

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

Авторка: Беба Жагар
Институт за европска политика - Скопје

Скопје, јули, 2024

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.

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.¹ 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.

¹ 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-InCompatibility-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.² 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.³ Кога ќе ја погледнете картата на ЕУ, во моментот, 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.⁴ Сепак, постојат и други модели на судско управување покрај овие, а кои се идентификувани широм светот. Тие вклучуваат модел во рамките на кој управен орган управува со судството, на пример директор на судовите,⁵ модел на Врховниот суд,⁶ како и подецентрализиран модели каде што улогата на претседателите на судовите и главните судии е клучна во регулирањето и надзорот над судовите.⁷ 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 гореспомнатите модели во тие земји. Таквите системи можат да се класифицираат или како *suī 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.

-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.⁸

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.

2 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/3QAbkDI>, стр. 503.

3 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.

4 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/>.

5 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.

6 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.

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

8 Исто, стр. 3.

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.⁹ 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 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 година¹⁰ се сосредоточува на сериозен проблем поврзан со политизацијата на Високиот совет. Од една страна, членовите на Советот избрани од Парламентот биле избрани по партиска припадност, а не според заслуги, со што се отворала вратата за ризик од политизација.¹¹ 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.¹² Овие трендови придонесоа за перцепцијата на италијанските граѓани дека судската независност е на ниско ниво.¹³ 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.¹⁴ 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,¹⁵ 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 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

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

10 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/>.

11 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/6802EA8FD4BCFF18FA18DC35B3D2361C/S2071832200023191a.pdf/judicial-self-government-in-italy-merits-limits-and-the-reality-of-an-export-model.pdf>, стр. 1657.

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

13 "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.

14 Исто, стр. 4.

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

судии во Советот.¹⁶ 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.¹⁷ 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.¹⁸

По парламентарните избори во 2023 година,¹⁹ 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.²⁰ Сепак, овој напор може да биде попречен од Уставниот суд, кој се смета за политизиран и без независност,²¹ и од претседателот на Полска, кој е непријателски настроен кон реформите во судството и кој може да ги поништи промените што ги одобри.²² Еден од првите чекори на оваа реформа беше објавувањето на необврзувачка резолуција од страна на Парламентот, која прогласи дека Националниот судски совет нема независност.²³ 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 нивните колеги.²⁴ 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.²⁵ 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 парламентот²⁶ 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.²⁷ 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

16 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.

17 Исто, стр. 6.

18 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.

19 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/>.

20 "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://notesfrompoland.com/2024/02/21/polish-government-approves-changes-to-remove-political-influence-over-judicial-council/>.

21 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.

22 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>.

23 "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/>.

24 "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/>.

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

26 "Fourth evaluation round: Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors, Second Compliance Report Bulgaria" (GRECO) („Четврти круг на евалуација: Спречување 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.

27 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.

уставен амандман, што не можеше лесно да се постигне во тогашниот политички контекст.²⁸ Меѓутоа, за да се поправи оваа ситуација, бугарскиот Парламент ги усвои уставните амандмани во декември 2023 година.²⁹ 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 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,³⁰ 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 судската кариера. Оттука, постоеше голема надеж дека 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.³¹ Пред уставните измени во 2020 година,³² немало прописи со кои се регулирала рамнотежата меѓу судиите и несудиите во Советот. Ова доведе до доминација на судиите: првично, во првиот мандат тие сочинуваа две третини од сите членови, по што бројката порасна на 16 членови во вториот мандат.³³ 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

28 "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.

29 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/4aQltCN>.

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

31 Samuel Spáč, Katarína Šipulová, and Marina 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/3zluuL>, стр. 1741.

32 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.

33 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/ahiva/An12v2/1%20Simona%20Farkasova.pdf>, стр. 169.

за независност во однос на нивното разрешување, имајќи ги предвид европските стандарди за независност на судските совети.³⁴ 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.³⁵

-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.³⁶

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.³⁷ 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 апелациони 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.³⁸ Доколку не се реши во најскоро 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.³⁹ 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

34 "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.

35 "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.

36 Michal Bobek and David Kosař, "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.

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

38 "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-paralyse-le-conseil-superieur-de-la-justice-2FINEO2IEFGEP4WBXPXDTGZDLY/>.

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

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 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.⁴⁰

-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.⁴¹ 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.⁴²

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.⁴³ 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 што нивниот административен мандат не би произлегол од германскиот народ.⁴⁴ 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.

40 "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.

41 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.

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

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

44 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.

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,⁴⁵ 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.⁴⁶

Друга земја-членка на ЕУ што го усвои моделот на Министерството за правда е Чешка.⁴⁷ 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.⁴⁸ Со овие измени и дополнувања се вовеле нов систем на 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 надвладае над практичноста и дека новите реформи треба да се стремат во таа насока.⁴⁹ 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.⁵⁰ 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.

45 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.

46 "Liberties Rule of Law Report 2024" (Civil Liberties Union for Europe, 2024), https://dq4n3btm8c9.cloudfront.net/files/oj7hht/Liberties_Rule_Of_Law_Report_2024_FULL.pdf, стр. 248.

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

48 "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: Спечување 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-parliament-judges-and-prosecutors-second-compliance-report-czech-republic/>, стр. 6.

49 "Liberties Rule of Law Report 2023" (Civil Liberties Union for Europe, 2023), https://dq4n3btm8c9.cloudfront.net/files/-3lkvi/Liberties_Rule_of_Law_Report_2023_EU.pdf, стр. 138.

50 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#%7B%22itemid%22%3A%22001-225231%22%7D>).

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.⁵¹ Неговата цел е да им помогне на земјите-членки да ја подобрат ефективността на нивните национални правосудни системи преку обезбедување податоци за горенаведените параметри.

Според најновите податоци од Бодовникот на правосудството во ЕУ⁵² 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.

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,⁵³ 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.⁵⁴ 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

51 "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.

52 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?filename=2024%20EU%20Justice%20Scoreboard.pdf, стр. 45.

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

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

на усогласеност на својата правна рамка со стандардите на ЕУ за независност на судството.⁵⁵ 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.⁵⁶ Неодамна, поранешната претседателка на Судскиот совет како причина за нејзината оставка го наведе притисокот од судската бизнис-елита.⁵⁷ 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.⁵⁸ 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,⁵⁹ 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.⁶⁰ Сегашните членови на Судскиот совет одбија да поднесат оставка и покрај критиките од ЕУ и граѓанските организации во земјата,⁶¹ но ја изразија својата намера да работат на спроведувањето на препораките добиени од оценската мисија⁶² со воведување соодветни измени во Деловникот на Советот за таа цел.⁶³

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 непрекорен. 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.

55 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.

56 Исто.

57 „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/>.

58 „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.

59 „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/>.

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

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

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

63 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).

