-заснованото насилство. На патот напред, понатамошниот дијалог помеѓу креаторите на политиките, организациите на граѓанското општество и засегнатите заедници игра сè посуштинска улога во подобрувањето и зајакнувањето на Директивата со цел подобро да се погрижи за сите оние кои се засегнати од проблемот. Дополнително, континуираните напори за подигање на свеста, промовирањето на едукација за согласноста и здравите односи, како и нудењето на сеопфатна поддршка за жртвите остануваат темелни столбови на колективниот пристап во борбата против родово-заснованото насилство.

Судско управување: Дали постои модел што ќе им одговара на сите?

Беба Жагар,

Истражувачка во Институтот за европска политика – Скопје

Вовед

Судската независност е еден од клучните елементи на владеењето на правото и е една од основните темелни вредности на кои се заснова Европската унија (ЕУ). Имајќи ја предвид поделбата на власта и системот на спреги и кочници, судството дејствува како коректив на извршната власт и постапките на политичките партии што ја сочинуваат власта. Оттука, судовите треба да го заштитат владеењето на правото, а со тоа да придонесат кон демократското општество. Дополнително, судиите имаат обврска и одговорност да ги гарантираат и да обезбедат остварување на правата на граѓаните. Нивните права не можат да се остварат доколку судовите не работат независно и не се придржуваат до Уставот и законите. Моделот на судско управување има цел да обезбеди овие две функции на судската власт да се извршуваат правилно од страна на независни судии.

Во таа потрага по модел на судско управување што би обезбедил доволно заштитни мерки за независно судство, повеќето европски земји, вклучително и Република Северна Македонија, се свртеа кон судска самоуправа преку формирање на силен судски совет, кој беше промовиран од ЕУ. Иако овој модел можеби на хартија изгледа соодветен за остварување на целта, има многу примери на земји каде што не успеал да го постигне тоа. Ова резултираше со тоа што судството беше одвоено, но не и независно од другите гранки на власта, што доведе до состојба во која судството немаше сопственост на процесот на судско управување.⁶⁸ Затоа, европските земји имаат испитано и други модели на судско управување за да постигнат вистинска судска независност и да ја зголемат довербата на граѓаните во судскиот систем.

Овој краток документ за политики се сосредоточува на судското управување, кое има централна улога во функционирањето на демократиите. Исто така, ги разгледува различните модели на судско управување што постојат во земјите-членки на ЕУ, предизвиците со кои тие моментално се соочуваат и моделот што постои во Република Северна Македонија.

68 Denis Preshova, "Separate but Not Independent: The (In)Compatibility of the Judicial Culture with Judicial Self-Governance in North Macedonia" (Institute for Democracy "Societas Civilis" – Skopje, April 2022) [Одвоено, но не независно: (не)компатибилноста на судската култура со судската самоуправа во Република Северна Македонија], https://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2022/05/B5_Separate-but-not-Independent-The-In-Compatibility-of-the-Judicial-Culture-with-Judicial-Self-Governance-in-North-Macedonia.pdf, стр. 7.

Судско управување: дефиниции и модели

Судското управување може да се дефинира како збир на институции, правила и практики во една држава што ја организираат, овозможуваат и регулираат функцијата на судската власт за примена на правото во конкретни случаи.⁶⁹ Ова вклучува надзор на квалитетот на судскиот систем, распределба на предмети на судии, именување, унапредување и разрешување судии, изрекување дисциплински санкции против судии, како и распределба на ресурси и на судскиот буџет, меѓу другото.

Постојат неколку различни модели на судско управување што се идентификувани во ЕУ. Идентификувани се следниве три главни модели: модел на судски совет, модел на судска служба и модел на Министерство за правда.⁷⁰ Кога ќе ја погледнете картата на ЕУ, во моментов, најчест модел на судско управување е моделот на судски совет (инаку познат како моделот на јужноевропски совет), по кој следува моделот на судска служба (инаку познат како моделот на Северноевропски совет). Моделот на Министерството за правда е најмалку застапен.⁷¹ Сепак, постојат и други модели на судско управување покрај овие, а кои се идентификувани ширум светот. Тие вклучуваат модел во рамките на кој управен орган управува со судството, на пример директор на судовите,⁷² модел на Врховниот суд,⁷³ како и подецентрализирани модели каде што улогата на претседателите на судовите и главните судии е клучна во регулирањето и надзорот над судовите.⁷⁴ Сепак, класифицирањето на судското управување во конкретни модели е тешко, бидејќи многу земји во ЕУ и во светот имаат различни карактеристики, со што не е можно да се идентификува еден од гореспоменатите модели во тие земји. Таквите системи можат да се класифицираат или како *sui generis* или како хибридни модели.

Следната анализа ги опфаќа трите главни модели на судско управување идентификувани во ЕУ и нуди примери на земји-членки за секој модел за да ги илустрира предизвиците и недостатоците со кои се соочуваат.

69 Pablo Castillo-Ortiz, "The politics of implementation of the judicial council model in Europe" (European Political Science Review, 2019) (Политиката на спроведување на моделот на судски совет во Европа), <https://bit.ly/3QAkDI>, стр. 503.

70 Pablo Castillo-Ortiz, "Judicial governance and democracy in Europe" (SpringerBriefs in Law, 2023) (Судското управување и демократијата во Европа), https://doi.org/10.1007/978-3-031-20190-5_1, стр. 2.

71 Map of EU member states, with the parameter of judicial governance model applied. Judiciary Hub (Democracy Reporting International gGmbH) (Карта на земјите-членки на ЕУ, со параметар на применетиот модел на судско управување), Достапна на: <https://judiciaryhub.eu/map/>.

72 Yair Sagy, Guy Lurie, and Amnon Reichman, "A history of the administration of courts in Israel" (Journal of Israeli History, 2022) (Историја на управувањето со судовите во Израел), <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13531042.2023.2235784>, стр. 356.

73 Gloria Orrego Hoyos, "Judicial power and high courts in Latin America" (Hauser Global Law School Program, New York University School of Law, 2021) (Судската моќ и вишите судови во Латинска Америка), https://www.nyulawglobal.org/globalex/Judicial_Power_High_Courts_Latin_America.html.

74 Castillo-Ortiz, "Judicial governance and democracy in Europe" (Судското управување и демократијата во Европа), стр. 6.

» Модел на судски совет

Најчестиот модел на судско управување во ЕУ претпоставува формирање и функционирање на институција независна од другите гранки на власта – судски совет. Таквата институција има овластувања над судските кариери во однос на нивните назначувања и унапредувања, но може да изрече и дисциплински санкции за судии. Покрај тоа, тој е одговорен и за управувањето со судството. Тие овластувања опфаќаат одредени аспекти, како што се управување со компјутерскиот софтвер што го користи судството, примање претставки од граѓаните поврзани со правосудниот систем и управување со работата на судството.⁷⁵

Да претпоставиме дека судскиот совет ја извршува својата улога без да дозволи какво било мешање од други државни институции или функционери на политички партии. Во тој случај, тој може да се смета за најсеопфатен модел на судско управување, иако не без недостатоци. Генерално, судските совети се регулирани со националните уставни со цел да се зачува нивната независност и да се спречат честите промени на регулативата што ги уредува од страна на извршната и законодавната власт, доколку тоа е пропишано со закон. Меѓутоа, таквиот аранжман повлекува и ризик. Доколку се појави вистинска потреба за промена на составот или улогата на судскиот совет, многу е тешко да се постигне политички консензус потребен за измена на уставните одредби што го регулираат.

Чест проблем во врска со судските совети е нивната вистинска независност од другите гранки на власта. Во зависност од тоа кои институции ги назначуваат членовите на судскиот совет и дали тие имаат овластување да ги разрешат, советот може да биде под влијание на владата, парламентот или претседателот на државата. Затоа што има многу овластувања во рамките на судското управување, може да биде под притисок од влијателни членови на политичките партии кои имаат функција на која можат да усвојат одредени одлуки во врска со судските кариери.

Освен тоа, може да има судски корпоратизам, кој се јавува кога судиите во советот колективно носат одлуки, спречувајќи ги членовите на советот кои не се судии да ги изразат своите ставови. Ова внатрешно влијание се разликува од политизацијата, која е надворешен облик на влијание врз советот. Во двата случаи, целокупното функционирање на судството е загрозено, а демократските вредности на земјата можат да се влошат, како што се гледа во земјите што се предмет на анализа подолу.

Италијанскиот судски совет претставува еден од првите примери на овој модел.⁷⁶ Високиот судски совет брои триесет членови, од кои дваесет ги избираат од нивните колеги, додека десет ги избира Парламентот. Членовите на ова тело не можат да бидат разрешени, освен со дисциплинска постапка, а нема ни можност за итен реизбор. Високиот совет, согласно своите овластувања, е одговорен за

⁷⁵ Исто, стр. 3.

⁷⁶ Country profile: Italy. Judiciary Hub (Democracy Reporting International GmbH) (Профил на земја: Италија), достапен на: <https://judiciaryhub.eu/country/italy/>.

ангажирање, унапредување, преместување и дисциплинирање судии, избира и назначува претседатели на судови, усвојува правила за креирање распоред за работа и изготвува мислења за законската регулатива. Реформата на судството во Италија од 2022 година⁷⁷ се сосредоточува на сериозен проблем поврзан со политизацијата на Високиот совет. Од една страна, членовите на Советот избрани од Парламентот биле избирани по партиска припадност, а не според заслуги, со што се отворала вратата за ризик од политизација.⁷⁸ Од друга страна, постои загриженост за влијанието на професионалните здруженија на судии врз одлучувањето во Високиот совет. Имено, судиите претходно биле групирани според нивното членство во тие здруженија. Оттука, тие би можеле неформално да влијаат врз донесувањето одлуки преку координирано гласање во овие групи и тргување со гласови помеѓу различни групи, што на крајот води кон судски корпоратизам.⁷⁹ Овие трендови придонесоа за перцепцијата на италијанските граѓани дека судската независност е на ниско ниво.⁸⁰ Новите правила воведени во 2022 година го трансформираа составот и начинот на избор на Високиот совет, со цел да се намали влијанието на политичките партии и професионалните здруженија. Кандидатите за членови на Советот веќе не треба да собираат минимум дваесет и пет потписи од колеги од истата судска област. Оттука, тие немаат потреба да бидат поддржани од здружение на нивни колеги и не можат да бидат членови на политички партии за време на нивниот мандат. Сепак, оваа реформа е релативно скорешна, имплементирана за време на изборот на членови на Советот во септември 2022 година од редовите на судиите, избрани од нивните колеги и во јануари 2023 година за членови кои не се судии избрани од Парламентот.⁸¹ Сега, останува да се види дали ќе даде успешни резултати во однос на независноста на ова тело или ќе бидат потребни дополнителни напори.

Во Полска,⁸² Националниот судски совет на Полска е составен од дваесет и пет члена, од кои петнаесет судии, четворица пратеници, двајца сенатори, еден претставник на претседателот на Полска, првиот претседател на Врховниот суд, претседателот на Врховниот управен суд и министерот за правда. Ова тело има овластување да избира и да препорача кандидати за судски позиции и унапредувања, да врши професионално оценување на судиите, да прераспределува судии на други места, да

77 Francesco Palermo, "Judicial Reform in the Midst of Crisis," *Legal Tribune Online*, 02.08.2022 („Судската реформа сред криза“), <https://www.lto.de/recht/justiz/j/judicial-system-reform-italy-overlong-proceedings-judges-independence/>.

78 Simone Benvenuti and Davide Paris, "Judicial Self-Government in Italy: Merits, Limits and the Reality of an Export Model" (Cambridge University Press, 06.03.2019) (Судска самоуправа во Италија: заслуги, ограничувања и реалноста на моделот за извоз), <https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/6802EA8FD4B-CFF18FA18DC35B3D2361C/S2071832200023191a.pdf/judicial-self-government-in-italy-merits-limits-and-the-reality-of-an-export-model.pdf>, стр. 1657.

79 Simone Benvenuti, "The Politics of Judicial Accountability in Italy: Shifting the Balance" (Cambridge University Press, July 4, 2018), <https://bit.ly/3VY1aht>, стр. 383.

80 "2023 Rule of Law Report – Country chapter on the rule of law situation in Italy" (Европска комисија, 2023) („Извештај за владеење на правото за 2023 – поглавје посветено на состојбата со владеењето на правото во Италија“), https://commission.europa.eu/system/files/2023-07/29_1_52611_coun_chap_italy_en.pdf, стр. 3.

81 Исто, стр. 4.

82 Country profile: Poland. Judiciary Hub (Democracy Reporting International gGmbH) (Профил на земја: Полска), достапен на: <https://judiciaryhub.eu/country/poland/>.

усвојува етички правила и да ја надгледува нивната усогласеност, како и да коментира за законските предлози, вклучително и за буџетот и другите правни акти. Во 2018 година, мандатите на членовите на Советот беа укинати, а Парламентот воведо нов модел за именување судии во Советот.⁸³ Новите членови на Советот беа назначени од претходната владејачка коалиција во Парламентот и се смета дека ги застапуваат и ги бранат политичките интереси на партијата што ги поддржала наспроти независноста и интегритетот на судството.⁸⁴ Од 2018 година, постапките на Советот доведоа до прекршување на Европската конвенција за човекови права и правото на ЕУ, со што се придонесе за ранливост на судиите на надворешни притисоци и тоа влијаеше на нивната независност и непристрасност. Следствено, судиите се вклучија во различни активности за да се одбранат од политички притисок, формирајќи судски здруженија и иницирајќи случаи пред Европскиот суд за човекови права (ЕСЧП) и Судот на правдата на Европската унија (СПЕ) во врска со нивниот статус и некои пошироки прашања.⁸⁵

По парламентарните избори во 2023 година,⁸⁶ новата влада одлучи да се справи со кризата со владеењето на правото и да ја смени реформата на процесот за избор на членови во Советот.⁸⁷ Сепак, овој напор може да биде попречен од Уставниот суд, кој се смета за политизиран и без независност,⁸⁸ и од претседателот на Полска, кој е непријателски настроен кон реформите во судството и кој може да ги поништи промените што ги одобри.⁸⁹ Еден од првите чекори на оваа реформа беше објавувањето на необврзувачка резолуција од страна на Парламентот, која прогласи дека Националниот судски совет нема независност.⁹⁰ Последователно, се заокружи првата фаза од донесувањето закон со кој се враќа процедурата со која мнозинството членови на Националниот судски совет се избираат на тајни и непосредни избори од

83 Christian Davies, "Hostile takeover: How law and justice captured Poland's courts" (Freedom House, 2018) („Непријателско преземање: Како правото и правдата ги заробија полските судови“), <https://freedomhouse.org/report/analytical-brief/2018/hostile-takeover-how-law-and-justice-captured-polands-courts>, стр. 5.

84 Исто, стр. 6.

85 Claudia Matthes, "Judges as activists: How Polish judges mobilise to defend the rule of law" (East European Politics, 2022) („Судии како активисти: Како полските судии се мобилизираа во одбрана на владеењето на правото“), <https://doi.org/10.1080/21599165.2022.2092843>, стр. 473-477.

86 Piotr Maciej Kaczyński and Dariusz Dybka, "Liberal Poland is back: The impact on Europe of the 2023 Polish vote," Royal Institute Elcano (blog) („Се врати либералната Полска: влијанието на Европа врз полското гласање во 2023“), 13.02.2024, <https://www.realinstitutoelcano.org/en/analyses/liberal-poland-is-back-the-impact-on-europe-of-the-2023-polish-vote/>.

87 "Polish Government approves changes to remove political influence over Judicial Council," Notes from Poland („Полската влада ги одобрува измените за отстранување на политичкото влијание врз судскиот совет), 21.02.2024, <https://notes-frompoland.com/2024/02/21/polish-government-approves-changes-to-remove-political-influence-over-judicial-council/>.

88 Tomasz Tadeusz Konciewicz, "Why Europe must never forget about the Polish Constitutional Court: On the importance of European institutional memory" Verfassungsblog (blog) („Зошто Европа никогаш не смее да го заборави полскиот уставен суд: За важноста на европската институционална меморија“), 10.07. 2023, <https://verfassungsblog.de/why-europe-must-never-forget-about-the-polish-constitutional-court/>, стр. 19.

89 Rob Schmitz, "Poland's judiciary was a tool of its Government. New leaders are trying to undo that," National Public Radio (blog) (Полското судство беше алатка на Владата. Новите лидери се обидуваат да го коригираат тоа“), 26.02.2024, <https://www.npr.org/2024/02/26/1232834640/poland-courts-judicial-reform-donald-tusk>.

90 "Polish Parliament votes for court reform resolution," Reuters („Полскиот парламент гласаше за резолуција за реформи во судството“), 21.12.2023, <https://www.reuters.com/world/europe/polish-parliament-votes-court-reform-resolution-2023-12-21/>.

нивните колеги.⁹¹ Анализата на моделот на судски совет преку искуството на Полска покажува дека, иако судскиот совет е формиран како независно тело на хартија, реалноста не ја одразува таквата независност. Политичките партии можат да наметнат влијание врз судскиот совет преку назначување на свои членови, изложување судии на притисок, што може да доведе до субјективни пресуди и конечно влошување на состојбата со владеењето на правото.

Такво политичко влијание има и во бугарскиот Врховен судски совет.⁹² Претходно се состоеше од два колегиума: судски и обвинителски. Судскиот колегиум имаше четиринаесет члена: шест избрани од судии од сопствените редови, шест избрани од Парламентот и двајца членови по службена должност – претседателот на Врховниот касационен суд и претседателот на Врховниот управен суд. Групата држави против корупција на Советот на Европа (ГРЕКО) изрази загриженост во однос на процесот на назначување членови на Судскиот колегиум на Советот, предупредувајќи дека значителниот број членови именувани од парламентот⁹³ можат да го политизираат одлучувањето и да ја поткопаат независноста на Советот. Овие членови имаат тенденција да дејствуваат во согласност со владините преференции, поставувајќи го прашањето дали независноста на Советот постои само на хартија, додека, во практиката, таа е заробена од извршната власт.⁹⁴ Согласно оваа забелешка, Европската комисија (ЕК) препорача Бугарија да го смени составот на Советот за да вклучи повеќе судии избрани од нивните колеги. Првично, Владата ја информираше ЕК дека за таква промена ќе биде потребен уставен амандман, што не можеше лесно да се постигне во тогашниот политички контекст.⁹⁵ Меѓутоа, за да се поправи оваа ситуација, бугарскиот Парламент ги усвои уставните амандмани во декември 2023 година.⁹⁶ Овие амандмани предвидуваат поделба на Врховниот судски совет на два посебни субјекта, Врховниот обвинителски совет и Врховниот судски совет, кои треба самостојно да ги извршуваат своите овластувања. Врховниот судски совет ги задржа своите овластувања во врска со

91 “Polish Parliament Passes Bill to Reverse Previous Government’s Reform of Judicial Council,” Notes from Poland (blog), („Полскиот парламент го усвои нацрт-законот за да ја смени претходната владина реформа на Судскиот совет“) 13:04.2024, <https://notesfrompoland.com/2024/04/13/polish-parliament-passes-bill-to-reverse-previous-governments-reform-of-judicial-council/>.

92 Country profile: Bulgaria. Judiciary Hub (Democracy Reporting International gGmbH) (Профил на земја: Бугарија), достапен на: <https://judiciaryhub.eu/country/bulgaria/>.

93 “Fourth evaluation round: Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors, Second Compliance Report Bulgaria” (GRECO) („Четврти круг на евалуација: Спечување на корупцијата кај пратениците, судиите и обвинителите, втор извештај за усогласеност за Бугарија, 17.01.2020), <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/16809981f2>, стр. 4.

94 Radosveta Vassileva, “The Polish Judicial Council v the Bulgarian Judicial Council: Can you spot the difference?” Verfassungsblog (blog) („Полскиот судски совет наспроти бугарскиот судски совет: Дали можете да ја забележите разликата?“), 22.09.2018, <https://verfassungsblog.de/the-polish-judicial-council-v-the-bulgarian-judicial-council-can-you-spot-the-difference/>, стр. 2.

95 “2023 Rule of Law Report – Country chapter on the rule of law situation in Bulgaria” (Европска комисија, 2023) („Извештај за владеење на правото за 2023 – поглавје посветено на состојбата со владеењето на правото во Бугарија“), https://commission.europa.eu/system/files/2023-07/10_1_52568_coun_chap_bulgaria_en.pdf, стр. 8.

96 Iana Fremer, “Bulgaria: New constitutional amendments introduce judicial reform and abolish requirement for senior public officials to hold only Bulgarian citizenship,” Law Library of Congress („Бугарија: Новите уставни амандмани воведуваат судски реформи и го укинуваат условот високите јавни функционери да имаат само бугарско државјанство“), 31.01.2024, <https://bit.ly/4aQItCN>.

именување, унапредување, преместување и разрешување судии, а исто така е задолжен за периодично да ги потврдува судиите, да изрекува дисциплински казни, да решава организациски прашања во врска со судските активности, да го одобрува предлог-буџетот на судскиот систем и да го надгледува спроведувањето на буџетот. Наведените забелешки за именувањето на членовите на Судскиот совет се адресирани со уставните измени со кои се менува неговиот состав. Во Советот ќе има петнаесет члена, од кои осум ќе ги избираат директно судиите, пет члена ќе ги избира Парламентот, а двајцата членови по службена должност ќе останат исти. Останува да се види дали со овие измени навистина ќе се зголеми независноста на Врховниот судски совет на начин на којшто ќе може да ги врши своите овластувања во интерес на граѓаните и државата и да не се води од барањата на владејачките политички партии.

Друг интересен пример за моделот на судски совет е Словачка,⁹⁷ каде што оваа институција е критикувана за судски корпоратизам речиси две децении. Во моментот, таа се состои од осумнаесет членови, со девет судии избрани од нивните колеги. Преостанатите членови ги назначуваат претседателот на републиката, Владата и Националниот совет, со што се создава рамнотежа помеѓу судиите и несудиите во Советот. Оттука, треба да ја зголеми јавната контрола на судството и да ги спречи членовите од редовите на судиите да не ги надгласуваат своите колеги во Советот. Тој има задача да му предлага кандидати на претседателот на републиката кои ги исполнуваат критериумите да бидат именувани за судии, како и кандидати за претседател и заменик-претседател на Врховниот суд и Врховниот управен суд, да одлучува за распоредување и трансфер на судии, да предлага кандидати за судии кои треба да ја претставуваат републиката во меѓународните правосудни тела за владата, да даваат коментари за предлог-буџетот на судовите, да објавуваат начела на судската етика во соработка со органите на судската самоуправа, да учествуваат во управувањето и администрирањето на судовите, да усвојуваат мерки за зајакнување на довербата на јавноста во судството и сл.

Пред формирањето на Судскиот совет, извршната власт ги имаше надлежностите поврзани со судиската кариера. Оттука, постоеше голема надежда со својата работа оваа институција ќе ги растовари судиите од надворешни влијанија и политизирање. Меѓутоа, оваа интервенција што некогаш се чинеше дека ќе биде решение за тој проблем, отиде во сосема друга насока од очекуваната. Тоа придонесе за подемот на судските елити и ја намали демократската одговорност.⁹⁸ Пред уставните измени во 2020 година,⁹⁹ немало прописи со кои се регулирала рамнотежата меѓу судиите и несудиите во Советот. Ова доведе до доминација на судиите: првично, во првиот

97 Country profile: Slovakia. Judiciary Hub (Democracy Reporting International GmbH) (Профил на земја: Словачка), достапен на: <https://judiciaryhub.eu/country/slovakia/>.

98 Samuel Spáč, Katarína Šipulová, and Marína Urbániková, "Capturing the Judiciary from Inside: The Story of Judicial Self-Governance in Slovakia" (Cambridge University Press, 06.03.2019) („Заробување на судството однатре: приказна за судската самоуправа во Словачка“), <https://bit.ly/3zluall>, стр. 1741.

99 Peter Čuroš, "Panopticon of the Slovak Judiciary – Continuity of Power Centers and Mental Dependence" (Cambridge University Press, 27.10.2021) („Паноптикон на словачкото правосудство – континуитет на центрите на моќ и ментална зависност“), <https://bit.ly/3zK47dX>, стр. 1278-1279.

мандат тие сочинуваа две третини од сите членови, по што бројката порасна на 16 членови во вториот мандат.¹⁰⁰ Следствено, членовите од редовите на судиите имаа мнозинство гласови во Советот, што доведе до носење одлуки врз основа на нивните интереси, а не квалитетни и непристрасни одлуки во интерес на целото судство и конечно на граѓаните на Словачка. И покрај тоа што ова прашање беше опфатено со уставните амандмани, сè уште има некои работи што загрижуваат, а кои беа нагласени од ЕК. Имено, условите за разрешување на членовите на Советот кои не се судии сè уште не се регулирани со закон, што креира амбиент во кој тие би можеле предвреме и произволно да бидат сменети од функцијата. ЕК даде препорака, која беше повторена во 2023 година, дека членовите на Судскиот совет треба да подлежат на доволно гаранции за независност во однос на нивното разрешување, имајќи ги предвид европските стандарди за независност на судските совети.¹⁰¹ Сепак, Словачка сè уште ги нема усвоено овие законски измени, тврдејќи дека отсуството на такви регулативи не се злоупотребува во практиката. Дополнително, обезбедувањето на уставното мнозинство потребно за усвојување на таквите амандмани се чини невозможно во актуелниот политички контекст.¹⁰²

» Модел на судска служба

Додека моделот на судска служба подразбира посебна институција што управува со судството како кај моделот на судскиот совет, главната разлика помеѓу овие два модела е што овластувањата на судските служби се претежно поврзани со судската администрација и управа. Спротивно на тоа, нејзините овластувања над судските кариери се многу поограничени. Моделот на судска служба предвидува независна посредничка организација чии функции се сосредоточени на администрирање (надзор на судските архиви, предмети, стапки на проток, унапредување на правната уедначеност, квалитетна грижа итн.), управување со судови (сместување, автоматизација, ангажирање, обука итн.) и буџетирање на судовите.¹⁰³

100 Simona Farkašová, "The Constitutional Reform of the Judicial Council in the Slovak Republic from the European Comparative Context" (Bucharest Academy of Economic Studies, June 2022) („Уставната реформа на Судскиот совет во Република Словачка од европскиот компаративен контекст“), <https://tribunajuridica.eu/arhiva/An12v2/1.%20Simona%20Farkasova.pdf>, стр. 169.

101 "2023 Rule of Law Report – Country chapter on the rule of law situation in Slovakia" (Европска комисија, 2023) („Извештај за владеење на правото за 2023 – поглавје посветено на состојбата со владеењето на правото во Словачка“), https://commission.europa.eu/document/download/bbc910bb-df4a-49df-a86e-3b6c7b7ebb83_en?file-name=56_1_52633_coun_chap_slovakia_en.pdf, стр. 5.

102 "EUROPEAN RULE OF LAW REPORT 2023: Input of the Slovak Republic" (Европска комисија, јули 2023) („ЕВРОПСКИ ИЗВЕШТАЈ ЗА ВЛАДЕЕЊЕ НА ПРАВОТО 2023: Внесување на Република Словачка“), https://commission.europa.eu/system/files/2023-07/103_1_52820_input_mem_slovakia_en.pdf, стр. 2.

103 Michal Bobek and David Kosář, "Global solutions, local damages: A critical study in judicial councils in Central and Eastern Europe" (German Law Journal, 2014) („Глобални решенија, локални штети: Критичка студија во судските совети во Централна и Источна Европа“), <https://bit.ly/49LBKIM>, стр. 1266.

Според тоа, судските служби имаат ограничена улога во назначувањето и унапредувањето на судиите, како и во изрекувањето дисциплински санкции за судии. Во земјите што го усвоија овој модел на судско управување, таквите улоги им се доделени на независни органи, како што се комисији, кои функционираат независно од судската служба. Оттука, може да се расправа дали овој модел е посебен модел сам по себе или хибриден што опфаќа елементи на моделот на судскиот совет комбинирани со други карактеристики. Дополнително, имајќи предвид дека моделот на судска служба ги нема сите овластувања на судскиот совет, неговата ефикасност може да се доведе во прашање. Моќта на одлучување во врска со судските кариери е веројатно најважниот аспект на судското управување што влијае на севкупната независност на судството; па, затоа е неопходно соодветно регулирање на тоа прашање.

Една од земјите-членки на ЕУ што го усвои овој модел е Белгија.¹⁰⁴ Таму, Високиот совет на правдата ја претставува судската служба, а тој е составен од четириесет и четири члена, меѓу кои судии, адвокати, универзитетски професори и претставници на граѓанското општество, со мандат од четири години. Оваа институција има задача да организира проверки, да изготви општи насоки за судски стажирања и континуирана обука, да врши надворешен надзор врз функционирањето на судскиот поредок и да прима иницијативи и да дава совети за подобрување на функционирањето на правосудниот систем. Дополнително, постојат два дисциплински трибунали и два апелациски суда, кои се надлежни за судење судии и други членови на судството и имаат задача да подготвуваат извештаи за дисциплински случаи. Предизвикот со кој се соочува овој модел во Белгија е поврзан со јазичниот јаз во земјата и нејзиниот политички систем, што се рефлектира и во Високиот совет на правдата и предизвика блокади во судските назначувања.¹⁰⁵ Доколку не се реши во најскор можен рок, ова прашање може да влијае врз функционирањето на судовите и квалитетот на правдата, како и да ја намали довербата на јавноста во судскиот систем.

Друга земја-членка на ЕУ со ист модел на судско управување е Холандија.¹⁰⁶ Сепак, распределбата на одговорноста во судството е многу посложена отколку во Белгија. Во Холандија, Советот за судството е составен од три до пет члена и има задача да подготвува буџети за судовите, да распределува средства меѓу судовите, да го надгледува спроведувањето на буџетите, да го поддржува и да го надгледува работењето на судовите, помагајќи да се обезбеди квалитетно делење на правдата и сл. Секој суд има свој управен одбор составен од три члена, вклучително и претседател на суд, кој е одговорен за донесување на интерни прописи за методите

104 Country profile: Belgium. Judiciary Hub (Democracy Reporting International GmbH) (Профил на земја: Белгија), достапен на: <https://judiciaryhub.eu/country/belgium/>.

105 "Tensions between Dutch and French speakers paralyze the High Council of Justice," La Libre, 11.10.2023, („Тензиите меѓу говорниците на холандски и француски јазик го парализираат Високиот совет на правдата“), <https://www.lalibre.be/belgique/judiciaire/2023/10/11/les-tensions-entre-neerlandophones-et-francophones-paralysent-le-conseil-superieur-de-la-justice-2FINEO2IEFGPC4WBXPDTGZDLY/>.

106 Country profile: Netherlands. Judiciary Hub (Democracy Reporting International GmbH) (Профил на земја: Холандија), достапен на: <https://judiciaryhub.eu/country/netherlands/>.

на работа, распределба на предмети, водење предмети, секојдневно управување со судовите, одлучување за судиски унапредувања во окружните и апелациските судови итн. Националната комисија за избор се состои од шест судии и шест членови кои не се судии и првично ги избира кандидатите од редовите на судиите. Во исто време, министерот за правда и безбедност го потпишува решението за именување што го потпишува и кралот. Меѓутоа, судиите не избираат судии за членови во управните органи, како што е Советот за судството, што отвора простор за влијанија од страна на извршната власт. Во моментот се разгледува можноста за измена на постапката за избор на членови на Советот за да се ограничи влијанието на министерот за правда и безбедност.¹⁰⁷

» Модел на Министерството за правда

Третиот модел на судско управување, кој е најмалку застапен во земјите-членки на ЕУ, е моделот на Министерството за правда. Тој исто така е многу поразличен од двата горенаведени модела, но најзабележливата разлика е во тоа што институцијата што е одговорна за управување со судскиот систем е Министерството за правда, како дел од извршната власт, а не како независна институција. Во такви системи, Министерството за правда игра клучна улога во назначувањето и унапредувањето на судиите, како и во судската администрација и управа.¹⁰⁸ Сепак, во земјите каде што е усвоен овој модел има зголемено влијание на судиите во судското управување како противтежа на доминантното влијание на извршната власт.¹⁰⁹

Иако овој модел на судско управување најдолго се применува, неговиот главен недостаток е очигледен. Со Министерството за правда како главен актер, постои ризик владејачката политичка партија да врши контрола врз судството, вклучително и врз одлуките за назначување и разрешување судии. Ова може да ја поткопа судската независност, да го ослабне системот на спреги и кочници и конечно да придонесе за ерозија во владеењето на правото во земјата.

Една од земјите-членки на ЕУ што го има усвоено овој модел на судско управување е Германија.¹¹⁰ Таа постојано се спротивставува на моделот на судски совет, бидејќи формирањето на таков совет, каде што судиите избрани од нивните колеги ќе имаат мнозинство при одлучувањето за судиските кариери, би било неуставно. Тоа е затоа

107 “2023 Rule of Law Report – Country chapter on the rule of law situation in the Netherlands” (Европска комисија, 2023) („Извештај за владеење на правото за 2023 – поглавје посветено на состојбата со владеењето на правото во Холандија“), https://commission.europa.eu/system/files/2023-07/44_1_52625_coun_chap_netherlands_en.pdf, стр. 5.

108 Bobek and Kosar, “Global Solutions, Local Damages: A Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe” („Глобални решенија, локални штети: Критичка студија во судските совети во Централна и Источна Европа“), стр. 1265.

109 Castillo-Ortiz, “Judicial governance and democracy in Europe” (Судското управување и демократијата во Европа), стр. 4.

110 Country profile: Germany. Judiciary Hub (Democracy Reporting International GmbH) (Профил на земја: Германија), достапен на: <https://judiciaryhub.eu/country/germany/>.

што нивниот административен мандат не би произлегол од германскиот народ.¹¹¹ Во рамките на овој модел, сојузното Министерство за правда е одговорно за управување со сојузните судови, додека надлежните министерства ги надгледуваат судовите на државно ниво. Дополнително, Министерството за правда е одговорно и за судиските назначувања, вклучително и за назначувањето на претседатели на судовите. Исто така, постојат совети за именување формирани на ниво на држава, кои учествуваат во процесот на назначување преку изготвување на писмено мислење во кое се наведени личните и професионалните капацитети на судијата. Слично на ова, на сојузно ниво, комисијата за именување е составена од надлежниот сојузен министер, државни министри и членовите избрани од Бундестагот. Оваа комисија назначува судии на сојузниот суд, но нејзиниот состав предизвикува загриженост поради потенцијалната политизација на процесот, што може да ја поткопа судската независност.

Иако влијанието на извршната власт постои во Германија, сепак постојат можности за судско учество во судското управување. Постојат совети на судии, кои се вклучени во сите прашања релевантни за професионалниот живот на судиите, освен во процесот на именување. Меѓутоа, овластувањата на таквите совети зависат од државата затоа што тие не се регулирани на сојузно ниво. Иако постојат други практики што се воспоставени во Германија за да се спречи поткопувањето на независноста на судството и влошувањето на владеењето на правото,¹¹² судските здруженија во земјата продолжија да бараат зголемена вклученост на судството преку формирање на судски совет. Засега нема потези во таа насока со цел да се намали или да се прекине влијанието на власта врз судството и назначувањето судии на врвни позиции поради нивната поврзаност со големите политички партии.¹¹³

Друга земја-членка на ЕУ што го усвои моделот на Министерството за правда е Чешка.¹¹⁴ Во оваа земја почната е голема реформа на процесот на селекција во судството со измените на Законот за судови и судии, кој стапи на сила на први јануари 2022 година.¹¹⁵ Со овие измени и дополнувања се вовеле нов систем на

111 Fabian Wittreck, "German judicial self-government – institutions and constraints" (German Law Journal, 2018) („Германската судска самоуправа – институции и ограничувања“), <https://www.cambridge.org/core/journals/german-law-journal/article/german-judicial-selfgovernment-institutions-and-constraints/6C0EDAD79794C-C792C5E7D34DFA14CD1>, стр. 1946.

112 Anne Sanders and Luc von Danwitz, "The Polish judiciary reform: Problematic under European standards and a challenge for Germany" Verfassungsblog (blog), 28.03.2017 („Реформата на полското правосудство: проблематична според европските стандарди и предизвик за Германија“), <https://verfassungsblog.de/the-polish-judiciary-reform-problematic-under-european-standards-and-a-challenge-for-germany/>, стр. 3-4.

113 "Liberties Rule of Law Report 2024" (Civil Liberties Union for Europe, 2024), https://dq4n3btmxr8c9.cloudfront.net/files/oj7hht/Liberties_Rule_Of_Law_Report_2024_FULL.pdf, стр. 248.

114 Country profile: Czech Republic. Judiciary Hub (Democracy Reporting International GmbH) (Профил на земја: Чешка), достапен на: <https://judiciaryhub.eu/country/czechia/>.

115 "Fourth evaluation round: Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors, Second Compliance Report Czech Republic" (GRECO, 16.06.2023) („Четврти круг на евалуација: Спречување на корупцијата кај пратениците, судиите и обвинителите, втор извештај за усогласеност за Чешка), <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680ab9d42>, стр. 6.

избор на судии и претседатели на судови, со цел да се поправи претходниот метод на селекција, каде што претседателите на судовите избираа судии. Во таквиот процес, претседателите на судовите покажаа различни нивоа на транспарентност, а тоа даде основа за фаворизирање и избор врз основа на други критериуми, освен заслуги, што на крајот ја загрозува независноста на именуваните судии.

По реформата од 2022 година, комисиите за избор сега избираат кандидати за судии и претседатели на судови преку отворени конкурси, почнувајќи од јануари 2022 година. Министерството за правда е одговорно за претставување на кандидатите за судии и да му даде препорака на претседателот на републиката за именување на претседателите на високите и регионалните судови. Понатаму, министерството ги назначува претседателите на окружните судови, носи одлуки за унапредување и распоредување и го подготвува буџетот на судството. Министерството иницира и дисциплински постапки заедно со претседателите на судовите, а дисциплинските совети можат да изрекуваат дисциплински санкции за судиите. Исто така, постојат судски одбори што даваат мислења за унапредувањето и распоредувањето на судиите, обемот на работа на судовите и системот на доделување предмети. Иако е релативно скорешна, гореспоменатата реформа се чини дека го ограничува влијанието на претседателите на судовите врз судскиот избор и го намалува ризикот од внатрешен притисок врз судиите и ризикот од намалување на судската независност. Сепак, новиот систем на именување се смета за непрактичен од страна на претседателите на неколку суда во Чешка, бидејќи не им е дозволено да бидат членови на одборите за избор. Оттука, тие заклучија дека транспарентноста надвлееа над практичноста и дека новите реформи треба да се стремат во таа насока.¹¹⁶ Ваквите мислења се спротивни на напорите за борба против фаворизирањето и субјективното одлучување во судството, прашања што опстојуваат во другите аспекти на судското управување во Чешка. Поточно, во случај што се однесува на дисциплинска постапка против извршител, ЕСЧП посочува значителни пропусти во чешкиот кривично-правен систем, вклучително и отсуство на непристрасност и независност на судството, како и нетранспарентни процеси за избор на судии.¹¹⁷ Ова посочува како субјективните односи и мислења можат да влијаат и на дисциплинските постапки. Сугерира дека можеби е неопходна посеопфатна реформа на судството за да се обезбеди објективно и непристрасно одлучување.

116 "Liberties Rule of Law Report 2023" (Civil Liberties Union for Europe, 2023), https://dq4n3btxmr8c9.cloudfront.net/files/-3lkvi/Liberties_Rule_of_Law_Report_2023_EU.pdf, стр. 138.

117 ECtHR, "Case of Grosam v. the Czech Republic (A.no. 19750/13)," 01.06.2023 (ЕСЧП, „Предмет на Гросам против Чешката Република), [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-225231%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-225231%22]}).

Перцепцијата за независноста на моделите на судско управување

Иако не може да се идентификува универзално идеален модел на судско управување за секоја земја во светот, па дури и само во ЕУ, избраните модели во горенаведените земји можат да се оценат според нивниот придонес кон перцепцијата за независноста на судството во тие земји. Ефективни и независни правосудни системи се од суштинско значење за примената и спроведувањето на правото на ЕУ и основните вредности на ЕУ, како и за градење на довербата на граѓаните во судството. Една информативна алатка на ЕУ што ги мери параметрите за ефикасност, квалитет и независност на правосудните системи во земјите-членки на ЕУ е Бодовникот на правосудството во ЕУ.¹¹⁸ Неговата цел е да им помогне на земјите-членки да ја подобрат ефективностa на нивните национални правосудни системи преку обезбедување податоци за горенаведените параметри.

Според најновите податоци од Бодовникот на правосудството во ЕУ¹¹⁹ во однос на земјите што беа анализирани претходно, пошироката јавност ги смета судовите и судиите во Германија како најнезависни, додека Бугарија се смета дека има најмалку независно судство, со Полска и Италија во тесна борба за слично рангирање. Чешка е некаде на средината во овој опсег, додека перцепцијата за Белгија и Холандија е дека имаат нешто помалку независно судство од Германија. Овие податоци водат до заклучок дека граѓаните на земјите со модел на судска служба или модел на Министерство за правда на судско управување веруваат дека нивните судски системи се понезависни во споредба со оние што живеат во земји со модел на судски совет.

118 "EU Justice Scoreboard 2024 Shows That Perception of Judicial Independence Has Improved," („Бодовникот на правосудството во ЕУ за 2024 покажува дека перцепцијата за независноста на судството е подобрена“) Европска комисија, 11.06.2024, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_3164.

119 Figure 51, "2024 EU Justice Scoreboard" (Слика 51, „Бодовникот на правосудството во ЕУ за 2024“) (Европска комисија, 11.06.2024), https://commission.europa.eu/document/download/84aa3726-82d7-4401-98c1-fee04a7d2dd6_en?file-name=2024%20EU%20Justice%20Scoreboard.pdf, стр. 45.

Моделот на судско управување во Република Северна Македонија

Како земја-кандидат за пристапување кон ЕУ, Република Северна Македонија мора да ги почитува вредностите на ЕУ и да ги исполни критериумите од Копенхаген. Ова вклучува почитување на владеењето на правото во земјата преку формирање на јавни институции што обезбедуваат квалитетни услуги за граѓаните и функционираат независно од политичкото влијание, со цел да се обезбедат соодветни услови за остварување на правата на граѓаните. Во таа смисла, функционалното судство е од суштинско значење во почитувањето на тие права, а избраниот модел на судско управување значително влијае на неговата делотворност. Во Република Северна Македонија, судскиот совет беше воведен со серија уставни амандмани за судството усвоени во 2005 година,¹²⁰ а институцијата беше формално формирана во 2006 година. Во моментот, тој се состои од петнаесет членови, од кои осум члена се судии избрани од нивните колеги, три члена ги избира Собранието, а двајца членови ги предлага претседателот на Република Северна Македонија и ги избира Собранието. За разлика од нив, претседателот на Врховниот суд и министерот за правда се членови на Судскиот совет по службена должност.¹²¹ Тој ги има сите овластувања што го карактеризираат овој модел: следење и оценување на работата на судиите, именување, унапредување и разрешување судии и претседатели на судови, утврдување на дисциплинска одговорност на судиите, одлучување за обемот на предмети и постапување по барања и претставки на граѓани и правни лица кои се однесуваат на работата на судиите, претседателите на судовите и самите судови.

Целта на воведувањето на овој модел на судско управување во земјата беше да се создаде институција што ќе биде изолирана од влијанието на извршната и законодавната власт и на независен начин ќе носи одлуки за судиските кариери и функционирањето на судовите. Република Северна Македонија беше една од првите земји-кандидати што воведо ваков тип реформи во судството и се смета дека постигна високо ниво на усогласеност на својата правна рамка со стандардите на ЕУ за независност на судството.¹²² Сепак, очигледно е дека функционирањето на судскиот систем не е суштински подобро. Во минатото имаше обвинувања за политички мотивирани назначувања, унапредувања и разрешувања судии, напоредно со влијанието на владата и политичките партии врз судските пресуди од висок профил.¹²³ Неодамна, поранешната претседателка на Судскиот совет како

120 Амандман XX-XXX на Уставот на Република Македонија (Службен весник на Република Македонија, бр. 107/2005).

121 Закон за Судски совет на Република Северна Македонија (Службен весник на Република Македонија, бр. 102/2019).

122 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" (Centre for the Law of EU External Relations, T.M.C. Asser Instituut inter-university research centre, 2017) („Ефективноста на 'европскиот модел' на независност на судството во Западен Балкан: Судските совети како решение или нова причина за загриженост за судските реформи"), https://www.asser.nl/media/3475/cleer17-1_web.pdf, стр. 25.

123 Исто.

причина за нејзината оставка го наведе притисокот од судската бизнис-елита.¹²⁴ Последователно, ЕК забележа низа загрижувачки настани во Судскиот совет што почнаа во декември 2022 година, вклучително и контроверзното разрешување на актуелната претседателка на Советот и управниот судски спор во врска со тоа.¹²⁵ Тоа резултираше со препорака земјата да ја ревидира законската рамка и целокупното функционирање на Советот со цел да се заштити од несоодветно политичко влијание и да се зајакне неговата транспарентност и независност. По оваа оценка на ЕК, оценска мисија од ЕУ ја анализираше работата на Судскиот совет и споменатите настани,¹²⁶ по што подготви извештај за функционирањето на Советот со четириесет краткорочни и среднорочни препораки за подобрување на неговата работа. Седумнаесет од тие препораки се однесуваат на унапредување на практиката и работењето на Судскиот совет. Тие можат да се спроведат без никакви законски измени. За разлика од нив, другите опфаќаат уставни или законски измени и се однесуваат на составот на Советот, одговорноста на членовите на Советот и времетраењето на нивниот мандат, постапката и одлуката за санкционирање на судиите, како и други аспекти на судското управување.¹²⁷ Сегашните членови на Судскиот совет одбија да поднесат оставка и покрај критиките од ЕУ и граѓанските организации во земјата,¹²⁸ но ја изразија својата намера да работат на спроведувањето на препораките добиени од оценската мисија¹²⁹ со воведување соодветни измени во Деловникот на Советот за таа цел.¹³⁰

124 „Црвенковска со оставка и обвинувања за влијание на судско-бизнис елитата врз Судскиот совет“, Телма Телевизија, 29.11.2022, <https://telma.com.mk/2022/11/29/crvenkovska-so-ostavka-i-obvinuvanja-za-vlijanie-na-sudsko-biznis-elitata-vrz-sudskiot-sovet/>.

125 „Извештај за Северна Македонија за 2023“ (Европска комисија, 2023), https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_693%20North%20Macedonia%20report.pdf, стр. 18.

126 „Оценската мисија на ЕУ за Судскиот совет заврши, се очекуваат мерки“, 360 степени, 23.09.2023, <https://360stepeni.mk/otsenskata-misija-na-eu-za-sudskiot-sovet-zavrshi-se-ochekuvaat-merki/>.

127 „Судскиот совет подготвува нова комуникациска стратегија“, Канал 5, 26.04.2024, <https://kanal5.com.mk/sudskiot-sovet-podgotvuva-nova-komunikaciska-strategija/a637440>.

128 „Колективна оставка и јавен избор на нови членови на Судскиот совет бараат невладините“, Радио Слободна Европа, 09.06.2023, <https://bit.ly/4dclpi9>.

129 „Судски совет најавува спроведување на препораките на оценската мисија на ЕУ“, Радио Слободна Европа, 26.04.2024, <https://www.slobodnaeuropa.mk/a/32922184.html>.

130 Деловник за изменување и дополнување на Деловникот за работа на Судскиот совет на Република Северна Македонија (Службен весник на Република Северна Македонија, бр. 117/2024).



Заклучок

Во оваа анализа се разгледуваат примери од осум различни земји-членки на ЕУ што имаат усвоено еден од трите најчести модели на судско управување. Преку разгледување на нивните искуства, станува јасно дека не постои совршен модел на судско управување без никакви слабости. Секој систем се соочува со предизвици што го загрозуваат владеењето на правото и демократијата. Вклучувањето на Република Северна Македонија во оваа оценка, со нејзините сложени проблеми поврзани со судскиот совет, го зацврстува согледувањето дека ниту еден модел не е беспрекорен. Секоја земја мора внимателно да го разгледа својот пристап кон судското управување и да се приспособи на актуелните судски околности, со цел да ја заштити судската независност и да ги поддржи начелата на владеењето на правото и демократијата во своето општество.

Размислувања за инструментите за владеење на правото во поглед на пристапувањето во ЕУ

Милена Михајловиќ,

Програмска директорка во Центарот за европска политика – ЦЕП, Белград
Надворешна соработничка на Институтот за европска политика – Скопје

Вовед: Најпрво основните вредности – владеењето на правото во фокусот на политиката на ЕУ за проширување

Европската унија (ЕУ) долго време работи посветено на промовирање на демократијата, човековите права и владеењето на правото во рамките на своите земји членки и во земјите кандидатки кои бараат членство во ЕУ. Овие суштински вредности се основни не само за внатрешната кохезија на ЕУ, туку и за нејзините надворешни односи и особено за нејзината политика за проширување, која се одликува со пристапот „најпрво основните вредности“.¹³¹ ЕУ неодамна ја отвори вратата за земјите кандидатки во некои од своите клучни механизми и институции за владеење на правото, како што се Извештајот на ЕУ за владеење на правото, работата на Агенцијата за темелни права (ФРА) и Европскиот економски и социјален комитет. Во исто време, Новиот план за раст за Западен Балкан – нов инструмент за поддршка на социоекономскиот развој и реформите за пристапување во ЕУ – го стави владеењето на правото во фокусот преку инкорпорирање предуслови за новата финансиска поддршка на ЕУ. Овие неодамнешни иницијативи ги прикажуваат стратешките напори на ЕУ за обезбедување почитување на принципите на владеење на правото во текот на интеграцијата на регионот во ЕУ.

Заедно, овие иницијативи го истакнуваат двојниот пристап на ЕУ преку поттикнување и на економски раст и на демократско владеење во Западен Балкан. Сепак, предизвиците поврзани со нивната имплементација ја нагласуваат потребата од континуирано усовршување и поддршка за да се осигура дека овие механизми ќе го постигнат своето планирано влијание. Овој документ ги истражува можностите и предизвиците околу примената на овие инструменти и нуди препораки за подобрување на нивната ефикасност во промовирањето на стабилност, просперитет и придржување кон европските вредности во регионот.¹³²

131 Пристапот „најпрво основните вредности“ во политиката за проширување на ЕУ му дава приоритет на поставувањето цврсти темели во владеењето на правото, демократското владеење, човековите права и економската стабилност пред да се напредува понатаму во процесот на пристапување. Неговата примена значи дека Кластерот 1 – Основни вредности е првиот отворен и последен затворен кластер во пристапните преговори. Исто така, напредокот во сите други кластери е условен од доволен напредок во првиот кластер, што го прави „блокирачки“ кластер во процесот на преговори.

132 Овој документ главно се заснова на презентациите и дискусиите од Forum Europeum 2024. Снимка од конференцијата е достапна на: <https://www.facebook.com/EPI.Skopje/videos/1419268872121633>. Во текстот се дадени упатувања само онаму каде што се користат други извори.

Социјализација и учење од колеги: Рано учество на земјите кандидатки во механизмите и институциите на ЕУ за владеење на правото

По долгогодишните интензивни залагања од страна на граѓанското општество од Западен Балкан, ЕУ ги отвори своите механизми за владеење на правото за земјите кандидатки. Имено, Пакетот за проширување од 2023 година најави вклучување на четирите земји кандидатки – Албанија, Северна Македонија, Црна Гора и Србија – во Извештајот за владеење на правото, со цел да се поддржат „реформските напори на овие земји за постигнување неповратен напредок во демократијата и владеењето на правото пред пристапувањето“, и да се гарантира „дека високите стандарди ќе продолжат да се применуваат и по пристапувањето“.¹³³ Во исто време, новововедените мерки за забрзана интеграција им овозможува на кандидатите да почнат да учествуваат во активностите на одредени институции и агенции на ЕУ, вклучително и на Агенцијата за темелни права (ФРА) и на Европскиот економски и социјален комитет (ЕЕСК), уште во текот на процесот на пристапување во ЕУ. Овој дел од документот дава преглед на напредокот постигнат до сега и ги проценува предизвиците што ќе се појават понатаму.

» Напредок и ограничувања на Извештајот на ЕУ за владеење на правото

Извештајот за владеење на правото е дизајниран да ги следи и да се осврне на предизвиците во четирите клучни области за владеење на правото: правосудниот систем, антикорупциската рамка, медиумскиот плурализам и слободата, како и други институционални прашања поврзани со спрегите и кочниците.¹³⁴ Тоа еволуираше во изминативе четири години, поттикнато од заложбите на организациите за човекови права и поддржан од институциите на ЕУ. Иако има напредок, и понатаму бавно се реализира, нагласувајќи ја потребата од робусна преговарачка рамка за делотворно решавање на прашањата поврзани со владеење на правото. Значаен развој во рамките на механизмот беше воведувањето на препораките во Извештајот за владеење на правото, кои имаат за цел да го олеснат дијалогот помеѓу граѓанското општество, академската заедница и институциите на ЕУ. Сепак, на овие препораки често им недостасуваа прецизност, што ја ограничува нивната делотворност во справувањето со конкретните предизвици со кои се соочуваат земјите членки.

133 2024 Rule of Law Report, “The rule of law situation in the European Union,” Brussels, 24.7.2024, COM(2024) 800 final (Извештај за владеењето на правото за 2024 г., „Состојбата со владеењето на правото во Европската Унија), https://commission.europa.eu/document/download/27db4143-58b4-4b61-a021-a215940e19d0_en?filename=1_1_58120_communication_ro_l_en.pdf, стр. 1.

134 European Commission, Annual Rule of Law Cycle (Европска комисија, Годишен циклус за владеењето на правото), https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/annual-rule-law-cycle_en

Споредбите со другите превентивни алатки во доменот на владеењето на правото сугерираат дека Извештајот за владеење на правото има потенцијал, но тој треба да се заостри за да има посуштинско влијание. Почетната имплементација во некои земји членки откри минимална вклученост од граѓанското општество и академската заедница, а суштински дијалог главно се одвиваше преку интервенција на надворешни актери, како што се Европската комисија и Агенцијата за темелни права. За да се подобри делотворноста на механизмот, потребни се појасни законодавни рамки и процеси за да се обезбеди позначајно учество на јавноста во зајакнувањето на структурите на владеење во целата ЕУ.

Вклучувањето на столб посветен на темелните права во рамките на Механизмот за владеење на правото на ЕУ, предложен од Европскиот парламент,¹³⁵ е од суштинско значење за справување со дискриминацијата и говорот на омраза против малцинствата. Таквиот столб ќе обезбеди структуриран пристап за следење и борба против ксенофобијата, расизмот, антисемитизмот, исламофобијата, хомофобијата и другите форми на дискриминација во сите земји членки на ЕУ и вклучените земји кандидатки. Ова дополнување ќе ја подобри специфичноста и влијанието на Извештајот за владеење на правото, намалувајќи го ризикот од нормализирање на кршењето на човековите права и зајакнувајќи ја меѓусебната врска помеѓу човековите права и владеењето на правото. Овој пристап, исто така, ќе се усогласи со членот 2 од Договорот за Европската унија (ДЕУ), кој го зацврстува почитувањето на човековото достоинство, слободата, демократијата, еднаквоста и човековите права и ја зајакнува посветеноста на ЕУ кон доследно почитување на овие вредности во земјите членки и земјите кандидатки. Сепак, за да се постигне оваа цел, јазикот на овие извештаи треба да биде попрецизен и помалку воден од политички обсири.

135 Во својот Извештај за Извештајот на Комисијата за владеење на правото за 2023 г., Европскиот парламент ја истакна неопходноста од борба против сите видови дискриминација, говор на омраза и злосторства насочени конкретно кон малцинските групи и припадниците на националните, етничките, јазичните и верските малцинства. Согласно, Парламентот ја повика Комисијата „да вклучи конкретен нов столб за ова во следниот извештај, што ќе ги мапира сите облици на ксенофобија, расизам, антисемитизам, исламофобија, антициганизам, ЛГБТИК фобија, говор на омраза и дискриминација во сите земји-членки.“ Извештајот е достапен на: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2024-0025_EN.html.

» Придобивките од раното вклучување во механизмите и институциите на ЕУ за владеење на правото

Вклучувањето во механизмите и институциите на ЕУ во областа на владеењето на правото во текот на процесот на пристапување нуди бројни можности и придобивки за земјите кандидатки. Она што е најважно, Европската комисија вклучи четири земји кандидатки во Извештајот за владеење на правото за 2024 година – Албанија, Северна Македонија, Црна Гора и Србија – врз основа на нивното постигнато ниво на подготвеност во однос на поглавјата за владеење на правото. Оваа иницијатива на Комисијата се смета за суштински чекор кон подобрување на заштитата на човековите права и зајакнување на владеењето на правото во идните земји членки на ЕУ. Вклучените земји кандидатки ќе имаат корист од процесот на учење во рамките на известувањето согласно стандардите наметнати на земјите членки на ЕУ, како и од бенчмаркингот во однос на земјите од ЕУ, наместо само во однос на другите кандидати. Покрај тоа, неговата вредност се гледа и во негувањето на збир на заеднички демократски начела и правни стандарди меѓу земјите членки и земјите кандидатки.

Понатаму, вклучувањето на земјите кандидатки, особено од Западен Балкан, во активностите на Агенцијата за темелни права (ФРА), исто така, има повеќекратни придобивки. Прво, извештаите на ФРА обезбедуваат структуриран механизам за следење на стандардите за владеење на правото и идентификување на недостатоците. Учеството во работата на Агенцијата го олеснува учењето и соработката меѓу земјите кандидатки и земјите членки на ЕУ. Таквиот процес ги изложува земјите кандидатки на најдобрите практики во следењето и известувањето за човековите права, помагајќи им да ги усогласат своите правни рамки со стандардите на ЕУ. Оваа размена на знаење поттикнува заедничка посветеност на демократските вредности и принципите на владеење на правото. Покрај тоа, деталните извештаи на ФРА ќе овозможат рано откривање на назадување во однос на владеењето на правото и кршење на човековите права во земјите кандидатки што се вклучени. Со идентификување и проактивно решавање на овие прашања, ЕУ може да го спречи нивното вкоренување и да обезбеди земјите кандидатки ефективно ги исполнат критериумите за пристапување. Конечно, ангажманот на меѓународните организации и надворешните актери има потенцијал да го поттикне граѓанското општество во земјите кандидатки активно да се вклучи во реформите за владеење на правото преку јакнење на нивниот капацитет да се залагаат за човековите права и суштински да учествуваат во процесите на одлучување. Ова оможување е од клучно значење за промовирање на транспарентноста, отчетноста и инклузивноста во рамките на владеењето.

Конечно, иницијативата на ЕЕСК за вклучување на граѓанските организации од земјите кандидатки во својата работа, исто така е важна за подобрување на владеењето на правото во тие земји. ЕЕСК има за цел да го поттикне дијалогот, меѓусебното разбирање и соработката помеѓу актерите од граѓанското општество од земјите кандидатки и институциите на ЕУ во Брисел. Претставниците на граѓанското општество од земјите кандидатки можат да воспостават директна комуникација со европските парламентарци, ЕК и други тела на ЕУ преку активностите на ЕЕСК. Со активно учество во дебатите, јавните расправи и процесите на градење мислење на ЕЕСК, членовите на граѓанското општество стекнуваат значително искуство во механизмите за одлучување на ЕУ. Таквото учество на граѓанското општество го подобрува неговиот капацитет за разбирање и влијание врз политиките на ЕУ и ги подготвува неговите претставници за идните улоги во процесот на пристапување на нивните земји. Имајќи ја предвид основната улога што граѓанското општество ја игра во дијалогот на ЕУ за владеење на правото, интеграцијата на граѓанските организации од земјите кандидатки во пошироките европски мрежи им овозможува да ги усогласат своите напори за застапување со европските стандарди и практики, со што ја зајакнуваат својата позиција во промовирањето на потребните реформи за влез во ЕУ. Овој систем е од клучно значење за олеснување на размената на знаење, поттикнување партнерства и градење доверба меѓу различните засегнати страни вклучени во процесот на пристапување.

Интегрирање на условеноста со владеење на правото во новите пристапни инструменти – Нов план за раст за Западен Балкан

Новиот план за раст за Западен Балкан има за цел да го поттикне економскиот развој и институционалните реформи во регионот. Во неговиот фокус е Инструментот за реформи и раст, нов механизам за финансирање базиран на перформанси кој ја поврзува финансиската поддршка со исполнувањето на специфичните критериуми за управување и реформските активности.¹³⁶ Неговата клучна компонента е механизмот за условеност поврзан со владеењето на правото, кој се обидува да обезбеди финансиската поддршка да зависи од напредокот во почитувањето на демократските начела, човековите права и владеењето на правото. Сепак, дизајнот и имплементацијата на оваа условеност наметнуваат значителни предизвици кои би можеле да ја поткопаат делотворноста на Планот.

» Предизвиците поврзани со дизајнот на условеноста со владеење на правото

Условеноста со владеењето на правото, вградена во Новиот план за раст, е дизајнирана да ги поттикне реформите преку поврзување на пристапот до фондовите на ЕУ со исполнувањето на конкретни критериуми за владеење. Сепак, делотворноста на овој пристап зависи од јасноста, амбициозноста и спроведливоста на поставените услови. Еден од примарните предизвици на дизајнот е **недостатокот на прецизност во дефинирањето на условите** што земјите од Западен Балкан мора да ги исполнат за да обезбедат финансирање. Европскиот суд на ревизори забележа дека процедурите за задржување средства во случај на непридржување на прописите не се доволно детални, што остава простор за нејаснотии во нивната примена. Оваа нејасност може да им овозможи на земјите да дизајнираат реформски агенди кои не се доволно амбициозни за да поттикнат значителни промени, а со тоа ќе го ослабат целокупното влијание на условеноста.

Друг проблем поврзан со дизајнот е **ограничениот опсег на самата условеност**. Иако планот ја нагласува важноста од почитување на владеењето на правото, тој не се осврнува доволно на пошироките институционални слабости кои би можеле да го попречат ефикасното спроведување на реформите. Фокусот на планот врз процедуралната усогласеност, наместо на суштинските резултати од реформите, ризикува да создаде ситуација каде земјите ги исполнуваат формалните барања без да постигнат значаен напредок во областите како што се независноста на судството, слободата на медиумите и заштитата на темелните права.

¹³⁶ EUR-Lex, Regulation (EU) 2024/1449 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 on establishing the Reform and Growth Facility for the Western Balkans (Регулатива (ЕУ) 2024/1449 на Европскиот парламент и на Советот од 14 мај 2024 г. за формирање на Инструмент за реформи и раст за Западен Балкан), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AL_202401449

Покрај тоа, рамката на условеноста во голема мерка се потпира на **претпоставката дека придржувањето на стандардите на ЕУ ќе доведе до автоматски економски придобивки**. Сепак, односот меѓу институционалните реформи и економскиот раст е сложен и двонасочен. Дури и ако земјите од Западен Балкан ги подобрат своите институционални рамки, економските придобивки не можат да следат веднаш, особено во отсуство на робусни мерки за економска поддршка. Ова отсуство на поврзаност помеѓу институционалниот и економскиот напредок претставува предизвик за остварување на ефективност на условеноста како алатка за поттикнување на сеопфатен развој во регионот.

» Предизвиците поврзани со примената на условеноста со владеење на правото

Примената на условеноста со владеење на правото во рамките на Инструментот за реформи и раст се соочува со неколку значајни пречки. Еден од најтните проблеми е **слабот административен капацитет во многу земји од Западен Балкан**. Дури и ако условите за финансирање се јасно дефинирани, капацитетите на овие земји да ги исполнат зависи од нивниот институционален капацитет за спроведување и одржување на реформите. Историски гледано слабите структури на владеење и ограничените ресурси во регионот претставуваат значителен ризик за долгорочниот успех на рамката за условеноста.

Друг предизвик при примената е потенцијалната **неконзистентна примена на условеноста во различни земји и контексти**. Делотворноста на условеноста со владеење на правото се поткопува кога ЕУ нерамномерно ја применува, било поради политички причини или поради варијации во начинот на кој се толкуваат и спроведуваат условите. Претходните истражувања поврзани со подобласта „Функционирање на демократските институции“ открија дека дури и годишните оценки на Комисијата немаат конзистентност кај различните земји кандидатки.¹³⁷ Ваквите недоследности може да доведат до перцепции за неправедност и да го намалат поттикот за земјите да се впуштат во суштински реформи. Дополнително, политичката природа на процесот на проширување значи дека одлуките за примена на условеноста може да се под влијание на пошироки геополитички аспекти, наместо строго да се придржуваат до начелата на владеење на правото.

Вклучувањето на граѓанското општество во примената на условеноста е исто така од критична важност, но останува недоволно развиено. Иако регулативата предвидува дека реформските агенди треба да се развијат во консултација со граѓанското општество, она што навистина се случува во пракса во регионот многу варира. Во

137 Strahinja Subotic and Milos Pavkovic, “Identifying Inconsistencies in the 2022 European Commission’s Annual Reports for WB6”, European Policy Centre – CEP, Belgrade, September 2023, <https://cep.org.rs/en/publications/identifying-deficiencies-in-the-2022-european-commission-s-annual-reports-for-wb6/>.

некои случаи, владите не го имаат вклучено граѓанското општество на соодветен начин во изготвувањето на реформските агенди, ограничувајќи ја нивната способност да побараат одговорност од владите и да придонесат во процесот на реформи. Следниот голем тест и за Европската комисија и за владите од Западен Балкан ќе следи со формирање на национални комитети за мониторинг кои ќе го следат спроведувањето на реформските агенди кои се очекува да вклучуваат претставници на граѓански организации. Без суштинско учество на граѓанското општество, механизмот за условеност ризикува да стане активност што се спроведува одозгора надолу, и на која ѝ недостасуваат потребните спреги и кочници за да се обезбеди нејзина делотворност.

Надградување врз искуството од минато додека се гледа кон иднината

Ангажманот на ЕУ во Западен Балкан преку иницијативи како што се интеграција во нејзините механизми за владеење на правото и воведувањето на Новиот план за раст ја одразува нејзината посветеност за поттикнување стабилност, демократско владеење и економски развој во регионот. Сепак, делотворноста на овие иницијативи зависи од способноста на ЕУ да учи од минатите искуства и да ги приспособи своите стратегии на новите предизвици. За да се подобри влијанието на овие напори, од суштинско значење е да се спроведат следниве препораки, групирани во две клучни категории:

I. Јакнење на механизмите за владеење на правото

- За да се зголеми ефикасноста на Механизмот за владеење на правото, институциите на ЕУ, земјите членки и земјите кандидатки треба да обезбедат континуирана и структурирана комуникација, нагласувајќи ја важноста на постојниот дијалог.
- Комисијата треба да се осврне на двосмисленоста и широкиот опсег на препораките во Извештаите за владеење на правото со тоа што ќе ги направи попрецизни и поспроведливи, и со што ќе се обезбеди да се изводливи и за земјите членки и за земјите кандидатки.
- За да ги зајакнат извештаите за владеење на правото, Комисијата треба да инкорпорира столб за темелните права, фокусирајќи се на прашања како што се недискриминација, еднаквост, говор на омраза, расизам и нетолеранција, истовремено нагласувајќи ја меѓусебната поврзаност на овие права со другите столбови како што се независност на судството и антикорупциски мерки.
- Комисијата треба да спроведе темелна проценка на примената на механизмот за владеење на правото во земјите кандидатки, потпирајќи се на лекциите научени од неговата имплементација во земјите членки на ЕУ, за да помогне да се подобри неговата делотворност.
- Граѓанските организации треба да се залагаат за поголеми ресурси и напори за градење на капацитети од страна на Европската комисија, особено во поддршка на националната имплементација и следењето на извештаите за владеење на правото.
- Земјите членки и институциите на ЕУ треба заеднички да работат на подобрување на улогата на Европската комисија во следењето на почитувањето на стандардите за темелните права, обезбедувајќи доследен и ригорозен надзор во сите земји членки и земји кандидатки.

- Земјите кандидатки треба да го искористат учеството во Агенцијата за темелни права како можност да ги изградат капацитетите на државните институции и да помогнат во усогласувањето на националните практики за човекови права со стандардите на ЕУ за поддршка на процесот на пристапување.
- Зајакнувањето на ангажманот на граѓанското општество во Механизмот за владеење на правото е од клучна важност, обезбедувајќи нивно активно учество во дијалозите и дискусиите за политиките и обезбедувајќи техничка помош за подобрување на нивниот капацитет за делотворен ангажман со институциите на ЕУ. И Комисијата и земјите членки на ЕУ треба да го поддржат таквиот ангажман.
- Комисијата треба да ги поддржи локалните иницијативи кои ги омоќуваат граѓаните да учествуваат активно во реформскиот процес како суштинска алатка за да се осигура овие реформи да се осврнат на реалните потреби на граѓаните, а не само на барањата на ЕУ. Ова треба да се нагласи како приоритет во дијалогот со земјите кандидатки и со земјите членки што се слични.
- Комисијата треба да ги охрабри и поддржи граѓанските организации во земјите кандидатки да станат придружни членки или набљудувачи на европските платформи како што е Европскиот форум за граѓанско општество со цел да се промовира подлабока интеграција и соработка.
- Надоврзувајќи се на неодамнешното искуство на Европскиот економски и социјален комитет (ЕЕСК), Комисијата и другите институции на ЕУ треба дополнително да ги поддржат граѓанските организации од земјите кандидатки да придонесат во формулирањето на политиките на ЕУ преку овозможување нивно учество во различни активности на ниво на ЕУ.
- Конечно, важно е да се обезбеди гледиштата на граѓанското општество да се интегрирани во оценките и евалуациите на ЕУ – на Европската комисија, ФРА и другите релевантни институции и агенции, а со тоа ќе се подобри мониторингот, механизмите за отчетност и севкупната делотворност на иницијативите на ЕУ во Западен Балканот.

II. Унапредување на условеноста и економска поддршка

- Земјите од Западен Балкан треба да се придржуваат на делотворните демократски механизми, вклучувајќи го повеќепартискиот парламентарен систем и владеењето на правото, како и почитувањето на обврските за човекови права, вклучително и правата на лицата кои припаѓаат на малцинствата, се со цел да можат да добијат пристап до средствата обезбедени од Инструментот за реформи и раст.
- Земјите од Западен Балкан (како кандидатите и така и потенцијалните кандидати) треба да размислат за иницирање на заедничко делување или потенцијална коалиција со земји членки на ЕУ, за да се одговори на потребата од зголемување на средствата предвидени за реформи и економски развој, со цел да се зголеми влогот од потенцијален неуспех при спроведување на утврдените реформи и да се подобри делотворноста на условеноста со владеењето на правото во рамките на Инструментот за реформи и раст.
- Владите од Западен Балкан задолжително треба да спроведат консултации со граѓанските организации, националните парламенти и другите релевантни чинители во процесот на подготовка на своите реформски агенди во рамките на Инструментот за реформи и раст. Во фазата на имплементација, од најголема важност ќе биде да се овозможи учество на ГО во националните комитети за мониторинг. Нивното суштинско учество, пак, ќе зависи од транспарентноста на сите релевантни документи генерирани во процесот на имплементација.
- Европската комисија треба да обезбеди транспарентна методологија за проценка дали се исполнети предусловите за поддршка од Унијата во рамките на Инструментот за реформи и раст. Исто така, треба да се разјасни постапката за задржување на средствата од Инструментот, во случај условите да бидат прекршени од земјата корисник.

Патот кон интеграција во ЕУ за Западен Балкан е сложено и повеќеслојно патување кое бара внимателен баланс од стимулации, надзор и поддршка. Со учење од минатите искуства и спроведување на овие препораки, ЕУ може да го зајакне својот пристап, обезбедувајќи нејзините иницијативи не само да промовираат стабилност и просперитет во регионот, туку и да ги поддржуваат основните вредности кои се во фокусот на европскиот проект. Успехот на овие напори на крајот ќе зависи од способноста на ЕУ да остане цврсто на својата посветеност на регионот, истовремено преземајќи цврсти чекори за заштита и одржување на владеењето на правото во своите редови.

