



ЦЕНТАР ЗА ПРАВНИ
ИСТРАЖУВАЊА И АНАЛИЗИ.
CENTER FOR LEGAL RESEARCH AND ANALYSIS

МЕРЕЊЕ НА НАПРЕДОКОТ
НА СУДСКИТЕ РЕФОРМИ

КЛУЧНИ ПРИНЦИПИ, СТАНДАРДИ И ПРАКТИКИ

ВО МАКЕДОНИЈА И 7 ЗЕМЈИ-ЧЛЕНКИ НА ЕУ:

Хрватска, Естонија, Франција, Унгарија,
Литванија, Словенија и Обединетото Кралство



ЦЕНТАР ЗА ПРАВНИ
ИСТРАЖУВАЊА И АНАЛИЗИ.
CENTER FOR LEGAL RESEARCH AND ANALYSIS

МЕРЕЊЕ НА НАПРЕДОКОТ
НА СУДСКИТЕ РЕФОРМИ

КЛУЧНИ ПРИНЦИПИ, СТАНДАРДИ И ПРАКТИКИ

ВО МАКЕДОНИЈА И 7 ЗЕМЈИ-ЧЛЕНКИ НА ЕУ:

Хрватска, Естонија, Франција, Унгарија,
Литванија, Словенија и Обединетото Кралство

Издава:

Центар за правни истражувања и анализи

За издавачот:

Лидија Стојкова Зафировска, претседателка на ЦПИА

Уредници:

Никола Јовановски, ЦПИА

Бојана Јовановска, ЦПИА

Ликовно - графичко обликување и печат:

АДД – ВЕРТА ЛТД Дооел Скопје

Тираж:

50

CIP - Каталогизација во публикација

Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски",
Скопје

347.97/99(4-627ЕУ)(047)

МЕРЕЊЕ на напредокот на судските реформи : клучни принципи,
стандарди и практики во Македонија и 7 земји-членки на ЕУ : Хрватска,
Естонија, Франција, Унгарија, Литванија, Словенија и Обединетото
Кралство / [уредници Никола Јовановски, Бојана Јовановска]. - Скопје
: Центар за правни истражувања и анализи, 2016. - 120 стр. : илустр.
; 25 см

Фусноти кон текстот

ISBN 978-608-65909-1-8

а) Правосуден систем - Реформи - Европска Унија - Извештаи
COBISS.MK-ID 100359946



Подготовката на оваа публикација беше овозможена со поддршка од Британската амбасада Скопје, во рамките на проектот Развивање на индикатори за мониторинг на перформансите на правосудството. Мислењата и ставовите наведени во оваа публикација не ги одразуваат секогаш мислењата и ставовите на Британската амбасада Скопје.

СОДРЖИНА

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ	7
I. ВОВЕД	9
II. МЕТОДОЛОГИЈА	12
III. ПРЕГЛЕД НА СУДСКИТЕ РЕФОРМИ ПО ЗЕМЈИ	13
- ХРВАТСКА	13
- ЕСТОНИЈА	23
- ФРАНЦИЈА	32
- УНГАРИЈА	40
- ЛИТВАНИЈА	47
- СЛОВЕНИЈА	65
- ОБЕДИНЕТО КРАЛСТВО	74
IV. МЕРЕЊЕ НА СУДСКИТЕ РЕФОРМИ ВО МАКЕДОНИЈА	83
V. СТРУЧНИ ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ ЗА МАКЕДОНСКИОТ КОНТЕКСТ	110

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Компаративната студија **Мерење на напредокот на судските реформи**: Клучни принципи, стандарди и практики во македонија и 7 земји-членки на ЕУ: Хрватска, Естонија, Франција, Унгарија, Литванија, Словенија и Обединетото Кралство, е првиот продукт на проектот “Развивање на индикатори за мониторинг на перформансите на правосудството”, кој го спроведува Центарот за правни истражувања и анализи (ЦПИА), со поддршка на Британската амбасада Скопје.

Целта на проектот е да се осмисли иновативен и сеопфатен систем на индикатори за мерење на судските реформи во Македонија, заснован на меѓународно признати стандарди за правосудството и стратешките приоритети на Македонија во секторот на правосудство за следниот период. Преку спроведување на инклузивен процес на консултации со сите релевантни чинители во областа, ЦПИА предвидува дизајнирање на нова алатка за мерење базирана на искуствата и клучните принципи и стандарди применети во текот на судските реформи во другите земји на ЕУ.

Главната цел на оваа компаративна анализа е да обезбеди увид во судските реформи спроведени во одбрани земји-членки на ЕУ, вклучувајќи ги традиционалните, како и поновите членки на ЕУ, и подобро да се разбере процесот на мерење на започнатите реформи во правосудството.

Главниот фокус на анализата е на позадината на судските реформи во секоја конкретна земја, по што следи моменталната состојба опфаќајќи ги трендовите и развојот во секторот на правосудство, релевантните чинители вклучени во мерењето на напредокот на судските реформи, предизвиците во процесот на мерење на судските реформи и аспектите опфатени со мерењето, вклучувајќи ги и различните методи кои се применуваат.

Компаративната компонента на оваа студија се фокусира на различните искуства од 7 земји-членки на ЕУ и Македонија во однос на процесот на реформи во секторот на правосудство. Секоја студија на случај се состои од краток осврт на историската позадина и развој на судските реформи на земјата, особено на оние кои се однесуваат на пристапувањето во ЕУ. Понатаму, анализата на секоја земја навлегува подлабоко во праксата на следење и оценување на реформите во секторот на правосудството. Нивото на соработка помеѓу различни државни институции, како што се судските институции, Министерството за правда, Парламентот, универзитетите, професионалните здруженија и групи, и специфичната улога што ја имаат во процесот на реформите во правосудството, ја дефинира методологијата и резултатите од мерењето на спроведените реформи во секоја од земјите. Овој дел, исто така, ги вклучува и инструментите кои се користат од страна на Советот на Европа (CEPEJ) и Европската Унија (EU Justice Scoreboard) и други меѓународно признати мерни инструменти за судството и владеење на правото. Дополнително,

истакнати се искуствата во случајот на Македонија, вклучувајќи различни активности спроведени од страна на националните институции и граѓанските организации вклучени во овој процес во моментот, како и во изминатиот период.

Последниот дел од оваа студија вклучува заклучоци и препораки на експертите кои се релевантни за македонскиот контекст. Овие препораки произлегуваат од сумираните искуства за секоја земја која е предмет на анализа во оваа студија.

Студијата заклучува дека во креирањето на политики во секторот на правосудството, администрацијата и спроведувањето на реформи се невозможни без учество, односно/и консултација на сите гранки на власта (судска, законодавна и извршна), сепак степенот на нивното учество во почетната фаза и понатаму, одговорностите за успешно спроведување, итн. се различни во зависност од системот на менаџирање/спроведување на правда. Во земјите (Франција, Унгарија) недостасува ригорозна рамка за мерење на судските реформи. Се чини дека се има појавено идејата за размена помеѓу ефикасноста на една страна и правдата како вредност на друга страна, без начин како целосно да се изрази таа рамнотежа. Фокусот треба да биде на оценување на реформите за кои сите се согласни дека се дизајнирани и вистински наменети да постигнат одредени цели во однос на фундаменталните права и демократски вредности. Експертите ја поддржуваат идејата дека мора да се инвестира во одговорност за мерење на напредокот на судските реформи во телото кое се перцепира како независно (колку што е можно) од процесот на реформи и да се обезбеди државна поддршка на невладините актери (особено угледни академици) да ги извршуваат оценувањата.

Генерално, различни земји применуваат специфични модели на реформи и спроведуваат различни механизми на мерење на резултатите од овие реформи, па оттука и не постои еден единствен најдобар модел кој може да се примени од страна на другите. Треба да се земат предвид особеностите на одреден систем на спроведување на правдата и согласно со тоа/во таа насока треба да се планира и управува процесот. Како резултат на тоа, препораките во комбинација со практичните искуства на земјите-членки на ЕУ ќе го инспирира пристапот за развој на матрица за мерење на напредокот на судските реформи во Македонија.

Студиите на случај за 7-те земји-членки на ЕУ беа подготвени од страна на меѓународните експерти Редо Молиен од Литванија, Адам Вајс од Обединетото Кралство и Тони Вукичевиќ од Хрватска, додека случајот на Македонија беше подготвен од страна на Центарот за правни истражувања и анализи.

ВОВЕД



Сите земји низ светот поминаа низ процесот на судски реформи. Некои имаа помал успех, некои беа поумешни од останатите. Започнувањето на судската реформа може да биде под влијание на различни процеси и потреби на општеството – правни, економски, технолошки или политички. Генерално се претпоставува дека земјите поминуваат низ искуствата на овие реформи во потрага по повисок квалитет на работата на судството, систем на правда кој ќе одговори на потребите на граѓаните, засновајќи се на универзално прифатените стандарди и принципи.

Развојот на судските реформи во Европа има свои историски специфичности¹, постојано предизвикуван од зголемената правна и општествена комплексност, повисоки очекувања (во обезбедување на услугите, организацијата, транспарентноста, отчетноста, правичноста, итн.) и динамичната правна интернационализација. Затоа, судовите, како централни институции во судството, тежнеат кон одржување на највисоки професионални стандарди во администрирањето на нивните предмети, донесувањето на одлуките и останатите услуги.

Важен меѓународен одговор на потребите на земјите од Советот на Европа (СЕ) за континуирана реформа на правосудството во врска со определени заеднички одредници беше ЦЕПЕЈ (Европска комисија за ефикасност на правдата) која беше формирана во 2002 од Советот на Европа со цел да го подобри функционирањето и ефикасноста на правдата во земјите-членки на СЕ, преку заеднички статистички критериуми и начини за евалуација². Прегледот на напредокот на правосудството на ЕУ (EU Justice Scoreboard) е уште една расположлива алатка за сите земји-членки на ЕУ и земјите-кандидатки со цел подобро да ја разберат својата положба споредбено со останатите земји и наспроти сопствените зададени цели.

Но како се мерат и евалуираат квалитативните стандарди во националниот судски систем? Што точно треба да се измери? И каков вид алатка или методологија треба да се примени? Кој сè треба да биде вклучен во процесот на мерење? Што ќе биде главната придобивка од мерењето? Кои се факторите кои треба да се земат предвид за мерењето да се смета за релевантно и корелативно на универзалните принципи на квалитетна правда? Треба ли механизмот за мерење да биде развиен и претставен како едноставна алатка, или треба да биде сеопфатен во поглед на сите признати релевантни фактори кои имаат влијание на квалитетот на судскиот систем? Дали треба да се мери ефикасноста или квалитетот на реформата? Кои фактори, кои институции најмногу влијаат на исходот од реформите, и сносат најголема одговорност за нив?

¹ Веќе во 1980-те и 1990-те сите европски правосудства се соочија со предизвиците на: бавно процесирање, заостанати предмети, општа институционална неефикасност и генерално ослабнување на извршувањето на одлуките. Сите земји на свој начин одговорија на овие предизвици.

² Главна цел на ЦЕПЕЈ е: да ги испита резултатите постигнати од страна на разните судски системи во светло на принципите зацртани во Преамбулата на Резолуцијата 2002 (12) [...на ефикасни судски расправи, ... администрирање на правдата и управување со предметите од страна на судовите, користење на информатички и комуникациски технологии] преку употреба, меѓу другото, на заеднички статистички критериуми и начини за евалуација.

Треба ли јавното мислење да биде испитано во процесот на мерење, со оглед на тоа дека довербата на јавноста во судскиот систем во модерното демократско општество е од најголема важност?

Сите овие прашања се поставуваат и се разгледуваат од страна на оние земји кои имаат искрени намери за спроведување сериозни и планирани судски реформи, инспирирани од нивните сопствени несовршени, неефикасни или застарени правосудни системи.

Оваа споредбена студија, подготвена во рамките на проектот **„Развивање на индикатори за мониторинг на перформансите на правосудството“**, имплементиран од Центарот за правни истражувања и анализи (ЦПИА) - чија главна цел е развивање релевантна и сеопфатна матрица на индикатори за следење на напредокот на судските реформи во Македонија - се осврнува на предизвиците со кои се соочиле 7 селектирани различни земји од ЕУ за време на нивните судски реформи, особено земајќи ги предвид ефектите од иницираните промени наспроти некои главни индикатори.

Компаративната студија разработува неколку перспективи: ги разгледува со внимание механизмите за мерење на судските реформи кои се на располагање во ЕУ и Советот на Европа, како и во други организации и институции глобално, но ги разгледува и специфичностите на секоја од селектираните земји со различна и единствена историска позадина, дознавајќи повеќе за најдобрите стратегии кои тие земји успеале да ги спроведат во процесот на евалуација на судските реформи. Студијата покажува дека различни земји применувале различни модели на реформи и користеле разнообразни механизми за мерење на резултатите од овие реформи. Не постои еден совршен модел кој би бил применуван во сите земји затоа што голем број фактори влијаат на успешноста на разните мерки кои се преземани за подобрување на само еден или повеќе аспекти на судството.

Дополнително, студијата ја истражува улогата на разни релевантни чинители во селектираните земји *vis à vis* судските реформи и ги проценува методите и механизмите кои тие ги примениле во евалуацијата на спроведените реформи. Како општ принцип мерењето на перформансите не се гледа како мешање во независноста на судството. Затоа мерењето треба да биде внимателно испланирано и спроведено, и да обезбеди незаканувачки услови за институциите и администраторите на правдата за време на процесот на мерење на нивните перформанси.

Важноста од мерењето на факторите, како што се **компетентноста, транспарентноста, независноста, ефикасноста, непристрасноста на судството** има директно влијание во заштитата на човековите права, на економскиот развој на државата и исто така на вработувањето, и токму затоа судовите треба да ја извршуваат својата функција придржувајќи се кон овие принципи во рамките на уставноста и владеењето на правото.

Во последнава декада, после преземањето на главните судски реформи во Македонија постојеа неколку обиди за мерење на прогресот на разни аспекти од реформите и нивото на квалитет на правдата (судството). Сепак, плуралноста во пристапот и кај носителите на овие иницијативи доведе до ситуација каде главните судски

институции беа изоставени од дебатата за нивните сопствени потреби и очекувања од овие реформи. Дополнително, брзото менување на законодавството уште повеќе ги компликува можностите за рефлектирање на исходот од овие чести реформи.

Новата *Стратегија за реформи во правосудниот сектор* за следниот период од 5 – 7 години ќе ги постави новите приоритети за судски реформи и натамошен развој. Затоа од исклучителна важност е соодветни и мерливи критериуми, индикатори и очекувања да бидат договорени помеѓу сите чинители во процесот на судските реформи, во согласност со европските стандарди и практики, со цел да се основаат почетни линии за систематско мерење на прогресот наспроти целите утврдени во Стратегијата. Задржувањето на визијата на Македонија за членство во ЕУ треба да биде движечка сила и да ја зајакне подготвеноста на сите вклучени да станат витални и активни делови од овој заеднички подвиг. Разгледувањето на некои од искуствата на останатите земји од семејството на ЕУ би можело да ја инспирираат и насочат дебатата - додавајќи повеќе светло при креирањето на националната алатка за мерење на судските реформи.

Во поддршка на создавање иновативен и сеопфатен систем на индикатори засновани на меѓународно признатите стандарди за судството и правната професија, Проектот ќе ги покани сите засегнати институции да придонесат во содржината на индексот за мерење на судските реформи преку серија консултативни тркалезни маси и веб-форум.

МЕТОДОЛОГИЈА II

За потребите на оваа споредбена студија ЦПИА покани 3 експерти од земји-членки на ЕУ да спроведат истражување и анализа на релевантни стратегии и правни документи, клучни случаи и литература од 7 избрани земји од ЕУ, и да ги опишат специфичните искуства на државите при спроведување на реформите на судскиот систем. Дополнително, двајца домашни експерти беа ангажирани да ги соединат прибраните компаративни податоци и да го претстават случајот со Македонија.

При селекцијата на 7-те држави беше користена компаративна анализа на процесот на судските реформи во старите земји-членки на ЕУ (Франција и Велика Британија), поновите земји-членки (Естонија, Литванија, Унгарија и Словенија), како и најновите земји-членки (Хрватска). Овој метод придонесе за поширока перспектива и поблизок увид во судските реформи инцирани како резултат на специфичните потреби и развојот на судството во земјите, а исто така обезбеди и информации за предностите, слабостите и пречките со кои различните држави се соочиле при планирањето и евалуацијата на реформите.

Експертите го фокусираа истражувањето во следниве сегменти:

Позадина на судските реформи во специфичните држави

Тековна состојба – трендови и развој

Страни вклучени во мерењето на прогресот на судските реформи во селектираните држави

Предизвици во процесот на мерење на судски реформи

Како се мерени судските реформи?

Што е мерено во однос на судските реформи?

Клучни заклучоци и наоди

За презентирање на историскиот приказ на процесот на судските реформи во селектираните држави, експертите користеа историски метод, претставувајќи ги сите поважни настани и активности кои се случиле за време на процесот, како и главните етапи кои воделе до прогресот, разгледувајќи ги исто така и стратешките и правните документи и студии на случај.

Помал дел од оваа студија главно во делот на Македонија беше подготвен и со податоци стекнати преку дискусии на средби со релевантните претставниците кои стекнале извесно искуство или имале влијание во мерењето во реформите на судскиот систем во Македонија. Експертите одржаа состаноци и со клучни претставници од меѓународната заедница, како и со водечките национални тела и организации.

На крајот експертите изведоа заклучоци и препораки кои би можеле да се земат предвид во македонскиот контекст и кои би претставувале солидна основа за отпочнување на процесот на дискусии и дебати со засегнатите страни во врска со создавањето и развивањето нова алатка за мерење и евалуација на процесот на реформи на судскиот систем во Република Македонија.

ПРЕГЛЕД НА РЕФОРМИТЕ ВО СУДСТВОТО СПОРЕД ЗЕМЈИ



ХРВАТСКА

Историјат на судските реформи во Хрватска

Првите сериозни правни и судски реформи во Хрватска се случија во 1991 г. кога таа стана независна држава по распадот на поранешна Социјалистичка Федеративна Република Југославија со основна цел да се зајакне демократијата и да се поддржи владеењето на правото. Иако во почетокот на тој процес Република Хрватска реши да задржи одредени правни и судски стандарди од дотогашниот систем, значајните промени беа воведени пред Хрватска да стане член на Европската Унија во 2013 г. Сепак, и покрај тековната судска реформа Република Хрватска сè уште се соочува со одредени проблеми во судството кои се истакнати во овој документ:

- Реформа на судската мапа- Основната цел на воведената реформа беше да се намалат неефикасностите во поранешниот правен систем кои беа резултат на огромниот број судови основани во Хрватска, број кој по глава на жител беше многу повисок во споредба со земјите-членки на ЕУ. Со други зборови, намерата на судската реформа беше да се усвои бројот на судовите и персоналот во согласност со практичните барања на правниот систем и да се намали долгата

судска постапка која предизвикуваше заостанување на предметите.

- Правна рамка за спроведување на судската реформа- Со цел да се создадат правни предуслови за извршување на планираните мерки на реформа, хрватскиот парламент го донесе и го дополни Законот за организацијата и предметот на министерствата и другите централни органи на државната администрација³, Законот за влада на Хрватска⁴, Законот за судови⁵, Законот за државниот судски совет⁶, Законот за јавното обвинителство⁷, Законот за судската академија⁸, Законот за адвокатурата⁹, Законот за нотаријат¹⁰, Законот за судските службеници и судските намештеници¹¹.

1. Опис на хрватскиот правосуден модел

Произлегувајќи од историскиот развој на хрватското правосудство (кое се заснова на традицијата на континенталниот правен систем главно стариот австриски модел) во Хрватска постои „правосуден“ судски систем и систем на управно судство.

Уставот на Република Хрватска¹² ја потврдува независноста на правосудниот сет во Член 115 од Уставот и се однесува само на правосудниот судски систем (Членови 115-121), а системот на управно судство е накратко споменат во Член 107 и 114 од Уставот во однос на владината моќ и во Член 128-131 во однос на управувањето со локалните територијални единици.

Постојат три нивоа на судска надлежност во Хрватска кои се поделени како што следува:

- Првостепени судови: општински судови (кои се општи судови од прв степен за прашања за кои не е утврдена судска надлежност на друго место). Управни судови и трговски судови (кои заседаваат во рамките на месните судови).
- Жупански судови: овие служат како првостепени судови во кривични предмети кога законот пропишува казна над 12 години и во одредени случаи пропишани со Закон во граѓански предмети, а инаку ги сослушуваат жалбите од општинските судови како во кривични така и во граѓански предмети.¹³
- Трговски судови решаваат по предмети кои вклучуваат трговски прашања и спорови во однос на воспоставување на ликвидација на трговски друштва и помеѓу нивните членови. Тие се одговорни и за прашања кои произлегуваат од спроведувањето на поморското и воздухопловното право, прашања од индустриска сопственост, авторските права и правата на иноваторите.¹⁴
- Виши трговски судови во исклучителни ситуации може да бидат првостепени судови во трговски предмети, но најчесто служат како апелациони судови кои

3 Службен весник на Хрватска бр.150/11, 22/12

4 Службен весник на Хрватска бр.150/11

5 Службен весник на Хрватска бр.150/05, 16/07, 113/08, 153/10, 122/10, 27/11, 57/11, 130/11.

6 Службен весник на Хрватска бр. 116/10, 57/11, 130/11.

7 Службен весник на Хрватска бр.76/09, 153/09, 116/10, 145/10, 57/11, 130/11.

8 Службен весник на Хрватска бр.153/09, 127/10.

9 Службен весник на Хрватска бр.9/94, 117/08, 50/09, 75/09, 18/11.

10 Службен весник на Хрватска бр.78/93, 29/94, 16/07, 75/09.

11 Службен весник на Хрватска бр.84/08, 75/09.

12 Службен весник на Хрватска бр. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10.

13 Член 19с од Казнено-процесно право – Службен весник бр.152/08, 76/09, 80/11, 121/11, 9/12, 143/12, 56/13, 145/13, 152/14.

14 Член 34 од Казнено-процесно право – Службен весник бр.59/91, 91/92, 58/93, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 02/07, 84/08, 123/08, 57/11, 148/11, 25/13, 89/14.

одлучуваат за правните лекови поднесени против одлука на Трговскиот суд како првостепен суд.¹⁵

- Врховен суд: Највисокиот хрватски суд има оддели за граѓанско, кривично, трговско и управно право кои се поделени на различни комори. Тој обезбедува усогласеност на примената на правото во целата земја и одлучува по поднесените жалби против одлуки на жупанските судови во кривични предмети и ревизии на граѓански предмети.¹⁶

Управните предмети од прв степен се водат пред управните органи кои според законот се одговорни за одредени области од управната материја, додека различни владини министерства служат како жалбени органи или таквата улога во однос на прашања кои произлегуваат од работата на месните територијални единици ја вршат посебни органи пропишани со закон.¹⁷ Управните одлуки од втор степен може да бидат оспорени пред Управниот суд, додека по жалбите против нив одлучува Вишиот управен суд воведен на 1.1.2012.¹⁸

Хрватска исто така има и Уставен суд, чии овластувања се утврдени во Член 122 од Уставот. Уставниот суд има широки овластувања за разгледување на уставноста на законот пред и по неговото усвојување, решава спорови помеѓу надлежноста на законодавната, извршната и судската власт, за примање поединечни жалби за законодавните или судските одлуки по исцрпување на редовните постапки на жалба и применува други овластувања во однос на одговорноста и законитоста на изборот на Претседателот на Републиката и работата на политичките партии.

2. Моменталната состојба во Хрватска - трендови и развој

Со првите судски реформи воведени помеѓу 1991 и 1992 г. преку замена на 200 најiskusни судии со млади, неискусни и главно политички лојални судии, резултираше со еродирање на судството и на квалитетот на судската работа, придонесувајќи за зголемување на бројот на нерешени предмети. Со цел да се надмине оваа ситуација, во тек е голема судска реформа која се заснова на владината стратешка судска реформа и акциониот план кои се донесени во 2006 г., а усовршени во 2008 и 2010 г. за следниот период т.е. до 2018 г.¹⁹, која се фокусира на воспоставување на повисоки стандарди на Европската Унија т.е. судска независност, непристрасност, транспарентност и ефикасност на судовите, со цел да се исполнат критериумите пропишани во Поглавје 23, Правосудство и основни човекови права донесена од Владата на 16.2.2010.²⁰ Хрватските органи ги спроведуваат овие стандарди на следниот начин:

Независноста на судиите се подобрува со новиот систем за назначување судии и нивната обврска да стекнат дополнително образование со посетување на Државната правосудна академија што стана задолжително почнувајќи од 1.1.2013 г. Судијата може да биде избран во Виш суд само врз основа на оценки дадени од страна на Судскиот

15 Член 34с од Казнено-процесно право – Службен весник бр. 59/91, 91/92, 58/93, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 02/07, 84/08, 123/08, 57/11, 148/11, 25/13, 89/14.

16 Член 119 од Уставот, Службен весник на Хрватска бр. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10.

17 Член 15 од Управното-процесно право, Службен весник бр. 47/09.

18 Член 12 и 72 од Законот за управни спорови, Службен весник бр. 20/10, 143/12, 152/14.

19 narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2012_12_144_3085.hotmail

20 www.mvep.hr/costompages/static/hr/files/pregovori/4/23.pdf.

совет во согласност со методологијата пропишана од страна на Државниот судски совет. Со цел да се подобри нивниот статус во Уставниот суд²¹ постојат насочени одредби кои го ограничуваат првиот мандат на судиите на 5 години вклучително правото на хрватскиот парламент да избира членови на Државниот судски совет и Советот на јавниот обвинител, а денес нив ги избираат судските функционери кои гласаат директно и тајно. Органите донесоа и Етички кодекс за судии²² и Етички кодекс за јавниот обвинител и нивните заменици.²³ Со цел да се избегне корупција сите судии и јавни обвинители се обврзани да поднесуваат редовни извештаи за личниот имот и имотот кој е во сопственост на членовите на нивните семејства, во спротивно може да подлежат на дисциплинска казна и да бидат исклучени од нивната работа.

Одделите за корупција при судовите се основани во 4-те најголеми градови во Хрватска т.е. Загреб, Сплит, Ријека и Осиек со цел да се справуваат со корупцијата и организираниот криминал.²⁴ За прв пат судиите кои се избрани да работат во тој оддел при судовите се изложени на строги безбедносни контроли со намера да се елиминира секако сомневање во нивната способност за работа.

Законот за правосудната академија е донесен во 2010 г. со цел да се обезбеди постојано судско образование на судиите и јавните обвинители и прифаќање на нови правни стандарди кои се усвоени неодамна како составен дел од судската реформа.

Намалувањето на долгото траење на предметите т.е. оние кои траат повеќе од 3 години ќе се постигне со унифицирање на судската пракса и инвестирање во судската ИТ инфраструктура со што на Министерството за правда му се овозможува да го следи секој тековен судски предмет. Судските органи исто така имаат намера да ги усовршат судските инспекции и да овозможат подобра комуникација со јавноста преку назначени судски претставници во јавноста. За да се постигне таа цел сите значајни процедурални закони т.е. Кривично-процесно право, Граѓанско-процесно право, Управно-процесно право, и Законот за извршување се изменети.²⁵

Намалување на бројот на судови и јавни обвинителства – Како резултат на мерката за рационализација, бројот на општински судови во Хрватска е намален од 108 на 67, бројот на дисциплински судови е намален од 114 на 63, бројот на општинските јавни обвинителства од 71 на 55, бројот на жупанските судови од 21 на 15 и бројот на жупанските јавни обвинителства од 20 на 15, а трговските судови од 13 на 7.²⁶ Истовремено, Министерството за правда следи праведна распределба на предмети помеѓу судиите и инсистира на нивна специјализација за одредени судски области и побрза парнична постапка.

Модернизацијата на технологијата има цел да обезбеди поефикасно следење на судските активности и подобро стратешко истражување на успехот на нивната работа. За таа цел органите воведоа таканаречено електронско досие ICMS – Интегриран систем за управување со судски предмети т.е. единствен систем за управување со судски досиеја, додека Јавното обвинителство воведоа СТС- Систем за следење на предмети.

21 Одлука бр. U-I-695/94, U-I-146/96, U-I-508/96, U-I-589/99 од 15.3.2000 и U-I-508/96 of 21.4.2005.

22 www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/.../KodeksSudackeEtike_2006PDF...

23 Службен весник бр. 25/08.

24 Член 31 од Законот за службата за корупција и организиран криминал, Службен весник бр. 148/13.

25 Службен весник бр. 112/12, 25/13, 93/14.

26 narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2012_12_144_3085.hotmail

Судската инспекција која ја спроведува Министерството за правда ја докажа својата ефикасност преку ненајавените инспекции кои имаа цел да ја откријат неефикасноста на правосудството и неговата администрација, вклучително инспекција на работата на Јавното обвинителство и неговата администрација. Кога ќе утврди недостатоци, инспекцијата поставува рок во кој тие треба да се отстранат.

Системот за правна помош е воспоставен во цела Хрватска со цел на секој граѓанин да му се обезбеди слободен пристап до судот во согласност со упатствата од ЕУ утврдени во Член 6 од Европската конвенција за човекови права и слободи.

Другите мерки на реформите се насочени кон реформа на затворскиот систем и едукација на затворските службеници и затвореници, изградба на нови затворски капацитети, спроведување на новоусвоениот Закон за пробација со цел да се намали бројот на затвореници. Покрај тоа, органите во жупанските судови во Загреб, Сплит, Риека и Осиек имаат воспоставено оддели специјализирани за воени злосторства кои обезбедуваат сведочење преку видео врска и нудат заштита на сведоците и жртвите во злосторствата врз основа на изменетиот Кривичен законик.²⁷

3. Страни вклучени во мерење на напредокот на судските реформи во Хрватска

Хрватскиот Парламент е законодавен орган сочинет од претставници на граѓаните кој е одговорен за одобрување на нови закони вклучително закони значајни за спроведувањето на законските стандарди потребни за извршување на судската реформа. Тој исто така одлучува за буџетските средства и ја утврдува стратегијата за идниот развој на судството откако сите органи вклучени во тој процес ќе се согласат на тоа.

Хрватската Влада е орган кој е одговорен за извршување на договорената стратегија за развој на судството во практика и подготовка на предлог-закони и предлог-буџет значајни за спроведувањето на погоре споменатата стратегија. Покрај тоа, Владата ја координира работата на јавната администрација вклучена во тој процес и го следи извршувањето на сите договорени чекори од реформата.

Министерството за правда има клучна улога во организацијата и работата на судската администрација во граѓанските, кривичните, трговските и управните судови. Министерството е одговорно за едукација на судиите и судските службеници, амнестирање на осудените лица и нивно условно ослободување, координација на односот помеѓу судовите, адвокатите и нотарите, водење грижа за судските технолошки информации, реализација на националната и меѓународната правна помош, како и застапување на интересот на Република Хрватска пред меѓународните судови и другите правни органи. Законот за судовите и Законот за јавното обвинителство му даде на Министерството за правда главна улога во составувањето на закони значајни за ефикасното функционирање на судската администрација, водечка улога во судската статистика и инспекција на работата на сите судски службеници и одговорност за решавање на поединечни жалби поднесени против работата на

27 narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2012_12_144_3085.hotmail

судската администрација. Поради широк спектар на доделени активности и обврски, хрватското Министерство за правда стана скоро основен фактор во извршувањето на одобрената судска реформа.

Врховниот суд од правен аспект е третиран како највисок суд во Хрватска чија задача е да обезбеди усогласено спроведување на законот во целата земја и еднаков третман на сите оние кои се вклучени во неговото спроведување. Затоа претседателот на секој суд во Хрватска, особено претседателот на Врховниот суд е многу важна фигура во постапката на извршување на тековната судска реформа. Тој има право да ја испитува работата на секој судија, а истовремено е одговорен и за нивната едукација. Врховниот суд ги користи своите генерални заседанија за издавање на предложени мислења, за составување на нацрт-закони во врска со судовите и за подготовка на годишни извештаи до хрватскиот Парламент за состојбата на хрватското правосудство. Поради неговото овластување и неговите права претседателот на Врховниот суд исто така има влијателна улога во извршувањето на стратешките судски активности.

Јавното обвинителство се смета за независен и објективен судски орган одговорен за гонење на сторители на кривични дела и заштита на интересите на државната сопственост. Во рамките на судската реформа, административните активности на Јавното обвинителство се скоро изедначени со должностите на судската администрација, додека Главното јавно обвинителство на Република Хрватска, кое е назначено од страна на хрватскиот Парламент и ги координира сите јавни обвинителства во земјата, исто така има клучна улога во создавање и спроведување на активностите на судската реформа.

Републичкиот судски совет е одговорен за избор, замена и разрешување на судии, вклучително воспоставување на нивната дисциплинска одговорност и дисциплинската разумност на претседателите на судовите. Како независен орган исто така придонесува и за едукацијата на судиите и има огромно влијание врз нивната непристрасност и професионална работа. Законот за правосудната академија му дава право на Советот да избира успешни кандидати кои се пријавуваат на Државното училиште за судски функционери, на тој начин подобрувајќи го квалитетот на работата на судската администрација.

Советот на јавното обвинителство е независен орган кој го има скоро истото право како Републичкиот судски совет бидејќи е одговорен за избор, замена и разрешување на јавните обвинители на ниво на општина и округ, вклучително и правото да воспоставува дисциплинска одговорност. Како независен орган исто така придонесува за едукацијата на јавните обвинители и има огромно влијание врз нивната непристрасност и професионална работа. Исто како и Републичкиот судски совет, Советот на јавното обвинителство има право да одлучува за успешни кандидати кои се пријавуваат на Државното училиште за судски функционери, на тој начин подобрувајќи го квалитетот на работата на целата работа на судовите.

Правосудната академија се смета за централна институција за едукација и усовршување на знаењето на судските службеници. Таа нуди програма за едукација изработена од страна на таканаречениот Совет за програми која им е достапна на сите судии, судски функционери и адвокати кои застапуваат на суд т.е. асистенти. Со цел да се опфатат сите области на примена на правото, Академијата соработува со приватните судии,

јавните обвинителства, хрватската Адвокатска комора и Нотарската комора, правните факултети и различни меѓународни институции - главно институции од ЕУ.

Хрватската Адвокатска комора е составена од сите адвокати во Хрватска и ги истражува односите и појавите кои се од интерес за заштитата на човековите права и слободи, како и правата и интересите на адвокатите. Користејќи ги тие податоци таа издава извештаи, предлага правни измени и мерки кои се значајни за ефикасно функционирање на хрватското правосудство, играјќи на тој начин влијателна улога во стратегијата за развојот на правосудството.

Хрватската Нотарска комора која ги претставува сите нотари во Хрватска иако правно е опишана како независна и непристрасна професија, во одредени постапки ги заменува судовите и дејствува како нивен застапник бидејќи има овластување да води наследнички и извршни предмети. Извршувајќи ја таа задача нотарите придонесуваат за полесна работа на судовите и правна безбедност за секој граѓанин и секој правен субјект. Тие имаат огромно значење за развој на хрватското правосудство бидејќи правата на нотарите постојано се зголемуваат во правен контекст.

Комисијата за следење на спроведувањето на стратегијата на судската реформа²⁸ е составена во 2006 г., а ја сочинуваат претставници на сите органи споменати претходно т.е. Министерството за правда, претседателот на Врховниот суд, главниот јавен обвинител и Републичкиот судски совет и Советот на јавното обвинителство, претседателите на хрватската Адвокатска комора и Нотарската комора, вклучително и директорот на Правосудната академија. Нејзината главна цел е да развие координација и соработка помеѓу овие органи кои се одговорни за спроведувањето на стратешкиот развој на правосудството.

Одделот за стратешки развој на правосудството²⁹ како дел од Министерството за правда е орган одговорен за собирање податоци за стратегијата и реформата и нивна анализа, подготвување на извештаи и стручна помош на претходно споменатата Комисија.

Други учесници – Процесот на судската реформа постојано е следен од институциите на ЕУ кои од почетокот се активно вклучени, а секако дека ќе бидат вклучени и за време на целиот период на спроведување на стандардите утврдени во стратешката судска реформа и акциониот план. Покрај нив постојат и различни национални и меѓународни невладини организации кои ги следат резултатите на досега преземените чекори во судската реформа, издаваат годишни извештаи, посочуваат на слабостите на применетата реформа и редовно даваат предлози за идните активности во правосудството.

4. Предизвици при процесот на мерење на судската реформа во Хрватска

Судската реформа во постсоцијалистичкиот период по распадот на поранешна Југославија беше дел од големите реформи воведени со цел да се осигури транзицијата на Република Хрватска како новоформирана европска земја кон демократијата и да ѝ се обезбеди идно членство во ЕУ. Затоа одредени рани чекори преземени во судската

²⁸ narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2012_12_144_3085.hotmail
²⁹ narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2012_12_144_3085.hotmail

реформа за време на поствоениот период беа повеќе не суштински отколку што навистина придонесоа за подобрување на судската независност и непристрасност. Сепак како што Хрватска се доближуваше до нејзиното членство во ЕУ чекорите кои се преземаа во реформите стануваа посистематски и сериозни носејќи подобри резултати кои можеа да се следат преку годишните извештаи на Европската комисија. Сепак иако денес Хрватска е полноправна членка на ЕУ обидите да се влијае врз работата на судовите сè уште постојат помеѓу двете главни политички партии. Затоа Уставниот суд беше принуден да измени одредени одредби за членовите на Републичкиот судски совет односно органот одговорен за избор на судии, така што Законот беше изменет и одредбата според која членовите на Советот ги избира хрватскиот Парламент и хрватските политичари беше укината. Сепак политичарите постојано се обидуваат да го контролираат правосудството иако се свесни дека хрватскиот Устав прави строга разлика помеѓу судска и извршна власт и забранува секакво влијание помеѓу нив.

5. Што беше измерено во однос на судската реформа во Хрватска

- Извештајот за правосудството подготвен од претседателот на Врховниот суд во 2014 година.³⁰ Имплицитната методологија на извештајот беше да се испита реформата квалитативно од аспект на оние кои се засегнати (главно судиите, но и адвокатите и корисниците на судот т.е. граѓаните). Изразените заклучоци во извештајот³¹ благо ги критикуваат резултатите постигнати во реформата во однос на бројот на вработени судии кој е сè уште помеѓу највисоките во ЕУ т.е. 1.903, додека во правосудството во Хрватска има вработено вкупно 8.669 службеници, иако бројот на нерешени предмети се намалува (во моментот се вкупно 616.968 нерешени предмети каде се вклучени предмети од регистарот на земјиште и судскиот регистар). Бројот на нови примени предмети во 2014 г. е сè уште повисок во споредба со другите земји-членки на ЕУ т.е. 1.322.643 нови предмети, но и покрај воведените структурни измени најлошата состојба со застојот на предмети е пред управните судови. Има квантитативен дел од анализата кој докажува дека реформата не била целосно рентабилна бидејќи долгот за интелектуалните услуги на назначената одбрана во кривичните предмети преку системот за правна помош и ангажираните вештаци сè уште постои. Исто така има и недостаток на ресурси за специјализација на судии за одреден тип предмети и дополнително усовршување на ИТ технологијата. Овој извештај беше присутен во медиумите и беше доставен до Парламентарната комисија за судска надлежност која го усвои на нејзиното 67. Заседание одржано на 19.5.2015.
- Извештајот на Советот на Европската комисија за правниот систем на ЕУ и квалитетот на правдата.³² Оваа студија ја истражуваше појавата на спроведување реформи кај судските мапи во Хрватска и други европски земји. Студијата потврди дека реформите во правосудството во Хрватска беа првично за ефикасноста и го опишаа процесот како обид за приближување кон судските стандарди на ЕУ, истакнувајќи ја реформата во законодавството, спроведување на ICMS, рационализација на судските тела како централни точки. Главните показатели кои се користеа беа квантитативни, и се однесуваа на опфатените области во судовите, брзината на правосудството и пристапот на граѓаните до судот.

30 www.sabor.hr/izvjesce-odbor-pravosudje-s-rasprava-o-izvj0006

31

32 www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/croatia_2014.pdf

6. Како беше измерена судската реформа во Хрватска

Како што може да се види погоре, главните алатки за мерење на судската реформа во Хрватска се делат во две категории:

- Квантитативни алатки - Мерењето на судските реформи фокусирано на податоците и статистиката ја разгледува ефективноста и трошоците на правосудниот систем како и ефикасноста на работата на правосудството. Посебно внимание е посветено на односот помеѓу изменетата судска структура и распределбата на предмети помеѓу судовите како дел од стратегијата за намалување на застојот во предметите.
- Квалитативни алатки - Иако не постои експлицитен модел за мерење на задоволството од воведените чекори во судските реформи, овој тип мерење го следи задоволството на граѓаните од правосудниот систем и задоволството на органите од начинот на кој таквиот систем работи. Мерењето на задоволството на граѓаните не е добро развиено и главно се потпира на статистиката за присуството во и користењето на судовите и анкетирањето на јавноста. Вториот модел е поинтензивен начин на истражување каде органите ги мерат сите активности на реформата и нивните резултати во согласност со упатствата на ЕУ со цел да се задоволат стандардите кои понекогаш ги занемаруваат специфичните потреби на хрватското правосудство. Мерењето на задоволството на луѓето кои работат во правосудниот систем т.е. главно судии и други вработени во судот не постои бидејќи на нив се гледа како на некој што служи само за спроведување на реформните мерки воспоставени од страна на органите. Но овој пристап мора да се смени бидејќи тие играат влијателна улога за време на процесот на реформи во судството и имаат подобар преглед на резултатите постигнати со преземените чекори во правосудството.

7. Клучни заклучоци и наоди

Сововедување на реформите во судството, бидејќи правосудството се смета како значајна уставна вредност, хрватските органи главно се трудат да го скратат моменталното времетраење на судската постапка но недостасува внимателна анализа на типот на постапките и судовите кои го прават најголемиот застој во предметите. Без соодветна анализа на слабостите на воведените реформи во судството и идентификација на главните проблеми невозможно е да се изберат соодветни мерки со кои тоа може да се реши. Исто така без јасни показатели за постојната ситуација во правосудството тешко е да се следи дали воведените мерки го даваат посакуваниот резултат и целат на суштинскиот дел од актуелните проблеми во судството. Тековната реорганизација на правосудниот систем која се фокусира само на измена на судската територијална структура, нејзиното технолошко т.е. ИТ усовршување и информатизација, нова внатрешна организација на судовите, воведени измени во апелационата постапка со нов Закон за седиштата на подрачјата на судовите и новото Граѓанско-процесно право, не е проследена со соодветните податоци за ефикасноста на работата на судовите која се очекува да се постигне со предложените реформни мерки. Недостатокот на такви информации ја спречува идната проценка на обезбедените реформни чекори откако тие ќе бидат спроведени во практика.

Новата територијална структура на судовите со која се планира да се намали нивниот број од 208 на 95 не дава објаснување дали ова намалување е доволно за да се постигнат очекуваните резултати. Знаејќи дека хрватската економија е делумно натрупана заради неразумно долгите судења кои се во тек пред трговските судови, тешко е да се разбере зошто судот не се третира како централна точка на воведените реформи во судството и зошто хрватските власти не воспостават Виш кривичен суд со цел да ја обединат пониската судска пракса за тој тип предмети, вклучително воведување на специјални судови за предмети во областа на вработувањето на ниво на жупанија. Воведените територијални измени во правосудството се повеќе фокусирани на полесно преместување на судиите во различни судови без оглед на прифаќањето наместо водењето сметка за растојанието кое граѓаните се принудени да го поминуваат за да стигнат до судот и износот на направените патни трошоци, кои не треба да се занемарат во постојната кризна ситуација во Хрватска. Покрај тоа ефикасноста на судската администрација не може да се подобри само со соединување на различни судови и воведување на директор на Судската управа без развивање на менаџерските вештини на претседателите на судовите.

Подобрувањето на апелационата постапка преку електронско доставување на пресуди од втор степен и можноста за секој виш суд во Хрватска да биде избран да одлучува по жалбата доставена против пресудата на првостепен суд тешко може да го намали постојното времетраење на судската постапка и направените трошоци, бидејќи во таа ситуација судската спора треба да патува од еден до друг дел од земјата. Таквата практика не само што одзема многу време туку е и скапа и секако ќе влијае врз должината на апелационата постапка која воведените реформни мерки се обидуваат да ја скратат. Наместо тоа воведените реформи во судството треба да се насочат кон идентификација на причините кои предизвикуваат значителен застој во предметите пред 4-те најголеми судови во Хрватска т.е. судовите во Загреб, Сплит, Риека и Осиек. Штом органите ќе утврдат дали застојот се должи на неефикасната администрација во овие судови, недостатокот на соодветни професионалци и ресурси за нивната работа или од други причини, ќе може да се изберат мерки кои би можеле да помогнат за отстранување на таквата пречка. Делумно оваа појава е резултат на лоши измени во законите кои ги принудуваат судиите да трошат дел од нивното време барајќи соодветно толкување на спорните законски одредби кои треба да бидат јасно структурирани и лесни за спроведување.

Иако новововедениот ИТ информатички систем служи за подобро поврзување на судовите низ Хрватска тој не треба да служи само како статистичка алатка за да се импресионира јавноста. Тој мора да го намали времетраењето на судската постапка и да ја подобри комуникацијата помеѓу судовите, нивниот однос со другите органи и поединци кои ги користат нивните услуги. ИТ системот мора да ги намали и судските трошоци, да ја подобри наплатата на судските такси и да создаде таканаречени е-досиеја (електронски досиеја) кои ќе им бидат достапни на сите страни вклучени во судската постапка со цел таа да биде транспарентна и да помогне во воспоставување на целосна доверба во ефикасноста на хрватскиот правосуден систем. Инаку, ако органите кои се одговорни за реформите ги занемарат овие проблеми тие ќе ја разјадат моќта на правосудството кое ќе биде контролирано од извршната власт како што беше во најголемиот број случаи пред влезот во ЕУ.



ЕСТОНИЈА

Историјат на судските реформи во Естонија

Естонија помина низ сличен пат до воспоставување сувереност како и другите балтички земји (Литванија, Летонија), почнувајќи од првите децении на 20-тиот век. Овие држави повеќе од 50 години беа под советска окупација. Со оглед на ова балтичките земји имаа сличен судски систем, којшто пред сè ја рефлектирале советската правна традиција. По прогласувањето независност на 20 август 1991 г. Естонија започна со создавање на правни системи коишто би ги исполниле стандардите на демократските држави, како и принципите коишто го обезбедуваат владеењето на правото. Во процесот на составување нови закони и создавање модерни судски системи, се следеше искуството на старите демократски традиции и правни системи.

На 16 мај 1990 г., Вишиот совет на Република Естонија ги прифати принципите на времена процедура на естонскиот владин акт, со што Вишиот суд на Естонија повеќе не беше потчинет под Вишиот суд на СССР. Управувањето со правосудството на естонска територија беше одделено од судската власт на СССР и тоа беше доделено на единствена надлежност на естонските судови.

На 20 август 1991 г., Вишиот совет на Република Естонија донесе одлука „за независност на естонската држава и за формирање на Основачко собрание“ со што беше обновена независната Република Естонија.

Неколку месеци подоцна, во октомври Вишиот совет на Република Естонија го донесе Актот за судовите на Република Естонија како и актот за статусот на судиите. Наведените акти беа донесени со цел да се разрешат прашањата во врска со судската служба и функционирањето на судскиот систем. Овие акти беа основа за создавање на тристепен судски систем. Следниот важен чекор беше направен во пролетта 1992 г. кога Вишиот совет донесе одлука за судската реформа. Во согласност со одлуката Вишиот суд требаше повторно да се востанови.

На 28 јуни 1992 г. по пат на референдум беше донесен Уставот. Според Уставот, Естонија има тристепен судски систем којшто ги опфаќа окружните судови и управните судови, околицките судови и Врховниот суд.

Естонија стана земја-членка на Европската Унија на 01 мај 2004 г.

Вредно е да се спомене и дека при управувањето на судските системи во Естонија значајна улога има Министерството за правда. Следствено на тоа, процесот на спроведување на реформите треба да се анализира и во однос на улогата на извршната и судската власт, како и во однос на планирањето на реформите и карактеристиките на спроведувањето.

1. Опис на естонскиот правосуден модел

Естонскиот судски систем се состои од три степени: окружните и управните судови; околицките судови се судови од втор степен, а Врховниот Суд е суд од трет степен. Формирањето итни судови е забрането со Уставот.

Судскиот систем на Естонија е еден од наједноставните во Европа. Посебноста на системот лежи во фактот што Врховниот суд истовремено ја извршува функцијата на највисок суд со општа надлежност на Врховен управен суд, како и на Уставен суд.

Во естонскиот судски систем вработени се 242 судии. Според Уставот на Република Естонија, претседателот на Врховниот суд го назначува Парламентот Риигикогу, на предлог на Претседателот на Републиката. Судиите на Врховниот суд ги назначува Парламентот Риигикогу, на предлог на претседателот на Врховниот суд. Останатите судии ги назначува Претседателот на Републиката, на предлог на Врховниот суд.

Околицки судови се судови од втор степен и тие ревидираат пресуди на окружните и на управните судови врз основа на жалби против пресуди и одлуки. Околицките судови се наоѓаат во Талин и во Тарту. Во околицките судови има вкупно 43 судии.

Окружните судови се судовите од прв степен и ги сослушуваат сите граѓански, кривични и прекршочни случаи. Има 4 обласни судови (во Харју, Виру, Парну, Тарту) со 153 судии. Окружните судови се поделени на судски палати.

Управните судови како судови од прв степен сослушуваат управни прашања. Има 2 управни судови (во Талин и Тарту) со 27 судии. Управните судови се поделени на судски палати.

2. Страни вклучени во мерењето на напредокот на судските реформи во Естонија

Судска администрација, самоуправање на судството

Споредено со литванскиот систем на управување на правосудството како автономно, естонскиот модел има повеќе одлики на децентрализиран систем каде извршната власт односно Министерството за правда има значајна улога.

На 19-ти јуни 2002 г. беше донесен нов Закон за судовите, којшто стапи на сила на 29-ти јули 2002 г. Со новиот закон беше воведена една многу значајна промена односно се основа Совет за судска администрација. Целта на основањето на Советот беше да се вклучат судиите од сите судски степени во донесување одлуки во врска со целиот судски систем, бидејќи до тогаш само Министерството за правда раководеше со судовите од прв и втор степен. Создавањето на Советот за судска администрација беше значаен чекор во создавањето на интегрален и независен судски систем како што е наведено во Уставот.

Уставот на Република Естонија востановува дека правдата ја управуваат единствено судовите. Судовите се независни во нивните дејствија и управуваат со правдата во согласност со Уставот и со законите. Во духот на Уставот, судскиот систем во Естонија формира еднообразна целина и при вршењето на својата должност има ексклузивна надлежност да ја врши функцијата на управување со правдата и при вршењето на своите задолженија е одделена и од извршната и од законодавната власт.

Сепак судската администрација во Естонија не е независна и одделена од извршната власт. Судовите од прв и втор степен се финансирани од државниот буџет преку буџетот на Министерството за правда. Судовите од прв степен и апелационите судови се управувани во заемна соработка на Министерството за правда и на Советот за судска администрација.

Најзначајните одлуки во однос на судскиот систем и во врска со управувањето на судовите најпрво се дискутирани и одобрени од страна на Советот за судска администрација. Досега Естонија нема посебна државна институција или управен орган што би бил одговорен за управување со судовите како целина.

Врховниот суд, со оглед на тоа што е независна уставна институција управува со себеси и е финансиран директно од државниот буџет. Парламентот, Врховниот суд и Министерството за правда се надлежни за прашања од судската администрација.

Секојдневното управување со судовите од прв степен (окожните судови) и апелационите судови (окожните судови) спаѓа во надлежноста на Министерството за правда.

Министерот за правда:

- Ја определува територијалната надлежност и локацијата на судовите од прв степен и апелационите судови, како и вкупниот број судови коишто треба да се назначат во секој од горенаведените судови,

- Го назначува претседателот на окружните и околинските судови, со одобрение на Советот за судска администрација.

Министерството за правда може да ги ревидира организациските и финансиските активности на судовите од прв степен и апелационите судови.

Врховниот суд има улога да го гарантира соодветното функционирање на управувањето со правдата во судскиот систем, особено преку организирање на работата на самоуправните тела на судиите. Самоуправните тела на судиите имаат значајна улога во развојот на судскиот систем преку одлуките што ги носат во врска со развојот на судството. Има 5 такви тела во Естонија: Court en banc (којшто се состои од сите естонски судии); Совет за судска администрација; Дисциплинска комора; Испитен комитет за судии; Совет за судска обука. Поголемиот дел од самоуправните тела функционираат користејќи ја управната поддршка на службените лица од Врховниот суд, две од тие тела – Court en banc и Советот за судска администрација ги раководи претседателот на Врховниот суд.

Врховниот суд ги извршува следниве функции при управувањето со судовите од понизок степен:

- Ги ревидира апликациите за кандидати за судската служба и препорачува кандидати за судии,
- Решава жалби коишто се поднесени против одлуките на Испитниот комитет за судии и одлуките на Дисциплинската комора,
- Одлучува за отпочнување на дисциплинска постапка против претседателот на Врховниот суд.

Советот за судска администрација

Судовите од прв степен и апелационите судови се управувани со заемна соработка на Советот за судска администрација и Министерството за правда. Советот за судска администрација се состои од претседателот на Врховниот суд, пет судии избрани од страна на Court en banc со мандат од три години, два члена од Риигикогу, овластен адвокат назначен од страна на Одборот на Адвокатската комора, главниот јавен обвинител или јавен обвинител назначен од негова/нејзина страна, правобранителот или претставник назначен од негова/нејзина страна, министерот за правда или претставник назначен од негова/нејзина страна кои ќе земат учество во Советот со право на збор.

Седниците на Советот ги заседава претседателот на Врховниот суд или министерот за правда.

Советот обезбедува одобрение за:

- Одредување на територијалната надлежност на судовите, структурата на судовите, точната локација на судовите, бројот на судии и поротници во судовите,
- Назначување и предвремено распуштање на претседавачи на судовите,
- Одредување на внатрешните правила во судовите,
- Одредување на бројот на кандидати за судска служба,
- Назначување на кандидати за судска служба,

- Исплата на специјален дополнителен надоместок на судиите.

Советот:

- Ќе обезбеди прелиминарно мислење за принципите на оформување и измена на годишните буџети на судовите,
- Ќе обезбеди мислење за кандидатите за слободни позиции во Врховниот суд,
- Ќе обезбеди мислење за распуштање на судија,
- Однапред ќе го разгледа освртот што претседателот на Врховниот суд треба да му го претстави на Риигикогу, а во врска со судската администрација, правосудната администрација, како и еднообразната примена на законите.

3. Моменталната состојба во Естонија – трендови и развој

Естонија се смета за една од најпрогресивните нови земји-членки во однос на развојот и употребата на информатичко-комуникациските технологии во јавниот сектор, особено во правдата. Една од најважните одлики е систематскиот пристап во областа на електронизирање на јавните услуги. Ова значи дека новите иницијативи и решенија се оценети и воведени во повеќе од една институција и се применува широк секторски пристап.

Е-досие

Е-досието е централен информатички систем којшто обезбедува преглед на различните фази на кривичните, граѓанските, управните и прекршочните постапки, процедурални акти и судско разгледување на сите вклучени страни, вклучувајќи го и граѓанинот и неговите претставници. Тоа претставува интегриран систем за судски постапки којшто овозможува истовремена размена на информации помеѓу различни страни.

Е-досието штеди време и пари бидејќи податоците се внесуваат само еднаш и комуникацијата помеѓу страните е електронска. Исто така е сигурно и безбедно бидејќи досиејата се наоѓаат во сервер во кој за да се пристапи потребна е идентификациска картичка и лозинка. Конечно тоа овозможува целосно дигитален проток на работата за сите страни вклучени во процесот на судската постапка и дава прецизна статистика во полето на правната заштита.

Проектот е-досие доби специјална награда на наградите *Европски кристални скали на правдата во 2014*. Е-досието е проект финансиран од Европската Унија.

Дел од е-досието е јавното е-досие, коешто е достапно за сите. Јавното е-досие им овозможува на граѓаните да иницираат граѓански, управни, судски и прекршочни постапки и да ги набљудуваат овие постапки, како и да поднесуваат документи коишто треба да бидат процесирани. Е-досието е интернет информатички систем којшто собира документи во врска со граѓански, управни, судски и прекршочни постапки, како и дејствата, податоците и процесите поврзани со нив. Е-досието им овозможува на страните во судските постапки и на нивните претставници да поднесуваат документи за постапките по електронски пат до судот и да го набљудуваат напредокот

на соодветните судски постапки. Граѓаните исто така можат да дискутираат за молби и одлуки, како и да вршат пребарувања во Казнениот регистар за себеси и за други луѓе. Во системот индивидуалците можат да ги видат само оние судски постапки во кои што се вклучени самите тие.

Модернизација на судскиот информативен систем (КИС)

КИС е модерен систем за менаџирање со информации за естонските судови. Тој претставува единствен информациски систем за сите видови судски случаи. КИС овозможува регистрација на судски случаи, сослушувања и пресуди, автоматско доделување случаи на судиите, создавање судски повици, објавување пресуди на службената интернет-страница и собирање метаподатоци.

Судскиот информативен систем од најновата генерација вклучува нови класификатори врз основа на потребите на судовите, на пример видови случаи (пр. спорен и неспорен), категории случаи (пр. банкротирање) и поткатегории (пр. покренување постапка за банкрот против правни лица). Како алатка за судиите втората генерација КИС има многу напредното со пребарувања врз основа на фази на судските постапки (пр. прифаќање на граѓанска постапка, доделување случај, чекање одговор од обвинетиот), издавање потсетници, како и набљудување на должината на времето што е потрошено на секоја поединечна фаза.

4. Предизвици при процесот на мерење на судската реформа во Естонија

Спојување на окружните судови

Уште од 2006 г. прашањата за интегритетот и независноста на судскиот систем беа дискутирани со растечки интензитет. На 01 декември 2006 г. беше одржан првиот состанок на којшто се дискутираше за развојните принципи на судскиот систем, а на 09 февруари 2007 естонскиот *en banc* суд ги усвои принципите за развој на судскиот систем кои предвидуваа спојување на сите три судски степени во една независна самоуправна целина.

- До реформата имаше 16 судови од прв степен од општа надлежност: 2 градски судови и 14 окружни судови; 16 окружни судови на 19 локации - 3 до 50 судии во еден суд (50% од судовите со 5 или помалку судии),
- Управни судови на 4 локации – 3 до 15 судии (3 судови со 6 или помалку судии),
- Нерамномерна распределба на работата на судиите – нови случаи на еден судија: 200-500 случаи на еден судија (до 250%),
- Поради нерамномерна распределба на работата, големи разлики во просечното време за една судска постапка (до 800%),
- Потешкотии со специјализацијата на судиите (главно поради мал број судии во еден суд) – негативно влијание на квалитетот на пресудите.

Иницијативата да се спојат тие судови се вовеле заради потребата да се балансира работата на овие судови, да се оптимизира должината на постапките и да се осигура квалитетот на судските активности без ограничувања на правото на пристап до правда.

Работната група во склоп на Министерството за правда беше оформена во мај 2004 г. Истовремено започнаа разговорите со акционерите. Работната група го подготви концептот со статистичка анализа и замина на турнеја низ земјата со презентации и објаснувања за главната идеја, опсегот и целите на сите судии и раководители на регионалната управа. Беа организирани разговори и со обвинителите и Адвокатската комора. По завршувањето на турнејата беа подготвени нацрт-законот и писмото за образложение. Потоа започнаа опсежни разговори во Советот на судската администрација. Оваа институција е колегијално тело одговорно за главните одлуки во врска со судската администрација во Естонија (се состои од 6 судии, 2 члена на Парламентот, претставник од Адвокатската комора, правобранителот и јавниот обвинител); министерот за правда има право само да земе збор на состаноците, но нема право на глас. По дводневниот состанок, Советот го одобри пакетот реформи во септември 2014 г.

На 22 февруари 2005 г., од страна на Парламентот беа донесени Измени на Законот за судовите на Република Естонија и некои измени на процедурални закони, а стапија на сила на 01 јануари 2006 г. За да се подготви спроведувањето останаа 10 месеци. Во оваа фаза се одвиваа и разговори со претседатели на судови и судски управители. Значајно е да се обрне внимание на фактот дека економскиот/финансискиот ефект не беше главната намера на оваа иницијатива. Иако таквиот вид калкулации на очекувани резултати не беа јасно извршени.

После реформата во Естонија започнаа со работа 4 споени судови:

- Обласен суд - Парну (5 судски палати, 22 судии);
- Обласен суд - Тарту (6 судски палати, 35 судии);
- Обласен суд - Виру (3 судски палати, 30 судии);
- Обласен суд – Харју (3 судски палати, 66 судии).

Судските палати коишто припаѓаат на надлежноста на еден обласен суд претставуваат еден правен субјект (судските палати немаат статус на правно лице).

Надлежноста на секој обласен суд е пропишана од страна на министерот за правда. Надлежноста на судските палати не се измени после реформата. Главната измена е тоа што надлежноста на обласните судови ја покрива целата територија на односниот суд со сите судски палати коишто ги опфаќа тој суд.

Сепак има некои посебни правила за надлежност коишто помагаат да се балансира обемот на работа на овие судови. На пример, издавање судска наредба (обично налог за плаќање, кога нема расправа за фактот и висината на долгот) е во надлежност само на Обласниот суд во Парну. Овие налози се издаваат само електронски, процесот е стандардизиран, па овој процес е организиран на таков ефикасен начин, што 36 вработени во Обласниот суд во Парну издаваат 40.000 налози годишно, што претставува 60% од сите граѓански случаи.

Судиите се назначени во обласните судови без строга определба во конкретна судска палата, но кандидатот е известен во која судска палата е слободна таа позиција, па може да предвиди каде ќе работи.

Бројот на судии во обласниот суд и распределбата на работни места е востановено од страна на министерот за правда.

Со судот раководи претседател на судот и директорот на судот. Претседателот е договорен за менаџирање на администрацијата на правдата и одговара пред министерот за правда.

Директорот е назначен од страна на министерот за правда. Тој/таа е одговорен/на за менаџирање на судските ресурси, за финансиска одговорност, за подготвување на нацрт-буџет на судот, исто така обезбедува ефикасна употреба на распределбите на буџетот, вработува и разрешува вработени итн. Директорот не му одговара на претседателот на судот туку само на министерот за правда.

Според Законот, беше востановена една многу значајна судска самоуправни институција во секој обласен суд – Комора (одбор), којашто се состои од сите судии од односниот суд. Оваа институција одобрува годишни работни планови, одлучува кои судии ќе биде потребно да одат во други судски палати за судски сослушувања, доколку е тоа потребно во следната година, го советува претседателот за сите прашања поврзани со управувањето на активностите на судовите, особено во однос на балансирањето на обемот на работа, распределбата на судии по судски палати итн.

5. Што беше измерено во однос на судските реформи во Естонија и како беа измерени судските реформи во Естонија

Во Естонија реформата беше позитивно оценета. По две години работење на новиот систем, мерењето на резултатите и ефективноста на реформата беше извршено од страна на Министерството за правда во соработка со судовите и Советот. Методологијата на набљудување на резултатите од реформата претставуваше анализа на судските статистики – бидејќи главната цел беше да се изгубат разликите во обемот на работа на судиите и времето на постапките, па затоа главно беа набљудувани овие индикатори. Како што веќе беше споменато, заштедата на средства не беше целта, но по реформата беше создадена можност да се прераспределат судските ресурси на пофлексибилен начин, а тоа му овозможи на системот да избегне одредени трошоци коишто во спротивно ќе беа присутни.

Беше востановено дека општо земено, очекуваните резултати беа целосно постигнати:

- Стотици случаи решени од страна на судии од други судски палати на истиот суд;
- Флексибилна прераспределба на судски места во рамките на истиот суд;
- Обемот на работа беше урамнотежен: пред реформата обемот на работа на граѓански случаи се разликуваше за 2,5 пати, по 2 години – 1,3 пати; за кривични случаи – бројките се 3 наспрема 1,5;
- Разлики во просечното време за една судска постапка помеѓу судовите ~ 10% во граѓански случаи, ~30% за управните случаи и ~40% за кривичните случаи;
- Беше постигнат и економски ефект – по централизирањето на набавките на технички материјали, трошокот се намали поради помалата цена при купување поголема количина стоки и услуги наеднаш. Со другите административни трошоци за платите на претседателите и директорите, исто така се заштеди преку спојувањето на некои функции во еден субјект, на споените судови

(на пример, финансиските оддели). Секој судски субјект заштеди и до 20% од својот буџет, а тие заштедени средства беа искористени за други потреби и подобрувања во судските активности;

- Министерството за правда е помалку вклучено во балансирање на обемот на работа на судовите/судските палати; повеќето проблеми се решаваат на ниво на судот;
- Административниот капацитет на судовите се подобри (поголеми судови, зголемена дискреција во управните работи, поспособни менаџери).

6. Клучни заклучоци и наоди

Севкупно, наодите од оваа анализа го вклучуваат следново:

- Реформата беше испланирана, извршена и оценета во релативно краток временски период. Ова искуство треба да се смета за пример на многу ефикасна изведба на значајни промени;
- Соодветната комуникација и вклучувањето на вложувачите (судиите и другите чинители на судскиот систем) дозволува да се намали ризикот од отпор, попрецизно да се идентификуваат потребите на системот и да се осигура дека промените ќе бидат ефикасни;
- Естонскиот систем на управување со правдата, каде Министерството за правда има значајна улога дозволува ефикасно да се испланираат и спроведат реформите во судскиот сектор бидејќи иницијативата доаѓа заедно со политичката поддршка. Тоа го олеснува процесот;
- Мора да се признае дека колку што е системот помал, толку е полесно да се спроведат какви било систематски промени.



ФРАНЦИЈА

Историјат на судските реформи во Франција

Во Франција редовно има судски реформи. Уште во 1881 г. авторот Жорж Пико издал дело на оваа тема од петстотини страници (*La Réforme Judiciaire en France – Судската реформа во Франција*), и би било потребно еден животен век за тоа да се ажурира. Можеби со оглед на фактот што Франција е една од најстарите демократии во Европа, и нејзините судски институции често се развивале органски (в. Точка 2, опис на системот на управни судови), па затоа тешко е да се посочи само една голема реформа и нејзина оценка. Конкретно немало никаква поголема реформа поттикната од европската интеграција ниту пак потреба да се задоволат европските стандарди на правда.

Оние коишто ги проучувале неодамнешните реформи³³ укажуваат на „менаџирање“ на правосудството во Франција и други соседни јурисдикции од 1970-те години наваму со различните промени коишто се осмислени да осигураат ефикасност и одново да го толкуваат правосудството од гледна точка на служба за корисниците. Голема реформа во однос на ова беше преносот на одговорноста за организирање на судството од локална во централна управа во 1983 г., но освен ова поголемиот број од овие последни реформски движења се дефинирани со серии помали нагодувања.

И покрај тоа во последнава деценија имаше две значајни, јасно обележани судски реформи во Франција, коишто предизвикаа непрекинато внимание и на кои се

³³ В. на пр., Cécile Vigour, « Politiques et magistrats face aux réformes de la justice en Belgique, France et Italie », in *Revue française d'administration publique*, 2008:1 (Достапно на http://www.cairn.info/zen.php?ID_ARTICLE=RFAP_125_0021#re23no23.)

сосредоточува оваа студија, поради тоа што податоците за нив се достапни:

- Реформа на судската мапа³⁴- Јасната главна цел на реформата беше да се намали неефикасноста на судскиот систем што потекнуваше од расчекорот помеѓу бројот на судовите и кадарот од една страна и практичните потреби на судскиот систем од друга страна. Фокусот беше насочен на тоа да се отстранат судовите коишто не беа потребни. Оваа политички чувствителна реформа започна во 2007 г. и заврши во 2011 г.
- Измена на уставните одредби според кои се управуваше со судството- Во 2008 г. Уставот беше изменет со цел да се смени статусот и составот на Високиот совет на судството чијашто мисија (која остана недопрена) е да му помага на Претседателот на Републиката при осигурувањето независност на судството. Претходно, Претседателот на Републиката беше претседател на Советот, а министерот за правда беше заменик-претседател на Советот. Сега, Претседателот на Републиката не е споменат како носител на улога во рамките на самиот Совет, а министерот за правда се споменува само во смисла дека му е дозволено да присуствува на седниците на Советот (освен кога Советот одржува дисциплинско сослушување на судии). Реформата исто така ги прошири и надлежностите на Советот. Оваа измена беше јасно осмислена за да ја зголеми независноста на судството.

И понатаму има жед за идни реформи во Франција, коишто се подробно опишани подолу (оддел 3).

1. Опис на францускиот правосуден модел

Во Франција има два посебни судски системи: т.н. правосуден судски систем каде работат т.н. судии во редовните судови и управниот судски систем каде работат управни судии.

Француската држава³⁵ признава дека овој систем е необичен (иако тој е преземен и од страна на некои други држави, како на пример Грција), а во голем дел резултира од историскиот развој на француското судство и историското разбирање на управното судство како дел од администрацијата (односно извршниот дел).

Францускиот Устав (Уставот на Петтата Република) не го опишува многу подробно правосудниот модел. Освен беглите одредби на независноста на судството и улогата на Претседателот на Републиката во неговото одржување, главната одредба од Уставот којашто го одредува судството е Членот 65, кој предвидува Висок судски совет. Членот 65 одредува дека Вишиот судски совет има два оддели: еден со кој управуваат судите (т.н. судии во редовни судови), а другиот со кој управуваат јавните обвинители. Членот 65 се толкува дека се однесува само на системот на т.н. правосуден судски систем, но не и на системот за управно правосудство. Уставот исто така го одредува и постоењето на неколку институции коишто имаат клучна улога во францускиот правосуден систем:

- Уставниот совет (вид уставен суд за кој не постои право на индивидуално барање и чија главна улога е да ја испитува уставноста на предложените парламентарни закони);

³⁴ Ова значи, начинот на кој територијата на Франција е доделена на различни судови; друг начин да се преведе ова би било „реформа на судската територијална припадност“.

³⁵ В. <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/juridictions-administratives-specificite-francaise.html>.

- Државниот совет (кој, освен за одредени извршни функции, исто така служи како суд од краен степен во управните спорови – иако оваа функција не е опишана во Уставот); и
- Касациониот суд (Врховен суд за системот правосудно судство).

Уставот му остава на Парламентот да го организира судскиот систем околу овие институции. Постојето на двата правосудни системи е јасно назначено во примарното законодавство. Со законодавството е предвиден и Високиот совет на управни судови и апелациони управни судови којшто е моделиран според Високиот судски совет утврден со Уставот.

Не постои „Врховен суд“ којшто би управувал со обата видови судство. Судот за конфликти којшто е утврден со националното законодавство одлучува кој судски систем (правосудниот или пак управниот) ќе решава одредено прашање кога постои конфликт и одлучува што да се прави кога има противречни пресуди од двата видови судство за истото прашање.

Измените на Уставот од 2008 г. им дозволуваат на судовите од обата системи (правосудниот и управниот) „прелиминарните прашања за уставност“ да ги доставуваат до Уставниот совет за расправи во живо.

2. Моменталната состојба во Франција – трендови и развој

Властите активно преземаат чекори кон поголема ефикасност. Во моментот се одвиваат две големи судски реформи и двете се раководени од страна на Министерството за правда.

- J21 – Правосудство на дваесет и првиот век. Оваа реформа има повеќе слогани, како: „Граѓанинот во срцето на правосудната служба“ и „Правосудството на XXI-от век се чувствува секојдневно“. Реформата ветува петнаесет дејствија групирани околу следниве три слогани: „попристапно правосудство“³⁶, „поефикасно правосудство“, и „правосудство кое заштитува повеќе“. Реформната програма настојува да ангажира различни субјекти, како забележителни граѓани, судии, граѓанско општество и обвинители. Пристапот кон пакетот реформи очигледно е „менаџерски“, а користи терминологија којашто асоцира на релацијата корисник - служба. Министерот за правда поднесе нацрт за изведба на овие реформи на 31 јули 2015 г.
- Кривична реформа- Ова веројатно сега е вклучено во Реформите J21 но сè уште е независно именувано од страна на Министерството за правда. Оваа реформа цели на зголемување на заштитата на граѓаните по пат на зголемена ефикасност. Кривичниот систем ќе биде со поиндивидуален пристап и ќе осигура *inter alia*, дека жртвите, како и оние кои излегуваат од затвор ќе добијат засебна помош.

Овие реформи се предмет на критика, особено од страна на судиите: двата најголеми судски синдикати изразија разочараност³⁷, на пример од нацртот којшто беше претставен на 31 јули 2015 г.

³⁶ Овој термин може да се преведе и како „поблиско правосудство“.

³⁷ Од Syndicat de la Magistrature: <http://www.syndicat-magistrature.org/Justice-du-21eme-siecle-vivement.html>. Од Union Syndicale des Magistrats: http://www.union-syndicale-magistrats.org/web/n760_la-justice-du-21eme-siecle-.html.

3. Страни вклучени во мерењето на напредокот на судските реформи во Франција

Министерството за правда - Општиот инспекторат за судска служба е телото коешто е одговорно за оценување на судскиот систем во Франција. Ова тело функционира во рамките на Министерството за правда и изгледа дека нема никаква независност, но во секој случај нема независен буџет.³⁸ Главната улога на Инспекторатот изгледа дека е да одговара на повремени барања за тематски извештаи од страна на министерот. На интернет-страницата на Министерството за правда³⁹ има лесно разбирливо објаснување за Инспекторатот, како и шестминутен видео-клип којшто главно го прикажува општиот инспектор како ја опишува улогата на Инспекторатот. Сепак нема посебна листа на јавно достапни извештаи на Инспекторатот и некои од неговите извештаи е тешко да се пронајдат. Најлесното место да се бараат е на општата интернет-страница на Владата за пристап до јавни документи⁴⁰ каде што може да се стави целосниот назив на Инспекторатот како клучен термин за пребарување. Резултатот од ова е разнообразен збир на околу 57 публикации, а повеќето од нив се напишани во ко-авторство со Инспекторатот или со други владини тела и/или експерти назначени од Владата. Мал број од извештаите се занимаваат со оценување на некои од судските реформи, но голем дел од извештаите се однесуваат на индивидуални случаи коишто добиле големо медиумско внимание или други значајни реакции. Министерството за правда исто така собира и објавува статистички податоци за функционирањето на судскиот систем.

Високиот судски совет - Покрај тоа што назначува и дисциплинира судии, Советот има широка уставна улога што се состои во асистирање на Претседателот на Републиката при обезбедување независност на судството. Советот го прави ова на два главни начини: одговара на барања за мислење од Претседателот и му нуди на Претседателот и мислења кои не се изрично побарани од него. До овие мислења е лесно да се дојде на интернет-страницата на Советот⁴¹, и тие се тематски групирани. Тие се сепак само мислења и се обично доста кратки (обично неколку стотини зборови). Некои од тие мислења се на општи теми, вклучувајќи ги и предложените реформи, додека пак други се однесуваат на многу конкретни прашања како одредени инциденти.

Државен совет - Државниот совет (што служи, *inter alia*, како суд од краен степен за управни прашања) може да дава мислења на барање на Владата и го прави тоа во однос на широк дијапазон на прашања, вклучувајќи ги и судските реформи. На пример Државниот совет даде мислење за предлозите за J21 судските реформи.⁴² Сепак, се чини дека овој механизам е креиран за да ѝ дава правни совети на Владата, а Владата бира дали јавно ќе ги објави тие документи.

Парламент - Францускиот Сенат е особено активен во испитувањето на судскиот систем и давањето извештаи. Обично но не секогаш, дава извештај за предложените закони. Некои од нив повикуваат на идни правни реформи.

Синдикати на судиите - Постојат два главни синдикати на судиите во Франција и тие

38 Делумно застарена брошура на англиски јазик, може да се најде на http://www.justice.gouv.fr/art_pix/1_rapport_simplifie_igsj_gb.pdf.

39 <http://www.justice.gouv.fr/le-ministere-de-la-justice-10017/inspection-generale-des-services-judiciaires-10027/>

40 <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/>

41 <http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/>

42 Мислењето, објавено на 01 август 2015, може да се најде на <http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Les-avis-du-Conseil-d-Etat-rendus-sur-les-projets-de-loi/Projet-de-loi-portant-application-des-mesures-relatives-a-la-justice-du-XXIeme-siecle-JUSX1515639L-31-07-2015>.

исто така пишуваат извештаи за оценување на правосудниот систем, природно од перспектива на интересот на судиите (особено во однос на независност на судството). Извештаите се кратки и не може да се каже дека претставуваат евалуација.

Адвокатска комора- Адвокатите во Франција се здружени во локални адвокатски комори коишто се групирани заедно во рамките на Националниот совет на адвокатски комори. Националниот совет исто така пишува извештаи коишто се однесуваат на оценувањето на судските реформи, но овие извештаи обично се очекувани како одговор на предложени промени.

Останати учесници- Граѓанското општество не е особено активно во Франција во однос на оценување на работата на правосудството. Забележливо е дека Франција е единствената земја во Западна Европа (и единствена од земјите во Европската Унија) каде што Меѓународната комисија на правници⁴³ нема локална канцеларија или какви било други активности. Меѓународната комисија на правници е НВО што се состои од 60 еминентни судии и адвокати од сите региони во светот. Меѓународната комисија на правници ги промовира и ги заштитува човековите права преку владеењето на правото со тоа што ја користат својата уникатна правна експертиза за да ги развијат и да ги зајакнат националните и меѓународните правосудни системи. (Тие исто така не ја покриваат ни Македонија). Комисијата за ефикасност на правосудството на Советот на Европа ја набљудувала Франција заедно со други земји-членки на Советот на Европа и издаде особено подробна компаративна студија⁴⁴ за Франција, Италија, Холандија, Хрватска, Србија и Словенија, што за жал датира пред двете реформи на коишто се сосредоточува оваа студија.

4. Предици при процесот на мерење на судските реформи во Франција

Како што може да се види подолу, во Франција процесот на мерење на судските реформи, односно судските перформанси општо сега е доста квантитативен и е насочен кон ефикасноста на судскиот систем. Има доста мала насоченост кон правосудството како демократска и уставна вредност; тоа е јавен сервис. Ова се објаснува со недостигот на договорени критериуми за мерење на реформите. Интересно, извештајот на Советот на Европа од 2006 г. наведен подолу⁴⁵ изнесува неисцрпна листа на принципи врз основа на кои Министерството за правда ги оценува перформансите на судството: (бесплатен) пристап до правда, независни и непристрасни судии, две нивоа на надлежност (односно, можност да се поднесе жалба), надгледувана примена на правото, објавување причини за одлуките и право на одбрана. Извештајот наведува интернет-страница на Министерството за правда, којашто повеќе не постои, каде се наведени овие принципи. Постои друга интернет-страница⁴⁶ којашто им ги објаснува принципите на правосудството на граѓаните и забележува три традиционални принципи на правосудството: дека е еднакво, бесплатно, и неутрално. Страницата цитира и други принципи како јавност и судска независност. Сепак се чини дека нема стабилен, препознатлив склоп на критериуми за оценување на судскиот систем, како вредност

43 В. www.icj.org.

44 СЕПЕЈ, „Набљудување и евалуација на судските системи: компаративна студија“, декември 2007, Достапно на http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/Etudes6Suivi_en.pdf.

45 В. точка 11.

46 <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/justice/definition/principes/>

сам по себе, што значи дека која било реформа може да биде оцената само врз основа на одредените цели коишто се бара таа да ги постигне или во однос на кој било принцип што оценувачот ќе одбере да го примени (во последно време ефикасноста и службата на корисниците).

5. Што е измерено во однос на судската реформа во Франција

Во последните години најшироко оценетата реформа во Франција беше реформата на судската мапа. Главните оценувања кои беа направени се следниве:

- Извештај од страна на францускиот Сенат во 2012 г.⁴⁷ Имплицитната методологија на извештајот беше да ја испита реформата квалитативно, од перспективата на оние коишто се засегнати од неа (главно судии, но исто така и адвокати и корисници на судот). Заклучоците од извештајот се критички настроени кон реформата. Некои квантитативни анализи покажуваат дека реформата не била ефикасна во однос на трошокот. Извештајот предизвика голем интерес: беше мошне застапен во медиумите и искористен од разни заинтересирани страни, а Министерството за правда беше повикано да даде одговор на извештајот со издавање сопствена евалуација за него.
- Оценување издадено од страна на Министерството за правда, составено од страна на тројца експерти и комплетирано во 2013 г.⁴⁸ Ова оценување беше издадено како одговор на извештајот на Сенатот. Оценувачите се сосредоточиле на географски подрачја каде судовите биле елиминирани и каде што Сенатот тврдел дека тоа имало негативен ефект. Нивната задача била да предложат непосредни решенија за тие подрачја и да ја оценат реформата поопшто. Извештајот појасно ги идентификувал првичните цели на реформата и го анализираше успехот на реформата во тие подрачја наспрема тие цели. Според нив заштедата на трошоците била единствената од петте наведени цели на реформата⁴⁹ каде реформата веројатно ќе потфрли. Извештајот забележал (но не можел да потврди, поради недостиг на „веродостојни индикатори“), дека некои корисници на судовите биле погодени од големата раздалеченост којашто требало да ја поминат за да дојдат до судот и предложиле мобилни единици на судовите од прв степен.
- Извештај од францускиот Суд на ревизори од 2015 г.⁵⁰ Природно, извештајот од страна на Судот на ревизори се сосредоточува на ефикасноста на реформите, пред сè во парична смисла, иако извештајот исто така разгледува и дали има некакви ефекти на правосудниот систем во поширока смисла. Извештајот е позитивен, во остар контраст наспрема извештајот на францускиот Сенат. Спротивно на другите два извештаја овој извештај не се фокусира на интервјуата и на погледите на засегнатите луѓе туку наместо тоа се фокусира на квантитативни податоци пред сè во врска со трошоците. Квалитетот на правосудството е измерено главно според неговата брзина и излезни резултати. Судот на ревизори го забележува и го поздравува фактот дека концентрацијата

47 Достапно на http://www.senat.fr/rap/r11-662/r11-662_mono.html.

48 Достапно на http://www.justice.gouv.fr/art_pix/1_1_Rapport_Dael_missioncartejudiciaire_2013.pdf.

49 Другите цели беа: да се намали изолативноста со цел да се засили колегијалното работење; да се развие професионализацијата и специјализацијата на судството; да се хармонизира товарот и да се засили конзистентноста на услугата; да се комбинира употребата на градбите и имотот со цел да се подобри приемот и безбедносните услови.

50 Извештајот може да се симне од интернет-страницата на Судот на ревизори: www.ccomptes.fr.

на судови сега порамномерно е распределена според тоа како населението е застапено низ земјата.

- Компаративна студија од 2012 г. (којашто ја покрива Франција и останати земји) издадена од страна на Советот на Европа и изготвена од страна на приватна компанија⁵¹ Оваа студија го испита феноменот на реформирани судски мапи во Хрватска, Данска, Франција, Холандија и Португалија. Студијата потврдува дека реформите на судските мапи биле пред сè во врска со ефикасноста и го опишале процесот како „дел од процесот на 'новиот јавен менаџмент' којшто во центарот на јавните одлуки ја става рационализацијата на буџетот“. Главните индикатори коишто биле употребени се квантитативни и се насочуваат кон покривни подрачја на судовите, брзината на правосудството, како и стапката на појавување на граѓаните на суд.

Чудно, но се чини дека нема оцена на останатите големи реформи од последната деценија: измената на Членот 65 од Уставот. Се чини дека податоците постојат за да се овозможи такво оценување. На пример, со оглед на тоа што до одреден степен првичната намена на измената на Уставот беше да ја зголеми довербата на граѓаните во судството, во јануари 2014 г., Министерството за правда издаде истражување во врска со ставот на граѓаните во однос на правосудството.⁵² Сепак тие податоци на ниеден начин не беа поврзани со минатите реформи и наместо тоа фокусот беше на потребата од идна реформа (а 87% од анкетираниите мислат дека таа е неопходна).

Општиот инспекторат за судски услуги врши редовно набљудување на судската активност, а се чини дека тие се главно квантитативни, базирани на статистиките или како основа за статистиките кои се достапни на интернет-страницата на Министерството за правда. Другата главна работа на Инспекторатот, да создава тематски извештаи на барање на Министерството, е во голема мера наменска. Два скорашни примери на извештаи кои се јавно достапни велат:

- Извештај за алтернативно решавање спорови (2015г.)⁵³ Целта на студијата беше да се изнесе состојбата на практикување на алтернативното решавање спорови во Франција и да се дадат препораки за да се подобри употребата на алтернативното решавање спорови како дел од реформите „J21“, коишто ветиле зголемена употреба на алтернативно решавање спорови. Извештајот беше издаден на крајот на ноември 2014 г., со краен рок до март 2015 г.
- Извештај за правна помош(2013г.)⁵⁴ Целта на оваа студија била да се испита како функционира системот за правна помош, вклучувајќи го и неговото финансирање (односно да се испита што се финансира, а што не), но не и да се испита целта на правната помош или пак хонорарите на адвокатите. Инспекторатот доби временска рамка од април до август 2013 г. за да ја комплетира работата. Целта беше да се информира за буџетскиот закон за 2014 г. Овие извештаи се бават со сложени прашања, а составени се во многу краток период. Нивната перспективата гледа кон иднината, особено информира за идното законодавство, наместо да ја испита ефикасноста на конкретните реформи.

51 Достапно на https://www.coe.int/t/DGHL/COOPERATION/CEPEJ/quality/rapport_SPSC_en_final.pdf.

52 Резултатите беа јавно објавени на 02.03. 2014 на <http://www.justice.gouv.fr/la-reforme-judiciaire-j21-12563/sondage-les-francais-confiants-dans-leur-justice-26727.html>.

53 Достапно на http://www.justice.gouv.fr/publication/2015_THEM_Rapport_definitif_reglement_conflicts.pdf.

54 Достапно на http://www.justice.gouv.fr/publication/rapport_igsj_map_2013/rap_map_aj2013-rapport.pdf.

6. Како е измерена судската реформа во Франција

Како што може да се види погоре, главните алатки за мерење на судската реформа во Франција можат да се поделат во две категории:

- Квантитативни алатки за мерење на ефикасноста- Оние коишто ја мереле судската реформа се насочиле кон трошоците на системот, како и на неговата брзина и тие ја ставаат под прашалник неговата рационалност. Беше обрнато малку внимание и на односот помеѓу распределбата на судовите и распределбата на целосното население.
- Квалитативни алатки за мерење на задоволството од системот- Овие алатки во основа се интервјуа коишто го мерат задоволството од системот. Иако не постои експлицитен модел за мерење на задоволството, овој вид мерење се чини дека има два имплицитни модели. Првиот е задоволството на корисниците (односно, задоволството на граѓаните од судскиот систем). Овој вид мерење не е многу добро развиен и се заснова главно на статистички податоци за посета на судовите и нивно користење од една страна, и анкети на јавноста од друга. Вториот модел се чини дека е основан на работните односи, го мери задоволството на луѓето коишто работат во правосудниот систем (пред сè судии), тука имплицитно во улога на работници, во однос на реформите кои што ги поставува Владата, којашто е имплицитно во улога на менаџмент.

7. Клучни заклучоци и наоди

Судските реформи се вообичаени во Франција, но не постои систематски начин на мерење и оценување на судската реформа. Додека правосудството се смета за значајна уставна вредност, тоа е слабо дефинирано и не постои општоприфатен критериум за оценување на судските реформи. Во последните години, замислата за ефикасност и служба за корисниците се појави за да ја пополни таа празнина. Како дел од трендот којшто е вообичаен низ Европа, правосудството се смета исто како и кој било друг јавен сервис, а алатките за негово оценување се исти како оние кои би се користеле за оценување на кој било друг таков сервис (коишто не може секогаш лесно да се разграничат од оние коишто се користат за да се измерат снабдувачите на приватните сервиси): главно брзината и трошковната ефективност на излезните резултати и задоволството на корисникот (односно корисникот на судот, или граѓанинот). Главната противтежа на таквите индикатори е гледната точка на оние кои работат во системот, главно судии. Иако постојат тела во рамките на системот коишто се создадени за да ја осигураат независноста на судството (главно Високиот совет на судството), тие тела не преземаат редовно или систематско оценување на судската реформа. Таа задача институционално му е доделена на телото кое функционира во рамките на Министерството за внатрешни работи, а кое нема независност, ниту пак јасно дефиниран мандат или алатки; се чини дека тоа ги извршува своите задачи за малку време. Постојат и други оценувања, меѓутоа тие се ад хок.



УНГАРИЈА

Историјат на судските реформи во Унгарија

И покрај долгата историја на судскиот систем во Унгарија, оваа студија за основа го зема системот кој постои од воведувањето на новиот уставен поредок по 1989 г. Оттогаш се направени четири големи судски реформи.

- **Воведување на привремен устав-** Во 1989 г. Унгарија значително го дополни својот Устав со цел да воведо демократски реформи. Уставот од 1989 г. (како што пишува и во самиот текст) имаше цел да биде привремен. Главната реформа на судството беше во однос на тоа да се потенцира неговата независност и одговорност кон одржување на владеењето на правото и уставните права. Беа донесени разни закони помеѓу 1989 и 1993 г. со цел новиот судски систем да работи според Уставот.
- **Судски реформи: 1997-2003-** Парламентарното законодавство, коешто беше одобрено во 1997 г. премина во втор бран на реформи. Националниот совет за правда, кој врши надзор врз судството, почна да работи целосно независно од извршната власт, со што се стави крај на контролата којашто Министерството за правда ја имаше врз судскиот систем. Се воведо четврто ниво на надлежност (високи апелациони судови, кои се под Врховниот суд и се наменети за олеснување на товарот на Врховниот суд). Законот исто така наметна построги критериуми за квалификација на судии и го реформираше статусот на судиите, со цел да ги направи понезависни. Реформите од 1997 г. беа направени со цел да се обезбеди усогласеност со европските стандарди, во поглед на пристапот на Унгарија во Европската Унија, а беа под надзор на институциите од ЕУ. Во 2004 г. Унгарија пристапи кон ЕУ.

- **Реформите во 2011 г.-** Владејачката партија во Унгарија, благодарение на претходно обезбеденото квалификувано мнозинство во Парламентот, воведо нов Устав во 2011 г. Уставот беше и продолжи да биде контроверзен. Уште во првиот предлог се предвидуваше со Уставот да се создаде тело - Куриа (Kúria) - како врховно судско тело кое би го заменило Врховниот суд. Во поглед на организацијата на судскиот систем, во новиот устав се укажуваше на „органиите на судското самоуправање“, кои ќе учествуваат во управувањето на судовите; а самите тие органи не беа именувани. Со новиот Устав исто така се воведоа и реформи за Уставниот суд. Во 2011 г., Парламентот исто така воведо законодавство според кое задолжителната старосна граница за пензионирање на судиите се намали од 70 на 62 години, потег кој во тоа време беше критикуван од страна претседателот на Врховниот суд (види подолу кај пресудата Каба). Со законите од 2011 г. исто така се воведоа и контроверзниот претседател на Националната канцеларија за правосудство, еден од „органиите на судското самоуправање“ наменет да учествува во управувањето на судовите. На претседателот на Националната канцеларија за правосудство исто така му беше дадено овластување да прави трансфер на случаи од еден суд во друг со цел самите постапки да не траат долго; а се критикуваше недостатокот на статутарни критериуми за извршување на ова овластување (види подолу).
- **Амандманите во 2013 г. на Уставот и сродни реформи-** Уставот од 2011 г. беше изменет (по четврти пат) во 2013 г., со разни измени во претходните одредби кои го регулираа правосудството. Амандманите од 2013 г. ги именува „органиите на судското самоуправање“: претседателот на Националната канцеларија за правосудство (чија улога беше подигната по основ дека е втемелена во Уставот и претставува одговорност за управувањето со судскиот систем); Националниот совет за правосудство, чија одговорност е надзор над претседателот на Националната канцеларија за правосудството.

1. Опис на унгарскиот правосуден модел

Уставот налага постоење на врховно судско тело, Куриа, и повеќестепен судски систем, без да се одреди бројот на нивоа (и покрај тоа што моментално тој број изнесува 4, како што е наведено погоре). Уставот им доделува одговорност на судовите во одлучувањето за: „а) кривични работи, граѓански спорови и други работи наведени во посебен закон; б) законитоста на управните одлуки; в) конфликтот на декретите на локалната самоуправа со други правни регулативи, и нивното поништување; г) утврдување дали локалната самоуправа не ги почитува своите обврски, врз основа на закон“. Освен граѓанското, кривичното и управното правосудство, унгарските судови се исто така задолжени (во точките в и г) со изречни обврски, кои можат да се опишат како сојузно пресудување (и покрај тоа што Унгарија не е експлицитно сојузна држава): притоа осигурувајќи се дека пониските нивоа на овластување ја почитуваат супрематијата на повисоките правни норми (точка в) и дека нема неисполнување на нивните статутарни должности (точка г). „Сојузната“ надлежност може да се види преку примерот во областа на основните права: кога општината во Мисклоц (четврт најголем град во Унгарија) воведо уредба за социјално вдомување, која се сметаше како потег со кој градот би се ослободил од ромските жители, централното владино тело поведе правна постапка, а судовите ја оценија уредбата како некомпатибилна со Уставот.⁵⁵

⁵⁵ Повеќе информации се достапни на англиски јазик на <file:///C:/Users/adam.weiss/Downloads/EUR2716722015ENGLISH.pdf>

Четири нивоа на надлежност во Унгарија се поделени на следниот начин:

- Првостепен суд: Покраински судови (кои се општи првостепени судови за случаи кога не е наведена надлежност на друго место); управни судови и судови за работни односи (кои се сместени заедно со регионалните судови).
- Регионални судови: Овие судови можат да служат како првостепени судови како и за одредени работи пропишани со закон, но во сите останати случаи тие сослушуваат жалби од горенаведените судови.
- Регионални апелациони судови: Овие судови беа воведени во 1997 г. за да се намали обемот на работа на (тогашниот) Врховниот суд и за да се сослушуваат жалби во второстепена или третостепена постапка, како и да се расправа за поодредени случаи кои спаѓаат под нивна надлежност.
- Куриа: Највисокиот суд на Унгарија е составен од оддели за граѓанско право, кривично право и управно право, поделени на различни комори. Со помош на Куриата се обезбедува еднообразност во примената на законите низ земјата.

Унгарија исто така има Уставен суд, чии овластувања се пропишани во Уставот. Уставниот суд поседува пошироки овластувања да врши увид во уставноста на законодавството пред да се усвои, да издава пресуди за упатувања од други судови и да сослушува индивидуални жалби во врска со законодавството или судските одлуки по исцрпувањето на жалбената постапка.

2. Актуелна состојба во Унгарија - трендови и случувања

Уставот од 2011 г. и амандманите од 2013 г. беа исклучително критикувани, особено од Европската Унија и Венецијанската комисија (види подолу, дел 4). Загриженоста околу независноста на судството во Унгарија се дел од сомнежите за почитувањето на владеењето на правото во Унгарија. Сега за сега откако се направија уставните реформи во 2013 г., не се во план нови реформи на судството. Покрај критиките од другите европски институции, судските реформи во Унгарија се поврзуваат со две неодамнешни пресуди во Европскиот суд за човекови права:

- *Бака против Унгарија* (Пресуда на Судскиот совет од 27 мај 2014 г.)- Андрас Бака беше првиот судија кој беше избран од Унгарија во Европскиот суд за човекови права, и кога неговиот мандат заврши во 2009 г., беше назначен за претседател на унгарскиот Врховен суд, чиј мандат истекува во 2015 г. Во 2011 г., тој јавно го критикуваше законот со кој се намалува старосната граница на судиите за одење во пензија од 70 на 62 години. Новиот Устав го укина Врховниот суд, а формира Куриа на чело со претседател кој треба да има најмалку 5 години искуство како судија во Унгарија. Искуството на судијата Бака во Стразбур не беше земено предвид, па затоа го загуби своето место и други поврзани бенефиции. Бидејќи условите за претседател на Куриа беа пропишани во Уставот, тој немаше правен лек против неговото отпуштање. Судскиот совет при Европскиот суд за човекови права како резултат на тоа пронајде кршење на членот 6 став 1 од Европската конвенција за човекови права. Случајот е моментално во тек пред големиот Судски совет. Пресудата на Судскиот совет може да се земе како (соодветно ограничена) осуда на судските реформи кои беа воведени со Уставот.

- *Газо против Унгарија* (Пресуда на Судскиот совет од 16 јули 2015 г.)- Ова беше прилично класичен случај на непотребно долга постапка (шест години да се реши спор за вработување), кој резултираше со наод за кршење на член 6 став 1 и член 13 од Европската конвенција за човекови права. Меѓутоа, Европскиот суд направи невообичаен чекор со применување на својата првична пилот-постапка за пресуда. Тоа му овозможи на судот да го идентификува постоењето на структурен проблем кој не е во согласност со Конвенцијата. Унгарија ќе има една година откако пресудата ќе стане конечна (којашто сè уште не е конечна) за да воведо правен лек за непотребно времетраење на постапки. Пресудата беше, повторно во ограничена смисла, осудување на судските реформи од 2011 г.: Владата се одбрани себеси со укажување на тие реформи, но Судот не беше убеден: „Судот не може, а да не види дека проблемот и понатаму трае после четирите години откако реформите стапија на сила на кои Владата укажува.“ Временската граница сè уште не е помината за Владата на Унгарија да побара случајот да се упати на Големиот судски совет. Доколку одлуката на судскиот совет стане конечна, Унгарија ќе има една година да воведо правен лек за непотребно времетраење на постапки. Идеално, тоа би се состоело од судски реформи со цел да се спречат дополнителни слични проблеми.

3. Страни вклучени во мерење на напредокот на судските реформи во Унгарија и што сè беше измерено

Претседателот на Националната канцеларија за правосудство - Со основањето на Канцеларијата во 2012г., претседателот на Националната канцеларија за правосудство објави полугодишни и годишни извештаи⁵⁶ за судскиот систем кои содржат многу детални информации: годишните извештаи од 2012 и 2013 г. поединечно содржеа околу 200 страници (а извештајот за 2014 г. сè уште е во изработка). Овие извештаи исклучиво се фокусираат на податоците и изобилуваат со графикони со споредбени информации за бројот и типовите на случаи кои биле започнати и се завршени, времетраењето на постапките, како и детални информации за различните програми (на пр. обука, заштита на сведоци, меѓународни партнерства). Тие најмногу може да се сметаат како извештаи за активноста на судскиот систем, наспроти евалуација на судските реформи, иако содржат компаративни податоци за секоја година.

Институции на Европската Унија

Процес на пристапување- За време на процесот на пристапување, Европската комисија се разбира играше главна улога во проценка на темпото на судските реформи.⁵⁷ Главните проблеми кои се разгледуваа беа почитување на владеење на правото (и Комисијата беше особено оптимистичка во врска со улогата на Уставниот суд во однос на ова), како и должината на судските постапки. Препораката на Комисијата за Уставниот суд да има целосен состав од судии беше прифатена, а за време на извештаите за напредок Комисијата се фокусираше речиси само на брзината и исходот на постапките и на бројот на судии. Комисијата беше постојано загрижена за бројот на

⁵⁶ Извештаите можат да се најдат на <http://birosag.hu/obh/elnoki-beszamolok/feleves-eves-beszamolok>

⁵⁷ Препораките и извештаите за прогрес на Комисијата се достапни на [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/enlargement_process/past_enlargements/eu10/hungary/index_en.htm#Overview of key documents related to enlargement](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/enlargement_process/past_enlargements/eu10/hungary/index_en.htm#Overview%20of%20key%20documents%20related%20to%20enlargement).

случаи донесени пред Уставниот суд. Комисијата исто така го критикуваше времето кое судиите го поминуваат (70%) со административни проблеми и опаѓачкиот буџет на правосудството.

Следење на новиот Устав - По реформите во 2011 г., Европската комисија поведе успешна постапка поради повреда на правото против Унгарија во Европскиот суд на правдата⁵⁸ заради намалување на старосната граница за пензионирање на судиите од 70 на 62 години. Комисијата исто така изрази загриженост за канцеларијата на претседателот на Националната канцеларија за правосудство.⁵⁹ Европскиот парламент беше прв кој ги анализираше и критикуваше судските реформи во Унгарија. Во детална резолуција⁶⁰, Парламентот ги критикуваше судските реформи од 2013 г. и побара проценка на ситуацијата. По ова следеше резолуција во 2015 г.⁶¹ која се фокусираше на владеење на правото (но не и на судскиот систем како таков) во Унгарија.

Институции на Советот на Европа- Европскиот суд за човекови права соодветно ја ограничи процената на судските реформи како што е наведено погоре во описите на пресудите Бака и Газо. Главната институција на Советот на Европа вклучена во евалуацијата на судските реформи во Унгарија беше Европската комисија за демократија преку право („Венецијанската комисија“). Венецијанската комисија ги оценуваше судските реформи во Унгарија во два наврати:

- Во две мислења од 2012 г.⁶² за создавањето и улогата на претседателот на Националната канцеларија за правосудство (како дел од реформите од 2011 г.). Интервенцијата на Венецијанската комисија резултираше со бројни реформи кои ја намалија загриженоста за улогата на ПНКП, но Венецијанската комисија сè уште сметаше дека постои потреба за понатамошни реформи, особено во однос на нерегулираната моќ за префрлување случаи од еден во друг суд.
- Во мислењето од 2013 г.,⁶³ во врска со уставните реформи од 2013 г., Венецијанската комисија изрази разочарување бидејќи уставните амандмани оеаа против препораките и промените од 2012 г., со подигнување на проблематичната позиција на претседателот на Националната канцеларија за правосудство, на уставно ниво. Во мислењето се зборува на долго и на широко за промените во улогата на Уставниот суд и проблемите поврзани со владеење на правото настанати од уставните амандмани кои беа посебно направени да ги надвлдаеат поранешните пресуди на Уставниот суд.

Невладини организации- Невладините организации, како и институциите на Советот на Европа, се ограничија на анализи на теоретските проблеми со судските реформи во Унгарија, наместо проценка на реформите, до тој степен што се ангажираа во сè повеќе практична критика; почесто се фокусираа на тоа што го гледаат како опасен пристап на владејачката политичка партија.

Овие учесници и институции ги измерија следните индикатори за судски реформи:

- **Број на судии**- Европската комисија покажа особен интерес за бројот на судии

58 Европскиот суд на правдата ја донесе пресудата во случајот C-286/12 на 6 Ноември 2012.

59 Погледнете го соопштението за печат на : //europa.eu/rapid/press-release_IP-12-24_en.htm.

60 Достапно на <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2013-0229&language=EN>.

61 Достапно на <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0227+0+DOC+XML+V0//EN>.

62 Достапно на [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2012\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2012)001-e) and [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2012\)020-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2012)020-e).

63 [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)012-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)012-e).

за време на процесот на пристапување. Особен индикатор за напредокот за време на процесот беше назначувањето на цел состав судии во Уставниот суд.

- **Како судиите го минуваат своето време** - Европската комисија имаше посебен организациски пристап кон мерењето на напредокот за време на пристапувањето со тоа што обезбедуваше податоци за времето кое судиите го поминуваа на различни задачи, и бараше судиите да бидат ослободени од административните задачи (кои им одземаа до 70% од времето) со назначување на асистенти.
- **Време на процесирање на случаи и број на завршени случаи** - Европската комисија за време на процесот на пристапување, сегашниот претседател на Националната канцеларија за правосудство и Европскиот суд за човекови права, во Законот за случаи го земаа предвид времето за процесирање на случаи (иако донесоа различни заклучоци за тоа што покажуваат тие).
- **Компатибилност со апстрактни принципи на владеење на правото** - Венецијанската комисија, во основа, го користеше овој показател за процената на реформите воведени во претходните четири години, главно на уставно ниво. Главниот принцип на владеење на правото е независноста на правосудството. Венецијанската комисија главно се потпираше на апстрактните (но сепак добро документирани и договорени) принципи, но исто така до таа мера за споредување на ситуацијата во Унгарија со некоја од другите земји: особено впечатлив беше фактот дека моќната, индивидуална позиција на претседателот на Националната канцеларија за правосудство, се чини дека не постои во истата форма никаде во Европа.

4. Предизвици за процесот на мерење на судските реформи во Унгарија

Судската реформа во постсоцијалистичкиот период никогаш не била гледана како самостојна програма: пред да се приклучи на ЕУ, Унгарија беше дел од големи реформи кои беа создадени со цел да се обезбеди транзицијата во демократија и да се обезбеди членство во ЕУ; од 2001 г., Унгарија беше дел од процес на уставни реформи и консолидација на власта од страна на моќна политичка партија. Како резултат на тоа, мерењето на судските реформи во Унгарија од 1989 г. беше предизвик бидејќи секогаш била дел од нешто поголемо, а тие што беа вклучени во процената секогаш имаа поголеми визии. Од друга страна, барем во трката за пристапување кон ЕУ, постоеја јасни цели и критериуми кои се користеа од страна на Европската комисија и беа договорени од страна на унгарските власти. Од 2011 г. се појави многу поинаков предизвик: сомнеж дека многу популарната политичка партија со големо мнозинство го манипулира процесот на судските реформи (и другите реформи), со цел да се разјаде моќта на судовите. Ова го дестабилизира секој обид да се измерат судските реформи, бидејќи ја поткопува секоја замисла за заеднички критериум за нивно мерење. На пример, во однос на коментарот на претседателот на Националната канцеларија за правосудство, загриженоста, особено на ниво на Советот на Европа и Европската Унија, е дека целта на реформите била да се создаде моќна индивидуална фигура одговорна за судскиот систем, а сепак под контрола на извршните лица. Ова е вистинито до таа мера што извршните власти (со поддршка на парламентарното мнозинство) никогаш нема да ги применат истите мерки како другите учесници (на европско ниво или граѓанското општество) во проценка на успехот.

5. Како се мереше судската реформа во Унгарија

Две главни мерки беа употребени за проценка на судските реформи во Унгарија

- Податоци и статистика- Изгледа дека постоел јасен квантитативен фокус кон активноста и исходот. Во периодот до пристапувањето во ЕУ, Европската комисија беше на прво место во овој пристап, сумирајќи го напредокот на реформите во Унгарија во неколку графикони (број на судии, акумулација во Врховниот суд, должина на постапките). Од 2012 г., претседателот на Националната канцеларија за правосудство ја направи квантитативната анализа поуспешна. Екстремно опширните и долги извештаи на претседателот на Националната канцеларија за правосудство интензивно се фокусираат на податоци и статистика: колку случаи биле одлучени и од кого, и каква друга работа била направена од страна на правосудството (покривајќи сè, од заштита на сведоци до обука и учество во меѓународни конференции).
- Теоретска анализа на системот- Главниот модул за мерење на судските реформи од воведувањето на сегашниот Устав од страна на оние надвор од системот (во суштина на ниво на Европа) ги мереше реформите спротивно од основните демократски принципи и владеење на законот.

6. Главни заклучоци и наоди

Во периодот пред пристапувањето, во Унгарија постоеше интензивен фокус на бројки со јасни препораки за промена кои беа лесно имплементирани.

Сега, на Унгарија не ѝ недостасува само јасна рамка за проценка на судските реформи, туку и заедничко гледиште меѓу главните учесници за спроведување на мерењето. Изгледа неверојатно дека учесниците на државно ниво (во рамките на извршната власт и законодавството доминирано од една партија, и моќниот претседател на Националната канцеларија за правосудство) ќе дојдат до истиот заклучок како другите учесници (посебно на ниво на Европа и во рамките на граѓанското општество), а постои и високо ниво на сомнеж помеѓу второ споменатите за мотивите на прво споменатите. Во овој контекст, екстремно опширните извештаи на претседателот на Националната канцеларија за правосудство изгледаат повеќе како обид дебатата да се загуши со податоци, отколку да се постигне објективна процена на успехот на судските реформи или општата ефективност на судовите. Никој како да не го гледа задоволството на оние кои работат во системот (особено судиите), или на оние кои генерално го употребуваат судот и граѓаните.



ЛИТВАНИЈА

Преглед на реформите во судството на Литванија

Литванија стана членка на Европската Унија на истиот датум (1 мај 2004 г.) со Естонија и Латвија. Литванија помина пат на воспоставување на државност почнувајќи од првите децении на 20 век. По повеќе од 50 години советска окупација и советска правна традиција, таа ја поврати својата независност на 11 март 1990 г. и започна со креирање на нов правен систем, којшто ги исполнува стандардите на демократските држави и принципите што обезбедуваат владеење на правото. Тие го следеа искуството на старите демократски традиции и правни системи во процесот на изработка на нови закони и формирање на модерен правен систем.

Системот на судовите, нивната надлежност, активност, администрација, како и системот на автономија на судовите, како и статусот на судиите, нивното именување, кариера, одговорност и други прашања, кои се однесуваат на судската работа, се уредени со Уставот, Законот за судовите и другите правни акти.

Дури и ако основните принципи што се однесуваат на судската власт, кои беа признати во Универзалната декларација за човекови права, Европската конвенција за заштита на човековите права и основните слободи, препораките на Комитетот на министри на Советот на Европа беа пресликани во Уставот уште во 1992 г., а автономниот судски систем беше целосно формиран во текот на следните десет години и беше завршен

во 2002 г. Сепак, во текот на подоцнежните години, реагирајќи на променетиот политички и судски контекст, беа воведени нови елементи во литванскиот судски систем (на пример, од 2006 г., Судскиот совет беше формиран само од членовите на судството).

Важно е да се нагласи дека администрацијата на правосудниот систем во Литванија се разликува од онаа на Естонија, бидејќи во Литванија, тој е комплетно во рацете на судството, додека во Естонија, како што е опишано претходно, Министерството за правда има значајна улога.

1. Опис на литванскиот правосуден модел

Литванија има искуство со сите модели на администрација на судскиот систем, почнувајќи од унитарниот систем во периодот 1990-2000 г. Во 1999 година Уставниот суд го утврдил принципот на институционална независност на судовите и судиите што доведе до постепена реформа на администрацијата во судството, минувајќи низ децентрализиран модел, каде што моќта на судската администрација се префрли во самоуправување на судството и доаѓајќи до моменталниот автономен систем, каде што судството (институциите на самоуправување, заедно со Националната судска администрација) е целосно надлежно за сите административни функции.

По обновувањето на суверенитетот на Република Литванија на 11 март 1990 г., 16 јануари 1992 г. го означува почетокот на реорганизацијата на судскиот систем во земјата, кога Врховниот совет – реорганизираното Собрание го донесе Законот за изменување и дополнување на одредени членови на прелиминарниот Устав. Потоа, на конституционално ниво беше обновен судскиот систем со четири единици. Потоа, во новиот Устав на земјата усвоен на 25 октомври 1992 г., во член 109 е наведено дека „во Република Литванија, правдата треба да се администрира само од страна на судовите“.

Продолжувајќи со реформата, резолуцијата што беше усвоена во 1999 г. од страна на Уставниот суд за сообразност на новите одредби на Законот за судовите со Уставот на Република Литванија и подоцнежните резолуции, кои наведуваат дека само судството што е независно и автономно од другите органи на власта може да ја администрира правдата, и нагласуваат дека организационата независност и самоуправувањето се основните гаранции за независноста на судството, доведе до значајна трансформација на литванскиот судски систем. Новата верзија на Законот за судовите, со која се менува поранешниот Закон за судовите по независноста од 1994 г., беше усвоен на 24 јануари 2002 г. Следствено, секторот за судовите во рамките на Министерството за правда беше реформиран и новоформираната Национална судска администрација, што е независна од институцијата на извршните власти, основана со Законот за националната судска администрација, започна со своите активности на 1 мај 2002 г.

Членството во ЕУ од една деценија и сеопфатната и длабока уставна доктрина, која постои скоро 20 години, ги определија правните основи за автономно функционирање на правосудниот систем. Се пропишува дека при администрирањето на правдата,

судовите се независни од другите државни институции, државните службеници, политичките партии, политичките и социјалните организации, како и од другите лица. Обидувајќи се да обезбеди независност на судовите, Законот за судовите, кој стапи на сила во 2002 г., ја регулира нивната организациона автономија што се реализира преку судското самоуправање.

Судската самоуправа е воспоставена во согласност со Уставот на Република Литванија и другите закони, правото и стварните овластувања кои ги применуваат судиите и судовите во нивното слободно и независно одлучување, на нивна сопствена одговорност, за прашања кои се однесуваат на активностите на судовите. Таа се заснова на застапеност, избори, одговорност, надлежност, како и на одговорноста на институциите на судската самоуправа за правилно извршување на функциите кои им се доделени.

Системот на судската самоуправа ги опфаќа Генералното собрание на судии, Судскиот совет и Судот на честа.

Структура на судот

Во моментот има 758 судии и околу 2.500 вработени во судовите во литванското судство. Судиите на окружните судови, регионалните судови и управните судови се назначуваат од страна на Претседателот на Републиката по предлог на Судскиот совет; судиите на Апелациониот суд се назначуваат од страна на Претседателот по предлог на Судскиот совет и со согласност на Собранието; судиите на Врховниот суд се назначуваат од страна на Собранието на предлог на Претседателот со согласност на Судскиот совет.

Судскиот систем на Република Литванија е составен од судови со општа надлежност и судови со специјална надлежност.

Врховниот суд на Литванија (1), Апелациониот суд на Литванија (1), регионалните судови (5) и окружните судови (49) се судови со општа надлежност, кои се занимаваат со граѓанските и кривичните предмети. Окружните судови исто така разгледуваат случаи на административни прекршоци, кои спаѓаат во рамките на нивната надлежност во согласност со закон. Регионалните судови, Апелациониот суд и Врховниот суд на Литванија имаат граѓански оддел и кривичен оддел.

Окружните судови функционираат како првостепени судови и регионални судови функционираат како судови од прв степен за посебни граѓански и кривични предмети што се доделени во нивна надлежност во согласност со закон, како и апелационите судови како второстепени судови за пресудите на окружните судови. Апелациониот суд на Литванија е второстепен суд за пресудите на регионалните судови како првостепени судови. Врховниот суд на Литванија е касационен суд, кој разгледува касациони жалби против пресудите на регионалните судови и Апелациониот суд. Тој е исто така одговорен за развивање на единствена практика на судовите од општа надлежност во однос на толкувањето и примената на законот.

При формирањето на судскиот систем исто така беше утврдено дека екстерната специјализација на судовите е од суштинско значење во рамките на судскиот систем, бидејќи овозможува решавање на спорите за јавната и внатрешната

администрација компетентно и во разумен временски рок. Поради тоа, во 1999 г. беа формирани специјализирани управни судови. Системот на судови со специјална надлежност на Литванија се состои од 5 регионални управни судови, сместени во главните градови на земјата и Врховниот управен суд на Литванија.

Важно е да се спомене дека во согласност со неодамнешната оценка на Прегледот на напредокот на правосудството на ЕУ (EU Justice Scoreboard), што претставува нова информатичка алатка со цел да им помогне на ЕУ и на земјите-членки да постигнат поефикасна правда, литванскиот судски систем беше оценет како ефикасен систем, особено во решавањето на граѓански, стопански и управни предмети. Показателите за времето на распределба и стапката на решени случаи собрани од земјите-членки на ЕУ ја позиционираат Литванија меѓу најефикасните судски системи.

2. Моментална ситуација во Литванија – трендови и тенденции

Комуникација со јавноста

Во Литванија оваа област станува сè поважна во последниве години. Во 2009 г. Судскиот совет ја усвои првата Стратегија за комуникација на судскиот систем. Во 2011 г. беше формирана работна група составена од претставници на Судскиот совет, НСА и судовите (лица за односи со јавноста) со цел следење на спроведувањето на Стратегијата, унапредување на комуникацијата и јавноста на судските активности и поставување приоритети во оваа област.

Неодамна се изврши мерење на довербата на јавноста со различни методи и со различни целни групи.⁶⁴

Врз основа на темелни анализи на резултатите, одобрени се задачите, приоритетите и насоките на комуникација (да се зајакне довербата во судовите, да се зајакне системот на комуникација на судовите, а да се прошират активностите на судовите на интернет).

Буџетската донација од државата изнесува само 14.439 евра годишно, па затоа се користат други релевантни извори за оваа функција, вклучувајќи донаторска помош. Финансискиот механизам на Норвешка (норвешки грантови) е еден од тие релевантни извори на средства за овие активности. Националната судска администрација (НСА) спроведува 3 проекти во рамките на норвешката програма, а еден од тие проекти е посветен на зајакнување на капацитетите на судството и вработените во судовите, вклучувајќи комуникација. Во овој проект постојат неколку мерки што се спроведуваат: интерактивни практични обуки за комуникација со јавноста во медиумите за јавно информирање; изработка на прирачник за комуникација за судиите и лицата одговорни за односи со јавноста и сл.

Една од целите во најблиската иднина е да се легитимира институцијата „судија за

⁶⁴ На пример, Министерството за внатрешни работи и НСА направија истражување кое беше спроведено од приватна фирма. Беа подготвени прашалници од страна на социолози во консултација со НСА, полицијата и обвинителството, беа спроведени интервјуа на структуриран начин, каде одредени беа идентификувани области од јавен интерес, извори на информации, перцепција на корупцијата, како и внатрешните системски прашања, како што се најважните мерки на мотивација на судиите. Исто така, беа спроведени и оперативно извршени општи истражувања за довербата на јавноста во сите јавни институциите, без структурирани интервјуа, единствено вклучувајќи прашања во врска со довербата.

печатот“, а паралелно со тоа поефикасната контрола на кризите во комуникацијата, подобрувањето на службите за односи со јавноста на судовите, промовирањето на проактивна комуникација, соработката со Транспаренси Интернационал во имплементацијата на проектот „Отворен суд ЛТ“ исто така се сметаат за многу важни задачи во оваа област.

Развивање на ИКТ алатки во судската администрација

Искусството на Литванија во примената на ИТ алатки во правосудниот сектор е доста обемно и дозволува извлекување на некои заклучоци. Литванскиот судски систем користи централизиран информатички систем ЛТЕКО, кој е во сопственост и е управуван од НСА. Овој систем е основан пред повеќе од 10 години и намерата беше да се дизајнира систем за евиденција на сите процеси и процесни решенија и овозможување на анонимизирање на одлуки (посебна полуавтоматска алатка беше создадена за оваа намена), со цел тие да се објават. Системот е развиен со создавање и воведување на нови алатки и функционалности:

- Аудиоснимки (аудиозаписите ги заменуваат пишаните записници од постапката и тие се достапни за страниците на интернет);
- Портал за е-услуги во граѓанска и управна постапка (странките може да доставуваат и примаат документи, да ги следат процесите, да слушаат аудиозаписи од постапките, да ги проверуваат записниците за доделување на предмети на судиите на интернет);
- Централизиран систем за управување со документи за сите судови (сите документи, не само процедуралните документи);
- Автоматска распределба на предмети.

Сега развојот на системот се фокусира на интеграција со други системи: ИС за кривични постапки во сопственост на Министерството за внатрешни работи, Регистарот на административни прекршоци, ИС за извршители и др. Во таа насока очигледно е дека создавањето на интероперабилен систем одеднаш (кога нема институционален пристап, туку пристап на ниво на сектор) ќе биде од големо значење.

3. Главни реформи на правосудниот систем на Литванија (студии на случај)

Процесот на поделба на власта по независноста на Литванија беше многу интензивен и треба да се признае дека промените и сите големи реформи беа воведени без претходна подолга подготовка на иницијативи (анализа на влијанието, физибилити студии, пресметки, итн.), односно понекогаш без прецизна примена на современите принципи на планирање, спроведување, оценување и следење на процесите.

Во исто време започнаа преговорите за пристап на Литванија во Европската Унија и усогласувањето со *acquis communautaire*. Овој процес влијаеше врз правењето значителни промени, вклучувајќи ја и една од најголемите реформи во судскиот систем во тој период, имено воспоставување посебен систем на управни судови по примерот на другите земји – членки.

Во секторот за правда ова може да се смета како една од првите реформи, чијашто имплементација се базираше на стратешки документи со разбирање на видот и обемот. Оваа реформа понатаму е претставена подетално како иницијатива под влијание на процесот на пристапување, илустрирана преку 4 студии на случај.

Студија на случај 1 - Воспоставување систем на управни судови

Иницијативата за посебна управна надлежност го започна својот пат веднаш по возобновувањето на независната држава со амбиција за воспоставување на модерен европски судски систем. Апсолутно мнозинство на земјите-членки на ЕУ (со некои исклучоци, вклучувајќи ги и земјите со традиција на обичајното право) имаат посебна управна надлежност. Аспирацијата на Литванија да стане членка на ЕУ имаше едно од најсилните влијание врз воспоставување на ваков систем во Литванија. Во мислењето за апликацијата на Литванија за пристапување кон ЕУ, Европската комисија посвети посебно внимание на потребата од зајакнување на надлежностите на јавната администрација и давањето отчет на јавните институции пред граѓаните. Во овој поглед, посебна управна надлежност наменета за решавање на управните спорови помеѓу приватни лица и јавни институции се сметаше за чекор напред кон исполнување на условите за пристапување.

При спроведување на реформата на правниот систем и со цел да се подобри работењето на управните судови, на 19 септември 2000 г. беше усвоен Законот за изменување и дополнување на Законот за основање на управните судови (членовите 2, 3, 4, 5 и 6), како и новата верзија на Законот за управна постапка, кои стапија на сила на 1 јануари 2001 г. Клучните последиците од наведените реформи се фактот дека по реорганизација (во рамките на првиот наведен закон) на Одделот за управни предмети на Апелациониот суд на Литванија и на Вишиот управен суд, беше формиран Врховниот управен суд на Литванија, што доведе до намалување на бројот на судските институции, а имено системот на судовите од три нивоа беше заменет со систем на две нивоа - регионални управни судови и Врховниот управен суд на Литванија.

Надлежноста на управните судови е дефинирана со Законот за управна постапка. Со цел да се обезбеди сеопфатна заштита на индивидуалните права и правни интереси во однос на јавната администрација, овој закон дава право на сите поединци, кои сметаат дека нивните права во областа на јавната администрација се повредени, да се жалат пред управен суд против сите одлуки донесени од страна на субјектот на јавната администрација, што носат правни последици.

Врховниот управен суд на Литванија е исто така единствен и последен степен за предмети во врска со законитоста на регулаторните административни акти усвоени од страна на субјектите на централната јавна администрација, како и последен степен за предмети по поднесувањето на приговори во врска со одлуките на Централната изборна комисија и пропусти, со исклучок на оние кои потпаѓаат во надлежност на Уставниот суд.

Законот го обврзува Врховниот управен суд на Литванија да формира единствена практика на управните судови во примената на законите (Дел 1 член 13 од Законот за управна постапка на Република Литванија).

Наместо касациона постапка во разгледувањето на управни предмети, законодавецот

му доделува на Врховниот управен суд функција на ревизија, односно правото да ги испита барањата и поднесоците во врска со продолжување на постапките во управните предмети, кои се веќе разгледани и завршиле со правосилна судска пресуда, решение или одлука, во случаите за кои постојат основи предвидени со закон.

Оцена/следење на новиот систем

Во тоа време немало многу софистицирани модерни алатки за мерење на резултатите од реформите на квалитативен и/или квантитативен начин. Иако треба да се истакне дека како во сите демократии тие беа повеќе активни дискусии за ефикасноста и релевантноста на таквиот систем. Затоа, беше од клучно значење да се измерат аргументите за и против. И се разбира, еден од главните аргументи беше поврзан со „популарноста“ на овие судови, т.е. тенденциите на бројот на предмети кои доаѓаат. Затоа, некои мерења на релевантноста, т.е. резултатите од новиот систем, беа извршувани со проценка и споредба на статистиката за предмети.

Во текот на првата декада на активноста на управните судови од 2000 до 2010 г. бројот на предмети постојано растеше. Тенденцијата на зголемување на бројот на предмети, а како резултат на тоа и на обемот на работа останува слична.

Во 2003 г., Литванија изврши дополнителна проценка на независноста на судовите и се обиде да измери дали, после две години, системот на управно право ги достигнал очекувањата. Беа разгледувани голем број можности: дали да се обедини судскиот систем уште еднаш со спојување на новите управни судови во систем на општи судови; дали да се прошири работата на комисиите за спорови, давајќи им овластување за судска ревизија на општите судови; или дали да се укинат комисиите за спорови и да се потпрат на системот на управните судови за да се надгледува административното однесување. Конкретното прашање беше засегнато со тоа дали на тужителите во управните предмети треба да им се овозможи правото на касација во Врховниот суд. Расправата која беше развиена во текот на дебатата беше дека касацијата би овозможила трето ниво на ревизија во управни предмети и дека тоа би обезбедило поголема правда за граѓанинот.

Беше формирана работна група (РГ) за преглед на развојот на системот на општите судови во Литванија, како и принципот врз кој е воспоставен посебен систем на управни судови и спроведе опширни консултации со државните органи, парламентарци, Претседателот, службените лица во Министерството за правда, судии, академици и групи на граѓани. Оваа група исто така утврди дека иако касацијата може да биде корисна (со тоа што обезбедува конечна, целосна ревизија на основаноста на предметот и законитоста на пониските судски одлуки), таа е достапна само со дозвола и затоа не е достапна во секој предмет. Покрај тоа, постапката може да додаде значителни трошоци и доцнење во разрешувањето на предметот. Ова беше голем проблем, бидејќи управните предмети бараат брзо и ефикасно решавање за да се заштитат правата на граѓаните против прекршоците кои ги направиле управните органи. Проблемот со доцнењето стана проблем во процесот на пристапување на Литванија, бидејќи условите на ЕУ налагаат експедитивна управна правда со цел да се решат проблемите со корупцијата, организацијата на администрацијата и граѓанската служба.

По опширни консултации и истражување, РГ го одби предлогот за повторно воспоставување на единствена усогласена судска пракса и заклучи дека целокупните

придобивки од поединечниот систем за административни ресурси воспоставен во 1999 г. ја надминаа секоја потреба од поголеми измени во неговата структура. Таа утврди дека Литванците се во основа добро опслужувани од системот на управното право, кое го подобри пристапот до правдата за граѓанинот, елиминираше голем дел од дисбалансот во распределбата на предметите помеѓу судовите, ја обедини практиката во специјализираните судови со ставање на системот на управно право под Врховниот управен суд и го подобри квалитетот на судските одлуки преку специјализација. РГ констатираше дека има потреба од зајакнување на системот на управна надлежност со цел да се исполнат предвидените барања за членството на Литванија во ЕУ.

Истовремено во 2013 г., како дел од својата програма за поддршка за демократското управување на Литванија, Програмата за развој на Обединетите нации (UNDP) нарача оценка на системот за управна надлежност на Литванија. Основниот принцип во спроведување на овој преглед беше тоа дека препораките треба да бидат компатибилни со другите измени кои се случуваат во уставната и правната средина на Литванија. Во овој контекст, беа спроведувани опширни интервјуа со судиите на сите нивоа, владини функционери, функционери од управна надлежност, членови на комисиите за управни спорови, претставници на невладините организации, академици, адвокати, претставници на донаторски агенции и агенции за следење на парламентарното работење. Анализата на управното законодавство на Литванија беше спроведена и споредена со најдобрите примери во земјите-членки на ЕУ.

Беше донесен заклучок дека од секој аспект, се чини дека управните судови се многу популарни. Испитаниците наведоа дека изгледа литванските граѓани се особено уверени во оспорување на актите на значајни државни институции, министерства и други државни органи. Показател за довербата на јавноста во управните судови за време на нивниот краток век на постоење е значителниот пораст во бројот на разгледани предмети.

Практиката на разгледување управни предмети покажала дека управните судови го применија во практика принципот на експедитивност. Треба да се спомене дека зголемениот број предмети („популарност“ на административната надлежност) предизвика значително зголемување на должината на процесот.

Наоди

Овие реформи се една од првите иницијативи засновани на некои стратешки документи и детална анализа на најдобрите примери во европските земји. Овој фактор треба да се смета клучен за успешното функционирање на ново воспоставениот посебен систем на судови со специјална надлежност во релативно кратки рокови и со ограничени средства.

А) Процесот на пристапување го олесни спроведувањето на иницијативата: беше обезбедена политичка поддршка и согласност од различни интереси, бидејќи иницијативата придонесе Литванија да стане земја-членка, и беше поддржана не само од национални стручњаци, туку и од независни надлежни органи (како што е мислењето на Европската комисија).

Б) Тоа беше еден од првите обиди да се следи ефикасноста на новиот систем од страна на националните стручњаци (РГ на Парламентот) и меѓународните стручњаци (UNDP).

В) Недостатокот од прецизно следење го отежни процесот на дискусии за експедитивноста на овие судови. Беа потрошени непропорционални напори и време за одбрана на системот. Наместо тоа, пресметка на обемот на работа на судовите со општа надлежност во однос на управните предмети по воспоставување на посебни судови со специјална надлежност и мерење на задоволството на граѓаните од управните постапки (должина и квалитет) преку анкети и други методи би овозможила поконструктивни и поефикасни дискусии. Овде мора да се истакне дека условите на законодавниот процес, кои во тоа време беа утврдени во Законот за подготовка на законска регулатива, вклучително обврската за законодавната иницијатива за вршење анализа/проценка на можното влијание на нацрт-законската регулатива (еден вид физибилити студија), беа сè построго применувани во законодавниот процес по пристапувањето на Литванија во ЕУ.

Студија на случај 2 - Воведување на систем за управување со квалитет

Во 2009 г. НСА започна со спроведување на проектот финансиран од ЕУ „Воведување на модели на управување со квалитет во судовите и НСА“. Една од иницијативите на проектот беше да се изврши анализа на работата и процесите во литванскиот судски систем со идентификација на главните области во кои е потребно подобрување. Анализата ја спроведе приватна компанија, но процесот беше следен и потпомогнат од работната група која ја сочинуваа претставници на заинтересираните страни: НСА и сите судови, кои ја изразија нивната подготвеност за подобрување на своите внатрешни процеси со воведување на систем за управување со квалитет.

Овде треба да се спомене дека РГ беше многу активна и на својата мисија гледаше не само како надзорен орган, туку повеќе како вистински фактор во процесите на анализа и спроведување. Претставниците на РГ беа длабоко посветени на проектот што му овозможи на добавувачот да ги добие сите потребни информации и разбирања не само за формалната структура на системот и регулираните процеси, туку и за внатрешните процедури, начела на администрирањето на правдата, организациската култура, менталитетот на правосудството.

Истражувањето беше разгледано од страна на претставниците од академското општество, со примена на различни методите, како: анализа на документи, набљудување, интервју, како и статистичка анализа и анкетање на клиенти. Во истражувањето беа анализирани искуството и најдобрите примери во другите земји-членки, особено австриското искуство во користењето на ИКТ алатките во правниот систем (регистри, интеграции на ИТ системи, е-услуги, и сл.) и холандските најдобри примери за управување со предмети и системи за управување со квалитет.

Во истражувањето беа идентификувани клучните проблеми/предизвици и беа доставени препораки, од кои повеќето беа претворени во конкретни иницијативи кои се веќе спроведени, а некои од нив се сè уште во тек.

Спроведување- Пилот- Мерење (квалитативни/квантитативни показатели)

Во првата фаза моделот за управување со квалитет ISO 9001 беше воведен во 5 пилот-

судови и НСА. Системот е насочен кон управување со процеси: изработка на мапа на процеси (со исклучок на администрирањето на правдата) и разграничување на јасни и прецизни одговорности за процесите. Овој проект имаше цел да ги идентификува најчувствителните процеси, кои се директно поврзани со основните судски услуги и клиенти, т.е. процесот на регистрација на барања, доставување информации до страните и другите актери во процесот, како и други лица кои се обраќаат до судот. Во оваа област беа откриени многу различни практики во самиот систем и многу функции и дејствија, кои не беа регулирани и прецизно опишани. Од една страна, тоа го истакна незадоволството на клиентите, а од друга страна, стресот и недостатокот на одговорност за квалитетот на услугите на судскиот персонал. Ова водеше кон заклучокот дека мора да се најдат некои инструменти за подобрување на услугата за клиентите, што е многу значаен фактор за довербата на јавноста во судовите.

По воведување на стандардот ISO 9001, беше спроведен процесот за оценка на ефикасноста на овој модел. Помеѓу другите инструменти за следење на системот (дискусии на тркалезна маса, анкети) внатрешните ревизии на системот за управување со квалитет се докажа како најефикасен. Тоа се случи поради начинот на кој се извршуваа овие ревизии: беа формирани ревизорски групи од претставниците на НСА и судовите, во кои беше воведен стандардот ISO. Затоа, ревизорите и судскиот персонал можеа да ги дискутираат проблемите, да ги споделуваат искуствата и нивниот сопствен пристап кон стандардот. За време на процесот беа идентификувани некои клучни предности и слабости на системот како еден вид квалитативни показатели за нивото на успех.

Овие заклучоци, заедно со погоре споменатото општо сфаќање дека некои алатки за управување мора да се воведат во услугата за клиентите, доведоа до одлуката за спроведување на стандард за услугите за клиентите во судовите.

Сите 5 пилот судови, и покрај тоа што имаат искуство со систем за управување со квалитет и ја разбираат користа на модерните алатки за управување, ја изразија нивната волја да бидат дел од нов проект.

Во 2013-2014 г. беше воведен Стандардот за услугите за клиентите (СУК) во 5-те судови споменати погоре плус Врховниот суд и Врховниот управен суд. Ефектот (резултатите) од овој проект беше измерен на одредени специфични начини, на пример тајно испрашување на клиенти. Испрашувањето беше спроведено пред почетокот на проектните активности, а потоа беше повторено по имплементирање на стандардот, а судскиот персонал доби упатства и помина низ обуки.

Резултатите (највисоката оценка е 5) се квантитативен показател за успехот на системот:

- услуга по телефон (зголемена од 3,95 на 4,10);
- директна услуга (зголемена од 4,40 на 4,50).

И покрај впечатокот за многу мало подобрување, беше земено предвид дека зголемувањето на квалитетот беше докажано и дека периодот помеѓу испрашувањата беше прекраток за да се очекуваат значителни измени.

Покрај овие објективни показатели имаше и некои други показатели: задоволството

на вработените. Тие беа испрашувани за употребата на СУК. Беше забележано дека овој стандард помогна во стекнувањето на одредено знаење за начелата на услугата, управувањето со конфликти, комуникација со клиентите со посебни потреби. Овој стандард, кој беше издаден како прирачник, како и обуките, им овозможија на вработените да се чувствуваат посамоуверени и способни успешно да ги извршуваат задачите.

Имајќи предвид дека спроведувањето на вакви проекти е доста скапо, беше одлучено дека само во случај на успех на пилотите, системот може да се прошири и во другите судови.

По процената на резултатите и дискусиите со претставниците на судовите за нивното искуство и впечатоците, беше одлучено да се воведат СУК во најголемите градски судови (10 судови). Овој проект е субвенциониран од донатори (грантови од Норвешка), а неговата имплементација е во тек.

Наоди

Оваа иницијатива може да се земе како пример за прилично добро испланиран и спроведен проект. Повеќето од најважните клучни фактори за соодветно спроведување беа земени предвид:

А) Беше спроведено истражување (анализа), беа утврдени податоци за измените, беа идентификувани области за подобрување, беше спроведена анализа на влијанието, беа утврдени мерните показатели;

Б) Реформите беа планирани со учество на заинтересираните страни и со вклучување на други страни (на пример, академици, истражувачи, надворешни стручњаци). Беше извршена и детална анализа на најдобрите примери во други земји-членки. Тоа доведе до поинтензивни дискусии и добро основан концепт;

В) Беше избран пилот-модел наместо веднаш да се воведат опширен проект. Тоа помогна да се заштедат средства за понатамошни иницијативи со утврдени насоки (пилотот докажа дека најсоодветниот и најефикасниот систем за управување со квалитет е СУК, а не скапиот ISO);

Г) Беше спроведено следење и мерење (во согласност со однапред утврдени показатели), а беа користени како квалитативни така и квантитативни показатели.

Студија на случај 3 - Воведување на институцијата „управно решение“ во случај на помали административни прекршоци

Постапката на упатување на административна одговорност за административни прекршоци е иста за сите видови прекршоци, без оглед на сериозноста на прекршокот и санкцијата која ќе биде наложена (од 20 лити (околу 6 евра) до 60.000 лити (околу 17.400 евра)). Постапката е сложена и бара голема количина на средства од правниот систем. Во случај на помали административни прекршоци овие средства се непропорционални, вклучително и времето кое страните го потрошиле во постапката.

Затоа, беше изработен нацрт-закон за измените во Законот за постапка на управен прекршок кој обезбедуваше нови постапки за гонење за помали административни

прекршоци - за помали прекршоци не се применува општа постапка, доколку се исполнети одредени критериуми. Во вакви случаи сторителот би бил обврзан од страна на надлежниот службеник да плати половина од минималната казна. Доколку сторителот не ја почитува оваа обврска, во тој случај започнува редовна постапка.

Предметниот закон беше усвоен во 2010 г. Затоа се идентификувани некои конкретни показатели за мерење на резултатите од измените, а пресметана е и состојбата на трошоци/заштеди во објаснувачката забелешка во Законот.

Законодавецот истакна дека без оглед на фактот дека во вакви случаи паричната казна (и приходот во државниот буџет) би била помала отколку во редовна постапка, сепак финансиските санкции како приходи би се примале поефикасно без огромни и непропорционални трошоци за постапка во суд и административен придонес (присилна наплата на наложени парични казни и сл.).

Проценка на влијанието на новиот пропис

Во 2012 г. беше усвоен нов Закон за законодавните принципи, кој предвидува не само проценка на можното влијание, туку и следење откако законот ќе стапи на сила. Особено член 23 од овој закон предвидува следење со цел оценување на:

- Ефикасноста на Законот;
- Позитивното и негативното влијание врз особена област и други области (економија, државен финансиски систем, општествена средина, правен систем, јавна администрација и сл.);
- Директната и индиректната корист;
- Дали последиците од прописот ги исполнуваат планираните цели и резултати;
- Потребата од усовршување или укинување на прописот.

Во согласност овој закон, по воведување на одреден закон мора да се спроведе следење на резултатите. За таа цел, иницијативата за управно решение може да се земе како еден пример за овој пропис во практика.

По една година откако прописот стапил на сила следењето го спроведе Министерството за правда (забелешка од следењето на резултатите во 2011 г.).

Беше забележано дека 2/3 (над 240.000) предмети на управна постапка за управен прекршок завршиле со управно решение. Тоа значи дека обемот на работа на надлежните институции кои разгледуваат предмети на административни прекршоци (вклучително судови), значително се намалил (на пример, бројот на вакви предмети се намалил за 13% во окружните судови). Заклучокот на оваа ревизија беше дека институцијата управно решение се оправда себеси и целта за поедноставување на постапката за помали прекршоци и намалување на обемот на работа на надлежните органи и судовите беше остварена. Со тоа, беше заклучено дека има потреба од некои подобрувања: проширување на делокругот на управното решение и создавање на единствен регистар на административни прекршоци.

Наоди

А) Заедно со погоре споменатите наоди во однос на воведувањето на систем за управување со квалитет, оваа иницијатива може да служи како еден од примерите за функционирање на поформален модел за следење (тој е предвиден со закон и е задолжителен во однос на големите законодавни иницијативи).

Б) Законски утврдената обврска за следење на законодавни иницијативи овозможува попрецизна изработка на таквите иницијативи со утврдување на обемот, целите, очекуваните резултати, можното влијание врз системот, потребните средства.

В) Формалната постапка за следење врз основа на објективни квантитативни критериуми и показатели овозможува да се одбрани иницијативата на добро воспоставени основи од интересните групи, политичките дебати и секаков тип шпекулации.

Студија на случај 4 - Реформи во судството (спојување на окружните судови)

Идејата за вакви реформи беше воведена уште во 2009-2010 г. Како што беше споменато погоре, во истражувањето за работата и процесите на литванскиот судски систем чиј делокруг беше идентификација на главните области каде што е потребно подобрување, како еден од главните проблеми кои треба да се решат беше истакната разликата на обемот на работа помеѓу судовите, особено окружните судови, и врз основа на анализата на најдобрите примери во другите земји-членки, особено Данска, беше предложен концепт за реформи со спојување на судови.

Оваа идеја беше понатаму активно дискутирана и во првата фаза беше договорено да се спојат четирите окружни суда во градот Вилнус, двата окружни суда во градот Каунас и градот Сиауилаи. Овој начин беше избран од причина што овие судови беа сместени во еден град така што не беше огромна промена ниту за судиите, ниту за судскиот персонал во однос на организацијата на работата и управувањето со предметите, ниту за страните во судската постапка во однос на судската надлежност и логистика.

Истовремено, оваа мала реформа служеше како пилот за идни дискусии и подготовка на „големите“ реформи.

- „Мала“ реформа:

Законодавната иницијатива за спојување на окружни судови во 3 града (вкупно 3 суда од 8) беше презентирана во почетокот на 2012 г. Оваа реформа ги имаше следните цели:

- Оптимизација на работата на окружните судови со намалување на бројот на судови како автономни правни субјекти;
- Еднаква распределба на обемот на работа на окружните судови и обезбедување на поефикасна судска постапка;
- Обезбедување на материјал за поефикасно планирање и управување, финансиски и човечки ресурси.

Беше одлучено дека најзначајниот мерлив резултат би била еднаквата распределба на обемот на работа помеѓу судиите на односните судови. Второ, беше утврден финансиски мерливиот резултат: заштеда на распределбата на буџетот до 1 милион лити (околу 290.000 евра) годишно.

Законот за реорганизација на односните окружни судови беше усвоен на 11 септември 2012 г., а од 1 јануари 2013 г. новите правни субјекти (споените окружни судови во поголемите градови) започнаа со нивната работа.

Мерење на ефикасноста (квантитативно и квалитативно)

Мерењето на резултатите од овие реформи беше насочено кон распределба на обемот на работа- оваа цел беше целосно постигната со достигнување на истата стапка на обем на работа кај сите судии од споените судови.

Специјализацијата на судиите беше воведена во споените судови.⁶⁵ Во окружниот суд во Вилнус, каде што бројот на судии е поголем, постојат повеќе категории за специјализација.

Кога зборуваме за ефикасноста на управувањето со ресурси, беше извршена и внатрешна ревизија од страна на Одделот за внатрешна ревизија на НСА во 2013 г. (надлежноста за внатрешна ревизија на судовите е доделена на НСА со Законот за НСА). Во окружниот суд во Вилнус внатрешните ревизори дојдоа до заклучок дека и покрај одредени организациски потешкотии во почетокот на функционирањето на новиот огромен суд со 450 вработени, во принцип управувањето со средствата во споениот субјект се докажа како поефикасно од претходно. Се дојде до заклучок дека функциите на администрацијата се поделени на прецизен начин помеѓу претседателот на судот и канцеларот на судот (шефот на администрацијата): управувањето со финансиски, материјални и човечки ресурси му е доделено на канцеларот, додека управувањето со предмети и други прашања поврзани со администрирањето на правдата се во надлежност на претседателот.

Тоа е многу поефикасно, бидејќи управувањето му е доделено на надлежно службено лице, кое ги има потребните специфични надлежности. Во малите судови нема можност за воспоставување на канцеларија на канцеларот, така што претседателот на судот мора да се занимава со сите организациски прашања, вклучувајќи ја и финансиската надлежност.

Претседателот на судот беше поттикнат да бара модерни, поефикасни алатки за управување со цел да ја контролира ситуацијата во огромен субјект. Истакнати се некои од најдобрите примери:

- Претседателот на судот основаше Советодавен одбор. Овој одбор се состои главно од судии и има овластување да поднесува предлози за организација на судската администрација, распределба на предмети, специјализации и други прашања, со цел да се обезбеди непречена организација на работата во споениот суд, каде што се интегрирани различни традиции на управување на судовите и посебна организациска култура.
- беше извршен попис на сите правни прописи усвоени во различни судови и се следеа најдобрите примери при усвојување на нова интегрирана документација. Имајќи го предвид огромниот број вработени и нивното доста интензивно ротирање, беше воспоставен систем на воведување на нов персонал, со електронски алатки за целата релевантна документација и процедурите во судовите. Описот на сите релевантни правни акти се прави

⁶⁵ На пример, во Окружниот суд во Каунас (54 судии) има 5 судии кои специјализираат за семејни предмети, 3 судии за работни спорови, 2 за предмети со малолетници, 1 за условни казни, 5 за санкции во прелиминарна истрага, 5 за административни прекршоци.

за различни групи вработени (секретари во судовите, регистратори, правни асистенти).

- Беше усвоен ред за резервирање на судниците, со цел да се обезбеди непречено спроведување на судските постапки.

Според тоа, не само што беа постигнати целите во однос на ефикасноста и ефективностата на администрацијата, туку и беа воведени нови добри практики и иновации.

Во годишниот извештај за Окружниот суд во Каунас за 2014 г., Миндаугас Симонис, претседателот на Судот, изјави дека по 2 години преземање активности по реорганизацијата, може со сигурност да се потврди дека реформите беа успешни и дека беа постигнати резултати: и покрај фактот дека бројот на предмети во Каунас се зголемил, должината на постапката е скратена и стабилноста на одлуките (пропорцијата помеѓу обжалените одлуки и одлуките кои не се поништени од повисокиот суд) е поголема. Ова покажува дека постабилниот и балансиран обем на работа и специјализациите на судиите обезбедуваат повисок квалитет на администрирање на правдата.

- „Големи“ реформи:

Работната група, формирана од страна на Судскиот совет на 7 септември 2012 г., која се состои од претставници на НСА, судовите и администрацијата на Претседателот на Републиката, изврши длабинска анализа на процесот и некои позитивни резултати (на пример, балансиран обем на работа) од „помалите“ реформи во Литванија и собра искуства од другите земји-членки (Данска, Холандија), вклучително студиска посета на Естонија, која спроведе слични реформи во 2006 г. (ќе се разгледува понатаму во оваа анализа). Концепциски извештаи за овие „големи“ реформи беа подготвени и одобрени од страна на Судскиот совет во 2013 г.

Во согласност со концепциските извештаи, реформите имаат цел да обезбедат поефикасна судска администрација во судовите од прв степен, со исполнување на следниве цели:

- Балансирање на обемот на работа во сите окружни судови и обезбедување на навременост на постапката;
- Обезбедување на поефикасен пристап до правдата за луѓето со тоа што ќе им се даде можност за покренување на постапка во најблискиот суд;
- Поефикасно користење на човечките и материјалните ресурси и концентрирање на ресурсите за судската администрација;
- Поттикнување на самоуправањето на судиите преку воспоставување на нова институција на самоуправавање (состанување на судиите од сите споени окружни судови, со цел решавање на проблеми поврзани со администрацијата во судовите и управување со предмети во односниот суд);
- Потпомагање на специјализацијата на судиите.

Во моментот во Литванија има 49 окружни судови: најголемиот е неодамна споениот окружен суд во Вилнус (108 судии), а најмалиот го сочинуваат 3 судии. Идниот број предмети и обемот на работа драматично се разликува од еден до друг окружен суд.

Во 2013 г. некои од бројките беа дури уште поилустративни: на пример, обемот на работа (ова не е исто со бројот на предмети кои ги прима 1 судија, обемот на работа се пресметува со посебна формула, се зема предвид категоријата и сложеноста на предметот) на Окружниот суд во Скопје беше 39,54, а на Окружниот суд во Вилнус 103,95, во 2014 г. овие бројки беа 41,87, односно 108,93. Се докажа дека овие бројки и обемот на работа не е случајна ситуација, туку тенденција.

Концептот е да се спојат окружните судови во 12 окружни судови. Иако основната идеја е да се спојат судовите како правни субјекти, во суштина сè уште ќе има 49 судови, само што некои од нив би биле поединици на Централниот окружен суд.

На тој начин предметите би биле распределени на сите окружни судови (помеѓу сите судии во сите судски згради на судот). Затоа обемот на работа би бил балансиран.

Истовремено, пристапот до судовите не би бил одбиен или попречен, бидејќи луѓето би имале алтернатива за доставување на документите и учество во постапките во најблиската судска палата, но предметите за писмени постапки би биле преместени во случај на преголем обем на работа во соодветната судска палата.

Авторите на концептот истакнуваат дека главните резултати од овие реформи би биле поврзани со подобрување на квалитетот на судската администрација преку можноста за специјализација на судиите, поефикасна распределба на предмети, соодветна распределба на обемот на работа и оптимизација на должината на постапките, кои не се под директно влијание на квантитативните показатели. Затоа, целосно нумеричко изразување на овие измени нема да биде релевантно.

Сепак направени се некои пресметки. Прво, на примерот за „пилот-спојување“ беше прифатено дека една од најважните ефикасни мерки во однос на ЧР (човечки ресурси) би била можноста за концентрирање на некои функции (управување со финансии, ИКТ администрација, комуникација и сл.) и наместо неколку „поевтени“ вработени да се ангажираат помалку, но поквалификувани специјалисти, а сепак да се заштедат пари, кои ќе се користат за новите функции на правните асистенти кои директно ја олеснуваат судската постапка.

Сепак беа пресметани некои конкретни заштеди. Во согласност со измените во Законот за судови од 2017 г. позицијата на канцеларот треба да се утврди во секој суд. Затоа во случај на спојување на судови, наместо 49 позиции би имало 12, со што се заштедува 811 000 евра годишно; 174.000 евра за платите на претседателите на окружните судови би се заштедиле секоја година (наместо 49 би имало 12 претседатели).

Како што беше споменато, концептните документи за „големите“ реформи беа подготвени и одобрени од страна на Судскиот совет во 2013 г. Нацрт-законот беше одобрен од страна на Владата во почетокот на 2015 г., а сега оваа иницијатива е во последната фаза од донесување на законот- Парламентот го стави ова прашање на дневниот ред на најблиското парламентарно заседание. На тој начин, еволуцијата од првата иницијатива за спојување во 2009 г. преку пилот на 3 споеени судови во 2012 г. па сè до финалната фаза од донесувањето на „големите“ реформи во 2015 г. е прилично долга и комплицирана.

Зошто трае толку долго? Која е клучната пречка за непречено одвивање на процесот?

Одговорот би бил - недостаток на навремена комуникација, што предизвика значителен внатрешен и надворешен отпор. Идејата беше промовирана од страна на Судскиот совет како институција претставник на правосудството.

Сепак, во почетокот немаше многу тесна соработка помеѓу Судскиот совет и извршителот (Министерството за правда) и немаше интензивни дискусии со јавноста. Од друга страна, идејата им беше презентирана на судиите на доста апстрактен и краток начин.

Следствено, се појавија многу шпекулации, идејата беше погрешно презентирана од различни интересни групи, целта и предметот на реформите беа извртени. Затоа се дојде до заклучок дека треба да се изработи план за комуникација, а процесот на дискусии, консултации, лобирање, справување со отпорот треба да се менаџира.

Прво, придобивките на јавноста и придобивките на правосудството, како резултат на реформите, беа посочени и соопштени (видете подолу):



Потоа беа спроведени низа консултации со претставниците на правосудството, законодавството, извршната надлежност, академиците (професори на Правниот факултет при Универзитетот во Вилнус), други субјекти во правниот сектор (полиција, обвинителство). По размената на мислења, нацртите беа изменети и презентирани за оценка до сите судови. Потоа беа организирани дискусии на тркалезна маса и состаноци во окружните судови, каде што авторите на концептот и членовите на Судскиот совет ги презентираа главните идеи и ги дискутираа сите предлози доставени од страна на правосудството и другите страни.

Една година по овие комуникациски активности, генерално и јавноста и правосудството ги сфатија и ги прифатија придобивките од иницијативата и беше постигната согласност со политичката власт.

Наоди

А) Концептната документација беше подготвена од страна на РГ, која се состоеше од претставници на заинтересираните страни. Ова овозможи прецизно да се идентификуваат проблемите кои треба да се решат, предметот и целите кои треба да се постигнат, методите и показателите на мерење кои ќе се користат.

Б) Добриот пример и моделот на земја-членка (Естонија) беше проучен и следен, а беше спроведен и пилот пред „големите“ реформи. Во согласност со тоа, концептната документација беше добро основана.

В) Мора да се признае дека учеството на сите заинтересирани страни и спротивните страни од самиот почеток е од клучно значење. Мора да се воспостави силно партнерство помеѓу правосудството и институциите кои ги прават политиките (особено Министерството за правда), особено во автономен систем како што е во Литванија, каде иницијативите за реформи во судскиот систем потекнуваат од самото правосудство и правосудството мора да ја убеди и да стекне политичка поддршка од извршната и законодавната власт.

Г) Ефикасната комуникација со добро дефинирани целни групи игра клучна улога за успехот на каква било значајна иницијатива.



СЛОВЕНИЈА

Историјат на судските реформи во Словенија

По стекнувањето независност во јуни 1991 г., Словенија започна со воведување на системски реформи, вклучувајќи и реформи во правосудството во Словенија. Со усвојување на Уставот на Република Словенија, беше воведен принципот на поделба на власта и беа дефинирани задачите на правосудството. Освен тоа, беа засновани основните принципи на организацијата и на надлежноста, изборот на судии, Судскиот совет и другите важни принципи кои се однесуваа на Врховниот суд на Република Словенија и учеството на граѓаните во извршувањето на судските функции. Но, првата значајна и сеопфатна судска реформа беше воведена во 1994 г., кога беа донесени најзначајните закони кои го уредуваат функционирањето на правосудството (но стапија во сила во 1995 г.): Законот за уставен суд, Законот за судски услуги и Законот за судовите. До ден денес овие закони го уредуваат функционирањето и организацијата на словенечкиот судски систем.

- Организациски реформи

Првата значајна организациска промена која веќе беше воведена со Уставот беше создавањето на Судскиот совет⁶⁶ како *sui generis* државно тело со улога да ја штити независноста на судијата. Но, како што споменавме погоре, само усвојувањето на Законот за судовите во 1994 г. ја дефинираше улогата и задачите на Судскиот совет.

Првата поголема судска реформа беше во 1994 г. (усвојување на Законот за судовите) и се однесуваше на организацијата на првостепените судови - надлежноста на поранешните основни судови беше поделена на нов Локален и Окружен суд. Дел од оваа поделба беше и поделбата на судиите и случаите: поискусните судии беа назначени во окружните судови, додека локалните судови останаа со понеискусни судии и со поголем товар од случаи. Освен тоа, на Законот за судовите од 1994 г. исто така му недостасуваа минимални критериуми и основи за основање првостепени судови што доведе до преголем број локални судови кои беа направени да покриваат мали територијални единици, со мал број судии и без изгледи за каква било професионална специјализација.⁶⁷ Поради падот на мотивација на судиите во локалните судови по што следеше пад на нивната општа успешност, дојде до постојан пораст на нерешени случаи.⁶⁸ Резултат на тоа беа значајни нерешени случаи кои на крај кулминираа со одлуката⁶⁹ Лукенда против Словенија на Европскиот суд за човекови права во Стразбург во 2005 г.

Анализата спроведена од Владата на Република Словенија, како и реакцијата на Врховниот суд за нерешените случаи, доведоа до тоа да се спроведе анализа на ситуацијата.⁷⁰ Земени беа предвид сите случаи во периодот помеѓу 1990 до 2000 г. Веќе во 1992 г., правосудството на Словенија се соочи со голем број нерешени случаи⁷¹ и бројот дополнително се зголеми по судските реформи во 1995 г. Се покажа дека почнувајќи од 1990 г, бројот на нови случаи се намалуваше секоја наредна година. Најмалиот број нови случаи беше во 1995 г., во годината на реформите. Од друга страна, во истиот тој период, бројот на нерешени случаи (заостанати случаи) се зголеми, а најголем број нерешени случаи беа забележани во 1998 г. Со анализата се донесе заклучок дека главната причина за зголемениот број нерешени случаи беше падот на успешноста на судиите.

Се спроведе и една друга анализа меѓу судиите и членовите на Судскиот совет⁷² во која се разгледуваа причините за падот на успешноста на судиите. Анализата покажа дека реформата од 1995 г. беше погрешен потег и непотребна и не беше базирана на длабинска анализа или соработка од страна на судиите. Интервјуираните искажаа потреба од модерни и ефикасни процесни закони, кои ќе им овозможат оптимално судење. Исто така искажаа загриженост заради недостигот на судски персонал и се пожалија дека работат премногу работи кои не се поврзани со судењето што доведе до помалку време за судење.

Слично нешто беше искажано од страна на Судот за ревизија, 10 години подоцна во Ревизорскиот извештај: Елиминација на нерешените судски случаи (2011).⁷³ Судиите ги наведоа следните причини за својата слаба успешност: неправилни процесни закони, недостиг на дисциплина и дејствија преземени од страните во спор и нивните претставници, чести и недоволно издржани амандмани на законодавството,

67 Види «Судски нерешени случаи во Република Словенија (Анализа на причините и предлози за нивно намалување или елиминација)», во подготовка од Владата на Република Словенија и Врховниот суд на Република Словенија, 2001, достапно на www.mpr.gov.si.

68 Види Зоран Скубиќ, «Развивање на правдата: Уставната врска помеѓу Министерството за правда и Законодавството и краток осврт на најновите случувања во областа на судското управување во Република Словенија», Меѓународниот журнал за судска администрација, Книга 4 Бр 1 (2011): декември, достапно на <http://www.iasajournal.org/index.php/ijca/article/view/67>.

69 Достапно на <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-70449#%22itemid%22:%22001-70449%22>}}

70 Види «Судски нерешени случаи во Република Словенија (Анализа на причините и предлози за нивно намалување или елиминација)», во подготовка од Владата на Република Словенија и Врховниот суд на Република Словенија, 2001, достапно на www.mpr.gov.si.

71 Во 1992 год., нерешените случаи претставуваа број на случаи кои обично беа надминати од сите судови во една година.

72 Види Урбан Веховар, «Sodstvo na Slovenskem: političnosociološki esej o položaju in vlogi sodstva na Slovenskem v času trojnega prehoda, (Fakulteta za družbene vede), 2001.

73 <http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KAB4F740883C907E4C125785300398140>

флукуација и отсуство на вработени итн. Судот за ревизија исто така предложи мерки со кои би се елиминирале нерешените судски случаи и би се зголемила успешноста: соодветен материјал и процедурално законодавство кое не подлежи на чести промени, вработување дополнителен персонал, вработување дополнителни судии, супервизија над случаите што се разгледуваат на суд и мобилност на судиите и судските датотеки.

- Реформи за управување со судовите

Усвојувањето на Законот за судовите во 1994 г. создаде прашина во претходно добро изградената структура за судско управување - улогата на претседателот на судот, кој беше единствениот носител на судското управување за својот суд, беше значително намалена во полза на новооснованиот Совет за персонал⁷⁴ како форма на судското самовладевање. Претседателот изгуби неколку важни управувачки одговорности за оптимизација на обемот на случаи - од кои најважна е правото да формира и издаде годишен распоред на судии што остана во рамките на Советите на персонал сè до крајот на 2006 г., кога надлежноста беше префрлена на претседателот на судот со Закон за изменување и дополнување на Законот за судовите од 2006 г. Освен тоа, многу задачи и одговорности во рамките на судското управување обично не беа целосно искористени заради дифузијата на надлежности помеѓу претседателот и Советот на персонал. Подоцна тоа беше сменето со амандманите на Законот за судовите, но во меѓувреме бројот на стари случаи се зголемуваше, особено во периодот од 1994 до 1998 г. Бидејќи искуството покажа дека најефикасната форма на управување со судот беше во рамките на судовите од средна големина бидејќи, (за разлика од поголемите судови), тие беа во можност лесно да се прилагодат на промените во средината и не беа толку погодени од непредвидливи отсуства на судии или на неочекуван прилив на случаи како во малите судови. Реформата во 2009 г.⁷⁵ го пренасочи поголемиот број значајни одговорности за управување со судот од локалните судови во рацете на претседателите на значајните окружни судови (и своите директори). Единствен исклучок беше најголемиот суд во Словенија, Локалниот суд во Љубљана кој во поглед на своето судско управување е независен и одделен од Окружниот суд на Љубљана и неговиот претседател (и директор). Според новата одредба, претседателот на Окружниот суд има надлежност, откако ќе добие мислење од претседателите на значајните локални судови, да го постави годишниот распоред на сите локални судии во неговиот или нејзиниот округ кој ќе опфати одредени области на конкретниот закон. Целта на оваа одредба е да се обезбеди рамноправна дистрибуција на случаи во сите локални судови во округот и да се обезбеди поголема специјализација на индивидуални судии. Измената на Законот за судовите исто така содржи можност за пренасочување на судиите на локалните судови во областа на округот. Истото важи и за судиите од окружниот суд.

Другата промена којашто ја донесе Законот за измени и дополнување на Законот за судовите од 2009 г., беше воведувањето на позицијата директор на судовите (само на окружните судови, вишите судови и Локалниот суд во Љубљана) за извршување на работи кои се должат на деловната страна на судското управување (за материјал, технички и финансиски операции на судот, спроведување на постапки за јавна набавка, донесување на одлука за членовите на персоналот во судот, безбедносни работи во судот итн.) Позицијата како директор на суд е експлицитно дефинирана како позиција на државен службеник и тој го поставува и разрешува министерот за правда, на предлог од претседателот на судот. Воведувањето на позицијата директор

⁷⁴ Советите за персонал се назначуваат од страна на судиите на конкретните судови во рамките на структурата на правосудството.

⁷⁵ Законот за амандман на Законот за судовите, <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2009-01-4178>.

на суд значи и трансфер на сите оние аспекти од судското управување кои не содржат извршување на судските должности од претседателот на директорот.

Од анализата на реформата на судското управување⁷⁶ произлегоа неколку предлози за мерки за подобрување на судското управување:

- Прераспределба на случаи, трансфер на судии помеѓу локални судови во областа на округот и специјализација на судиите;
- Спроведување на анализа на локални судови и нивната успешност во поглед на работата, особено на тие судови кои имаат само два или три судии кои работат во различни области на правото што доведува до намалена успешност со цел да се процени дали да се укинат таквите судови или да се специјализираат;
- Да се пренасочи дел од работата што ја вршат судиите кон асистентите на судиите, бидејќи законодавството овозможува такви можности и да се растоварат судиите од судската администрација;
- Подобрo планирање на работното време во судот - помалку рочишта на ден, но подолги.

Неколку мерки беа земени предвид додека некои други беа занемарени (сè уште недоволно простор за подобрo планирање на судските рочишта).

- Проектот Лукенда⁷⁷

Поради гореспоменатата одлука на ЕСЧП (Европскиот суд за човекови права), Министерството за правда на Словенија изготви т.н. Лукенда проект со општа цел да се заштитат правата за судење во разумен рок, како што е наведено во член 23⁷⁸ од Уставот на Република Словенија. Целта на проектот беше да се елиминираат нерешените судски случаи до 31 декември 2010 г. За да се постигне тоа, беа дадени бројни предлози за изменување на веќе постоечките закони за функционирањето на судството, како и процедуралните и другите закони. Последователно на тоа, помеѓу 2005 и крајот на 2009 г., бројот на судии се зголеми за 12%, а персоналот во судовите се зголеми за 28,1%. Во 2010 г., беше воспоставено дека, и покрај тоа што се намали бројот на нерешени судски случаи, целта на проектот Лукенда сè уште не беше постигната. Затоа, проектот се продолжи до 31 декември 2012 г.

Во една критика во врска со проектното планирање се велеше дека тоа главно се фокусира на зголемување на персоналот и судиите во судовите што само по себе не може да доведе до зголемување на успешноста. Многу фактори кои придонесуваат за успешност во судовите не беа земени предвид во овој проект, односно не беа земени предвид прераспределбата на случаи и соработката на судиите врз база на договори за елиминација на нерешени судски случаи.

Од друга страна, во план беше спроведување на многу мерки, но на крајот не успеаја (на пример, поедноставување на законодавството, стандардизација на судските постапки, целосна компјутеризација, реорганизација и подобрo управување со судовите, поставување на систем којшто би го забрзал и поедноставил процесот на решавање на мали случаи).

- Реформа за награда во судството

Во 2006 г. реформата за награда во јавниот сектор на Словенија влијаеше врз платите на

76 Види dr. Katarina Zajc, »Reformiranje sodstva«, 31 мај 2012 г., достапно на www.visio-institut.si.

77 Види dr. Katarina Zajc, »Reformiranje sodstva«, 31 мај 2012 г., достапно на www.visio-institut.si.

78 Членот гласи вака: »Секој има право на свои одлуки во врска со своите права, должности и други тужби кои се поведени против него без непотребно одлагање од страна на независен, непристасен суд основан со закон. ...«

судиите како и на службениците во другите две власти (извршната и законодавната) со поголеми плати отколку тие на судиите. Таквата диспропорција, според одлуката на Уставниот суд, водејќи се според принципот на независноста на правосудството, беше спротивна од принципот за поделба на власта. Како резултат на тоа, судот одреди дека законот е неуставен и нареди тој да се исправи во рок од една година.

1. Опис на моделот на правда во Словенија

Трите нивоа на надлежност во Словенија се поделени на следниот начин:

- Првостепените судови се состојат од 44 локални судови и 11 окружни судови - со општа надлежност врз граѓанските и кривичните случаи.
- Генералните второстепени судови се четирите виши судови.
- Врховниот суд обично одлучува по вонредни правни лекови и во одредени случаи игра улога на третостепен суд.

Постојат и пет други првостепени судови, покрај наведените генерални судови - четири судови на труд и еден Суд за социјални работи - кои имаат надлежност во решавање на индивидуални, како и на колективни трудови и социјални случаи. Жалбите против нивните одлуки ги сослушува Вишиот суд за труд и социјални работи, додека пак Врховниот суд е исто така последниот степен за овие случаи. Има и еден Управен суд во Љубљана, кој има својство на виш суд и се занимава со судски постапки во врска со управни одлуки донесени од извршните власти.

Освен тоа, Словенија има и Уставен суд⁷⁹, кој има надлежност да ја испита компатибилноста на законодавството со Уставот и со меѓународното право, како и наводните прекршоци на основните права и слободи, споровите за надлежност помеѓу различни тела, неуставноста на законите и активностите на политичките партии и другите работи предадени на Уставниот суд од страна на Уставот и законите.

Освен надлежностите на Врховниот суд⁸⁰, Уставот исто така го регулира Судскиот совет⁸¹ како субјект кој е одговорен за назначување и унапредување на судии. Но, сè до 1994 г. позицијата и надлежноста на Судскиот совет не беше дефинирана, кога беше усвоен Законот за судовите. Од 1-ви јануари 2010 г., тој е целосно одговорен за назначување и разрешување на претседателите на сите судови освен претседателот на Врховниот суд на Република Словенија. Тој содржи 11 членови, од кои пет се избираат од Националниот парламент, на предлог од Претседателот на Републиката, од кругот на универзитетските професори по право, обвинителите и другите адвокати, а пак судиите кои држат постојана функција избираат шест членови од нивните редови. Избраните членови на Советот потоа избираат претседател.

Од гледна точка на организацијата на државната власт и Уставот, Судскиот совет е државно тело *sui generis* кое не може да се класифицира во која било од трите гранки на власт, и покрај тоа што извршува одредена улога во конституирањето на судската власт и другите важни задачи во врска со правната позиција на судиите.⁸²

79 Член 160 од Уставот на Република Словенија

80 Член 127 од Уставот на Република Словенија

81 Член 131 од Уставот на Република Словенија

82 Види Зоран Скубиќ, »Развивање на правдата: Уставната врска помеѓу Министерството за правда и законодавството и краток осврт на најновите случувања во областа на судското управување во Република Словенија«, Меѓународниот журнал за судска администрација, Книга 4 Бр 1 (2011): декември, достапно на <http://www.iacajournal.org/index.php/ijca/article/view/67>.

Други уставни одредби кои го регулираат судството се членовите 125 (независност на судии), член 129 (постојаност на законодавна функција), член 130 (избор на судии), член 132 (укинување и разрешување на законодавна функција), член 133 (некомпатибилност на законодавната функција) и член 134 (имунитет на судии).

2. Моментална состојба во Словенија - трендови и случувања

Министерството за правда моментално поттикнува големи судски реформи кои во најголемиот дел се однесуваат на препораките насочени кон Република Словенија⁸³ од страна на Групата на држави против корупција (GRECO) на Советот на Европа во рамките на Четвртата рунда на евалуација која меѓу другото се фокусира на зајакнување на интегритетот на судството со цел да се спречи корупцијата. Нивните препораки повикуваат на зајакнување на интегритетот на судството во Словенија преку различни мерки, на пример, усвојување на кодекс на однесување за судиите, подобрување на критериумите за избор и оценување на судии со цел подобрување на нивната унифицираност, предвидливост и транспарентност, развој на упатства за конфликт на интереси со правила на спроведување и санкција, усвојување на политика за управување со ризици од корупција и пропусти во судството и доделување на улога и ресурси на Судскиот совет за управување со оваа политика.

Друг важен проект кој се фокусира на зајакнување на транспарентноста на правосудството е продолжување со компјутеризацијата - овозможувајќи им на граѓаните можност да следат на кој начин се одвиваат судските постапки.

Во однос на горенаведеното, во 2015 г. Министерството за правда испрати на разгледување и усвојување два предлог-закопи до Парламентот:

- Законот за измени и дополнување на Законот за судовите - нова надлежност на Судскиот совет, а тоа е да усвои Кодекс за судска етика кој ќе важи за сите судии; нова надлежност на претседателот на Врховниот суд да усвои политика за откривање и управување со ризици од корупција; основање на Комисија за етика и интегритет на Судскиот совет;
- Закон за измени и дополнување на Законот за судска должност - подобрени критериуми за избор и оценување на судии и постапки, особено критериумот за поседување на соодветни лични квалитети.

3. Страни вклучени во мерење на прогресот на судските реформи во Словенија

Министерството за правда е тело одговорно за регулирање на општите услови за успешно извршување на судската власт, што исто така вклучува изготвување на закони и секундарна регулатива во полето на организацијата и работењето на судовите, посветеност кон образованието и професионална обука на судии и персонал во судовите, статистички и друг вид истражувања за работењето на судовите и други административни задачи, утврдени со закон.⁸⁴ Во рамките на Министерството,

83 Види извештај на GRECO, достапен на http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4%282012%291_Slovenia_EN.pdf.

84 Член 74 од Законот за судовите.

Директоратот за законодавство на системот за правда е одговорен за подготовка на законите и подзаконските акти во полето на системот за правда. Тоа вклучува, меѓу другото, подготовка на закони и подзаконски акти во полето на организација, статус и надлежност на правосудните тела (судови, судии, државно обвинителство, државни обвинители, бранители, адвокати, нотари итн.).⁸⁵ Директоратот за администрација на правосудство работи на општи и човечки ресурси за судските тела и е одговорен за статистиката на судовите. Изготвува редовни статистички извештаи за работата на судските тела и се занимава со жалби од надзорот упатени кон работата на судските тела и врши надзор врз спроведувањето на правилата во судовите. Некои документи во врска со судските реформи се достапни на веб-страницата на Министерството (на пример, проектот Лукенда⁸⁶, Посветеноста за подобрување на ситуацијата во правосудството помеѓу Владата на Република Словенија и Врховниот суд на Словенија, 4-ти јуни 2013 г.⁸⁷)

Судски совет- И покрај тоа што неговите главни придонеси се поврзани со вработување, кариера и разрешување судии, тој исто така дава мислење за предлог-буџетот за судството и дава мислење во Парламентот во врска со законите што ја регулираат позицијата, правата и должностите на судиите. Исто така, дава мислење за политиката за откривање и управување со ризици и подложност на корупција во судството, го следи воведувањето на политиката, како и усвојува кодекс за судска етика.⁸⁸ Кога тој расправа за работи поврзани со администрација на правдата и управување со судовите, усвојува мислења во врска со предлог-законите коишто ја регулираат позицијата, правата и должностите на судиите, усвојува мислења за ситуацијата во рамките на судството и дискутира предлози за буџетот за правосудството, има право да го повика министерот за правда и претседателот на Врховниот суд на Република Словенија на своите седници.⁸⁹

Можат да се најдат годишни извештаи⁹⁰ за успешноста на правосудството на веб-страницата на Судскиот совет. Судскиот совет е активен во процесот на законодавството и обично дава свое мислење за предлог-законите што се однесуваат на правосудството. Во врска со последната судска реформа за судскиот интегритет и транспарентност на работата на судиите, Судскиот совет објави изјава на својата веб-страница во која го критикува Министерството за правда за премногу кратките рокови за изготвување на својата позиција на предлог-законот пред да се прати во Парламентот.⁹¹

Парламент- Законодавната и правната служба на Парламентот играат важна улога во законодавната постапка, со давање на свое мислење за предлог-законите од Владата.

Здружение на судии на Словенија- Создадено уште во 1971 г., набрзо стана признато и беше третирано од Владата како партнер во преговори. Исто така, Здружението учествуваше во консултации во 1979, 1983 и 1984 г. кога беа одлучувани неколку судски реформи.⁹² Денес игра значајна улога кога се води дебата за прашањата во врска со правосудството, независно дали во јавноста или во Парламентот.

85 Повеќе информации се достапни на страницата на Министерството за правда http://www.mp.gov.si/en/areas_of_work/legislation_on_the_justice_system/.

86 http://www.mp.gov.si/fileadmin/mp.gov.si/pageuploads/mp.gov.si/zakonodaja/angleski_prevodi_zakonov/The_Lukenda_Project_angl.pdf

87 http://www.mp.gov.si/fileadmin/mp.gov.si/pageuploads/mp.gov.si/PDF/131002_Commitment_to_the_Citizens.pdf

88 Види член 28 од Законот за судовите.

89 Види член 28а од Законот за судовите.

90 Достапно на <http://www.sodni-svet.si/akti-sodnega-sveta/>

91 Види изјава достапна на <http://www.sodni-svet.si/2014/mnenj-sprememb-zakonov/>

92 Види »Поспокојни судски реформи во Словенија и Хрватска: Дали наследството од минатото игра некаква улога?«

Адвокатска комора на Словенија- Во адвокатската комора се примаат адвокати. Тие понекогаш изготвуваат извештаи за прашања поврзани со правосудството (главно процедурални закони кои ги засегаат и адвокатите).

Други учесници (академици, невладини организации)- Академиците обично изготвуваат анализа по барање или со цел пишување на законодавство или учество во некој проект што се однесува на правосудството. Исто така, академиците често се вклучени во јавни дебати, на коишто го даваат своето мислење за работи поврзани со правосудството. Ретки се коментарите во врска со судските реформи од страна на невладините организации. Но, последната реформа за зајакнување на интегритетот и транспарентноста на правосудството беше честопати тема на дебата на Транспарентност Интернационал Словенија, која спроведе анализа на успешноста на правосудството како дел од НСИ (Национален систем за интегритет⁹³).

4. Предизвици со кои се соочува процесот за мерење на судските реформи во Словенија

Судските реформи во Словенија треба да се имплементираат поригорозно, со ех ante емпириска анализа, со повеќе политичка волја, со секвенца на реформи кои меѓусебно се поддржуваат и носат резултати, како и со ех post проценка на реформи кои се спроведени.⁹⁴ Освен тоа, реформите треба да бидат опремени со соодветни алатки за набљудување - во спротивно, како што покажаа судските реформи од 1994 г., во комбинација со други фактори (зголемување на годишниот прилив на случаи, постојани промени во законодавството, работни услови) доведуваат до непосакувани резултати.

5. Што се беше измерено во врска со судските реформи во Словенија?

Проектот Лукенда:

Најистражуваната реформа во Словенија, поради ноторниот случај на Лукенда против Словенија, беше реформата за елиминација на нерешените судски случаи, или т.н. проект Лукенда. Судот за ревизија го ревидираше Проектот со цел да оцени дали Република Словенија беше успешна и ефикасна во елиминирањето на нерешените судски случаи. Во своите заклучоци⁹⁵, Судот за ревизија ги посочи следните значајни точки:

- Постојана промена на законите, честопати без некоја претходна анализа на ефектите или без вклучување на засегнатите страни кои би можеле да придонесат со нивното искуство;
- Судскиот совет ја оценува ефикасноста на судиите и судовите. Но, и покрај пишаните критериуми, процената на квалитетот на работа обично се базира на квантитет, а не на квалитет на работата на судијата;
- Ризик е тоа што судовите регистрираат податоци на различен начин, што влијае врз ефикасноста на работата и споредбата меѓу различните судови.

⁹³ <http://nis.integriteta.si/publikacija/national-integrity-system-slovenia>

⁹⁴ Види dr. Katarina Zajc, »Reformiranje sodstva«, 31. мај 2012 г., достапно на www.visio-institut.si.

⁹⁵ <http://www.rs-rs.si/rsrcs/rsrs.nsf/1/400C61B7A3AA03CFC12578530039BA61>

Годишни извештаи за ефикасност и успешност на судовите⁹⁶:

Извештаите изготвени од судството, односно Врховниот суд на Република Словенија содржат квантитативни информации за работата на судовите. Особен акцент се става на бројот на случаи, должината на постапките, бројот на нерешени случаи, бројот на судии кои работат во одреден суд, буџетот на судот итн. Овие извештаи се изготвуваат на годишно ниво и не содржат многу квалитативни информации, освен неколку препораки.

Слични извештаи беа изготвени и од страна на Судскиот совет.⁹⁷

Во 2013 г., Врховниот суд на Република Словенија даде налог да се изготви анализа⁹⁸ којашто се фокусираше на задоволството на јавноста за успешноста на судовите. Се употребуваа различни методи (истражувања преку телефон, теренски истражувања, истражувања преку интернет), а во истражувањата учествуваа различни засегнати страни (широката јавност, страните во судските спорови, адвокатите, обвинителите и бранителите, персоналот во судот). Испитувањата исто така се изготвуваа врз база на препораки на Европската комисија за ефикасност на правдата (CEPEJ). Резултатите покажаа дека довербата на јавноста во правдата е премногу ниска. Но, персоналот од судовите е задоволен од работата, а страните се особено задоволни со стручноста и начинот на однесување на персоналот во судовите.

6. Како е измерена судската реформа во Словенија

Како што може да се види погоре, главните алатки за мерење на судската реформа во Словенија се делат на две категории:

- Квантитативни алатки за мерење ефикасност- Тоа се главно податоци за приливот на случаи, нерешени случаи, решени случаи, должина на постапки, број на персонал, буџет итн.
- Квалитативни алатки за мерење на задоволството со системот- Задоволството се мереше меѓу различните засегнати страни. Беа измерени различни податоци во зависност од групата која се интервјуираше - мислење за судството, довербата на јавноста во судството, достапност до информации, пристап до зградите на судовите, функционирање на судовите, судии и постапки, интегритет на судии, искуство со работењето во судовите итн.

7. Значајни заклучоци и наоди

Успешноста и ефикасноста на судството во Словенија се мери главно преку квалитативни податоци во поглед на бројот на случаи од суд и од судија и брзината и трошковната ефикасност на постапките. Таквите извештаи редовно се изготвуваат од самиот судски систем. Од друга страна, обидите да се измери задоволството на различните засегнати страни е нова страна. Но, навидум овие извештаи се реакција на два важни аспекта на правосудството во Словенија: тоа што има премногу нерешени судски случаи и доминантната недоверба кај јавноста.

⁹⁶ Годишни извештаи на http://www.sodisce.si/sodna_uprava/statistika_in_letna_porocila/.

⁹⁷ Годишни извештаи за 2011, 2012 и 2013 г. достапни на <http://www.sodni-svet.si/akti-sodnega-sveta/>

⁹⁸ Достапно на http://www.sodisce.si/sodna_uprava/statistika_in_letna_porocila/zadovoljstvo_javnosti/



ОБЕДИНЕТОТО КРАЛСТВО

Историјат на судските реформи во Обединетото Кралство

Во блиско минато (после Втората светска војна), во Обединетото Кралство имаше три големи судски реформи, и сите три беа воведени преку примарното законодавство:

- Со Актот за судовите од 1971 г., беа спроведени реформи за модернизација на судскиот систем за да се елиминираат одредени застарени судови;
- Со Актот за судовите од 2003 г., беше создадена судската служба на Нејзиното Височество, единствено управно тело за судскиот систем;
- Актот за уставни реформи од 2005 г. направи промени во судството и го смени односот помеѓу него и двете други гранки на Владата, со цел да се засили независноста на судовите.

Додека двата први акти целееа кон ефикасност, третиот беше замислен да ја промени улогата на судството во согласност со принципите за човекови права (особено правото на правично судење) и демократија (одделување на властите), а кон тоа е и насочена оваа студија. Актот за уставни реформи донесе три големи реформи:

- **Нов шеф на судството-** Пред Актот за уставни реформи, на чело на судството беше лордот канцелар [Lord Chancellor], владин министер којшто имаше седиште во Кабинетот, но беше и шеф на судството во Англија и во Велс⁹⁹, со што му беше дадена двојна улога во тие две владини гранки. Актот за уставни реформи одлучно стави крај на улогата на лордот канцелар како член на судскиот

⁹⁹ Има повеќе податоци за различните јурисдикции – Англија и Велс, Северна Ирска и Шкотска – во одделот 2, подолу.

сектор. Со тоа се постави лордот главен судија [Lord Chief of Justice] (судија од Апелационен суд, претходно втор највисок судија после лордот канцелар) за шеф на судството. Помеѓу другите овластувања, лордот главен судија има овластување да доставува писмени прикази до Парламентот во врска со прашања од важност за судството, со што се отвори нов комуникациски канал директно помеѓу судскиот и законодавниот сектор.

- **Создавање на Врховниот суд-** Пред Актот за уставни реформи, највисокиот „суд“ во Обединетото Кралство¹⁰⁰ беше Судскиот совет на Горниот дом (Горниот дом на Парламентот). Обединетото Кралство сега има Врховен суд, независно тело со 12 судии. Врховниот суд се формираше во октомври 2009 г. и сега е сместен во посебна зграда, преку плоштадот на Парламентот, спроти самиот Парламент во Лондон.
- **Независни тела за назначување и дисциплинирање судии-** Пред Актот за уставни реформи, лордот канцелар назначуваше судии и беше одговорен за нивно дисциплинирање. Со Актот за уставни реформи беше создадена Комисијата за назначување судии, независно 15-члено тело одговорно за избор на нови судии преку отворен процес. Со Актот за уставни реформи беа создадени и функциите судски назначувања, како и омбудсманот, и се одредија постапки со кои се регулираат овластувањата на лордот канцелар да дисциплинира судии, а му беа доделени и некои овластувања на лордот главен судија во однос на дисциплинирањето.

Судските реформи со Актот за уставни реформи водеа кон понатамошни реформи. Лордот главен судија воведо Судски извршен совет. Обединетото Кралство има значаен број судови коишто се занимаваат со специфични видови прашања (на пример, даноци, имиграција, слобода на информации). Овие судови првично беа дел од владини оддели (односно од извршната власт) и беа поврзани со нив (на пример, трибуналите за имиграција беа целосно зависни од Министерството за внатрешни работи, коешто, како Министерство за внатрешни работи на Обединетото Кралство, ги носи одлуките па тоа претставува предизвик за тие трибунали). Со Актот за трибуналите, судовите и стапувањето на сила, од 2007 г., трибуналите беа вклучени во судството, во она што сега се нарекува Служба за судови и трибунали на Нејзиното Височество [HM Courts and Tribunals Service]. Со ова многу се прошири правосудството и се смени статусот на трибуналите, со што одлучно беа сместени во судскиот сектор. Министерството за правда беше создадено како посебен извршен оддел во 2007 г., на чие чело стои државниот секретар за правда (функција моментално врзана со улогата на лордот канцелар, што значи дека истата личност ги има двете титули). Со закон во 2013 г. беше создаден и Семејниот суд, којшто се бави со повеќето семејни законски прашања.

1. Опис на британскиот правосуден модел

Обединетото Кралство е составено од четири нации (Англија, Северна Ирска, Шкотска и Велс) коишто се групирани во три одделни јурисдикции, со одделени (но поврзани) правосудни и правни системи: Англија и Велс, Северна Ирска и Шкотска. Правниот однос помеѓу овие нации и јурисдикции е комплициран и еволуира на начини коишто спаѓаат надвор од целта на оваа студија. Овде се сосредоточуваме на најголемата јурисдикција на Обединетото Кралство, Англија и Велс, којашто опфаќа околу 56 милиони луѓе, иако некои

¹⁰⁰ Освен за одредени прашања во Шкотска, како што е објаснето подолу.

од јурисдикциите коишто се опишани овде (како на пример трибуналите) го покриваат целото Обединето Кралство.

Не постои пишан устав во Обединетото Кралство, но има добро развиено (иако непрецизно дефинирано) тело на уставно право коешто се состои од првостепено законодавство, прецедентно право, практика/традиција, и академици. Самото име Актот за уставни реформи имплицира намера да се смени и зајакне Уставот со изменување на природата на правосудството и неговиот однос со законодавството и извршните сектори).

Основата на правосудството е судски систем на три нивоа (за Англија и Велс). Првиот степен е Вишиот суд; вториот е Апелациониот суд; и третиот е Врховниот суд. Вишиот суд е поделен на три оддели коишто се занимаваат со различни видови прашања: судскиот оддел на Кралицата [Queen's bench Division] (којшто вклучува Управен суд – чијашто работа би била слична со таа на Управниот суд во Македонија), граѓански оддел [Chancery Division] (којшто се бави со различни граѓански прашања, како имотно право), и семејниот оддел. Апелациониот суд (Англија и Велс) има граѓански и кривичен оддел (управните прашања спаѓаат во граѓанскиот оддел). Врховниот суд, со само 12 судии, нема оддели (иако индивидуалните судии – познати како судии во Врховен суд – имаат своја експертска област и често врз нејзина основа им се распределуваат соодветни видови предмети). Врховниот суд сослушува предмети на сесии обично составени од пет судии. Врховниот суд е врховна судска инстанца не само за Англија и Велс, туку за целото Обединето Кралство, освен за кривични прашања во Шкотска, коишто се одлучуваат на највисокото ниво во рамките на шкотскиот судски систем.

Во прв степен кривичните прашања припаѓаат или во Судот на магистрати [Magistrate Court] или во Кралскиот суд [Crown Court] (коишто се одделни кривични судови); по жалбите решаваат судовите коишто се опишани погоре на различни начини во зависност од природата на престапот. Окружните судови (посебни граѓански судови) постојат само за граѓански прашања од понизок ранг.

За прашања (како на пример имиграција) коишто одат во трибуналите, трибуналите нудат две нивоа на надлежност: Првокласен трибунал [First-tier Tribunal] и Повисок трибунал [Upper Tribunal], коишто се поделени на различни домови. Повисокиот трибунал е еквивалентен на Вишиот суд; жалбите од Повисокиот трибунал одат директно во Апелациониот суд. Системот на трибуналите е застапен низ целото Обединето Кралство (и покрива правни одредби коишто се применуваат низ целото Обединето Кралство).

Уникатен аспект на правосудството во Обединетото Кралство е тоа што често (особено во граѓански управни предмети) нема жалба како право до следниот степен на надлежност. Обично, страната која загубила и којашто сака да поднесе жалба мора да аплицира за дозвола да се жали на суд на којшто загубила; ако тој суд одбие да даде дозвола за поднесување жалба, страната којашто загубила има право да аплицира за дозвола до судот до којшто сака да се жали. Ако тоа барање е одбиено, тоа е крајот на тој случај. Како резултат на ова, жалителот би можел да биде ограничен само на едно ниво на жалба, или пак би можел да го поднесе својот случај пред дури четири инстанции. На пример, доколку некое лице го изгуби случајот околу одбивање да даде информација според Актот за слобода на информациите од 2000 г. тоа лице не би имало можност, откако ќе ја загуби својата жалба до Првокласниот трибунал, да поднесува понатамошни жалби (ова во случај двата трибунали, Првокласниот и Повисокиот трибунал да не дадат дозвола да поднесе жалба). Од друга страна пак, доколку од сите страни добие дозвола, истиот тој жалител би можел да има пристап до Првокласниот трибунал, Повисокиот трибунал, Апелациониот суд и

крајно, Врховниот суд. Сепак, ваквото сценарио е мошне невообичаено. Една од последиците од овој систем е тоа што Врховниот суд сослушува само ограничен број случаи секоја година (помеѓу 56 до 98 секоја година¹⁰¹ во овие пет години откако е создаден).

Обединетото Кралство нема Уставен суд или слично такво тело. Почитувањето на основните права во Обединетото Кралство е гарантирано преку Актот за човекови права од 1998 г., кој дозволува директна примена на Европската конвенција за човекови права во која било судска постапка.

2. Моменталната состојба во Обединетото Кралство – трендови и развој

Во Обединетото Кралство се одвиваат два големи тренда за судски реформи во однос на правосудството.

А. Промени во врска со штедење- Коалициската влада којашто владееше во периодот од 2010 до 2015 г. презеде голема програма за кратење на трошоците за да се намали дефицитот во буџетот на Обединетото Кралство, со тоа што се намалија расходите. Една од целите беше скапиот систем за правна помош. Со Актот за правна помош, осудување и казнување престапници од 2012 г. беа воведени реформи коишто му овозможува на лордот канцелар да ги однесе прашањата „надвор од целта“ на системот за правна помош на граѓаните; тоа вклучува неазилантски имиграциони прашања, семејно право и одредени прашања во врска со личниот долг. Актот за правна помош, осудување и казнување престапници овозможува исклучителни финансирања за да се избегне кршење на правата според законите на Европскиот суд за човекови права или Европската Унија. Актот за правна помош, осудување и казнување престапници, исто така воведо промени во системот на давање правна помош. Невладините организации и адвокатите остро го критикуваа Актот за правна помош, осудување и казнување престапници.¹⁰² Во последно време, судиите се отворено критички настроени наспрема системот, во нивните писмени извештаи.¹⁰³ Фактот што лордот канцелар (исто и државен секретар за правда) којшто ги водеше овие реформи, е првиот лорд канцелар од седумнаесеттиот век наваму, којшто не е адвокат, направи да биде мета на критики (иако секако новата улога под Актот за уставни реформи – ресорен министер и фигура која повеќе не е дел од судството – може да ја објасни историската аномалија). Како резултат на оваа реформа, буџетот за правна помош беше намален за околу 300 милиони фунти годишно.¹⁰⁴ Се зборува и за идни промени во однос на правната помош. Штедењето резултираше и со замрзнување на платите на судиите, поради што судиите се почувствуваа дека се потценети.¹⁰⁵

Б. Промени за кривичното правосудство и правосудната ревизија- Актот за кривично правосудство и судови од 2015 г. стапи на сила во февруари 2015 г. Актот за кривично правосудство и судови воведо реформи во кривичното правосудство со цел кривичните судии да станат поефикасни (на пример, дозволи некои прекршоци да ги разгледува само еден магистрат, во некои случаи надвор од судницата) и да

101 Овој податок е преземен од интернет-страницата на Врховниот суд: <https://www.supremecourt.uk/decided-cases/index.html>.

102 „Тимот за правна помош“ е забавно и ефективно шестминутно видео, коешто може да се види на <http://www.legalaidteam.com/>, а ставањето на адвокатите за правна помош како „суперхерои“ против подлиот лорд канцелар, го сумира овој критицизам.

103 На пример, на 1 мај 2015 г. The Guardian објави отворено писмо од преку 100 адвокати, судии, доктори и НВО-и во кое бараа од следната влада да ги запре реформите за правна помош и да ги испита последиците за пристапот до правда. Исто така, на 15 јули 2015 г., суд од Вишиот суд донесе одлука дека шемата за финансирање според којашто дејствува Агенцијата за правна помош не ги исполнува барањата на Актот за правна помош и казнување на престапници за да се осигура дека правната помош е направена достапна со цел да се превенира кршењето на човековите права.

104 Види го извештајот на Националната канцеларија за ревизија, цитиран подолу под 16.

105 Види <http://www.theguardian.com/law/2015/feb/11/uk-judges-disillusioned-drop-pay-conditions-survey>.

бидат построги со престапниците (вклучувајќи и казна од 600 фунти за престапници во моментот на пресудата и нов прекршок за престапници кои исчезнуваат додека го служат делот од нивната казна надвор од притвор). Актот за кривично правосудство и судови исто така вовеле реформи наспрема „судската ревизија“ којашто претставува систем со помош на кој побарувањата се изнесуваат пред Високиот суд за да се оспори некое незаконско дејство од страна на некое јавно тело (односно, управни законски побарувања). Промените ги смалуваат ситуациите во кои судовите можат да донесат одлука против јавни тела и добавуваат наредби за судски трошоци против неуспешни баратели како и вмешувачи од трета страна (кои што често претставуваат НВО-и); наредбите за подмирување судски трошоци се чини дека се скроени за да обесхрабрат поднесување побарувања и интервенции од трети страни, со тоа што тие се направени да бидат потенцијално многу скапи.

Исто така, вредно е да се спомене дека откако стапија на сила промените според Актот за уставни реформи, судството има многу поголемо присуство во јавноста. Врховниот суд и судската служба, на пример, имаат активни профили на Твитер¹⁰⁶, а судската служба има прес-служба којашто дава „совети и поддршка за судски службеници за барања за интервјуа, погрешно известување за случаи, справување со потенцијално контроверзни прашања и сите останати медиумски прашања“, со 24-часовен сервис.¹⁰⁷

3. Страни вклучени во мерењето на прогресот на судските реформи во Обединетото Кралство

Следниве страни се вклучени во мерењето на напредокот на судските реформи. Тие се наведени по редослед на разбирливост на нивните оценувања:

А. Академици- Обединетото Кралство има особено активна академска средина којашто е вклучена во оценувањето на судскиот систем и судските реформи. Најразбирливата академска ангажираност во врска со реформите од Актот за уставни реформи беше извршена од страна на група академици коишто направија тригодишна студија финансирана од страна на Советот за истражување од уметничките и хуманистичките области, којшто, како и другите истражувачки совети, е независно јавно тело коешто финансира академски стипендии. Нивната работа беше објавена годинава во вид на книга: Политиката на независноста на судството во изменетиот Устав на Обединетото Кралство (Cambridge University Press).¹⁰⁸ Како дополнение на литературниот осврт, интервјуираа преку 150 судии, министри, парламентарци, и постари службеници, и судии од десет семинари, творци на политики и практичари. Применија методологија од областа на правните и на политичките науки. Нивниот најголем заклучок е дека и покрај недостатокот на ентузијазам кај судството за реформите и нивниот континуиран недостаток на ентузијазам за новите уставни уредувања ставени во практика, Актот за уставни реформи и односните реформи го направија судството понезависно, потранспарентно и посилено.

Б. Уставниот комитет на Горниот дом (Домот на лордови) е повисокиот дом на Парламентот којшто има помалку овластувања, а чии членови се сега скоро сите назначени или од страна на Владата од редовите на парламентарците од политичките партии, или од страна на Комисијата за назначување за независните членови на Парламентот. Горниот дом (или барем некои негови членови) имаат репутација меѓу британското граѓанско општество дека се сојузници во

¹⁰⁶ Тие се @UKSupremeCourt @judiciaryUK, соодветно.

¹⁰⁷ Видете <https://www.judiciary.gov.uk/about-the-judiciary/training-support/jo-index/media-support/>.

¹⁰⁸ Нивните наоди сумирани, се достапни за јавноста на https://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/research/judicial-independence/Conference_Paper_Judicial_Independence_and_Accountability_in_the_uk_jun14.

критикувањето на дејствијата на Владата коишто ги загрозуваат основните права. Горниот дом исто така има свои делегирани комитети; судските реформи спаѓаат во надлежност на Уставниот комитет. Уставниот комитет оцени неколку аспекти од судските реформи коишто се опишани погоре, вклучувајќи и извештај од 2014 г. за канцеларијата на лордот канцелар;¹⁰⁹ извештај од 2012 г. за судски назначувања;¹¹⁰ и извештај од 2008 г. за односите меѓу трите гранки на Владата.¹¹¹ Главната улога на лордот е да ги проверува законите коишто треба да бидат донесени.

В. Правосуден комитет за Долниот дом- Домот на комуните, Долниот дом на Парламентот, е понискиот дом на Парламентот, оној кој има поголеми овластувања, и којшто е демократски избран. Има серии „делегирани комитети“ чијашто цел е да ја набљудуваат и да ја оценуваат работата на извршните тела. Правосудниот комитет ја ревидира работата на Министерството за правда. Важно е да се спомене дека мнозинството од Долниот дом ја формира Владата (чишто министри се самите тие парламентарци од првите редови (владини министри или челници од опозицијата), со што создаваат блиска врска помеѓу тие две гранки на Владата, но тоа не ги спречува парламентарците од „позадина“, т.н. приватни членови, и тие од опозицијата да ги употребуваат делегираните комитети за да формулираат остар критицизам. Правосудниот комитет нема напишано јасен осврт на судските реформи коишто се опишани погоре, но има собрано и земено предвид докази за некои аспекти од тие реформи, особено судските назначувања и улогата на лордот главен судија шеф на судството. На 04 март 2015 г., Правосудниот комитет исто така објави извештај¹¹² за влијанието на промените од Актот за правна помош, осудување и казнување престапници спрема граѓанската правна помош.

Г. Судството- Судската служба редовно објавува извештаи на широк дијапазон теми, вклучувајќи и (понекогаш нередовни) годишни извештаи од лордот главен судија и постариот претседател на судовите. Нема една евалуација на судските реформи, иако голем дел од овие извештаи претставуваат оценување на судските реформи, коишто експлицитно или имплицитно оценуваат како тие влијаеле на работата на судовите. Како што е споменато погоре, некои судии експлицитно ги осудија ефектите на Актот за реформи во правната помош, Актот за правна помош, осудување и казнување престапници којшто беше вклучен во судските пишувања. Стилот на англиските судии којшто го користат тие при пишување пресуди, а којшто е одгатнувачки и често личен, може да го зголеми влијанието на овие ад хок евалуации.

Д. Министерството за правда- Министерството прави свои истражувања и анализи, особено во врска со јавниот став спрема правосудниот систем. Конкретно, (збунувачки именувано) Кривичното истражување за Англија и Велс во 2012-2013 г. опфати прашања како на пример за ставовите спрема семејниот правосуден систем.¹¹³ Во однос на правната помош, еден неодамнешен извештај детално ги разгледува раните ефекти од Актот за правна помош, осудување и казнување престапници во однос на имиграциони жалби.¹¹⁴ Вредно е да се спомене дека Службата на судови и трибунали на Нејзиното Височество е независна агенција спонзорирана од страна на Министерството за правда, коешто прави свои извештаи, вклучувајќи и годишни извештаи. Овие даваат детална пресметка на трошоците и некои мерки за судска ефикасност, но тешко е да се каже дека претставуваат евалуација на судските реформи.

109 Достапно на <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201415/ldselect/ldconst/75/7502.htm>.

110 Достапно на <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201012/ldselect/ldconst/272/272.pdf>.

111 Достапно на <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ldconst/177/17703.htm>

112 Достапно на <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmselect/cmjust/311/31102.htm>.

113 Достапно на https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/319365/public-experience-family-justice-system.pdf.

114 Достапно на <https://www.gov.uk/government/publications/monitoring-the-early-impacts-of-the-laspo-act-2012-on-onward-immigration-appeals>.

Г. Националната канцеларија за ревизија - Природно, Националната канцеларија за ревизија е фокусирана на трошоците на владините ресурси. Главната судска реформа којашто го привлече вниманието на Националната канцеларија за ревизија се промените на граѓанската правна помош коишто беа воведени со Актот за правна помош, осудување и казнување престапници. Во 2014 г., Националната канцеларија за ревизија објави извештај¹¹⁵ којшто беше особено критички настроен спрема реформите за правна помош, а посебно спрема неуспехот при обидот да се одредат или набљудуваат влијанијата на пазарот за правна помош, судовите и општата јавност.

Е. Невладини организации (НВО-и) - НВО-ите се активни во набљудувањето на правосудниот систем (посебно неодамнешните кратења на правната помош). Особено, НВО правосудство (огранокот на Меѓународната комисија на правници во Обединетото Кралство) редовно објавува извештаи за специфичните аспекти на правосудниот систем (особено за кривичното правосудство), иако нема објавено ниту еден извештај за судските реформи коишто се дискутирани погоре. НВО правосудство и останатите, редовно одговараат на консултации во врска со прашања околу судските реформи, иако обично како одговор на предложените можни промени. Како одговор на промените во однос на граѓанската правна помош, НВО понудија анегдотски и квантитативни докази за да се спротивстават на владините аргументи. Алијансата за правосудство¹¹⁶ е добар пример за ова. Тие претставуваат не толку евалуација на промените, колку кампања создадена за да ги запре и да ги анулира промените.

4. Предизвици за процесот на мерење на судската реформа во Обединетото Кралство

Со оглед на тоа што реформите од изминатата декада (реформите поврзани со Актот за уставни реформи) главно беа насочени кон тоа судството да се направи понезависно, оценувањето на реформата не претставува особен предизвик, освен во однос на тоа дека вредноста на судската независност сама по себе е прилично апстрактна и е многу тешко да се измери квантитативно. На пример, јавното мислење за судството е малку веројатно дека ќе даде некоја евалуација на успехот на судската независност, особено кога станува збор за прашања како улогата на лордот канцелар. Парадоксално, најголемиот предизвик за мерење на судската реформа може да биде ставот на судиите, на којшто се алудираше погоре и којшто е подробно опишан во *Политиката на судската независност во изменетиот Устав на Обединетото Кралство*: и покрај доказот дека Актот за уставни реформи и нему поврзаните реформи ја зајакнаа судската независност, судиите сè уште „жалат“ за загубата на лордот канцелар како нивен посветен глас во кабинетот, и се чини дека ги преферираат неформалните односи помеѓу судиите и извршната власт коишто постоеја во минатото, наспроти поформалните, далечни односи со другите гранки од владата, коишто постојат денес.

Кога станува збор за промените за правната помош, предизвикот при мерењето на реформите е во тоа што оние кои се за промените и оние кои се против нив, имаат толку многу различни референтни точки, што би било тешко да се најде заедничка основа врз која би се извршила успешна евалуација. Оние коишто се против промените (адвокати, НВО-и ангажирани во пристапот до правосудство и, до некој степен прикриено, некои судии) се повикуваат на апстрактни уставни принципи и принципи за основни човекови права. Оние во извршната и законодавната власт коишто ги поддржуваат промените

¹¹⁵ Достапно на <http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2014/11/Implementing-reforms-to-civil-legal-aid1.pdf>.

¹¹⁶ <https://justiceallianceuk.wordpress.com/>

посочуваат на потребата да се заштедат пари. Извештајот на Националната канцеларија за ревизија се чини дека посочува кон нешто што не е сосема директно во позадината на воведувањето на кратењата на правната помош: овие кратења беа протуркани толку брзо, со толку малку анализирање на влијанијата на трошоците каде било (на пример, во судовите), што постои сугестија дека тие биле помалку мотивирани од обично кратење на трошоци, а повеќе од политичката визија од помала состојба. Овој поглед може појасно да се претстави со описот што го даде граѓанското општество за лордот канцелар - одговорен за кратењата, како „злобен“.¹¹⁷ Доколку кратењата на правната помош би можело да бидат мотивирани од одредена визија на улогата на државата (како минимален обезбедувач на поддршка на страните во судскиот процес) и на судството (како субјект којшто игра помала улога при овозможувањето на граѓаните и граѓанското општество да ги предизвикуваат политичките одлуки), можно е да се докаже дека е невозможно да се најде збир стандарди кои би биле широко прифатени за да се измери успехот на реформата.

5. Што се измери во однос на судската реформа во Обединетото Кралство и како беше измерено тоа?

Оценувањата на судските реформи во Обединетото Кралство, особено на Актот за уставни реформи и поврзаните реформи, и на можностите за правна помош коишто беа воведени со Актот за правна помош, осудување и казнување престапници, беа речиси целосно квалитативни (наспрема квантитативни). Иако квантитативни податоци постојат (на пример, судски статистики и анкети за мислења), овие е поверојатно дека се дел од рутинско набљудување, наспрема оценување на специфичните реформи. Следат главните теми коишто се мереа, наредени според важноста којашто ја имаат во целосната слика, создадени според различните оценувања кои постојат.

А. Погледот на судиите- Во согласност со новото значење коешто му беше дадено на лордот главен судија, како и видната улога на судиите во судството после Актот за уставни реформи, погледите на судиите се чини дека се најважно или најчесто средство за мерење. Делегираните комитети на Долниот дом и во Горниот дом даваат особена тежина на погледите на судиите од коишто добиваат доказ, а главната академска студија којашто е цитирана погоре исто така посвети премногу време на интервјуирање на судии (иако нивните заклучоци беа длабоко скептични наспрема погледите на судиите).

Б. Индикатор за судската независност и фер работење- Тука има еден парадокс: иако Обединетото Кралство нема пишан устав, а Европската конвенција за човекови права беше правно применлива во Обединетото Кралство откако стапи на сила Актот за човекови права во 1998 г., постои релативно стабилен и кохерентен збир апстрактни принципи за кои се чини дека се сложуваат сите страни, кога се проценува дали судството соодветно си ја врши својата функција. Овие главно се фокусираат на судската независност (речиси ексклузивно, независноста од извршната власт) и пристап до правда за сите страни во судската постапка. Често истото се мери со повикување на анегдотски доказ за индивидуални случаи, но не е зависно на некои мерења на јавното мислење или пак одобрувања на системот. Исто така, главните академски истражувачи коишто се занимавале со ова прашање можеле да заклучат дека независноста на судството е подобрена, иако тие не можеа да го извлечат тој одговор од самите судии. Исто така, извештајот на Уставниот комитет за улогата на лордот канцелар ги врами своите заклучоци во облик на апстрактни, но несоборливи принципи за владеењето на

¹¹⁷ Види погоре, точка 4.

правото, и препорачуваат да му се додели поголема одговорност на лордот канцелар со цел да ги брани истите.

В. Погледите на адвокатите и на невладините организации ангажирани во полето на обезбедување пристап до правда- Овие погледи главно беа земени предвид во однос на кратењата на правната помош коишто ги воведо Акто за правна помош, осудување и казнување престапници. Комитетот за правосудство беше особено внимателен во извештајот за Актот за правна помош, осудување и казнување престапници, при земањето предвид на погледите на адвокатите и на НВО-и. Таквите погледи играат помала улога во оценувањето на суштинските судски реформи (оние поврзани со Актот за уставни реформи).

Г. Квантитативни податоци за бројот на случаи и трошоци- Судската ефикасност (во смисла на решавање случаи и вредност за парите) одигра многу мала улога при оценувањето на неодамнешните реформи, освен за прашањата за вредност-за-парите на анализите на Националната канцеларија за ревизија; дури и тогаш, таа анализа главно се фокусираше на дупките во процесот за планирање коишто се чини дека сугерираат дека поентата на реформите беше нешто друго освен заштеда на трошоците.

Д. Погледите на јавноста- Погледите на јавноста се собрани главно од страна на Министерството за правда, но се чини дека играат многу мала улога при оценувањето на реформите, освен во поглед на тоа дека членовите на јавноста имаат толку силно мислење за проблематиката, што даваат придонес на парламентарни консултации коишто водат до извештаи.

6. Клучни заклучоци и мислења

Неодамнешната судска реформа во Обединетото Кралство беше пред сè насочена кон тоа да се направи судството понезависно (реформите од и поврзани со Актот за уставни реформи), особено од извршната власт. Се чини дека фокусот е на апстрактни уставни принципи за независност коишто би биле лесно забележливи пред сè само за специјализираната публика. Интересно, оние коишто се чини дека се најмалку убедени за успехот на оваа реформа, се самите судии, кои сепак се покажуваат како дел од она што се чини дека е посилна, понезависна гранка на Владата. Оценувањата на овие реформи успеаја да имаат кредибилитет и кохерентност и покрај тоа што се потпираат главно на апстрактни поими за судска независност и пристап до правда. Најразбирливото оценување на реформата беше изведена од страна на академиците, коишто добија поддршка од независна владина агенција за да ја создадат оваа опсежна студија. Горниот дом е вториот најактивен при оценувањето на оваа реформа.

Другата значајна судска реформа во последните години беше реформата на системот за правна помош, којашто сè уште се одвива; додека оваа реформа не цели толку на судството колку на индивидуалните страни во судските процеси и адвокатите, земајќи ја предвид скалата на реформите, нејзиното влијание на судството е, и ќе продолжи да биде огромно. За разлика од реформите од Актот за уставни реформи, привидната цел на овие реформи е да се скратат сите трошоци во согласност со општата програма на Владата за штедење, иако има сомневање коешто се проткајува низ оценувањата на ова реформа дека таа е помалку мотивирана од обично кратење на трошоците, а повеќе од идеолошко, политичко обврзување на одредена визија на државата и на судството. Има малку опсежни евалуации за оваа реформа, иако Парламентот беше особено активен при обидувањето таа да се оцени, а граѓанското општество беше мошне активно во критикувањето на реформите.

МЕРЕЊЕ НА СУДСКИТЕ РЕФОРМИ ВО МАКЕДОНИЈА

IV



Историјат на судските реформи во Македонија

По распадот на Федералната Република Југославија, во септември 1991 г. Македонија ја прогласи својата независност и го воспостави новиот државен систем. Само неколку месеци подоцна, македонското Собрание го усвои новиот Устав на Република Македонија кој предвидуваше јасна поделба на три гранки: законодавна, извршна и судска. Слично како и други демократии во развој во Европа, и Македонија се соочи со новата реалност која се состоеше од доста конзервативен правен и судски систем. Новиот Устав воспостави комплетно нов систем на фундаментални вредности, ставајќи ги во фокус индивидуалните, односно граѓанските права. Имајќи ги предвид новите демократски вредности, Македонија ги направи неопходните чекорите за да обезбеди усогласеност на постоечкиот правен систем со системот на нови уставни вредности. Според членот 50 од Уставот на Република Македонија „Секој граѓанин може да се повика на заштита на слободите и правата утврдени со Уставот пред судовите и пред Уставниот суд на Република Македонија во постапка заснована врз начелата на приоритет и итност.“ Се гарантира судска заштита на законитоста на поединечните акти на државната управа, како и на другите институции кои вршат јавни овластувања. Граѓанинот има право да биде запознаен со човековите права и основните слободи и

активно да придонесува, поединечно или заедно со други за нивно унапредување и заштита.

Поради ова, обезбедувањето услови за воспоставување на нова позиција на македонското судство беше итно. Исто така, Уставот гарантираше и единство при организирањето на судството, го регулираше статусот на судиите, нивното поставување и разрешување, за што беше надлежен Републичкиот судски совет. Судиите сè уште беа поставувани и разрешувани од Собранието, но на предлог на Републичкиот судски совет кој се состоеше од 7 члена – истакнати правници.¹¹⁸

Институционални реформи

Првиот сериозен чекор кон институционалните реформи по 1991 г., беше направен со изготвување и усвојување на новиот Закон за судовите во 1995 г. Овој закон направи револуционерни промени во судскиот систем кој беше воспоставен уште во 50-те години на минатиот век. Една од главните промени беше укинувањето на специјализираните судови, како на пример стопанските, прекршочните и судовите за здружен труд, и беше воведена општа надлежност на новоформираното судство, како и воведување на нови принципи на судството (законитост, еднаквост, правичност, јавност, контрадикторност, принцип на две инстанции и слично).¹¹⁹ Овој закон воведе и многу други новитети, како што е постапката за назначување на судии и судии-поротници,¹²⁰ судската полиција, системот за управување со судот, финансирање на судовите итн. Законот овозможи реизбор на судии од основните и окружните судови, но и на судиите од Врховниот суд. Повеќе од 600 судии беа реизбрани и добија постојан мандат. Според новиот Закон за судови, постоае 27 основни судови (судови од прва инстанца - поранешни општински), 3 апелациони судови (поранешни окружни), и Врховен суд на Република Македонија.

Процедурални и суштински измени во законот

По воспоставувањето на новата судска структура (судска мапа), следниот чекор на Министерството за правда беше менувањето на законодавството во однос на судските постапки со цел усогласување со новините во судскиот систем.

Првиот закон кој беше воведен беше Кривичниот законик во 1996 г.¹²¹, заедно со Законот за кривична постапка од 1997 г.¹²² и Законот за прекршоци од 1997 г.¹²³. Ова беше првиот чекор кон реформата на процесното право од осамостојувањето на Македонија во 1991 г. Новиот Кривичен законик го укина поранешниот пристап останат од социјалистичкиот период и го замени со новиот судски систем кој беше воведен со Уставот во 1991 г. Законот за кривична постапка и Законот за прекршоци воведоа нов пристап кој ги почитува уставните фундаментални вредности и ги признава индивидуалните права и слободи, како и Европската конвенција за човекови права, имајќи предвид дека Република Македонија стана членка на Советот на Европа во 1996 г. и ја ратификуаше Европската конвенција за човекови права и слободи во 1997 г.

118 Член 104, Устав на Република Македонија: Републичкиот судски совет го сочинуваат седум члена. Собранието ги избира членовите на Советот. Членовите на Советот се избираат од редот на истакнати правници за време од шест години, со право на уште еден избор. Членовите на Републичкиот судски совет уживаат имунитет. За нивниот имунитет одлучува Собранието. Функцијата член на Републичкиот судски совет е неспојлива со вршење на други јавни функции и професии или со членување во политички партии.

119 Член 10, Закон за судовите (Службен весник на Република Македонија бр. 36/95)

120 Член 38 – 39, Закон за судовите (Службен весник на Република Македонија бр. 36/95)

121 Кривичен законик на Република Македонија (Службен весник на Република Македонија бр. 37/96)

122 Закон за кривична постапка на Република Македонија (Службен весник на Република Македонија бр. 15/97)

123 Закон за прекршоци (Службен весник на Република Македонија бр. 15/97)

Истовремено, Министерството за правда започна со воведување на новитети во граѓанското процесно право. Како резултат на тоа, во 1997¹²⁴ и 1998¹²⁵ г., Собранието ги усвои новите закони, Законот за парнична постапка и Законот за извршување на санкциите, во согласност со уставните вредности и новите реформи на судскиот систем.

Понатамошен развој на судскиот систем – Македонија ја потпиша Спогодбата за стабилизација и асоцијација со ЕУ

Во април 2001 г., Владата на Република Македонија ја потпиша Спогодбата за стабилизација и асоцијација (ССА) со европските заедници и нивните земји-членки, со што се забрза процесот и се отвори простор за обликување на значајниот процес за реформата на судството во Република Македонија. Имено во член 68 од ССА, реформата на судството беше најавена: „Република Македонија исто така ќе ги дефинира, во соработка со Комисијата на европските заедници, модалитетите за следење на спроведувањето на приспособувањето на законодавството и на активностите за спроведување на законите што ќе треба да се преземат, вклучувајќи ја и реформата на судството.“¹²⁶ Слична обврска беше преземена и од страна на Македонија како потписник на договорот, во делот на правда и внатрешни работи – член 74 Јакнење на институциите и владеење на правото – според кој, „Во нивната соработка во областа на правдата и внатрешните работи, страните ќе посветат особено внимание на зајакнувањето на институциите на сите рамништа во областите на администрацијата и воопшто примената на правото и механизмите на правдата особено. Ова особено го вклучува јакнењето на владеење на правото. **Соработката на полето на правдата ќе се насочи особено кон независноста на судството, подобрување на неговата ефективност и обука на кадрите од правните професии.**“¹²⁷

Во меѓувреме, во текот на процесот на финалните преговори и потпишувањето на ССА, во периодот од февруари до август 2001 г., Македонија се соочи со вооружен бунт, спроведен од страна на милитантни албански групи во северниот и северозападниот дел на нејзината територија. На 13 август 2001 г., со меѓународна поддршка од Европската Унија и Соединетите Американски Држави, лидерите на најголемите албански и македонски политички партии го потпишаа Охридскиот рамковен договор, кој подоцна се рефлектираше во сите сегменти на развој на македонското општество, вклучувајќи го и судството. Како резултат на овој политички договор, на 16 ноември 2001 г., Собранието на Република Македонија направи измена на Уставот¹²⁸, која беше и дел од Рамковниот договор.

Охридскиот рамковен договор во управните и судските постапки воведо и пошироко учество и употреба на јазиците на малцинствата кои сочинуваат повеќе од 20% во националните и локалните институции, вклучувајќи го и судството. Пред сè, во Републичкиот судски совет, амандманот XIV утврди дека 3 од 7 члена се избираат со мнозинство гласови од членовите на Парламентот (пратениците), со што тие треба да содржат мнозинство гласови од вкупниот број пратеници кои припаѓаат на заедниците кои не се мнозинство во Република Македонија¹²⁹. Истиот принцип се користи и во сите процесни закони со кои се одредува употребата на службени јазици во постапка, како

124 Закон за извршување на санкции (Службен весник на Република Македонија бр. 53/97)

125 Закон за парнична постапка (Службен весник на Република Македонија бр. 33/98)

126 Член 68 од Спогодбата за стабилизација и асоцијација [http://www.sep.gov.mk/data/file/SSA/SSA\(1\).pdf](http://www.sep.gov.mk/data/file/SSA/SSA(1).pdf)

127 Член 74 од Спогодбата за стабилизација и асоцијација [http://www.sep.gov.mk/data/file/SSA/SSA\(1\).pdf](http://www.sep.gov.mk/data/file/SSA/SSA(1).pdf)

128 Амандмани IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII и XVIII од Уставот на Република Македонија (Службен весник на Република Македонија 91/2001)

129 Амандман XIV од Уставот на Република Македонија (Службен весник на Република Македонија бр. 91/2001)

Законот за кривична постапка, Законот за прекршоци, Законот за парнична постапка, Законот за управни спорови, Законот за општа управна постапка и многу други кои беа изменети.¹³⁰

Реформата на правосудниот систем од 2005

По потпишување и ратификување на ССА, Македонија го забрза процесот на интеграција во ЕУ, што резултираше со изготвување, усвојување и спроведување на првата сеопфатна реформа на судството од поширок опсег.

Реформата на судството беше иницирана од донесувањето на Законот за судски буџет во септември 2003 г., што беше и првиот чекор кон зајакнувањето на независноста на судството преку загарантирана финансиска независност на судскиот систем. Овој закон ги утврдува и постапката и методологијата за изготвување, усвојување и спроведување на судскиот буџет, како и поставувањето на Судскиот буџетски совет.¹³¹

Во мај 2004 г., Министерството за правда достави известување за потребата од реформа во судскиот систем на Република Македонија, а Владата усвои заклучоци за изработка на првата Стратегија за реформа на правосудниот систем. Во мај 2004 г., Министерството за правда достави стратегија, чија основна цел беше воспоставувањето на функционален и ефикасен правосуден систем базиран на европските правни стандарди, следејќи ги меѓународните принципи за правда, како: **влеење на правото, поделба на власта на законодавна, извршна и судска, гаранција за независност на судството и јавното обвинителство, правична и соодветна застапеност на заедниците во судството, заштита на правата на граѓаните, обезбедување на еднаков пристап до правда, навремена и ефикасна постапка, превенција од злоупотреба и несоодветни дејствија или корупција, почитување на правилата за професионално однесување, усвојување на европските стандарди во делот на правдата.**¹³²

Стратегијата исто така ги истакна и следниве слабости на македонското судство: бавни постапки и непристапност до правдата, тешко и долготрајно извршување на конечните одлуки во граѓанските предмети, преоптоварени правосудни институции со случаи од помало значење, неорганизирано управување со предмети, застарена опрема и недоволна употреба на информатичка технологија, недоволна координација помеѓу Врховниот суд, Републичкиот судски совет и Министерството за правда, недоволна обученост на кадарот од професионален и етички аспект.¹³³

Проблемите на независноста на судството беа поврзани со следните прашања: уставните и законските решенија за изборот на судиите и именувањето на јавните обвинители овозможува политички влијанија, отсутството на детални критериуми за финансирањето на судовите и јавното обвинителство и лошата економска состојба на судиите и вработените во судовите.¹³⁴

Поради ова, Стратегијата за реформа на правосудниот систем е главно фокусирана на обезбедување на функционален и ефикасен правосуден систем за остварување и

¹³⁰ Измени на Законот за кривична постапка, Законот за прекршоци, Законот за парнична постапка, Законот за управни спорови како и Законот за општа управна постапка (Службен весник на Република Македонија 44/2002)

¹³¹ Закон за судскиот буџет (Службен весник на Република Македонија бр. 60/03)

¹³² Реформите на правосудниот систем во Република Македонија – Глава II – Потреба од стратегија, цели и инструменти за имплементација – страни 4-5

¹³³ Реформите на правосудниот систем во Република Македонија – Глава II – Потреба од стратегија, цели и инструменти за имплементација – страна 3

¹³⁴ Ibid.

заштита на човековите права и слободи, врз основа на европските правни стандарди. Во прилог на делот што се однесува на судството, структуралната и реформата на процесното законодавство се составен дел од оваа стратегија.

Стратегијата содржи три дела: 1) Реформа на материјалното право која, директно е поврзана со содржината на функциите на судскиот систем, има за цел да воспостави нова законска рамка во согласност со европските и меѓународните стандарди, нов систем на правно признаени и заштитени вредности базирани на принципите на човековите слободи и права и други принципи на демократското општество и правната држава. 2) Реформа на процесното право која, ги содржи основните алатки за извршување на функциите на правосудните институции, има за цел да овозможи брз пристап до правда, брзо и лесно остварување на правата и интересите на граѓаните и правните лица, ефикасна заштита од криминал и гаранции за заштитата на човековите права низ механизмите на правосудниот систем. Еден од директните ефекти од реформата треба да биде зголемување на ефикасноста на судските институции и намалување на бројот на нерешени предмети. 3) Структуралната реформа, која ги опфаќа институциите на правосудниот систем, се стреми кон редефинирање на позицијата и надлежностите на посебните тела поради целта на поставување на ефикасни, стабилни, непартиски, независни и одговорни институции, вклучувајќи ги и односите во рамките на институциите, засновани на професионалност, стручност и етика и заштита од злоупотреба и корупција.¹³⁵

Една од приоритетните цели на Стратегијата за реформа на правосудниот систем е потребата од зајакнување на независноста на судството. Во согласност со акциониот план за спроведување на Стратегијата за реформа на правосудниот систем, во декември 2005 г., Собранието на Република Македонија ги усвои амандманите од XX до XXX¹³⁶, на Уставот на Република Македонија, кои се однесуваат на судскиот систем. Примарната цел на овие амандмани е јакнење на независноста на судството.

Конкретно, тие ставаат посебен акцент на системот на избор на судии, кој покажа одредени слабости во дотогашната практика. Овие измени на Уставот предвидуваат изборот и разрешувањето на судиите да биде спроведено од страна на Судскиот совет на Република Македонија, наместо досегашното решение кое предвидуваше тие да се избираат и разрешуваат од страна на Собранието на Република Македонија. Во согласност со Амандманот XXVIII, Судскиот совет е самостоен и независен орган на судството и обезбедува и гарантира самостојност и независност на судската власт. Советот го сочинуваат петнаесет члена. Покрај тоа, овие уставни амандмани го гарантираат и уставното право на жалба пред второстепените судови; обезбедуваат прекршочна надлежност за државната управа и другите органи што вршат јавни овластувања, обезбедуваат услови за формирање на судовите, статус на судиите и нивна заштита и одговорност; статус, структура и надлежност на јавното обвинителство, назначување на јавните обвинители како и на јавниот обвинител и формирање на нов Совет на јавно обвинителство, негова структура, состав и надлежности.

Во периодот на спроведување 2006-2009 г. на Стратегијата од 2004 г., повеќе од 70 закони беа усвоени и изменети, и беа донесени повеќе од 60 подзаконски акти, а беа формирани 7 судски и квази-судски институции (Судскиот совет на Република

¹³⁵ Реформите на правосудниот систем во Република Македонија – Глава II – Потреба од стратегија, цели и инструменти за имплементација – страна 5

¹³⁶ <http://www.sobranie.mk/ustav-na-rm.nspх>

Македонија, Советот на јавни обвинители, Основното јавно обвинителство за борба против организираниот криминал и корупција, Управниот суд, Апелациониот суд Гостивар, Вишо јавно обвинителство во Гостивар, Агенција за управување со одземен имот и принос од кривични дела и прекршочна постапка).

Најзначајната легислатива која беше усвоена и изменета во поглед на структуралните реформи беше претставена со новиот **Закон за судовите од 2006 г.**, со кој беа вратени специјализираните судови и судски одделенија (Кривичен основен суд Скопје, Управен суд, одделенија за борба на организиран криминал во 5 основни суда итн.), модел кој беше напуштен со Законот за судовите од 1995 г.; нов **Закон за Судскиот совет од 2006 г.**, кој постави нова структура, состав и надлежности кај назначувањето на судии и судии поротници (овие надлежности беа делегирани од Собранието на новиот Судски Совет), целосно раздвојувајќи ја судската власт од законодавната и извршната; **Законот за Академијата за судии и јавни обвинители од 2006 г.**, кој постави целосно нов систем на почетна и континуирана правна едукација на судии и обвинители, како и програма за обука на правници кои аплицираат да станат судии и јавни обвинители; **Закон за платите на судиите** за подобрување на статусот на судиите и нивната позиција според меѓународните стандарди; **Законот за судска администрација**, дефинирајќи ги статусот и положбата како и надоместокот на судските службеници.

Во однос на јавното обвинителство, во рамките на процесот на спроведување на Стратегијата, Собранието усвои нови **Закон за јавно обвинителство во 2007 г.**, и негови измени и дополнувања во 2008 г., претставувајќи ново Одделение на јавното обвинителство за борба со организираниот криминал и корупција, и **Закон за Советот на јавното обвинителство**, дефинирајќи ја структурата, составот и надлежностите на именување и разрешување на јавните обвинители (кои надлежности беа делегирани од Собранието на Советот) со исклучок на именување и разрешување на јавниот обвинител.

Во однос на реформите на процесното право, следниве акти беа усвоени и изменети: нов **Закон за прекршоци**, нов **Закон за медијација**, измени на **Законот за извршување на санкциите**, како и измени на **Законот за парнична постапка**.

Во контекст на спроведувањето на пресудите на Европскиот суд за човекови права против Република Македонија во однос на правото на судење во разумен рок, во март 2008 г. соодветни измени и дополнувања беа усвоени на Законот за судовите со цел да се постигне операционализација на домашната заштита на правото на судење во разумен рок.

Стратегијата не влијаеше на кривичниот правен систем, бидејќи во 2007 г., Владата ја усвои *Стратегијата за реформа на казненото право*. Главна цел на оваа реформа беше модернизација на кривичната постапка во согласност со европските трендови и зајакнување на ефикасноста на системот на кривичното право, особено во борбата против формите на сериозен криминал, вклучувајќи го и организираниот, финансискиот криминал и трговијата со луѓе. Неефикасноста на кривичното право може да се отстрани со редефинирање на улогата на учесниците во кривичната постапка, институционално зајакнување на функцијата на јавното обвинителство, дефинирање на приоритетите при водењето политика на кривичното право, поедноставување на редовната судска постапка и водење на скратена постапка и спогодување за вината и

санкцијата.¹³⁷ Новиот Закон за кривична постапка¹³⁸ беше донесен во ноември 2010 г., воспоставувајќи нови контрадикторни принципи во системот на кривичниот правен систем, пренесувајќи ја истрагата од истражните судии од основните судови кај јавните обвинители.

Стратегијата за информатички и комуникациски технологии во правосудството 2007-2010 и Стратегијата за реформа на кривичниот законик исто така беа реализирани.

Продолжување на реформите во правосудниот систем во 2009 година

Во 2009 г., Министерството за правда изготви нова „таканаречена“ Стратегија за понатамошно спроведување на реформите во правосудниот систем. Овој документ беше продолжување на Стратегијата од 2004 г. и негова примарна цел беше анализа на постоечката законска регулатива во областа на правосудството, споделување искуства за спроведувањето, како и подобрување на правната рамка со која се регулира оваа област.¹³⁹ Овој документ на некој начин претставуваше проценка на тоа што беше спроведено од Стратегијата од 2004 г. и тоа што треба да се направи за понатамошно подобрување на судството, сè со цел да се воспостави функционален и ефикасен судски систем базиран на европските правни стандарди.

Стратегијата од 2009 г., предвидува понатамошни реформи во делот на Судскиот совет, судовите, Јавното обвинителство, Академијата за судии и јавни обвинители, наградувањето на судиите и членовите на Судскиот совет, извршувањето на пресудите, медијацијата, прекршоците, и постапката. Овој документ главно се фокусираше на пронаоѓањето на законски решенија во областа на зајакнувањето и транспарентноста на работата на судиите, надзор на работата на судовите, зајакнување и зголемување на интегритетот на судиите, јавните обвинители и членовите на судскиот и обвинителскиот совет, обезбедување на лесен пристап до правдата и ефикасни, ефективни и економични судски постапки. Овој документ ги опфаќа и областите на управување со предмети, судско вештачење/експертиза на сведоци и судска администрација.

Оваа стратегија ја презеде Стратегијата за реформа на казненото право како дел од своите сегменти, земајќи предвид дека Стратегијата од 2009 г. има доста поширок пристап во сите сегменти на судството, вклучувајќи го и казненото право.

2. Мерење на судските реформи во Македонија

Национални извештаи

Стратегијата за реформа на правосудниот систем од 2004 г., за прв пат предвидува систем на мониторинг и евалуација на преземените мерки, активности и резултати од спроведувањето на Стратегијата. Затоа, беше и основан Советот за реформа на правосудниот систем и тој има специфични надлежности, со цел да изврши ревизија

¹³⁷ http://arhiva.vlada.mk/registar/files/strategija_kazneno.pdf

¹³⁸ Закон за кривична постапка (Службен весник на Република Македонија бр. 150/2010)

¹³⁹ Стратегија за понатамошно спроведување на реформите во правосудниот систем, страница 3

на кварталните извештаи за мерките и активностите на сите институции во однос на спроведувањето на Стратегијата, да даде препораки, како и два пати во текот на една година да доставува извештај за спроведувањето на Стратегијата до Владата, Собранието и судските институции. Во негова надлежност е и да го објави истиот извештај во јавноста.¹⁴⁰

Извештаите за процесот на реформите, подготвени како резултат на извршениот мониторинг од страна на Советот за реформа на правосудниот систем, беа испратени до Владата на редовните квартални средби, но тие не се објавени. Притоа, покрај улогата на мониторинг на Советот, процесот на реформите е внимателно следен од разни меѓународни и домашни институции и организации (описани понатаму во овој извештај).

Објавувањето на податоци за ефикасноста на судовите е клучен елемент на јавната одговорност на судовите што претставува и опис на процесот на мониторинг. Податоците (статистиката) за ефикасноста на судовите ги вклучуваат бројот на решени предмети, динамиката и времетраењето на постапката, каде што мора да се идентификуваат и одложувањата. Институциите кои се вклучени во мерењето на реформите на судството се:

Министерство за правда: Министерството за правда на Македонија е главен иницијатор и координатор на процесот на реформи во правосудството. Сепак, во последните неколку години, не беа направени сериозни обиди со цел да се измери влијанието на динамичните интервенции преземени во областа на судството. Покрај ова, Министерството за правда редовно е дел од алатката за мерење на Советот на Европа, која е пред сè насочена кон проверка на ефикасноста на судиите.

Судски совет: Судскиот совет, како главен орган кој ја гарантира независноста на судиите и ја оценува нивната работа, не употребува посебно дизајниран метод за оценување на ефектите од преземените реформи. Тој спроведува „традиционална статистика“ за работата на судиите, врз основа на неколку критериуми кои се фокусирани на ефикасноста на судиите, без на пример да посвети посебно внимание на аспектите на правичност и/или независност на судството. Статистиките за работата на судиите се понатаму предмет на дисциплински мерки кои овој орган ги поведува против определен судија кој покажал слаба ефикасност при вршењето на својата работа. Дури неодамна, Судскиот совет започна да организира серија на тркалезни маси посветени на притисоците во судството, како и на улогата на највисоките правосудни органи за заштита на судиите од вмешувањето во независноста на нивната работа. Сепак, не е јасно дали ќе има конкретни следствени активности кои ќе произлезат од овие дискусии. Советот исто така е и член на ЕМСС (Европски мрежи за судски совети, види понатаму во извештајот).

Академија за судии и јавни обвинители: Академијата организира почетна обука за идните судии и континуирана обука за судиите и судската администрација. Таа изготвува редовни извештаи за бројот на обуки и други настани организирани за судиите, за мерење на нивното присуство и учество. Академијата изготвува и годишен извештај за својата работа и ангажира судии, ментори и едукатори во програмата на обуката која ја дизајнира и ја имплементира. Академијата ја игра главната улога во

140 Реформа на правосудниот систем на Република Македонија – Глава II – Потребна од стратегија, цели и инструменти за негово спроведување – страница 6

обучувањето на судиите за тоа како да обезбедат правилна примена на одредбите на ЕСЧП во рамките на својата работа.

Здружение на судии: Професионалното здружение на судии беше активно повеќе пред да се оформи Академијата за судии и обвинители која овозможи обука и за постојаните судии. Во изминатите неколку години, не се забележани посебни напори во однос на процесите на тековните реформи кои влијаат врз судството.

Надворешни извештаи

Од меѓународните извештаи, најрелевантни се оние од Европската комисија (ЕК), која изготвува извештаи на годишно ниво за напредокот на реформите во судството во своите извештаи за напредок на Македонија. Во својот извештај за напредок за 2007 г., ЕК забележа дека е направен напредок во областа на судството... *Сепак, подобрувањето на независноста и ефикасноста на судството останува главен предизвик, а корупцијата длабоко вкоренет проблем. Потребно е понатамошно спроведување на постоечките закони во сите три области. Постојаниот недостиг на буџетски ресурси додатно го ограничува административниот капацитет.¹⁴¹ Во извештајот за напредокот за 2008 година, ЕК забележа дека одреден напредок е постигнат во областа на судството и основните права. Во однос на реформите на судството, Судскиот совет продолжува со работа, Советот за јавни обвинители е основан, а усвоен е и Закон за јавното обвинителство. Сепак, потребно е да се следи ефикасноста на новоосновените институции. Потребно е и понатамошно зајакнување на судството во однос на неговата независност, на буџетската рамка, како и на човечките ресурси и ефикасноста. Општо земено, земјата има постигнато умерен напредок во оваа област.¹⁴²*

Во 2010 г., како резултат на спроведувањето на Рамковен договор, се изврши проценката на спроведувањето на Стратегијата за реформа на судскиот систем беше објавена. Овој извештај имаше за цел сеопфатна проценка на постигнатите резултати, но и на слабостите и грешките кои се јавуваат при имплементација на Стратегијата, сè со цел да се пружи помош на Министерството за правда во подготовката на стратешки документ за продолжување на реформите во судството, како и да се обезбеди одржливост на реформата. Овој извештај за проценка требаше да вклучи и развој на мерливи индикатори за проценка на влијанието на мерките и активностите спроведени во текот на имплементацијата на сите цели на самата стратегија.¹⁴³

Извештајот овозможи целосна слика за она што се случувало за време на спроведувањето на Стратегијата, која од целите беше целосно, а која делумно постигната, крајните резултати од Стратегијата, учеството на секоја засегната страна, како и генерален заклучок и препораки за понатамошен развој. Општитот заклучок на оваа проценка е дека Стратегијата беше успешно имплементирана во услови на ограничени финансиски средства, недостаток на човечки ресурси и недостаток на техничко искуство во одредени делови на законодавството.¹⁴⁴

Тимот за проценка даде конкретни препораки во трите области на судството. За првата област, која ја опфаќа **независноста на судството**, тимот за проценка забележа *импресивен напредок, но за континуиран напредок предложи препораки во однос*

141 Извештај за напредок 2007 година, Европска Комисија, глава 23

142 Извештај за напредок 2008 година, Европска Комисија, глава 23

143 Проценка за имплементација на Стратегијата за реформа на судскиот систем, страница 2

144 Проценка за имплементација на Стратегијата за реформа на судскиот систем, страница 38

на воспоставување на постојан мониторинг на развојот на системот за судии и обвинители од аспект на транспарентноста; ревизија на резултатите од проценката на судиите за донесување на појасни стандарди; прецизно следење на одржливоста и регуларностите на психо-физичките тестирања, особено за време на приемниот испит во Академијата, како и ревизија на постоечките правила за граѓанска одговорност на судиите. Втората област ја зема предвид **реформата на граѓанското право**, каде што тимот за проценка предлага изработка на сеопфатна студија за можните радикални реформи на постапката, базирани на искуства од слични системи; следење на трошоците од кога нововоспоставениот систем ќе стане функционален; спроведување на студија за понатамошно зголемување на употребата на медијација; следење на практиката во врска со новите правила во жалбените постапки; следење на влијанието на нивото на пристап до правдата за ранливите групи кој произлегува од разни реформи. Во третата област, која го опфаќа **јавното обвинителство**, проценувачкиот тим предложи постојан мониторинг на праксата на јавните обвинители за проверка на начинот на имплементирање на правилата при секојдневната работа, особено во однос на идентификување на приоритетите за обвиненија и употреба на ресурси; и континуирана размена на искуства со странски јавни обвинители.¹⁴⁵

За разлика од заклучоците на проценувачкиот тим, критиките од ЕУ во однос на спроведувањето на реформите во судството продолжија. Во извештајот за напредок од 2010 г., Европската комисија забележа дека „е направен ограничен напредок во реформата на судството и во заштитата на основните права, и е направен одреден напредок во справувањето со корупцијата“, што беше и утврдено со последователниот извештај за 2011 г. „Одреден ограничен напредок може да се забележи за независноста и ефикасноста на судството, особено во амандманот на улогата на министерот за правда, за Судскиот совет и за формирањето на Вишиот управен суд.“ Исто така, во 2012 и 2013 г., Европската комисија утврди дека само одреден напредок е направен во полето на судството „особено во намалувањето на заостанати судски предмети“¹⁴⁶ и воведувањето на построги професионални барања за судиите.¹⁴⁷ Европската комисија забележа и области во кои е потребна дополнителна помош, како на пример подобрувања во однос на заслугите на судските состаноци, прецизни и предвидливи основни за разрешување и правилна употреба на статистичките алатки, како и обезбедување на независност во судството во практика, особено во однос на системите за евалуација и разрешување, како и сигурност дека сите судски рочишта се базираат на основа на заслуги и решавање на проблемот со долгите судски постапки.¹⁴⁸

Во извештајот за напредокот на Македонија за 2014 г., ЕК забележа дека земјата веќе ги исполнила најголемиот дел од реформите и ги основала неопходните правни и административни структури во оваа област. Сепак, постои опасност од одење чекор наназад во одредени области, вклучувајќи ги судството и борбата против корупцијата; затоа, потребно е вложување на дополнителни напори за зачувување на независноста на судиите, со цел да се подобри квалитетот на правдата како и да се олесни пристапот до неа.¹⁴⁹

Во 2014 г., тим на експерти составен од експерти од ЕУ и од национално ниво, како дел од проектот „Подготовка на програмата за поддршка на правниот систем во ЕУ“,

145 Ibid

146 Извештај за напредок 2012 година, Европска Комисија

147 Извештај за напредок 2013 година, Европска Комисија

148 Ibid

149 Извештај за напредок 2014 година, Европска Комисија

финансиран од ЕУ, спроведе проценка за идентификување на недостатоците и потребите на секторот за правда, која имаше за цел, меѓу другото, да предложи и претстави план со обем и содржина за идната стратегија за реформи/акционен план на правниот сектор. Овој тим дефинираше 7 таканаречени клучни, институционални и тематски блокови: Правосудство; Кривична правда; Пристап, надзор и транспарентност на правдата; Прекршоци и јавно право; Политика и реформи: Правно образование и професионален тренинг систем и координација на информациските системи во правосудството.

По спроведувањето на сеопфатната проценка на сите заинтересирани страни во судството и утврдување на состојбите, тимот за проценка изготви извештај, во кој и беше препорачано на ЕУ да продолжи со интервенции преку пристап до проекти, врз основа на 5 постапки кои во моментот се спроведуваат како дел од ИПА 2014, и да ја фокусира својата поддршка на 5 главни области: (а) судство, (б) пристап до правдата, (в) кривична истрага и судење, (г) извршување на санкции (казни и условна осуда) и (д) стратешко планирање и реформа на координацијата (вклучувајќи и помош во големите тековни напори поврзани со правдата во однос на прекршоците и граѓанското право).¹⁵⁰

Тимот на експерти, даде и препораки за релативно долги перспективи (од 3 до 5 години и подолго), препорачувајќи постепено движење кон пристап базиран на сектор во програмскиот дел, вмешувајќи и одреден број на модалитети, вклучувајќи и поддршка базирана на сектор, и одржување на *разумен и балансиран однос на пропорционалност меѓу нив*.¹⁵¹

Земајќи ги предвид утврдената состојба како и препораките дадени во проектот „Подготовка на програмата за поддршка на правниот систем во ЕУ“, Министерството за правда, на крајот од 2014 г. иницираше широк процес за изработка на нова Стратегија за реформа на правосудниот систем 2015-2019. Стратегијата е предвидено да започне на крајот од 2015 г.

Итни приоритетни реформи за Македонија - јуни 2015

Во текот на последните неколку години, Македонија се соочи со сериозна политичка криза, која кулминираше со откривањето на таканаречените политички „бомби“ – снимени разговори кои беа презентирани од страна на опозицијата, а содржеа наводи за систематска корупција и злоупотреба на власта од страна на партиите на власт. Со цел да ја потсетат државата на нејзиниот пат кон ЕУ како земја со статус на кандидат, и да се консолидира кризата, Комисијата за соседство и проширување на ЕУ издаде **листа на итни приоритетни реформи** кои треба да бидат исполнети од страна на Македонија во областите на владеење на правото и основните права, деполитизација на јавната администрација, слобода на изразување и изборни реформи.

Европската комисија ги изготви следниве реформски приоритети со цел да се привлече вниманието на „претходно дадени препораки и претходно договорени реформски приоритети во овие области¹⁵², кои беа потврдени и надополнети од страна на наодите на Високата експертска група“. Како што беше истакнато во оваа анализа, тие се наменети за решавање на систематските слабости во контекст на начинот на снимање

¹⁵⁰ Проект „Подготовка на програмата за поддршка на правниот систем во ЕУ“

¹⁵¹ Ibid

¹⁵² Претходни препораки објавени во Извештајот за напредокот и во рамките на Пристапниот дијалог на високо ниво (ПДВН)

и содржината на тоа што беше откриено од прислушуваните разговори, како и повеќе слабости кои придонесоа за ситуацијата која пак доведе до актуелната политичка криза.

Следење и спроведување на овие реформски приоритети ќе се остварува преку контакти со сите релевантни чинители и со пристапниот дијалог на високо ниво. Меѓу другите области, во делот за владеење на правото и судството, се наведуваат неколку реформи кои треба итно да се спроведат, вклучувајќи ги:

- Деполитизација на назначувањето и унапредувањето на судиите и јавните обвинители во практика, а не само во теорија, врз основа на транспарентни, објективни и критериуми базирани единствено на заслуги, кои би се применувале во транспарентна и отворена постапка.
- Да се воспостави хармонизиран систем за управување и изведување врз основа на квалитативните и квантитативните стандарди, како основа за сите одлуки.
- Да се отстранат елементите на системот за дисциплина и разрешување на судии, што во моментов влијае на независноста на судството во легислативата како и практиката.
- Обезбедување на професионалност на Судскиот совет во практика, не само во теорија (односно јасен и предвидлив тест за примена на законскиот услов за „истакнат правник“).
- Да се обезбеди проактивна улога на Судскиот совет и повисоките судови, за заштита на судиите од нарушување на нивната независност (преку подобрување на комуникациски стратегии и преку одлучно делување по поплаките за влијание или притисокот).
- Подобрување на квалитетот на обуката, буџетот и самостојноста на Академијата за судии и јавни обвинители (и да се поттикне назначувањето на националните судии во програмата на ЕСЧП).
- Да се обезбеди објавување на сите судски одлуки со запазување на јасните рокови предвидени со закон (и да се обезбеди целосно „пребарување“ и олесување на пристапот)
- Развивање на учинокот на целокупното времетраење на постапката, со посебен фокус на „старите случаи“.
- Обезбедување на брзо извршување на сите пресуди на ЕСЧП против државата (особено преку развивање на практични и ефективни мерки за секоја категорија случаи).

Овие реформи во правосудството се очекува да бидат јадрото на фокус на сите заинтересирани страни вклучени во тековниот и идниот период, особено од кога ЕУ го подигна на ниво на ургентност и ги идентификуваше како непосредни и крајни индикатори според кои државата ќе биде оценувана во однос на суштинскиот напредок во оваа област.

Други значајни институции и организации вклучени во мерењето на реформите во судството

Совет на Европа:

Европска комисија за ефикасност на судството

Формирана на 18 септември 2002 г. со одлука (Res(2002)12) на Комисијата на министри на Советот на Европа (а одобрена од страна на Генералниот директорат за човекови права и правни работи)- Европската комисија за ефикасност на судството се труди да ја подобри ефикасноста и функционирањето на правосудството во земјите-членки, како и да развие спроведување на инструментите усвоени од страна на Советот на Европа за истата цел.¹⁵³ Европската комисија за ефикасност на судството детално ги следи и анализира резултатите на правосудните системи, обезбедувајќи им помош од прва рака на земјите-членки, на нивно барање, со цел да им ги посочи на надлежните инстанции на Советот на Европа областите во кои би било пожелно да се изработи нов правен инструмент.

Европската комисија за ефикасност на судството е составена од експерти од сите 47 земји-членки на Советот на Европа, а е потпомогната од Секретаријат. Европската Унија исто така учествува во нејзината работа.

Европската комисија за ефикасност на судството изготвува критериуми, собира и анализира податоци, дефинира инструменти за мерење и начини на оценување, усвојува документи (извештаи, совети, упатства, акциони планови и друго), воспоставува контакти со стручни лица, невладини организации, истражувачки институти и центри за информирање, организира рочишта, промовира мрежи од правници.

Советот на Европа иницираше разгледување на ефикасноста на правосудството и усвои препораки кои содржат начини на обезбедување како правичност така и ефикасност на правосудството.

Во меѓувреме, државите, доколку сакаат, имаат можност да ажурираат некои клучни податоци. Во однос на претходниот циклус и од информациите содржани во извештајот, Европската комисија за ефикасност на судството сакаше да ја заврши оваа фаза на запознавање на правосудните системи преку фаза на детална анализа на одредени теми.

Во декември 2007 г., Европската комисија за ефикасност на судството усвои **Шема за оценување на правосудните системи- клучни правосудни показатели**¹⁵⁴. Идејата зад овој документ беше земјите-членки (од 2008 година) да ги ажурираат на годишна основа и помеѓу две оценувања некои од правосудните податоци собрани преку Шемата за оценување на правосудните системи. Со цел да се олесни процесот на собирање и обработка на податоци за правосудството, креирана е онлајн електронска верзија од Шемата. Така, секој домашен кореспондент¹⁵⁵ има пристап до заштитена веб-страница

153 Формирањето на Европската комисија за ефикасност на судството ја изразува волјата на Советот на Европа за промоција на владеењето на правото и основните права во Европа, врз основа на Европската конвенција за човекови права, а особено член 5 (Правото на слобода и безбедност), член 6 (Правото на фер судење), член 13 (Правото на ефикасен правен лек), член 14 (Забрана на дискриминација).

154 <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1259446&SecMode=1&DocId=1191266&Usage=2>

155 Националниот претставник на Европската комисија за ефикасност на судството за Македонија г. Никола Прокопенко, раководител на сектор- одделение за правосудство, Министерство за правда на Република Македонија

за регистрација и поднесување на соодветни одговори до Секретаријатот на Европската комисија за ефикасност на судството. Одговорите од националните претставници содржат и описи на правните системи и објаснувања кои придонесуваат во голема мера за разбирање на доставените бројки.

Оценување на европските правосудни системи

Статутот на Европската комисија за ефикасност на судството ја истакнува споредбата на правосудните системи и размената на познавања за нивното функционирање. Предметот на оваа споредба ги опфаќа како ефикасноста така и квалитетот и ефективноста на правосудството. Со цел да се исполнат овие задачи, Европската комисија за ефикасност на судството презема редовна постапка за оценување на правосудните системи на земјите-членки на Советот на Европа. Нејзината работна група за оценување на правосудните системи (CEPEJ-GT-EVAL) е одговорна за управување со оваа постапка.

Во согласност со нејзиниот Статут, Европската комисија за ефикасност на судството мора „(а) да изврши анализа на резултатите постигнати од различни правосудни системи (...) со употреба, помеѓу другото, на заеднички статистички критериуми и начини на оценување, (б) да ги дефинира проблемите и областите каде што се можни подобрувања и размена на погледи за функционирањето на правосудните системи, (в) да ги идентификува конкретните начини за подобрување на мерењето и функционирањето на правосудните системи на земјите-членки, имајќи ги предвид нивните конкретни потреби“. Европската комисија за ефикасност на судството ќе ги исполни овие задачи, на пример, преку „(а) идентификација и развој на показатели, собирање и анализа на квантитативни и квалитативни податоци, и дефинирање на мерки и начини на оценување, и (б) составување на извештаи, статистика, анализа на најдобрите практики, упатства, акциони планови, мислења и општи забелешки“.

Досега се издадени шест извештаи од оценувањето како резултат на неколку циклуси на оценување (2002/2004; 2004/2006; 2006/2008; 2008/2010; 2010/2012 и 2012-2014). Последниот извештај¹⁵⁶ од 2014 година врз основа на податоците од 2012 година прави споредба на правосудните системи на 45 од 47 земји-членки кои учествуваа во процесот на оценување, вклучувајќи ја и Македонија. Во однос на правосудството, извештајот ги содржи наодите за клучните показатели за работата на судовите и судиите: јавните расходи распределени на судовите, корелацијата помеѓу БДП по глава на жител и вкупниот буџет на правосудните системи, пристапот до правосудството, корисниците на судовите (правата и довербата на јавноста во правосудството), организацијата на правосудството, степенот на компјутеризација на судовите, средствата за мерење на квалитетот на работењето на судовите, статусот и кариерата на судиите и обвинителите, бројот на професионални судии кои заседаваат во судовите и другиот персонал, распределбата (во %) на професионални судии помеѓу судовите од прв степен, судовите од втор степен и врховните судови, судската дејност и правичните судења (стапка на решени предмети и рок на затворање на предметите во кривичните, трговските и управните предмети, разводи и отпуштање од работа), бруто и нето годишни плати на судиите и обвинителите во Врховниот суд или во крајна инстанца во 2012 година, поделба на професионални судии од машки и женски род во вкупниот број судии во 2012 година, извршување на судски одлуки и друго.

156 http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport_2014_en.pdf

Консултативен совет на европски судии

Советодавниот совет на европски судии е советодавен орган на Советот на Европа за прашања поврзани со независноста, објективноста и надлежноста на судиите. Тоа е првиот орган во рамките на меѓународна организација кој е составен исклучиво од судии, и од тој аспект е единствен во Европа. Со формирање на Советодавниот совет на европски судии, Советот на Европа ја истакна клучната улога на правосудството во истражувањето на концептот демократија и правилата по кои функционира тој. Земјите-членки¹⁵⁷ може да побараат од Советодавниот совет на европски судии да разгледа конкретни проблеми во однос на статусот и/или ситуацијата на судиите. Тој разгледува актуелни прашања и, ако има потреба, ги посетува засегнатите земји и ги дискутира начините за подобрување на постојната ситуација преку развој на законодавството, институционалната рамка и/или судската практика.

Сите земји-членки можат да бидат претставувани. Членовите треба да бидат избрани во контакт, кога такви органи постојат, со националните органи одговорни за обезбедување на независноста и објективноста на судиите и со националната управа одговорна за управување со правосудството, од редовите на судиите кои имаат големо познавање од прашањата поврзани со функционирањето на правосудниот систем во комбинација со највисок степен на личен интегритет.¹⁵⁸

Европска Унија:

EU Justice Scoreboard

Прегледот на напредокот на правосудството на ЕУ (EU Justice Scoreboard), кој го издава Европската комисија- Генерален директорат за правосудство, е информациска алатка која има за цел да им помага на ЕУ и земјите-членки во постигнување на поефикасно правосудство преку обезбедување на објективни, сигурни и споредбени податоци за *квалитетот, независноста и ефикасноста* на правосудните системи во сите земји-членки. Прегледот ги претставува трендовите на функционирање на националните правосудни системи во текот на времето оценувајќи го влијанието на реформите во правосудството. Тој не го прикажува целокупното рангирање на една земја туку преглед на функционирањето на сите правосудни системи врз основа на различни показатели кои се од заеднички интерес за сите земји-членки.

Прегледот ги третира суштинските параметри на ефикасниот правосуден систем, како сигурноста, навременоста, независноста, достапноста, и пристапот кој е лесен за користење без поддржување на одреден модел на правосуден систем помеѓу земјите-членки. Слабите резултати кои ги открија показателите на Прегледот (56 поени) секогаш повлекуваат подлабока анализа на причините кои стојат зад резултатот. Ова оценување ги зема предвид особеностите на правниот систем и контекстот на засегнатите земји-членки. На крајот, може да дојде до тоа Комисијата да му даде на Советот препораки кои конкретно се однесуваат на земјите, во однос на подобрување на правосудните системи.

Прегледот користи различни извори на информации. Повеќето од квантитативните

¹⁵⁷ Контакт лице и претставник на Советодавниот совет на европски судии за Македонија е г-ѓа Анета Арнаудовска, судија, директор на Академијата за судии и обвинители

¹⁵⁸ За Македонија, Судскиот совет на Република Македонија (<http://www.ssrn.mk>)

податоци моментално се обезбедуваат од и во согласност со методологијата на Европската комисија за оценување на ефикасноста на правосудството на Советот на Европа со кој Комисијата има склучено договор со цел спроведување на посебно годишно истражување. Признавајќи дека ефикасноста на правосудниот систем не е доволна сама по себе, Прегледот 2015 обрнува посебно внимание на квалитетот и независноста како клучни компоненти на еден ефикасен правосуден систем¹⁵⁹.

Последниот Преглед 2015 исто така ја разгледува правната заштита во националните правосудни системи кои ја штитат судската независност (главно преку советите за судството или други слични независни органи)¹⁶⁰. Комисијата постепено го прошири делокругот на Прегледот. За Прегледот 2015¹⁶¹, Комисијата исто така се повика на дополнителни извори на информации, имено Eurostat, Светската банка, Светскиот економски форум, Европските правосудни мрежи (особено Европската мрежа на судски совети, која обезбеди одговори на прашалникот за независност во правосудството) и групата на контакт лица на националните правосудни системи.

Дополнителни податоци се собрани преку вежби за собирање податоци и теренски истражувања за функционирањето на националните судови кога тие го применуваат правото на ЕУ во областа на конкуренцијата, заштитата на потрошувачите, трговските марки на заедницата и јавната набавка.

Препознавајќи ја клучната улога која ефикасниот правосуден систем ја игра во враќање на довербата во текот на целиот деловен циклус, влијанието на националните правни системи врз економијата е истакнато од Меѓународниот монетарен фонд, Европската централна банка, Организацијата за економска соработка и развој, Светскиот економски форум и Светската банка.

EU Justice Scoreboard е од клучно значење за понатамошното усогласување на правосудниот систем на Македонија со стандардите и практиките на ЕУ, особено во однос на сите оние аспекти опфатени со алатката кои го мерат влијанието на минатите и тековните реформи во правосудството и во согласност со заеднички прифатена методологија од сите земји-членки на ЕУ и од надлежните институции на ЕУ. Тоа не е задолжителен механизам, туку има цел да помогне во идентификацијата на прашањата кои заслужуваат особено внимание.

Европска мрежа на судски совети

Европската мрежа на судски совети¹⁶² ги обединува националните институции во земјите-членки на ЕУ кои се одговорни за поддршка на правосудствата во независното спроведување на правдата. Нејзината цел е да ја подобри соработката и заемно разбирање помеѓу судските совети и членовите на правосудството на земјите-членки (или кандидати) на Европската Унија. Македонија е набљудувач во Европската мрежа на судски совети

159 На пример, изданието од 2015 година содржи нови информации за квалитетот на он-лајн постапките за малите жалби, на родовиот баланс во судството, за тоа како судовите комуницираат или за алтернативното решавање на спорови со потрошувачи.

160 Пет индикатори се користат да прикажат мерки во вакви ситуации: мерките во однос на преместување на судии без нивна согласност (Слика 51), разрешување на судии (Слика 52), распределба на влезни предмети во рамките на судот (Слика 53), повлекување и исклучување на судии (Слика 54) и закана за независноста на судија (Слика 55). За вакви ситуации, Препораката на Советот на Европа за судиите дадена во 2010 година: независност, ефикасност и одговорности ('Препораката') содржи стандарди со кои се обезбедува дека независноста на судството се почитува (извор: 2015 EU Justice Scoreboard)

161 http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice_scoreboard_2015_en.pdf

162 „Водич за Европската мрежа на совети за правосудството“

претставувана од Судскиот совет на Република Македонија. Европската мрежа на судски совети смета дека идентификацијата на минимум правосудни стандарди (и соодветни показатели) за судскиот сектор ќе го унапреди приближувањето на правосудните системи во Европа, а со тоа ќе придонесе за достигнување на европската судска култура.

Во 2012 г., Европската мрежа на судски совети нарача изработка на концизен документ во кој се прочистени принципите поставени од Европската мрежа на судски совети, и нејзините стандарди, упатства и препораки. Крајниот извештај¹⁶³ одобрен во 2013 г. обезбедува достапен преглед кој ќе им помогне на членовите на Европската мрежа на судски совети и судските совети и еквивалентните тела во земјите-членки, земјите кои се кандидати или потенцијални кандидати, во идентификацијата на добрите практики во однос на управувањето со модерен европски правосуден систем. Принципитите и препораките на прегледот се усвоени врз основа на главните извештаи на Европската мрежа на судски совети и се поделени на следните 15 теми: (1) Независност на правосудството, (2) Судски совети, (3) Судска етика, (4) Избор, назначување и унапредување, (5) Плати за судиите, (6) Судска обука, (7) Обвинители, (8) Управување со квалитет, (9) Управување со предмет и навременост, (10) Ефикасност на правосудството и управување, (11) Пристап до правосудството, (12) Финансирање на судовите, (13) Транспарентност, одговорност и односи со медиумите, (14) Доверба кај јавноста, (15) Заемна доверба.

ОН- Совет за човекови права

Формиран во 2006 година¹⁶⁴, Советот за човекови права¹⁶⁵ е меѓувладино тело во рамките на системот на Обединетите нации одговорно за зајакнување на унапредувањето и заштитата на човековите права во целиот свет и за постапување по предмети поврзани со повреда на човековите права и давање препораки за нив. Советот е составен од 47 земји-членки на Обединетите нации кои ги избира Генералното собрание на Обединетите нации.

Помеѓу главните процедури и механизми на Советот за човекови права беа механизмот на универзален периодичен преглед кој служи за проценување на ситуации поврзани со човекови права во сите земји-членки на Обединетите нации, Советодавниот одбор кој служи како „тинк-тенк“ на Советот кој обезбедува експертиза и совети за актуелни прашања поврзани со човековите права и процедура за жалби која им овозможува на поединците и организациите да го известат Советот за повредите на човековите права.

Советот за човекови права работи и со специјални процедури на ОН изготвени од страна на специјални известувачи, специјални претставници, независни експерти и работни групи кои ги следат, истражуваат, обезбедуваат совети и јавно известуваат за актуелни прашања или ситуации поврзани со човекови права во одредени земји.

Уставот на Република Македонија го прифаќа принципот на инкорпорирање на меѓународни договори, а оние кои се однесуваат на остварување на човекови права се внимателно следени од страна на Советот за човекови права на ОН.¹⁶⁶ Република Македонија даде одобрување за објавување на извештаите усвоени во однос на Република Македонија. Националниот извештај поднесен за Универзалниот периодичен преглед ги зема предвид информациите и препораките на меѓународните механизми за човекови права за време

163 http://www.ency.eu/images/stories/pdf/workinggroups/ency_report_distillation_approved.pdf

164 <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/502/66/PDF/N0550266.pdf?OpenElement>

165 Советот за човекови права ја замени поранешната Комисија за човекови права на Обединетите нации

на подготовката на документите, вклучително и консултациите меѓу министерствата, како и прелиминарни консултации со организации од граѓанскиот сектор кои работат на заштитата и подобрувањето на човековите права. Помеѓу другите аспекти на човековите права, во овие периодични прегледи Советот за човекови права обезбедува преглед на околностите во правосудството, неговата независност и автономија, и реформите на правосудниот систем во Македонија.¹⁶⁷

УСАИД- Проект за јакнење на правосудството

Во рамките на областа на управувањето и владеењето на правото, еден од проектите на УСАИД е „Јакнење на правосудството“, кој започна да го спроведува компанијата Tetra Tech DPK од ноември 2011 г., а кој се очекува да заврши во ноември 2015 г. Основните компоненти на **Проектот за јакнење на правосудството**¹⁶⁸ се насочени кон развојот на капацитетот на стручните здруженија од правосудниот сектор кои ќе играат раководна улога во напорите за реформи во правосудниот систем, развој на ефикасни системи за управување со судовите и практики кои промовираат поефикасно и одговорно постапување на институциите од правосудниот сектор и судовите, подобрување на ефикасноста и квалитетот на правосудството преку специјализирани обуки за судиите и судскиот персонал.

Главниот акцент на проектите финансирани од УСАИД во правосудството беше ставен на ефикасноста на правосудството, преку подобрување на системите за управување со предмети, инфраструктурата на судовите, како и ИКТ и капацитетите на судскиот персонал. Во однос на мерењето на ефикасноста на судовите, како и другите аспекти од процесот на реформи во правосудството, УСАИД ја поддржа подготовката од страна на АВА/СЕЕЛ на Индексот на реформи во правосудството за Македонија (JRI)¹⁶⁹ во 2002 и 2003 г. (Том II)¹⁷⁰, почетна алатка за мерење која им претходеше на клучните реформи во правосудството воведени во 2005 г. и подоцна, и пред Македонија да добие статус на земја-кандидат за членство во ЕУ во 2005 г. АВА/СЕЕЛ го започнаа овој проект имајќи предвид дека не постои единствена согласност за сите особености кои се вклучени во реформите на правосудството. Инструментот е изработен со употреба на специјално осмислена методологија која вклучуваше како субјективни така и објективни критериуми и со базирање на испитаните критериуми на некои фундаментални меѓународни норми, како оние утврдени во основните принципи на Обединетите нации за независноста на правосудството; Препораката на Советот на Европа R(94)12 „За независноста, ефикасноста и улогата на судиите“; и Европската повелба на Советот на Европа за статусот на судиите. Повикувајќи се на овие норми АВА/СЕЕЛ состави серија од 30 извештаи во кои се утврдени фактори кои го олеснуваат развојот на одговорно, ефикасно и независно правосудство. Категориите кои се вклучени се однесуваат на квалитетот, образованието и застапеноста на судиите; судската надлежност и овластувањата; финансиските и структурните мерки; одговорноста и транспарентноста; и прашањата кои влијаат врз ефикасноста на правосудството. JRI алатката изврши оценување на секој фактор, или извештај, во однос на реформите во Македонија, со една од трите оценки: *позитивна, неутрална или негативна*. Овие оценки се однесуваат само на односот помеѓу извештајот и правосудниот систем на таа земја.

166 <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/MKSession5.aspx>

167 Петти состанок на работна група на Советот за човекови права при Обединетите нации за Универзалниот периодичен преглед во Женева, 4-15 мај 2009 година Национален извештај доставен во согласност со став 15 (а) од Анексот кон Одлуката на Советот за човекови права 5/1 * Поранешна Југословенска Република Македонија, усвоен на Генералното собрание на ОН во февруари 2010 година; <http://www.refworld.org/pdfid/49d20f82d.pdf> http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session5/MK/A_HRC_WG6_5_MKD_3_E.pdf

168 <http://www.refworld.org/pdfid/49d20f82d.pdf> http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session5/MK/A_HRC_WG6_5_MKD_3_E.pdf

169 http://www.americanbar.org/content/dam/aba/directories/roli/macedonia/macedonia_jri_2002.authcheckdam.pdf

170 http://www.americanbar.org/content/dam/aba/directories/roli/macedonia/macedonia_jri_2003.authcheckdam.pdf

ОБСЕ- Мисија во Скопје- Владеење на правото

Клучните приоритети на Одделот за владеење на правото на Мисијата на ОБСЕ во Скопје се зајакнување на независноста на правосудството и обезбедување помош во процесот на правните реформи. Мисијата нуди технички забелешки во однос на правосудството, обезбедува експертиза на изготвувачите на законите за поддршка на процесот

на изготвување на законодавството и става на располагање материјал за правни ресурси. Таа ги следи судењата на значајни предмети кои може да влијаат врз безбедносната ситуација или меѓуетничките односи во земјата, и обезбедува помош при воспоставување на систем базиран на заслуга при оценување на работата на јавните обвинители.

Во моментот е во изработка анализата на унифицирањето на казнената политика. Честата измена во законите создава проблеми; затоа во план е формирање на специјална Комисија за унифицирање на казнената политика. Во последните години Мисијата работи на прашања како организиран криминал, трговија со луѓе и миграција. ОБСЕ организира обуки за најновиот Закон за кривична постапка, а е вклучена и во подготовка на толкување на Законот. Мисијата ги поддржува активностите од областа на јавните односи на јавното обвинителство, како и на Основниот суд Скопје¹⁷¹. Во однос на поформално и специфично мерење на моменталната ситуација во правосудството, ОБСЕ го даде својот придонес во овој процес уште во декември 2009 година. Мисијата објави детален извештај: *Правна анализа: независност на правосудството*¹⁷², кој ги содржи наодите од анкетата спроведена на ниво на целата земја на тема **независноста на правосудството** како што самите судии го перцепираат и доживуваат правосудството.¹⁷³

Целта на анализата беше да се придонесе кон отворена дискусија за независноста на правосудството во земјата-домаќин и предизвиците со кои таа се соочува. Анализата има цел да го постигне тоа „преку обезбедување и дискутирање на објективни, сигурни податоци за перцепцијата која судиите ја имаат за факторите кои би можеле да влијаат врз независноста на судството. Отсуството на такви податоци се чини дека е една од главните пречки за отворена дискусија за начинот на справување со пречките за постигнување на независно судство во земјата“.

За целите на извештајот, беше спроведена анонимна анкета помеѓу судиите со цел да се измерат перцепциите за нивната независност. Стручна консултантска фирма која е специјализирана за спроведување на анкети беше ангажирана за развој на методологијата на анкетата. Со учество на експерти од ОБСЕ беше составена листа со прашања во која се опфатени области кои на меѓународно ниво и според националната правна рамка за независност на правосудството се сметаат од клучно значење за независноста во правосудството: притисоците врз судиите и несоодветните влијанија врз нивната работа, постапки на избор и разрешување, надомест, улогата на Судскиот совет, работата на нивното стручно тело, финансиската независност на правосудството и друго.

Прашалникот беше доставен до сите судии во земјата, а учесниците имаа можност

171 Линк за повеќе информации за Мисијата на ОБСЕ во Скопје, Оддел за владеење на правото: <http://www.osce.org/skopje/106940>

172 Видете повеќе: <http://www.osce.org/skopje/67584>

173 Првиот дел од Анализата го истражува постоењето на несоодветно влијание, перцепирано генерално, како и од лично искуство. Во вториот дел се дискутира улогата на Судскиот совет – телото кое е одговорно за стручно усовршување на судиите и дисциплина. Во третиот дел Анализата ги истражува работните услови на судиите. Анализата, исто така, ја адресира улогата на Здружението на судии на Македонија (ЗСМ) и нивото на транспарентност на судството.

да го вратат по пошта, анонимно и запечатено. Од вкупно 650 прашалници кои беа испратени, 421 одговори беа испратени назад до ОБСЕ за статистичка анализа и оценка на прибавените податоци.

Главните нарачателите за кои беше изготвена ОБСЕ анализата се сите релевантни национални засегнати страни, вклучително судии, адвокати, обвинители, членови на судски совет, стручни тела и владини претставници.

Понатаму, составувачот сметаше дека наодите ќе бидат корисни за меѓународната заедница и другите кои се вклучени во поддршка на процесот на реформи во правосудството во земјата-домаќин. Објавувањето на овој извештај испровоцира контроверзни мислења и некои негативни реакции кои доаѓаат од владините институции.

Светската банка во реформите на правосудството

Од почетокот на деведесеттите, Светската банка има финансирано над 30 големи проекти за заем, кои се проценуваат на над 850 милиони долари, наменети конкретно за поддршка на земјите во развој во воспоставување на ефикасни и ефективни правосудни системи. Проектите на Светската банка за реформи во правосудството обично се засегнати со спроведување на подобрувања во работењето на правосудните институции, и првенствено се фокусираат на подобрување на работата на судовите како и обучување на актерите од различни правосудни сектори.

Светска банка- Проект за правна и правосудна имплементација и институционална поддршка

Проектот на Светската банка за правна и правосудна имплементација и институционална поддршка се спроведуваше во Македонија во периодот од 2006-2012 г. и беше лансиран за јакнење на капацитетите на клучните институции за спроведување на избраните реформи во согласност со македонската Стратегија за реформи во судството (2004). Целта на Проектот на Светската банка за правна и правосудна имплементација и институционална поддршка беше да придонесе за подобрување на ефикасноста и ефективноста на правосудството и бизнис климата во земјата преку: (i) зајакнување на капацитетите на министерствата и судовите за систематско спроведување на владината Стратегија за реформи во правосудството и клучните закони; и (ii) подобрување на правосудната инфраструктура. Проектот го поддржуваше спроведувањето на предложениот Закон за судскиот совет, новиот Закон за стечај и новата законска рамка за управни спорови. Проектот на Светската банка за правна и правосудна имплементација и институционална поддршка му обезбедуваше поддршка на Судскиот совет во спроведувањето на ефикасни процеси за следење и оценување на работењето на судовите наспроти високите етички стандарди и спроведувањето на транспарентни процедури за избор на судии и дисциплинирање на несоодветното однесување на судиите.

Проектот помогна и во јакнењето на собирањето на статистички и други информации за управување и функционирање на правосудниот систем, вклучувајќи и нивна анализа. Резултатите од Проектот во погоре споменатите области беше планирано да се мерат со показатели за успешноста, вклучително владина и судска статистика надолполнета со сеопфатни истражувања (на пример, истражување на деловното опкружување и

работењето на компаниите), стручна проценка (проценки од страна УСАИД на трговското право и институционалната реформа и индексот на реформите во правосудството), годишните прегледи на Европската комисија (ЕК) и други показатели. Сепак, како што е наведено во извештајот од 2013 година кој го оценува завршувањето и резултатите од имплементацијата на Проектот¹⁷⁴, процесот на следење и оценување се соочи со одредени предизвици поради тоа што во голема мера зависеше од надворешно создадени показатели, кои беа предмет на измена и беа надвор од контрола на Проектот. Имаше показател кој ја мереше употребата на напредни системи за управување со предмети и судски информации имплементирани со финансирањето на Проектот. Покрај неколкуте други алатки за мерење и истражувања на влијанието на Проектот, беше спроведена функционална анализа на судски предмети. Една од клучните цели на функционалната анализа беше да се осмисли методологија која ќе се користи во пресметката на трошоците по предмет. Поради многу доцнења од страна на Владата, функционалната анализа беше завршена дури во почетокот на 2012 г. Судскиот буџетски совет побара од судовите да изготват годишен план за работењето на судот во јуни 2012 г. Овој годишен план требаше да содржи прогноза за тековните предмети за наредната година. Врз основа на овие прогнози, Судскиот буџетски совет требаше да изврши анализа на доставените податоци и да ги користи во неговите идни буџетски пресметки.

Проектот на Светската банка за правна и правосудна имплементација и институционална поддршка работеше на проширување на аналитичкиот капацитет на правосудството истакнувајќи го фактот дека недостатокот од прецизна, периодична статистика за судовите и работењето на правосудството имаше негативен ефект врз способноста на Македонија да развие и спроведе здрави политики за реформи во правосудството. Проектот покажа дека Стручната служба на судот нема доволно капацитет за собирање и анализа на статистички податоци за работењето на судиите и судовите кој е потребен за поддршка на емпириско донесување на одлуки од страна на органите за судски надзор. Со оглед на тоа дека УСАИД го поддржа општото зајакнување на статистичкиот оддел на Министерството за правда, стручната служба побара Проектот на Светската банка за правна и правосудна имплементација и институционална поддршка да обезбеди помош за изградба на нејзиниот капацитет за собирање информации од идниот судски информациски систем, како и за новиот софтвер за буџетско и финансиско управување кој е во развој со помош на УСАИД. Според оваа поткомпонента, финансирањето на Проектот на Светската банка за правна и правосудна имплементација и институционална поддршка обезбеди техничка помош за подобрување на капацитетот на стручната служба за анализа и интеграција на емпириски податоци за работењето на судовите, бројот на предмети, застоите од стандардизирани статистички извештаи произведени од страна на Судскиот информациски систем во неговите препораки за правосудната политика. Оваа помош беше испланирана за да се совпаѓа со воведувањето на функционалниот софтвер на Судскиот информациски систем.

Стејт департмент – Извештај за човекови права за Македонија од 2014 година

Секоја година Стејт департментот на САД поднесува извештаи за сите земји кои примаат помош и сите земји-членки на Обединетите нации до Конгресот на САД. Годишните извештаи за земјите во однос на практиките за човекови права – извештаи

174 Извештај за завршување на имплементацијата и резултатите (ibrd-48230) за заем во износ од 10.0 милиони евра (еквивалент на 13.725 милиони американски долари) на Поранешна Југословенска Република Македонија за Проектот за правна и правосудна поддршка и институционална поддршка, 28 март 2013 година

за човекови права – ги опфаќаат личните, граѓанските, политичките и правата на работниците, како што е утврдено во Универзалната декларација за човекови права и други меѓународни договори. Извештајот дава оценка за нивото на почитување на човековите права од страна на владините органи и, помеѓу другото, ги анализира состојбите во правосудството како клучен фактор во заштитата на граѓанските права и слободи. Во неговиот последен извештај од 2014 година, Стејт депарментот истакна дека: *Најзначајните проблеми поврзани со човековите права потекнуваат од значителни нивоа на корупција и од владиниот неуспех целосно да го почитува владеењето на правото, вклучително континуираните напори да се ограничи слободата на медиумите, мешање во судството и селективно гонење. Политичкото мешање, неефикасноста, фаворизирањето на добро позиционирани лица, пролонгираните постапки, повредите на правото на јавно судење и корупцијата го карактеризираат правосудниот систем. Несоодветното финансирање на правосудството продолжи да ги отежнува судските операции и ефективност. Одреден број на судски службеници ја обвинија Владата за користење на нејзината буџетска надлежност да врши контрола врз судството. Понатаму, извештајот беше основа и другите домашни извештаи (на пример, извештајот на народниот правобранител), да ја критикуваат состојбата со спроведувањето на правдата и се однесува на нејзината селективност прикажана преку неколку случаи: Според извештајот на народниот правобранител, најголем број од претставките поднесени од граѓани до народниот правобранител се однесуваат на правосудниот систем. Извештајот истакна дека пристапот до правдата и понатаму е тежок. Покрај тоа, голем дел од судскиот буџет одеа за плаќање на штети поради повреда на граѓанските права на фер судење во разумен рок. Извештајот наведе дека судските одлуки во одредени случаи биле значително задоцнети поради административни недостатоци.*

Извештајот не користи специјално осмислена квантитативна методологија за оценување на реформите и состојбата, туку се потпира на други квалитативни податоци од официјални извештаи од институции, групи граѓани, тинк-тенкови и детални набљудувања на развојот на настаните во областите кои се предмет на разгледување.

The World Justice Project (WJP)

Индексот за владеење на правото на World Justice Project¹⁷⁵(WJP) обезбедува податоци за тоа како јавноста во 102 земји низ целиот свет, вклучително Македонија, го доживува владеењето на правото.

Индексот за владеење на правото на WJP прави истражувања со цел да изврши проценка како владеењето на правото се доживува во практични, секојдневни ситуации од страна на обичните луѓе низ светот. Специјално осмислена методологија¹⁷⁶ за Индексот за владеење на правото е базирана на детални консултации со академици, експерти и лидери на заедници низ целиот свет. Работењето се оценува со употреба на 44 показатели поделени во 8 категории (фактори) и 47 под-фактори, а секој од нив се оценува и рангира глобално и во споредба со страни еднакви по регион и приход: *Ограничувања на владините надлежности; Отсуство на корупција; Отворена влада; Основни права; Ред и безбедност; Спроведување на прописите; Граѓанско право и Казнено право. Неформалното право е исто така предмет на оценување како еден од елементите на владеењето на правото.*

Низа од пет прашалници врз основа на концептуалната рамка на индексот е изготвена

¹⁷⁵ <http://worldjusticeproject.org>

¹⁷⁶ <http://worldjusticeproject.org/methodology>

и доставена до експертите и јавноста. Резултатите од индексот се изградени врз основа на оценките од локалните жители (1.000 испитаници по земја) и локалните правни експерти (над 300 потенцијални локални експерти по земја), обезбедувајќи дека наодите ги одразуваат условите кои ги искусило населението, вклучително и маргинализираните сектори во општеството.

Индексот за владеење на правото од 2015 година ја рангира Македонија на 44-то место од 102 земји во светот и на 3-то место од 13 земји во регионот според 9-те димензии на владеењето на правото опишани погоре. *Факторите Ограничувања на владините надлежности, Основните права и Спроведувањето на прописите* доживејаа тренд на опаѓање од претходните години на мерење.¹⁷⁷

Национални граѓански организации: Постојат многу активни граѓански организации кои работат во областа на правосудството. Некои од нив имаат проекти и мисии кои се директно поврзани со преземените реформи во македонскиот правен систем, отука селектираната група на организации која е прикажана подолу ги илустрира нивото и опсегот на нивните обиди за мониторирање и мерење и евалуација на целокупните или одредени аспекти на овој процес на реформи. Оваа листа не е исцрпна:

Институт за европска политика (ИЕП)

Институтот за европска политика е основан како тинк-тенк организација ориентирана кон политиките на ЕУ. Нејзината мисија е по пат на висококвалитетни истражувања и предлози за европската политика, да обезбеди солидна база за дебата и решенија, насочена кон носителите на одлуки и пошироката јавност.¹⁷⁸ Што се однесува до правосудството, стратегијата на ИЕП се состои во дисперзиран пристап во работата со клучните актери во областа, вклучувајќи ги Судскиот совет, Здружението на судии, Советот на јавни обвинители, Здружението на судска администрација.

Еден од главните проекти на ИЕП е проектот **Мрежа 23**, финансиран од ИПА, кој е насочен на промоција на влијанието на граѓанските организации во процесот на пристапување кон ЕУ. Главните цели на проектот се: создавање на структурирана координација помеѓу граѓанските организации во однос на имплементацијата на областите кои ги покрива Поглавјето 23 од Acquis – Судство и Фундаментални права; зголемување на капацитетот на граѓанските организации да делуваат како набљудувачки организации во процесот на мониторинг и развој на Поглавјето 23 на национално и локално ниво преку конкретен трансфер на знаење, овозможувачки механизам за граѓанските организации да влијаат на процесот на креирање политики преку координиран пристап на мрежата; и преку подигнување на јавната свест за импликациите на Поглавјето 23 на целокупниот развој на пристапниот процес. Следствено, специфичната цел е поттикнување на посветеноста и капацитетот на мрежите/партнерствата на граѓанските организации да им дадат на граѓаните глас и влијание на клучните секторски реформи во земјата преку анализа, мониторинг и застапување како клучен фактор за обезбедување на одржливост на демократските реформи во областа на владеење на правото. Во рамки на Мрежата 23 е издадена публикацијата „Методологија за мониторинг и евалуација

177 <http://data.worldjusticeproject.org/#/groups/MKD>

178 <http://epi.org.mk/>

на јавните политики од поглавјето 23 – Правосудство и фундаментални права од законодавството на Европската Унија“, како практична алатка за насочување која ги поставува процесите и методите кои ќе се користат за посебно следење на политиките, проектите и програмите под Поголавјето 23, обезбедувајќи универзална методологија за секој даден контекст на следење и оценување.

Во јули 2015 г. Мрежата 23 ја објави анализата „Правосудството и темелните права во Република Македонија“¹⁷⁹ која ја објаснува структурата и содржината на Поголавјето 23, дава преглед на состојбите во овие области во земјата и дава препораки за надминување на утврдените проблеми. Истовремено, анализата е почеток на „извештајот во сенка“ на Поголавјето 23. Оваа анализа, исто така ги вклучува и наодите од проектите имплементирани од страна на граѓанските организации кои имаат добиено грантови во рамките на овој проект.

Анализата укажува на главните грижи во врска со правосудството, вклучувајќи го и непочитувањето на принципот на поделба на власта, нарушување на системот на спреги и кочници, селективна правда и недостаток на независност на судството како резултат на мешање на извршната власт, ограничување на слободата на изразување и медиумскиот плурализам и повреда во областа на заштита на личните податоци преку масовен надзор.

МЕРЦ 23¹⁸⁰ ги претстави резултатите од истражувањето на јавното мислење за **независноста на Судскиот совет на Република Македонија**, врз репрезентативен примерок од 700 граѓани.¹⁸¹

Македонско здружение на млади правници (МЗМП)

Македонското здружение на млади правници (МЗМП) е граѓанска организација која има цел спроведување на активности за целосна имплементација на принципот на владеење на правото и примена на придонесот на младите правници во развојот на правната професија во Македонија, преку проекти и активности.

Главниот фокус на МЗМП е во областа на азилот и миграциите, недискриминација, бесплатна правна помош и слободен пристап до информации. Во периодот од 2010 до 2013 г. беа спроведени неколку проекти од областа на бесплатна правна помош и соодветното законодавство. МЗМП го следеше спроведувањето на Законот за бесплатна правна помош врз основа на методологија која се обновува на почетокот на секоја година.

Главните методи кои се користат во текот на мониторингот се: собирање на податоци врз основа на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, мониторинг на судски процеси за кои има доделено бесплатна правна помош, стратешко застапување, директно вклучување во системот на бесплатна правна помош преку добивање на посебно овластување за обезбедување на бесплатна правна помош.¹⁸²

Во 2013, поддржано од МЗМП, беше издадена публикацијата „Анализа на механизмите

179 http://epi.org.mk/docs/Analiza_Poglavje23_en.pdf

180 www.merc.org.mk

181 <http://www.merc.org.mk/oblast/2/pravosudstvo>

182 <http://myla.org.mk/index.php/proekti/besplatna-pravna-pomos/nabluduvanje-na-primenata-na-zakonot-za-besplatna-pravna-pomos>

за спречување и заштита од дискриминација во Република Македонија¹⁸³ во која е мерен развојот во областа на недискриминацијата, со употреба на стратешко застапување¹⁸⁴ како главен метод на прибирање докази. Друга студија следеше наредната година со наслов „Дискриминација - Анализа за стратешко водење на предмети во судска постапка“¹⁸⁵ која анализираше судски постапки на одбрани случаи против дискриминација и третманот на овие случаи од страна на надлежните судови, повторно со користење на стратешко застапување во судовите како примарен метод на собирање на информации.

Коалиција „Сите за правично судење“

Активни повеќе од 12 години, Коалицијата „Сите за правично судење“ (Коалицијата) е партнерство на здруженија на граѓани од Република Македонија кои доброволно се здружија заедно да ги набљудуваат судските постапки пред надлежните судови во Република Македонија, со цел: обезбедување на загарантираните права на правично судење како што е предвидено со Уставот, законите и ратификуваните меѓународни договори; зголемување на јавната свест и зајакнување на довербата на граѓаните во институциите на судскиот систем; идентификување на потребата за и работа во насока на евентуални реформи во судските постапки; зголемување на практичното знаење на студентите по право; зајакнување на улогата и капацитетите на невладините организации.

Во 2014 година Коалицијата го имплементираше проектот „Поддршка на кривично правната реформа за промоција на владеењето на правото и стандардите за правично судење“ кој се фокусираше на следење на кривични предмети во согласност со новиот Закон за кривична постапка, оценувајќи го спроведувањето на истиот и транспарентноста на судството. Мониторингот се спроведува од национални набљудувачи кои присуствуваат на судења (во период од 6 месеци) и врз основа на податоците пополнуваат прашалници и подготвуваат тематски извештаи за конкретни области од правосудството. Врз основа на наодите, тимот подготвува квалитативна и квантитативна анализа која вклучува и препораки (во период од 2 месеци).

Уште еден интересен проект кој во моментот го спроведува полската INPRIS¹⁸⁶ во партнерство со Коалицијата именуван како „НВО-и и правосудството – watch-dog активности, интеракции, соработка и комуникација“. Целта на Проектот е да се соберат и да се споделат добрите практики во областа на соработка помеѓу невладините организации и судството, особено граѓански мониторинг на судството, со фокус на земјите од Западен Балкан. Невладините организации се сè повеќе вклучени во различни активности поврзани со судството (исто така и проекти за соработка) и многу од овие активности се различни форми на следење.¹⁸⁷

183 <http://myla.org.mk/images/pdf/amszd.pdf>

184 Стратешкото застапување се однесува на судски случаи кои се иницирани за да се постигнат правни и социјални промени или да ги појаснат обновувањата на законите. Стратешкото застапување се занимава со социјална правда и идни резултати, како и она што му/им се случува на поединецот/ите кој/и е/се вклучен/и во случајот. Стратешкото застапување може да воспостави конкретни законски точки, да доведе одредени актери и интереси да бидат прифатени како иматели на права, промени закони или политики, осигура дека законите се толкуваат и спроведуваат правилно. Понекогаш тие се „тест случаи“ за да утврдат дека одреден закон се однесува на одредена ситуација или група. Во други цели може да се вклучат и подигање на свеста, градење на политички притисок, идентификување на празнините во законот, поттикнување на јавна дискусија и градење коалиции.

185 <http://myla.org.mk/images/pdf/asvp.pdf>

186 Водачот на проектот INPRIS Полска соработува со невладини организации од Вишеградските земји: CEELI Institute (Чешка), VIS IURIS (Словачка), и партнерските организации од земјите од Западен Балкан: Albanian Helsinki Committee (Албанија), Coalition of Civil Associations “All for fair trials” (Македонија), Lawyers’ Committee for Human Rights – YUCOM (Србија)

187 Проектот може да се подели во три фази – истражување, студиска посета во Полска комбинирана со состанок на сите партнери и работилници на Западен Балкан. Можни граѓански активности вклучуваат: мониторинг на судството од страна на невладини организации (активности на судовите, комуникација со граѓаните, состаноци со судии), набљудување на судски постапки, стратешко застапување, вклучување на НВО-и во судските процеси, amicus curiae, обуки и работилници за судии организирани од експертски НВО-и, соработка на НВО-и со здруженијата на судии, НВО-и како организации за едуцирање на граѓаните за судството.

Резултатите од проектот се двострани: граѓаните го контролираат судството преку разни форми на мониторинг од страна на невладините организации и преку вклучување во судски постапки и образовни проекти, невладините организации го зајакнуваат судството, помагајќи во изградбата на професионален капацитет на судиите и поддршка на активноста на судовите.

Зенит

Зенит ја анализира примената и модификацијата на условите за пристапување на Македонија во ЕУ. Тие го анализираат степенот на хармонизација на одредени компоненти на судството (независност, непристрасност, професионалност и ефикасност) со мерките на ЕУ без понатамошно проценување на квалитетот на нивното спроведување.¹⁸⁸ Изготвен е компаративен извештај кој ја анализира примената на препораките на ЕУ во Хрватска и Црна Гора, во очекување со што Македонија ќе треба да се соочи штом почне процесот на преговори со ЕУ. Беше спроведено мерење на реформите во Црна Гора и Македонија во контекст на индикаторите на Прегледот на напредокот на правосудството на ЕУ (EU Justice Scoreboard) со цел да се утврди како би изгледало едно вакво мерење, кога Македонија ќе стане членка на ЕУ.¹⁸⁹ Исто така, Зенит подготви извештај чија цел беше анализа на системите за следење и евалуација на судските перформанси во Македонија и Црна Гора и поттикнување на нивната усогласеност со иновативни механизми на ЕУ во оваа сфера. Анализата се фокусира на споредба и означување на перформансите на судството и ефикасноста на управните судови на двете земји со оние на земјите-членки на ЕУ.¹⁹⁰

Фондација отворено општество – Македонија

Активностите на Фондацијата (ФООМ) во областа на правосудството се поврзани преку нивната правна програма за поглавјата 23 и 24 од правото на ЕУ, пред сè преку Мрежа 23.¹⁹¹ Дополнително на следењето на спроведувањето на одредени закони од јавен интерес¹⁹² и анализа на новата законска регулатива¹⁹³, особено низ призмата на нивно усогласување со законодавството и стандардите на ЕУ, ФООМ поддржува активности кои го анализираат спроведувањето на пресудите на Европскиот суд за човекови права.¹⁹⁴ ФООМ поддржува иницијативи на граѓански организации во областа на владеење на правото и правдата (недискриминација, бесплатна правна помош, стратешко застапување, итн.), кои се фокусираат на анализа на ситуацијата и перцепцијата на граѓаните за неа.

Институт за човекови права (ИЧП)

Основан од искусни судии и јавни обвинители, како и други правни експерти, работата на ИЧП во областа на судството опфаќа анализа на релевантните закони и практиката, фокусирајќи се на независноста и непристрасноста на судството¹⁹⁵ (Судскиот совет). ИЧП исто така ја следи работата на Судскиот совет, преку учество на Институтот на седниците на Советот, како и во работата на новоформирираниот Совет за верификација на фактите.¹⁹⁶

188 Аналитички извештај: Независност, непристрасност, професионалност и ефикасност на правосудството, Зенит, Декември 2014

189 Embedding Rule of law in the Enlargement Process – A case for Political Conditionality in the Accession of the Western Balkan Countries, Зенит, 2013

190 Increasing the efficiency of Macedonia's and Montenegro's Justice System: Introducing an Innovative EU Monitoring and Evaluation Mechanism in the sphere of Administrative Law, Зенит 2014

191 Види во делот за Институт за европска политика

192 <http://www.fosm.mk/CMS/Files/Documents/20131810-Analiza-mk.pdf>

193 http://www.fosm.mk/CMS/Files/Documents/Poveke_trud_za_podobar_sud_MK.pdf

194 <http://www.fosm.mk/CMS/Files/Documents/Kniga-7-Presudite-treba-da-se%20implementiraat-mk.pdf>

195 <http://www.ihr.org.mk/mk/proekti/realizirani-proekti/207-nezavisnostnasudstvovorm.html>

196 <http://www.ihr.org.mk/images/pub/finalihr.pdf>

Во однос на мерењето на реформите во судството, во изминатите години ИЧП има спроведено неколку истражувања со судии и членови на Советот, како и телефонско истражување на мислењето на граѓаните за работата на Советот.

ИЧП има спроведено неколку проекти кои се директно поврзани со судството и неговата независност во однос на меѓународно признати стандарди и практики. Преку проектот Правен дијалог¹⁹⁷ Институтот редовно ги анализира предизвиците на судството кои се одразуваат во главните наоди и проценки истакнати со соодветните извештаи за мониторинг на судските реформи.

Центар за правни истражувања и анализи (ЦПИА)

Во 2014 година Центарот за правни истражувања и анализи (ЦПИА) спроведе 2 теренски истражувања за целите на проектот Подготовка на програмата на ЕУ за поддршка на секторот за правда (2014-2020) финансиран од ЕУ. Моделот на методологија за мерење на задоволството на корисниците на на Европската комисија за ефикасност на судството¹⁹⁸ беше употребена како примарен извор на оваа активност, усвојувајќи ја алатката на националниот правен сектор и неговиот правен и социо-политички систем генерално.

*Истражувањето за задоволството на корисниците од спроведување на правдата од страна на судовите ја мереше перцепцијата на странките во предметот и нивните претставници (не истражувачот лично) во однос на следните главни индикатори (параметри): **достапност на информации и транспарентност; квалитет на капацитетите и е-правда, пристап до правда; капацитет, независност и непристрасност на судиите; правичност на постапката; квалитетот на исходот од постапката (пресудите); општа состојба и трендови во квалитетот на спроведување на правдата.***

Второто истражување за мерење на перцепциите на странките и правните професионалци за квалитетот на прекршочното право и практика го мереше мислењето на професионалците кои го применуваат законот во практика. Ова истражување имаше за цел пронаоѓање и основање на јавно мислење и мислење на професионалните групи на некои основни теми за прекршочното право, кои се особено значајни за ефективност и квалитетот на прекршочната правда и тоа – за рамнотежа помеѓу потребата за добро владеење и човековите права. Ова истражување ја мереше перцепцијата на целните групи (не лично на истражувачот) во однос на следните параметри/индикатори: материјалното прекршочно право и практика (јасност и предвидливост, пропорционалност); процесно прекршочно право и практика (пристап до правда, правичност на постапката, ефективност и ефикасност); квалитет на одлучување и спроведување.

ЦПИА исто така врши анализа на законите и ги следи судските реформи обезбедувајќи директен придонес во креирањето на политики. Во моментот, ЦПИА ги спроведува проектите за „Поддршка за воспоставување на унифицирана судска пракса во македонскиот правен систем“¹⁹⁹ и „Развивање на индикатори за мониторинг на перформансите на правосудството“.²⁰⁰ Главната цел на вториот проект е развој на релевантна и сеопфатна матрица на индикатори за следење на напредокот на судските реформи во Република Македонија врз основа на меѓународно признаени стандарди за судството и правната професија.

197 <http://www.ihr.org.mk/mk/proekti/realizirani-proekti/115-praven-dijalo-porast-na-kritickite-analizi.html>

198 http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/quality/default_en.asp

199 http://cpia.mk/web/wp-content/uploads/2015/07/Unificirana_Sudska_praksa.pdf

200 <http://cpia.mk/web/wp-content/uploads/2015/07/Indikator-za-monitoring-na-performansi.pdf>

СТРУЧНИ ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ ЗА МАКЕДОНСКИОТ КОНТЕКСТ



- **Специфики на спроведувањето на реформите во различни модели на управување со судството**
- Во креирањето на политики во правосудниот сектор, управувањето и спроведувањето на реформите се невозможни без учество и консултација со сите гранки на власт (судска, извршна и законодавна), но степенот на нивното влијание во почетната фаза и подоцна, одговорностите за успешно спроведување и слично, се разликуваат во зависност од системот на управување/раководење со судството.²⁰¹
- Особеностите на системот на управување со правосудството за кој станува збор мора да се разгледаат и во согласност со нив да се планира и управува процесот. Во споредбата на механизмите на реформите во однос на разгледуваните земји најрелевантен случај се, на пример, реформите на окружните судови кои се спојуваат, кои се спроведоа/се спроведуваат во Естонија²⁰² и Литванија²⁰³, но со различни искуства, кои може да се поврзани со различни модели на управување со правосудството, а според тоа и со различни актери и нивните улоги во процесот. Доколку правосудниот систем е целосно независен од извршниот (автономен модел), **мора да се воспостави тесна соработка со Министерството за правда** со цел да се добие политичка поддршка и да се олесни спроведувањето на реформите.

201 Во овој контекст во ЕУ можат да се издвојат три основни модели на управување со судството: Унитарен - клучна улога во управувањето ја играат извршните органи, главно Министерството за правда, координација и спроведување на реформите на оперативно ниво- Министерството за правда; Децентрализиран - управувањето е поделено помеѓу извршната власт (Министерството за правда) и судската власт, како што се судските совети, судските администрации и друго, каде координацијата на реформите ја врши Министерството за правда, а спроведувањето го врши Министерството за правда и/или правосудството; и Автономен - клучната улога ја игра правосудството (судска самоуправа, т.е. Судскиот совет, судската администрација и друго), координацијата и спроведувањето на реформите на оперативно ниво ги врши правосудството.

202 Во Естонија, на пример, овие реформи беа спроведени успешно и во релативно краток рок, и го претставуваат децентрализиран модел на управување со судството, каде оваа функција е поделена помеѓу извршната и судската власт. Овде иницијативата може да ја дадат и двата играчи, но целокупната координација е повеќе во рацете на извршната власт и оперативните нивоа на судската власт. Исто како и унитарниот модел овде предноста на сообразувањето со општата државна политика во областа на јавната безбедност и правдата е исто така обезбедена, а обезбеден е и непречен процес на координација и имплементација (политичка поддршка; ефикасно донесување на одлуки). Истовремено потребите и искуството на системот за кој треба да се спроведат реформи се оценети и презентирани на главната заинтересирана страна. Овие фактори може да се сметаат за најважни олеснувачи на реформите.

203 Во Литванија, која го претставува автоносниот модел, каде управувањето на правосудниот систем е целосно во рацете на судските органи, спроведувањето на реформите во окружните судови се соочи со некои пречки, поради недостатокот на политичка поддршка. Мора да се признае дека со цел да се започнат и целосно да се спроведат реформите од страна на самиот систем правосудството мора да биде едногласно и да има силна волја да спроведе измени и развој (што не е толку својствено имајќи предвид дека судската власт и правосудниот систем се сметаат како едни од најконзервативните), со добро воспоставено самоуправање (јасна хиерархија) и подготвеност за тесна соработка со извршните и законодавните гранки од власта. Овие лекции беа научени, а потоа беше потврдена потребата од силно партнерство помеѓу судските органи и изготвувачите на политики, имено Министерството за правда и беше формирано ова партнерство и беше започнато спроведувањето на реформите.

- **Да не се потценува Обединетото Кралство како корисен модел за оценување на реформите во правосудството во Македонија**
 - Постои тенденција во европските судски надлежности во граѓанското право да се исклучи Обединетото Кралство како нетипичен систем поради неговата традиција во обичајното право и неговиот на изглед помалку познат правен систем. Правосудството на Обединетото Кралство можеби изгледа непознато, но тоа ги има истите функции како и македонските судови и, на секојдневна основа, неговата работа би им изгледала доста позната на македонските адвокати и судии. Она што е особено впечатливо за реформите во правосудството во Обединетото Кралство во изминатата декада е степенот до кој тие се фокусираат на апстрактни прашања за независноста на правосудството како основен принцип; истиот тип прашања ќе ги мачат и земјите-кандидати за членство во ЕУ бидејќи тие сакаат да покажат дека ги исполнуваат основните критериуми кои се однесуваат на владеењето на правото. Другите поголеми реформи - во правната помош- исто така ќе изгледаат познато во секоја земја која налага програми за штедење, и се исто така интересни бидејќи најголемиот предизвик во реформите потекнува од принципите за основните права кои се чести во Европа.

- **Фокусирање на оценувањето на реформите кое има намена тесно поврзана со состојбата во правосудството.**
 - Оценувањето на реформите во правната помош е многу тешко бидејќи помеѓу многуте вклучени заинтересирани страни има не само различни погледи, туку и сомневања во однос на вистинските мотиви: британското граѓанско општество, на пример, (честопати во хумористичен контекст) ги претставува оние кои стојат зад промените како негативни фигури со скриена идеолошка агенда; оние кои ги сакаат измените може да ги обвинуваат нивните противници дека се адвокати кои гледаат само за себе и ги интересира само делот на нивниот приход. Во овој контекст, тешко е да се замисли развој на критериуми за оценување на успехот на реформите. За ваквите реформи можеби е потребно оценување, но секое оценување несомнено би било необјективно (во повеќе значења на зборот). Наместо тоа, фокусот треба да биде на оценување на реформите за кои сите сметаат дека се осмислени и навистина наменети за постигнување на одредени цели во врска со основните права и демократски вредности; за тие реформи можно е да се стигне до подефинитивна проценка врз основа на критериумите за кои сите може да се согласат и веродостојни оценувања.

- **Доделување на одговорност за мерење на напредокот на реформите во правосудството на орган кој се смета за независен (доколку е можно) од процесот на реформи и обезбедува државна поддршка на невладините актери (особено реномирани академици) за спроведување на оценувањата.**
 - Успехот на оценувањето од страна на францускиот Сенат - со оглед на тоа дека тој беше прогласен и сметан за реномиран, дури и од оние кои го критикуваа - се чини дека потекнува најмногу од фактот дека Сенатот се сметаше за орган кој е надвор од процесот на реформи во правосудството. Невозможно е ова да се примени површно во еднодомниот македонски парламент (дури

ни секој горен дом не се смета за самостоен како францускиот Сенат), но овде лекцијата се чини е да се најде орган кој се смета дека е надвор од процесот на реформите во правосудството за да го стави својот жиг на секое оценување на реформите. Земајќи пристап базиран на човековите права, најверојатно тоа нема да биде Судскиот совет (кој ја има главната улога на носител на должност во овој случај) или Министерството за правда (кое е носител на должност во однос на персоналот кој е носител на права во правосудниот систем). Таквиот орган може да биде државната институција за ревизија, но би било неопходно да се најде начин да се обезбеди дека главниот фокус на институцијата не се финансиски заштеди (како што се чини дека е случајот со Франција).

- Впечатлив е фактот дека судиите во Обединетото Кралство беа толку приврзани на стариот начин на работење што не се очекуваше и самите да ги признаат придобивките од реформите поврзани со Актот за уставни реформи. Оценувањата од страна на Уставната комисија беа корисни но секогаш беа напредни, застапувајќи нови измени и ново законодавство. Најсеопфатното и најубедливо оценување беше она кое го спроведоа академиците со државно финансирање со кое управуваше независен јавен орган. Нивната работа е модел во однос на методологијата (преглед на литературата, интервјуа и фокус групи, сите водени врз основа на јасно и сигурно разбирање на принципите). Всушност, можеби вреди да се стапи во контакт со академиците кои го спроведоа ова истражување, за да се види како тие би можеле да помогнат со слична задача во Македонија.

➤ **Употреба на пристап заснован на човекови права²⁰⁴ како рамка за развој на показатели.**

- Земјите (Франција, Унгарија) немаат ригорозна рамка за мерење на реформите во правосудството. Се чини дека се појавила идеја за компромис помеѓу ефикасноста од една страна и правдата како вредност од друга страна, без можност за холистичко изразување на таквиот баланс. Рамката базирана на човекови права би ги опфатила сите овие фактори и би нашла начин за нивно компатибилно изразување. Прво и основно е потребно да се идентификуваат носителите на права и носителите на должности. На најосновно ниво, носителите на права се страните во судската постапка и корисниците на судовите, во контекст на реформите во судството, носителите на должности се самите судови и поединците кои работат во нив (особено судиите и обвинителите). Во ниту една од земјите концептот „судот како носител на обврски“ не е многу силен во мерењето на реформите во правосудството, а многу ретко правото на фер судење се користи како стандард за мерење на реформите во правосудството. Анализата на носителот на права и носителот на должности се разбира можеби треба да биде поспецифична; на пример, судиите и другите судски службеници се исто така носители на права наспроти извршните власти, чија должност е да се осигураат дека реформите во правосудството не ги оптоварува непотребно вработените во системот (случајот Бака е екстремна верзија на ова). Даночниот обврзник се разбира дека е и носител на права, но во многу понејасна смисла, во споредба со страните во судската постапка. Ефикасноста на правосудството (брзината и резултатите) треба првично да се гледа низ призмата на правото на фер

204 Пристапот опишан овде е врз основа на принципи кои се подетално развиени од страна на ОН. Видете <http://hrbaportal.org/>.

судење во разумен рок и да се разгледува во однос на други фактори кои го сочинуваат правото на фер судење. Треба да се даде значење на ставовите на носителите на должност до степен до кој тоа ја изразува нивната способност и намера да ги почитуваат правата на носителите на права. Треба да се даде значење на ставовите на носителите на права до степен до кој таквите ставови се значајни за правата кои ги имаат. Секако дека има врска помеѓу пристапот носител на право/носител на должност, и односот клиент-услуги (кој е главен имплицитен начин кој се користи во Франција за оценување на реформите во правосудството), но треба да се прави разлика помеѓу нив.

- Наведените цели на реформите не треба да бидат единствената мерка. За време на реформите во правосудството властите честопати се двоумат во однос на примена на општи показатели базирани на пристапот на човековите права, иако примената на тој стандард е пропишан со Уставот. На пример, правото на фер судење ретко се користи како основа за мерење на успехот на реформите во судството и покрај фактот вклучен во секоја меѓународна спогодба за човекови права прифатена од земјата која ги спроведува реформите во судството. Спроведувањето на тој принцип за време на периодот на реформите и неговата употреба како мерка за успехот потврдува дали реформите во судството им ставаат несоодветен товар на судиите, вработените во судовите или другите учесници во правосудниот процес и како тоа да се исправи.

➤ **Планирање, спроведување и следење на реформите во судството**

- Целта и делокругот на реформите мора да се идентификуваат уште во првата фаза од иницијативата.
- Клучот за успехот на реформите е соодветна идентификација на резултатите кои треба да се постигнат. Понатаму, резултатите мора да се поделат и насочат кон придобивките на системот и јавните придобивки. Очигледно е дека тие се преклопуваат на многу начини и не се конкуренти и противници едни на други, но имаат и некои различни аспекти кои мора да се разгледаат.
- Повлекувајќи ги овие два вектори/насоки треба да се истакне дека интересот на јавноста е да гледа поефикасен и ефективен систем (скратено времетраење на постапката, полесен пристап до судот, и друго, додека финансиските средства и ЧР се намалени или се барем на исто ниво), потранспарентен систем (подобра комуникација, поголема транспарентност, без корупција). Потребата на правосудството е поеднакво, да го распредели обемот на работа, да има доволно време да го проучи материјалот за предметот, соодветно да го подготви предметот за рочиштето, да има можност за работи не само за квантитет и време, туку и за квалитет, да ја зголеми довербата на јавноста, да има доволно ресурси (персонал, можност за обуки) кои му се потребни.
- Прецизното утврдување на проблемите и предизвиците на моменталната ситуација е суштински дел од планирањето. Од овој аспект истражувањето/анализата/ физибилити студиите/ концептите како олеснувачи за основаноста и оправданоста се многу важни.
- Спроведувањето на секоја иницијатива, особено опширна, секогаш се соочува со проблемот со средствата. проблемот е уште поистакнат во ситуацијата кога

јавниот сектор се соочува со финансиски рестрикции. Тогаш се поставува прашањето: како со помалку средства да се постигнат поголеми резултати? Одговорот е да се користат сите извори на финансирање и можности заедно со ефикасно управување, кое се состои од неколку строго дефинирани и меѓусебно поврзани фази: Анализа (на пример, во случајот на судската власт - обемот на работата, должината на постапката, финансиските, човечките ресурси, и друго) Планирање (кои резултати треба да се постигнат, како треба да се распределат ресурсите, кои показатели за оценување треба да се утврдат) Спроведување (спроведените активности) Следење (пресметување на показателите и оценување дали резултатите се постигнати). Литванското искуство покажува дека многу ефикасен начин за финансирање на нови иницијативи, кои се добро подготвени, корисни и вредни, е собирањето и комбинирањето на различни финансиски извори: државен буџет, средства од ЕУ, други грантови (Норвешка, Швајцарија).

- По фазата на спроведување, следењето и мерењето на резултатите е клучно за воспоставување докази за ефикасно спроведување без шпекулации. Недостатокот од прецизно следење го отежнува процесот на дискусии за целесообразноста на иницијативите.
- **При утврдување на мерки за постигнување на цели и показатели за мерење, акцентот треба да се стави на јасно дефинирани, достижни и мерливи показатели, без разлика на нивниот карактер: квалитативни или квантитативни.**
- Оваа анализа на извештајот покажува парадокс: најубедливото разгледувано оценување (на пример, извештајот на францускиот Сенат за реформите во правосудната мапа) најмногу се потпираше на квалитативни показатели за задоволството, а уште почесто, оние вклучени во оценувањето (на пример, Европската комисија и претседателот на Националната служба за правосудство во Унгарија, Министерството за правда во Франција) се фиксираат на нумерички податоци. Прецизниот систем за мерење на напредокот на реформите во судството треба да ги опфати и двата показатели и да најде софистициран начин за нивна споредба. На пример, зголемувањето на резултатите во судството и брзината на предметите (главно квантитативно) самото по себе не е добар показател за успехот на реформите, ниту пак е нивото на задоволство на страните во судската постапка (главно квалитативно- иако мерливо); и двата показатели мора да се разгледуваат паралелно.
- Сепак, треба јасно да се наведе дека резултатите не секогаш можат да се измерат квантитативно. Некои реформи, особено оние кои се насочени кон подобрување на управувањето со судството и услугата за клиентите, се фокусираат на квалитативни резултати. Но и таквите резултати треба да се измерат од некои однапред утврдени показатели.
- **Развој на показатели врз основа на конкретни, утврдени цели на реформите и врз основа на општи критериуми кои привлекуваат широка поддршка.**
- Управувачките пристапи секако дека имаат свое место во оценувањето на реформите во судството (и во модерните европски општества тие неизбежно ќе играат улога), но треба да се ограничат на утврдување дали одредена реформа може да ги задоволи сопствените поставени цели. Ова беше добро направено во Франција, каде што Владата беше релативно јасна за она што

се обидува да го постигне. Истото беше неуспешно направено во Унгарија, главно поради сомневањето дека постојат поаздински намери зад реформите во судството. Сепак, утврдените цели на реформите не треба да бидат единствената мерка. Треба да има и некои општи показатели врз основа на пристапот базиран на човековите права кој се применува без оглед на утврдената намера на реформите. Ниту една од земјите кои се разгледуваат овде нема развиено такви показатели. Тие треба да произлезат од анализата на уставните принципи кои владеат со одреден систем и специфично толкување на тие принципи. Тие можат да вклучуваат прашања како достапност (финансиска и физичка), непристрасност и транспарентност, но тие треба да се претворат во конкретни, мерливи показатели. За жал, Франција и Унгарија не даваат примери како да се стори тоа. Тие ги откриваат последиците кога такви мерки не постојат.

➤ **При планирање на опширни реформи треба да се разгледа можноста за пилот-измени.**

- Пилот-измените исто така можат да се користат многу успешно во осмислувањето на значителни и опширни реформи (како што беше заклучено во однос на воведувањето на систем за управување со квалитет во литванските судови). Пилотот игра улога на тест за мерење на резултатите и оценка на ефективноста на иницијативата. Тој помага и во разумно време да се идентификуваат практичните предизвици на процесот на спроведување и слабостите, а со тоа и заштедата на средства. Многу е поскапо да се исправаат проблемите и да се прават измени од големи размери отколку тоа да се испроба на пилот, а потоа да се примени испитаниот модел во поголеми размери. Како и да е, мора да се земе предвид факторот дека ваков процес трае подолго време.

➤ **Комбинација на различни финансиски извори помага во спроведувањето на поопширни реформи.**

- На пример, донаторска заедница може да се користи за спроведување на пилот, а по успешното спроведување, со кое се докажува позитивно влијание врз системот, може да се поднесат добро основани и цврсто поткрепени барања за распределба на државниот буџет.

➤ **Учество на сите заинтересирани страни и брзо информирање како фактори за успех.**

- Придонесот на внатрешните и надворешните експерти во подготовката на значајни иницијативи е неопходен. Работните групи, составени од експерти, претставници на засегнатите страни, спротивните страни, се една од најефикасните форми за подготовка на иницијативата (истражување, анализа, предлози), која служи не само за целите на собирање на сите најдобри практики и идеи, туку и за вклучување на сите заинтересирани страни и обезбедување простор за размена на ставови, дискусии и соопштување/ширење на иницијативата.
- Учеството на сите заинтересирани страни и партнери од самиот почеток е од клучно значење. Мора да се формира силно партнерство помеѓу судските органи, институциите кои ги изготвуваат политиките, другите играчи на

правосудниот систем. Како што веќе беше заклучено за оваа цел формата на работните групи или другите методи (дискусии на тркалезна маса, состаноци со различни целни групи) можат успешно да се користат.

- Некои реформи во судството изготвени од страна на Министерството за правда не го земаат предвид мислењето на сите битни засегнати страни, имено судиите.²⁰⁵ Значењето на увидот кој судиите го имаат во функционирањето на правосудниот систем се покажа како суштинско бидејќи некои од предвидените измени се покажаа како непрактични и дури неуставни (Словенија).
- Како што е опишано погоре, успехот на годишниот извештај за правосудството од претседателот на Врховниот суд во Хрватска е оценет од страна на пратениците кои се во најголем дел професионални политичари, а не правници, така што тешко може да препознаат вистински успех на спроведените мерки за реформи во судството и да дадат корисни предлози за во иднина. Тие едноставно не се орган способен за извршување на толку сериозна задача и затоа таа должност треба да се додели на постручни органи или група на независни експерти. Од правен аспект, Адвокатската комора и Нотарската комора на Хрватска се повикани да го изразат своето мислење за предложените нацрти за нови или изменети закони. Сепак, нивните предлози многу ретко се прифаќаат иако тие се оние кои подоцна ги применуваат тие закони во практика и јасно ги препознаваат нивните практични потреби. Со нивно детално вклучување во тој процес, органите нема толку често да бидат приморани да менуваат закони со што се креира атмосфера на правна несигурност.

➤ **Комуникацискиот план мора да се изготви истовремено со првите чекори во подготовката на секоја иницијатива за реформите.**

- Комуникацијата треба да се заснова на разбирањето на јавните интереси и потребите и очекувањата на системот. Препознавањето на овие интереси би помогнале во соодветна комуникација ориентирана кон целната група и создавање на кооперативни односи помеѓу сите засегнати страни како справување со внатрешниот и надворешниот отпор кон измените.
- Итната комуникација со добро дефинираните целни групи игра важна улога во успехот на секоја значајна иницијатива.

➤ **Приемот во ЕУ треба да се препознае и искористи како еден од олеснувачките фактори во реформите на правосудниот сектор, доколку тоа ја зајакнува аспирацијата на земјата да стане земја-членка.**

- Комбинацијата на придонесот на внатрешните и надворешните експерти

креира дополнителна вредност за иницијативата, бидејќи помага во создавање на споредбен пристап со искуства, примери на најдобри практики во други земји. Литванското искуство, на пример, исто така докажа (особено

²⁰⁵ Видете го соопштението за јавност на Здружението на судии на Словенија, достапно на http://www.sodniskodrustvo.si/SODNISKO_DRUSTVO_sporocila_zajavnost.htm&showNews=NEWSTEHNRL752013145629&cPage=1.

во однос на креирањето на посебна управна надлежност), дека приемот на Литванија во ЕУ, кога земјата се заложи да ги исполни условите и препораките во однос на зајакнување на правосудниот систем врз основа на најдобрите европски практики, беше многу ефикасен поттик за промовирање на значајни измени.

➤ **Избегнување на хиперпродукција на закони за време на процесот на реформи во судството.**

- Со цел да се избегне застој во предметите и да се постигне разумно времетраење на тековните предмети, органите честопати ги менуваат одредбите во процесното право што води до процедурална несигурност. Тоа предизвикува и дилема во однос на практичното спроведување на новоусвоените закони и го зголемува бројот на тековните судења наместо да го намалува нивниот број. Нејасните измени во постапките се збунувачки за судиите кои едвај разбираат кој закон е применлив во одредена ситуација и обично го зголемуваат бројот на поднесени жалби што остава впечаток за професионалната неспособност на судиите. Ваквата практика со контраефект треба да се избегнува за време на реформите во судството, бидејќи ги нарушува очекуваните резултати. Пречестите и пребрзи измени во законодавството, без да се остави одредено време таквите измени да покажат резултати се во спротивност со правната стабилност и предвидливост кои се основни за владеештето на правото. Некои словенечки закони исто така се менуваат пречесто (т.е. Законот за кривична постапка за прв пат беше донесен во 1994 г., а оттогаш претрпе тринаесет измени, додека Законот за судска служба, донесен истата година претрпе дванаесет измени!). Едно од истражувањата покажа дека 67% од законите се усвојуваат во забрзана постапка. Квалитетот на работата на судството зависи и од стабилноста на законодавната рамка.

➤ **Постојана едукација и специјализација на судиите.**

- Бидејќи живееме во динамичен свет кој налага спроведување на широк спектар на законски одредби кај различен тип правни работи кои понекогаш е тешко да се следат, судиите треба да се специјализираат за водење на одреден вид предмети. Ваквата практика ќе го подобри квалитетот и ефикасноста на парниците како пред судот од прв така и пред судот од втор степен. Доколку не се постигне тоа, судиите ќе се соочат со проблеми во спроведувањето на европските закони и земјата ќе биде приморана да плати штета за загубени предмети пред Европскиот суд. Затоа националните судии треба да подлежат на постојана едукација и специјализација за да научат како директно да ги применуваат европските законски стандарди. Сепак, таа цел може да се постигне само ако органите кои се одговорни за реформите во судството обезбедуваат доволно средства со кои на судиите ќе им се стави на располагање значаен дел од европската судска пракса.

СТРУЧЕН ТИМ:

Г. Адам Вајс – правен експерт од Обединетото Кралство (случајот со Франција, Унгарија и Обединетото Кралство)

Г-ѓа Реда Молиен – директор на Националната судска управа во Литванија (случајот со Естонија и Литванија)

Г. Тони Вукичевиќ – правник од Хрватска (случајот со Хрватска и Словенија)

Уреднички и истражувачки тим од Центарот за правни истражувања и анализи: Лидија Стојкова Зафировска, Жарко Хаџи-Зафиров, Никола Јовановски и Бојана Јовановска



ЦЕНТАР ЗА ПРАВНИ
ИСТРАЖУВАЊА И АНАЛИЗИ. ■
CENTER FOR LEGAL RESEARCH AND ANALYSIS

📍 Наум Наумовски Борче 29/5 | 1000 Скопје | Македонија
✉ e-mail: contact@cpia.mk

🌐 www.cpia.mk