



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



Kingdom of the Netherlands

ОВОЈ ПРОЕКТ Е ФИНАНСИРАН ОД КРАЛСТВОТО НА ХОЛАНДИЈА

ПРОВЕРКА НА СУДИИ ВО МЛАДИТЕ ДЕМОКРАТИИ

КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА НА МЕХАНИЗМИ ЗА ПРОВЕРКА НА СУДИИ ВО
АЛБАНИЈА, БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА, СРБИЈА И МАКЕДОНИЈА



ПРОВЕРКА НА СУДИИ ВО МЛАДИТЕ ДЕМОКРАТИИ

КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА НА МЕХАНИЗМИ ЗА ПРОВЕРКА НА СУДИИ ВО
АЛБАНИЈА, БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА, СРБИЈА И МАКЕДОНИЈА

ПРОВЕРКА НА СУДИИ ВО МЛАДИТЕ ДЕМОКРАТИИ

КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА НА МЕХАНИЗМИ ЗА ПРОВЕРКА НА СУДИИ ВО АЛБАНИЈА, БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА, СРБИЈА И МАКЕДОНИЈА

Издава:

Центар за правни истражувања и анализи - Скопје

За издавачот:

Лидија Стојкова Зафировска, претседател на ЦПИА

Автори:

Лидија Стојкова-Зафировска,
Жарко Хаџи-Зафиров,
Мартин Сопронов

Ликовно графичко обликување и печат:

Релатив

Мај 2018, Скопје

Проектот „Компаративна студија за искуства поврзани со процесот на избор и оценување во судството во младите демократии“ е поддржан од Кралството Холандија. Наведените мислења во овој документ се мислења на авторите и не ги одразуваат секогаш мислењата на донаторот.

СОДРЖИНА

I. РЕЗИМЕ.....	5
II. ВОВЕД.....	6
III. КОМПАРАТИВНИ ИСКУСТВА.....	8
-АЛБАНИЈА.....	8
-БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА.....	18
-СРБИЈА.....	25
IV. СИСТЕМ НА РАЗРЕШУВАЊЕ И ДИСЦИПЛИНСКО САНКЦИОНИРАЊЕ НА СУДИИТЕ ВО МАКЕДОНИЈА.....	38
V. ЗАВРШНИ СОГЛЕДУВАЊА.....	55

I. РЕЗИМЕ

Оваа анализа има за цел да даде увид во праксата на земјите од регионот, кои во процесот на реформи во судството презеле конкретни чекори за темелна и сеопфатна ревизија на состојбите во областа, имплементирајќи механизми на ревизија за прочистување на системот од корупција и партизираност, како и механизми за реизбор и преименување на судии, при изградба на нов систем на регрутација во судството, кое е резултат на преземените реформи од структурна или законска природа. Заедничко за сите овие земји е што имаат зацртани заложби час покоро да влезат во Европската Унија, а истовремено се исправени пред многубројни предизвици поврзани со квалитетот на системот на администрирање на правдата, кои треба да гарантираат независност на судството, механизми за негова заштита од недозволен влијанија, и да уживаат висок степен на доверба кај јавноста.

Оттука, компаративниот пристап не преферира еден пристап во однос на друг, туку ги дава во преден план главните точки на успешност или неуспешност од искуствата на земјите од регионот, кои се судруваат со исти или слични предизвици при реформирање на правосудниот систем. Фокусот на успешност или проблеми при спроведување на механизмите за т.н. **ветинг во судството** е во најголем дел прикажан низ призмата на утврдените стандарди и принципи во ЕУ и меѓународниот правен поредок, кои се општо прифатени и кои претставуваат своевидна мапа-водилка за навигаирање на младите демократии кон нивниот пат на интегрирање кон ЕУ и НАТО.

Република Македонија се наоѓа на една важна раскрсница од својот развој, кога треба да се справи со многу значајни прашања од реформирање на судството, кое во голем дел не ужива доверба, и кое се смета за генератор и главен учесник на дегенеративните процеси кои во континуитет го следат македонското општество. Паралелно, постои силна декларативна заложба за забрзување на процесот на приближување кон Европската Унија, но потребно е да се демонстрира јасна решителност за суштински реформи во судскиот систем, проследени со чекори и зафати кои ќе значат своевидна ревизија во судството, преку јасни, транспарентни, прецизни и правични критериуми, со цел катарзично преминување кон еден поправичен, поефикасен и постабилен модерен правосуден систем.

За да се исполнат овие реформи, потребно е претставниците на власта и правосудството во целина да обезбедат консензус за опсегот и длабочината, како и времетраењето на овие мерки на прочистување на системот, и притоа да изградат одржливи и применливи критериуми за вршење на судиската функцијата кои ќе се носат со светските трендови и со барањата и очекувањата на домашната јавност.

Затоа, оваа студија има за цел да помогне при дебатата и предизвикот пред кој е исправено целото правосудство во овој момент, за тоа кој модел на ветинг (проверка на судии) во судството би можел да се дизајнира во Република Македонија, врз основа на искуствата на земјите кои веќе презеле похрабри и поодлучни чекори во поновата историја, за справување со недозволените однесувања на поединци во судството кои ја злоупотребиле својата функција, или не се подобни за вршење на истата, а кое поради уставно загарантираниот траен мандат се уште претставуваат закана за правосудниот систем на Република Македонија.

II. ВОВЕД

Процесот на проверка за вршење на функцијата, познат како ветинг, нема воедначена дефиниција во теоријата, која би се зела како основа за разграничување помеѓу ревизија, реевалуација, преименување или реизбор. Во принцип, ветингот генерално се поврзува со институционална реформа и мерка на преодна (транзициска) правда. Често, недостатокот од прецизна дефиниција поради недоволно внимание и напори околу овој термин, придонесува кон немање јасна линија помеѓу ветингот, и масовните отпуштања или политички реваншизам¹.

Во праксата, постојат разграничувања помеѓу **ревизија** (проверка) или реевалуација, и генерален **реизбор** (реименување) на судиите. Овие се два различни пристапи кои имаат иста крајна цел, имено, справување со корумпирани и неподобни судии. Ветингот, како проверка, е врзан со првиот пристап поради тоа што како мерка се врзува со индивидуалната одговорност на оние кои се инволвирани во претходни злоупотреби (на човекови права). Оттука, проценката на индивидуалната одговорност, интегритетот на поединецот, преку механизмот на ветинг (проверка) е да утврди дали претходното однесување и делување на поединецот претставува опасност и е основа за негово исклучување од јавната институција (функцијата).

Сепак, при овие проверки мора да се земат предвид различните контексти, како историски, така и политички, со цел да се преземе најсоодветна стратегија на проверка, која би била прифатлива и применлива во дадениот случај. Мерките во транзициската правда може да се однесуваат на справување (гонење) на какви било поранешни злоупотреби, како што се воени кривични дела, откривање на поранешни сторени кривични дела, репарација на жртвите од тие злоупотреби, и реформирање на институциите кои биле вмешани во злоупотребата². Но иако ова се однесува на минати случаи, досегот е поширок, и дава можности за проверка на капацитетот и интегритетот и на новите кандидати кои претендираат да вршат јавна функција. Поради ова, ветингот се однесува на процес на проценка на интегритетот со цел да се утврди подобноста и соодветноста за вршење јавна служба.

Од друга страна, **реименувањето (реизборот)** има спротивен пристап од проверката (ревизијата). Најпрвин се укинува институцијата, се распуштаат сите судии, а потоа одново се воспоставува нова, при **што се отвара генерален конкурс (оглас) за сите позиции** со цел да се изберат најсоодветните кандидати за вршење на функцијата. Во овој процес, сите оние кои претходно биле вработени, треба да се пријават повторно на оглас доколку сакаат и понатаму да работат на таа функција, а истовремено се овозможува и нови кандидати да се земат предвид за позициите.

И додека кај проверката (реевалуацијата) целта е да се отстранат од позициите оние носители на јавни овластувања за кои се утврдило дека се несоодветни и на кои им недостасува интегритет и капацитет за вршење на функцијата, целта кај процесот на реизборот (реименување) е да се изберат најсоодветните кандидати за вршење на таа функција.

1 Maja Kovac, "Vetting as an element of Institutional reform and transitional justice", Zbornik IKSI, 1-2/2007 Институт за криминолошко и социолошко истражување, Белград, 2007

2 Според дефиницијата на Генералниот секретар на ОН, ветингот во пост-конфликтни ситуации вообичаено претпоставува: "... формален процес на идентификување и отстранување на индивидуите одговорни за злоупотребите, особено од полицијата, затворските институции, војската и судството...". (Извор: The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-conflict Societies: Report of the Secretary-General. UN Security Council S/2004/616, 23 August 2004)

Во рамките на ова истражување, во врска со моделите на ветинг во регионот и пошироко, земени се токму примери токму од оние транзициски демократии (како што се примерот со Албанија, Босна и Херцеговина и Србија), кои дизајнирале и спровеле како ревизија (реевалуација, проверка), така и генерален реизбор (реименување) на судии, при спроведувањето на сеопфатни реформи во судството. Оттука нивните искуства, може да ни помогнат во примената на модел во Република Македонија, кој би бил најсоодветен за нејзините потреби и цели, при што би се зеле предвид грешките, предностите и предизвиците со кои се соочиле во овој процес земјите кои се предмет на оваа анализа.

III. КОМПАРАТИВНО ИСКУСТВА

АЛБАНИЈА

Историјат

Во јули 2016 година, Парламентот на Република Албанија едногласно ги усвои реформите во правосудството кои ги побара ЕУ и кои беа скроени да го исчистат правосудниот систем од корупција и политички влијанија. Реформите во правосудството и понатаму се од суштинско значење за процесот за влез на Албанија во ЕУ и може да повлечат и други неопходни реформи.³ Албанија ја усвои меѓусекторската Стратегија за правда за 2017-2020 година и пропратниот Акциски план во ноември 2016 година. Паралелно со други клучни приоритети, правосудството во Албанија денес поминува низ една сеопфатна реформа со која се реализира еден преоден и привремен процес на реевалуација односно проверка (vetting⁴) на судиите и јавните обвинители. Процесот на проверка во Албанија произлезе од потребата за искоренување на корупцијата и враќањето на довербата на албанскиот народ во правосудниот систем. Овој процес започна во јули 2016 година, со 17 амандмани кон Уставот, кои имаа за цел да обезбедат стручност во целокупниот сектор, да ги унапредат вредностите на независноста и непристрасноста, како и да ја зголемат довербата на јавноста во правосудството.

Законот за реевалуација

Согласно член 81, 83, став 1 и 179/б став 10 од Уставот, на предлог на група пратеници во Собранието, Парламентот на Албанија, на 30 август 2016 година, го усвои новиот *Закон за преодна реевалуација на судиите и јавните обвинители во Република Албанија (познат како „Закон за реевалуација“)*.⁵ За Законот за реевалуација⁶ гласаа сите 140 пратеници, по долги преговори помеѓу тројцата главни политички лидери, кои беа одблиску следени и поддржани од меѓународната заедница. Целта на Законот беше да се провери **стручната подготвеност** на судиите и обвинителите во Албанија, нивниот **морален интегритет**, како и нивото на **независност** од организиран криминал, корупција и политичко влијание.

Согласно член 1 од овој Закон, истиот има за цел „утврдување конкретни правила за преодната реевалуација на сите што подлежат на истата, со цел гарантирање на соодветното функционирање на владеењето на правото и вистинската независност на правосудниот систем, како и враќање на јавната доверба во институциите на овој систем...“, додека согласно член 2, делокругот на овој Закон е: да обезбеди организирање на процесот на реевалуација, особено за сите судии и обвинители⁷ (став 1); понатаму методологијата, постапката и стандардите на процесот на реевалуација (став 2); организирањето и функционирањето на институциите за реевалуација (став 3) и улогата на Меѓународната операција за мониторинг (МОМ), на останатите државни органи и на јавноста во процесот на реевалуација (став 4):

³ Како што заклучи Советот за стабилизација и асоцијација помеѓу Албанија и Европската Унија на деветтата седница одржана на 15 ноември 2017 год.

⁴ Поимот „vetting“ доаѓа од англискиот јазик и значи внимателно проверување или испитување на појава, предмет или лице за да се утврди неговата прифатливост или подобност.

⁵ Закон бр. 84/2016 ([http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2016\)062-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2016)062-e))

⁶ Закон за преодната реевалуација на судии и обвинители во Република Албанија бр. 84/2016, од 30.8.2016.

⁷ Согласно Законот: во Албанија, судиите, вклучително и судиите во Уставниот суд и во Високиот суд, обвинителите, вклучително и Јавниот обвинител, Главниот инспектор, и сите инспектори во Високиот совет на судии, правни советници во Уставниот суд и во Високиот суд, правни советници во управните судови и во Јавното обвинителство и поранешни судии ќе бидат подложени на процесот на проверка по потреба.

Процесот на проверка (реевалуација) е заснован на три главни столбови на процена: стручна способност (стручност), проверка на имотната состојба (на сите лица кои подлежат на процесот, како и на нивните блиски роднини и тоа за богатство стекнато во Албанија и во странство); и независност од организиран криминал, корупција и политички функционери (проверка на минатото).

Улогата на меѓународната заедница во процесот на проверка

Со измените во Уставот јасно се дефинираше и улогата на меѓународната заедница во процесот на проверка. Имено, највисокиот акт го регулира назначувањето на тим од високи експерти по право од земји членки на ЕУ и од САД⁸ – наречени Меѓународна операција за мониторинг (International Monitoring Operation - IMO)⁹, кои се всушност меѓународните набљудувачи одговорни за вршење надзор на процесот на проверка во Албанија. Мониторингот на процесот на проверка беше предвиден како континуирана активност, која би траела да трае сè додека сите релевантни припадници на правосудниот систем не поминат низ неопходната проверкана нивната квалификуваност и интегритет. Меѓутоа, Меѓународната операција за мониторинг нема извршна функција, па самата реевалуација ја спроведуваат домашните институции за проверка. Согласно Законот за проверка, Меѓународната операција за мониторинг треба да подготви список на предложени кандидати за двете тела (институциите за проверка) кои ќе ги проверат вршителите на правосудна функција, поради што на политичките партии им е многу тешко да ги отфрлат препораките. Оттука, присуството на меѓународниот фактор во самиот процес беше оценето позитивно и како повеќедимензионално¹⁰, бидејќи дава дополнителни гаранции кои придонесуваат кон јакнењето на јавната доверба во реформите во правосудството. Меѓународната операција за мониторинг започна со работа на 8 февруари 2017 година, со вршење процена на досиејата на околу 190 кандидати кои се пријавија за работа во комисијата за проверка и одборот за жалби, а даде и свои препораки за лицата кои требаше да работат во овие две тела за проверка.

Главни институции на проверката

Согласно член 179/6 став 5 од Уставот на Република Албанија и односниот Закон за проверка, главните институции за проверка, т.е. првостепената Независна комисија за квалификација, Колегиумот/Комората за жалби и двајцата Јавни комесари, беа изгласани во јуни 2017 година. Двете главни институции ќе одлучуваат лицата подложени на

8 Осумте експерти беа од Белгија (1), Италија (1), Бугарија (1), Хрватска (1), Холандија (2), Шведска (1), и САД (1). Извор: <https://exit.al/en/2017/09/23/who-are-the-8-international-vetting-observers/>

9 Во февруари 2017 год. формирана беше мисија составена од правни експерти од ЕУ и САД за да врши надзор на формирањето на телата кои ќе извршат проверка на околу 800 вршителите на правосудна функција во Албанија за да се обезбеди дека истите се компетентни и некорумпирани.

10 <http://www.mondaq.com/x/550690/Constitutional+Administrative+Law/Role+Of+International+Actors+In+The+Vetting+Process> Поддршката и мониторингот од меѓународните набљудувачи се спроведува на три начини:

Прво - учество во истрагата и евалуацијата на сите потребни факти и околности, што може да резултира со покренување конкретни обвиненија против предметите на реевалуацијата. Согласно Законот, меѓународните набљудувачи имаат право да побараат информации од кои било физички или правни лица со цел утврдување на вистинитоста и точноста на изјавите дадени од страна на лицата кои се предмет на реевалуација. Истите имаат право да спроведат независна верификација и своите наоди да ги претстават во форма на изјава, извештај или документ со кои ќе може да се докажува факт, околност или правен стандард за албанските институции кои се надлежни за повторното оценување. Исто така, можат да побараат од албанските институции да извршат истрага за обезбедување дополнителни докази, како и да учествуваат на седниците за сослушување на предметот на реевалуација, а имаат право и да го испрашуваат предметот на реевалуација. Второ- учество во завршната фаза на евалуацијата и во донесувањето на одлуката од страна на албанските институции, конкретно преку давање писмено мислење за конкретна околност и учествување во дискусиите помеѓу албанските функционери за предметите на реевалуација и, на крај, со поднесување издвоени мислења кои се ставаат во прилог на правосилната Одлука Трето- поднесување писмени препораки до Јавниот комесар за поднесување приговор во случај кога сметаат дека правосилната одлука е неоснована. Меѓутоа, препораките може да ги даде само панел од 3 меѓународни набљудувачи.

проверка и тоа врз основа на една или повеќе компоненти или, пак, врз основа на целокупната евалуација на сите три клучни компоненти¹¹. Одлуката ќе се заснова на една или повеќе компоненти, во зависност од целокупната евалуација на сите три клучни компоненти.

ЕУ го поздравува овој значаен момент и нагласи дека ваквиот важен успех претставува чекор напред кон спроведувањето на реформите во правосудството во Албанија.¹² Согласно Законот за проверка, Независната комисија за квалификација ќе има надлежност да изврши реевалуација на сите судии и обвинители во текот на својот петгодишен мандат. Жалбите поднесени од страна на лицето-предмет на реевалуацијата и од страна на јавните комесари против одлуките на Комисијата ќе ги оценува Колегиумот за жалби во рамките на Уставниот суд.

Ставот (Мислењето) на Венецијанската комисија на Советот на Европа за процесот на реевалуација

Со цел подобро разбирање на главните начела врз кои се потпира и спроведува процесот на реевалуација (проверка) во Албанија, потребно е да се разгледаат поврзаните *Мислења на Европската комисија за демократија преку закони („Венецијанската комисија“)*, а тие се: Привременото мислење за нацрт-амандманите на Уставот за правосудниот систем во Албанија¹³, Конечното мислење за ревидираните нацрт-амандмани за правосудниот систем¹⁴ во Албанија, и Резимето амикус курије (*Amicus curiae*) за Уставниот суд во однос на Законот за преодната реевалуација на судиите и обвинителите (Законот за реевалуација).¹⁵

Привремено мислење за нацрт-амандманите на Уставот за правосудството во Албанија

Во Привременото мислење за нацрт-амандманите на Уставот за правосудството во Албанија¹⁶, Венецијанската комисија ги испитува, меѓу другите прашања, преодната процена на квалификуваноста на судиите и обвинителите која е дел од процесот на проверка („процена на квалификуваноста“) на сите постојни судии и обвинители од страна на Комисијата за независна квалификација формирана за таа намена. Како што е изнесено во Привременото мислење, неопходноста од процесот на проверка се објаснува преку претпоставката дека нивото на корупција во албанското правосудство е претерано високо и дека ваквата ситуација изискува итни и радикални мерки. Откако

11 Совет на Европа (2016), „Закон за преодната реевалуација на судиите и обвинителите, Албанија“ достапен на: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2016\)062-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2016)062-e)

12 Според Геновева Руиз Калавера, Директор за Западен Балкан во рамките на Генералниот директорат на ЕУ за Европски добрососедски политики и проширување, „процесот на проверка е толку важен за Албанија што може да се смета за процес од историска важност, пресуден момент за правосудниот систем во земјата и не само тоа, зајакнувањето на правосудство кое е непристрасно, отчетно, ефикасно и навистина стручно е важно за надминувањето на еден уште поголем предизвик, а тоа е неповратното консолидирање на владеењето на правото во Албанија, еднаш засекогаш.“ (Извор: <https://europeanwesternbalkans.com/2017/12/01/vetting-process-leap-forward-implementation-justice-reform-albania/>)

13 CDL-AD(2015)045 Привремено мислење за нацрт-амандманите на Уставот за правосудството во Албанија (Усвоено од Венецијанската комисија на 105-та пленарна седница одржана на 18-19 декември 2015 год. во Венеција) параграфи 97-135 (CDL-REF(2015)038).

14 CDL-AD(2016)009, Конечното мислење за ревидираните нацрт-амандмани на Уставот за правосудството во Албанија (Усвоено од Венецијанската комисија на 106-та пленарна седница одржана на 11-12 март 2016 год. во Венеција).

15 CDL-AD(2016)036 РЕЗИМЕ АМИКУС КУРИЕ ЗА УСТАВНИОТ СУД (Усвоено од Венецијанската комисија на 109-та пленарна седница одржана на 9-10 декември 2016 год. во Венеција).

16 CDL-AD(2015)045 Привремено мислење за нацрт-амандманите на Уставот за правосудството во Албанија (Усвоено од Венецијанската комисија на 105-та пленарна седница одржана на 18-19 декември 2015 год. во Венеција) параграфи: 97-135 (CDL-REF(2015)038).

подвлече дека вакво радикално решение не се препорачува во нормални услови – бидејќи создава огромна тензија во правосудството, а особено бидејќи создава ризик од заробување на правосудството од страна на политичката сила која го контролира самиот процес – Венецијанската комисија заклучи дека ваквиот драстичен лек сепак одговара за албанскиот контекст, сè додека истиот преставува вонредна и строго временна мерка. Во Привременото мислење беа формулирани повеќе препораки, меѓу кои и дека составот на Независната комисија за квалификација и статусот на нејзините членови треба да биде гаранција за нивната вистинска независност и непристрасност и дека судиите треба да имаат право на жалба (пред независно тело).

Конечно мислење за ревидираните нацрт-амандмани на Уставот за правосудството

Согласно препораките дадени од страна на Венецијанската комисија во *Привременото мислење*, Ад хок комитетот за реформите во правосудниот систем на Албанскиот парламент ги ревидираше нацрт-амандманите и повторно ги поднесе на разгледување до Венецијанската комисија¹⁷. Конечното мислење за ревидираните нацрт-амандмани на Уставот за правосудството¹⁸ беше усвоено од страна на Венецијанската комисија на пленарна седница на 6 март 2016 година. Во Конечното мислење, Венецијанската комисија повторно нагласи дека процесот на проверка не само што е оправдан туку е и неопходен за Албанија да се заштити себеси од чумата на корупцијата. Иста заклучува дека, во ревидираните нацрт-амандмани, предвид се земени повеќето критики изнесени во Привременото мислење, а и го поздравува создавањето, со нацрт-амандманите, на посебно тело за жалби (Специјалната комора за квалификација) во рамките на Високиот суд, што е всушност специјален суд (а не ад хок вонреден судија) бидејќи не е формирано само поради еден конкретен случај и ќе функционира за времетраењето на целата постапка на проверка.¹⁹ Препораките што ги дава Конечното мислење се: скратување на мандатот на телата за проверка, овозможување повторна интеграција во правосудниот систем на судиите на телото за жалби по завршувањето на нивниот мандат и обезбедување на правото на жалба на судиите и обвинителите кои подлежат на проверка до Уставниот суд за повреда на нивните основни права, со одредени разумни исклучоци кои ги диктира неопходноста од процесот на проверка.

По усвојувањето на *Конечното мислење*, беа догадени дополнителни амандмани во пакетот нацрт-амандмани на Уставот, кои Парламентот на Албанија конечно ги усвои на 22 јули 2016 година²⁰ со значително мнозинство кое вклучуваше и гласови од главната опозициска партија.

Резиме амикус курие

Иако законот беше усвоен со консензус од пратениците од власта и опозицијата, по неколку месеци главната опозициска партија (Демократската партија) побара од Уставниот суд на Албанија да го прогласи Законот за проверката за неуставен и за противречен на Европската конвенција за заштита на човековите права и побара Законот за проверката и неговата примена да се стават во мирување сè до донесувањето на правосилната одлука од

17 Видете, CDL-REF(2016)008, Консолидирана верзија на ревидираните нацрт-амандмани.

18 CDL-AD(2016)009, Конечно мислење за ревидираните нацрт-амандмани на Уставот за правосудството во Албанија (Усвоено од Венецијанската комисија на 106-та пленарна седница одржана на 11-12 март 2016 год. во Венеција).

19 Конечно мислење, параграф 52.

20 Видете, CDL-REF(2016)064, Устав на Албанија.

21 Конечно мислење, параграф 63.

страна на Уставниот суд.²¹ Претседателот на Уставниот суд го стави Законот во мирување и побара *Резиме амикус курие* од Венецијанската комисија во однос на согласноста на Законот со Европската конвенција за заштита на човековите права и Уставот на Албанија, и даде резиме на главните аргументи на главната опозициска партија за поткрепување на нивното тврдење за неуставноста на Законот. Ваквиот потег за потенцијално блокирање на веќе започнатите реформи, според експертите, може да ги загрози шансите на земјата за отпочнување на разговорите за членство во ЕУ.

Во нејзиното Мислење (*Резиме амикус курие*), Комисијата тврди дека нема намера да зазема конечен став за прашањето за уставноста на одредени одредби од „Законот за преодната реevaluација на судиите и обвинителите во Република Албанија“, туку да му обезбеди на Уставниот суд во Албанија „материјал за согласност на релевантните одредби со европските стандарди, со цел олеснување на разгледувањето на овие одредби од страна на Судот а согласно Уставот на Албанија“.²² Истата понатаму нагласува дека Уставниот суд на Албанија го има последниот збор во толкувањето на Уставот и на согласноста на националното законодавство со Мислењето на Комисијата. Ова значи дека останува на судот да одлучи дали при донесувањето поткрепена одлука за уставноста на оспорениот закон ќе го земе предвид Резимето амикус курие.

Четири прашања²³ поднесени до Венецијанската комисија од страна на Уставниот суд се однесуваат на согласноста на одредени аспекти од Законот бр. 84/2016 со Уставот и член 6 и член 8 од Европската конвенција за заштита на човековите права, како и за тоа дали вклученоста на судии од Уставниот суд, кои и самите се предмет на постапката за проверка, во испитувањето на уставноста на законот за проверката може да се смета за судир на интереси поради што истите би требало да бидат изземени.

Одговорот на Комисијата во однос на прашањето за судир на интереси и потенцијалното изземање на уставните судии од постапката за проверка беше дека се подразбира дека судиите, вклучително и уставните судии, ќе бидат подложени на процес на проверка и дека „изземањето на уставните судии поради постоењето на судир на интереси ќе резултира со целосно исклучување на можноста за разгледување на законот за проверката, во однос на неговата согласност со Уставот, од страна на правосудството“. Вака би се подриле гаранциите кои ги дава функционалното разгледување на законодавството од страна на правосудството“. Комисијата ја оквалификува ваквата ситуација како „вонредна околност“ за Уставниот суд „која може да изискува застранување од начелата за изземање со цел спречување на необезбедувањето пристап до правдата“.²⁴

Понатаму, што се однесува до прашањето за вклученоста на извршната власт во процесот на реevaluација на судиите и обвинителите во однос на начелото за независност на правосудството, Комисијата забележа дека Законот за проверката пропишува дека:

22 CDL-AD(2016)036 РЕЗИМЕ АМИКУС КУРИЕ ЗА УСТАВНИОТ СУД (Усвоено од Венецијанската комисија на 109-та пленарна седница одржана на 9-10 декември 2016 год. во Венеција).

23 1) Со оглед на тоа што сите судии во Уставниот суд подлежат на Законот бр. 84/2016 „За преодната реevaluација на судиите и обвинителите во Република Албанија“, дали нивното учество во испитувањето на овој предмет не може да се смета за судир на интереси? 2) Дали овој Закон ги почитува основните начела на владеењето на правото и поделбата и урамнотежувањето на власта? Дали се загрозува независноста на правосудството со вклучувањето во процесот на реevaluација на судиите и обвинителите на органи кои се под контрола на извршната власт? 3) Дали Законот е во согласност со член 6 од Европската конвенција за заштита на човековите права во однос на почитувањето на правото на правична судска постапка? Дали одземањето на правото на судиите и обвинителите кои се предмет на законот за реevaluација за обраќање до домашните судови се коси со член 6? Дали законските одредби во врска со проверката на минатото се косат со член 8 од Европската конвенција за заштита на човековите права и тоа во однос на правото на почитување на приватниот и семејниот живот на судиите и обвинителите?

24 Ibid

25 Како што се Високиот инспекторат за пријавување и ревизија на имотната состојба и судир на интереси (HIDAACI) или Директоратот за безбедност на доверливи информации (CISD)

„и покрај вклученоста на тела²⁵ во истражниот процес и првичните истражни мерки за прибирање докази, евалуацијата и процената на какви било информации или докази прибрани од страна на овие извршни тела останува кај Независната комисија и Комората за жалби кои ги поседуваат обете карактеристики на правосудни тела и имаат надлежност сами да ги верификуваат доказите прибрани од страна на извршните органи“. Врз основа на ова, Комисијата заклучува дека системот предвиден со Законот за проверката како таков не остава простор за вмешување во надлежностите на извршните власти.

Што се однесува до тоа дали немањето доволно можности за судиите и обвинителите кои се подложени на процесот на проверка да ја оспорат одлуката донесена од страна на институциите за реevalуација пред домашните судови е повреда на член 6 од Европската конвенција за заштита на човековите права, Венецијанската комисија смета дека постојното законодавство и уставна рамка даваат доволно елементи за да се заклучи дека Комората за жалби може да им обезбеди реални гаранции на лицата кои се опфатени со постапката за проверка.²⁶

Во однос на прашањето покренато од страна на Судот за тоа дали одредбите од законот за проверката на минатото се косат со членот 8 од Европската конвенција за заштита на човековите права, Венецијанската комисија утврди дека „проверката на минатото има за цел да ги провери изјавите дадени од судиите и обвинителите кои се проценуваат за да се утврди дали истите имале стапено во несоодветен контакт со лица вклучени во организиран криминал... Како таква, ваквата намера е сосема легитимна а особено со оглед на вториот став од членот 8 од Европската конвенција за заштита на човековите права (интерес на државна и јавната безбедност, заштита на поредокот спречувањето на кривични дела или заштитата на правата и слободите на другите)“. За Венецијанската комисија, најважно е дека работната група, која игра главна улога во проверката на минатото и се состои главно од вработени во безбедносните служби, работи под надзор и контрола на телата за реevalуација и дека сиот релевантен материјал што го разгледува работната група им се доставува и на овие две тела.

Процес на проверка

Согласно законот за проверката, во период од 5 години, требаше да се изврши проверка на околу 800 судии и обвинители²⁷ и тоа во однос на нивната стручна способност, моралниот интегритет и нивото на независност од организиран криминал, корупција и политички функционери.

Процената на имотот се смета за главниот фактор кој придонесе за појавата на најголем дел од отпорот кај судиите и обвинителите, што резултираше со голем број напуштања на функцијата со цел избегнување на постапките.²⁸ Имено, оваа компонента бара вршење на целокупна ревизија на имотот, по поднесувањето анкетен лист за имотната состојба, со цел проценување на легитимноста на изворот од кој настанал имотот. Законот²⁹ пропишува дека во текот на овој процес ќе се изврши евалуација на сите финансиски обврски кои стојат зад имотот и сите можни приватни интереси што произлегуваат од него, а тоа важи за имотот на лицето што е предмет на проверка и на лица кои се во блиска роднинска врска

26 CDL-AD(2016)036 РЕЗИМЕ АМИКУС КУРИЕ ЗА УСТАВНИОТ СУД (Усвоено од Венецијанската комисија на 109-та пленарна седница одржана на 9-10 декември 2016 год. во Венеција).

27 Албанија има 408 судии вработени на полно работно време (13 на 100 000 жители) и 336 обвинители вработени со полно работно време (11 на 100 000 жители)

28 Анализа на процесот на проверка во Албанија (www.legalpoliticalstudies.org)

29 Глава IV (Art. 30-33) [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2016\)062-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2016)062-e)

со него. Сите судии и обвинители имаат обврска да го пријават својот имот и на тој начин да им овозможат на институциите да ја истражат нивната имотна состојба. Секое лице што е предмет на процена мора да може да го оправда имотот врз основа на легитимни извори (т.е. приходи и даночни пријави). Лицето предмет на проверка, освен имотниот лист, треба да ја поднесе и вкупната документација потребна за да се оправда точноста и легитимноста на неговите изјави. Согласно начинот на којшто е проектиран овој процес, голем број релевантни институции и придружни тела³⁰ се потпираат на прибирање информации за верификување на пријавеното богатство во земјата и странство. Доколку пријавеното богатство испадне да е двојно поголемо од легитимните приходи, лицето кое е предмет на проверката се смета за виновно и се разрешува, доколку не е во можност да го докаже спротивното.³¹

Проверката на минатото вклучува верификација на пријавите поднесени од лицето кое е предмет на проверка и останатите податоци обезбедени од него за да се утврди дали лицето има стапено во несоодветен контакт со лица вклучени во организиран криминал.³² Доколку се утврди дека лицето е виновно за остварување врски со група или поединци од организиран криминал, истото ќе биде разрешено, освен доколку не се докаже спротивното.

На крај, со процената на стручноста се врши евалуација на лицето според неговите етички и професионални активности во согласност со законот и законодавството што го уредува статусот на судиите или обвинителите.³³ Во случајот со судиите, тие ќе се оценуваат според нивните вештини за судење, додека обвинителите ќе се оценуваат по способноста за спроведување истрага. Оваа процена ќе ги покрие организациските вештини, етичките и личните квалитети на лицето врз основа на стандарди пропишани со закон. На крајот, извештајот за реевалуација на оценетата стручност се подготвува врз основа на извештајот од Инспекторатот, информациите добиени од други извори и критериумите за евалуација од законодавството што го уредува статусот на судиите и обвинителите и други правни акти. На крајот се доделуваат следните степени на стручност: „способен“, „недоволно способен“ или „неподобен“. На лицата прогласени за „недоволно способни“ им се дава препорака да посетуваат обука во Академијата за судии, додека оние кои се прогласени за „неподобни“ во однос на одредена вештина се разрешуваат.

Процес на проверка – првични резултати

Самиот процес на проверка започна со неколкумесечно задоцнување кое главно произлезе од реакциите на главната опозициска партија во земјата (Демократската партија)³⁴, која, како што кажавме погоре, го оспори законот пред Уставниот суд. Опозицијата го обвини албанскиот премиер Еди Рама и неговата влада за применување неуставни средства и методи со цел наметнување на реформите во правосудството на начин кој ќе им обезбеди целосна контрола врз целокупниот систем. Одредени елементи покренаа сомневања дека постои можност процесот за проверка да го контролира извршната власт, бидејќи владините агенции³⁵ беа надлежни за контролирање на истрагите, вклучително и телекомуникациите

30 HIDAACI, Одделение за финансиско разузнавање во Министерството за правда итн.

31 Анализа на процесот на проверка во Албанија (www.legalpoliticalstudies.org)

32 Глава V (Art. 34- 39) [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2016\)062-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2016)062-e)

33 Глава VI (Art. 40-44) [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2016\)062-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2016)062-e)

34 Лидерот на демократската партија го нарече Законот за проверката на обвинителите и судиите „мафијашки процес“ и „лов на вештерки“.

35 Упатување кон Органот за државна безбедност на Албанија, надлежен за вршење на проверката на минатото на судиите и обвинителите, HIDAACI, Одделението за финансиско разузнавање или Министерството за правда итн.

и финансиските извештаи. Како што е опишано и погоре, Венецијанската комисија го отфрли овој аргумент, изјавувајќи дека конечната одлука сепак ја носи независно тело (Независната комисија за квалификација), согласно начелото за поделба и урамнотеженост на власта. Ваквата соработка помеѓу повеќе различни тела во процесот на олеснување води кон взаемно зајакнување и обезбедува похोलистички и поопфатен пристап кон преодните правосудни механизми.³⁶

Процесот конечно започна кога Независната комисија почна со анализа на првите приоритетни досиеја, вклучувајќи и досиеја од „највисок приоритет“, со припадници на Уставниот суд, Претседателот на Високиот суд и Јавниот обвинител. Во јануари 2018 година, Независната комисија за квалификација го започна процесот на проверка на судиите и обвинителите и при тоа одбра вкупно 36 судии и обвинители за проверка.³⁷ Во соопштението за медиумите, Комисија изјави дека: „Согласно Законот бр. 84/2016 за проверката на судиите и обвинителите во Република Албанија, на 15 јануари, 36 судии беа избрани за проверка откако по случаен избор беа избрани релевантните предмети за проверка, а постапките за проверка веќе се започнати“.

Останатите предмети кои се сметаат за приоритетни (47 од највисоко рангираните припадници на правосудството) исто така веќе ѝ се предадени на Независната комисија за квалификација. Нивната процена е во тек, а паралелно ги разгледуваат и меѓународните набљудувачи од Меѓународната операција за мониторинг³⁸. Придружните тела (HIDAACI, и CISD) веќе ѝ ги имаат извршено потребните проверки на минатото и безбедносните проверки и истите ѝ ги имаат доставено на Независната комисија за квалификација, а на Меѓународната операција за мониторинг веќе ѝ има доставено голем број на досиеја, заедно и сите што се поврзани со сите приоритетни предмети. Високиот инспекторат во Високиот совет на правдата и Ад хок комисијата во рамките на Јавното обвинителство ја доставија процената на стручноста за предмети од највисок приоритет и останува да ги поднесат извештаите за сите останати приоритетни предмети³⁹.

Трансформативната улога на процесот на проверка веќе повлече низа случувања во правосудството. По отпочнувањето на проверката, голем број судии, обвинители и судски службеници одбија да го пријават својот имот и наследство за верификација. Повеќе од сто судии и обвинители во Албанија се повлекоа од функција „поради промени во кариерата“, односно од „здравствени причини“⁴⁰. Првично, седум припадници на правосудството дадоа отказ (еден судија во Високиот суд, двајца судии, еден обвинител и тројца раководни судски службеници). Во 2017 година, еден судија во Уставниот суд и пет судии во Високиот суд одбраа да се повлечат од функција пред самото истекување на нивниот законски мандат, токму пред пензионирање, но имаа обврска да останат на функција сè до назначувањето на нивните наследници и на тој начин да подлежат на проверката и да бидат ставени во приоритетните досиеја врз основа на нивната улога и функции⁴¹. Откако Независната комисија за квалификација започна да ги спроведува првите истраги, двајца од највисоките припадници на правосудството се повлекоа од функција и побараа прекинување на проверката, односно еден судија од Уставниот суд и поранешниот Јавен обвинител.

36 Mayer-Rieckh, A, "On Preventing Abuse: Vetting and Other Transitional Reforms", Justice as Prevention: Vetting Public Employees in Transitional Societies, Mayer-Rieckh, Alexander and Pablo de Grieff, eds. Social Science Research Council, New York, 2007, p. 483

37 Од јануари 2018 год. Независната комисија за квалификација им распределува на известувачите по 36 нови предмети на секои два месеци.

38 <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-albania-report.pdf>

39 Ibid

40 Анализа на процесот на проверка во Албанија (www.legalpoliticalstudies.org)

41 <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-albania-report.pdf>

Како резултат на спроведувањето на низа сослушувања од страна на Комисијата, еден судија во Уставниот суд беше разрешен во март 2018 година, а малку подоцна во април истата година на еден судија во Уставниот суд му беше потврдена функцијата, а разрешен беше и еден судија од Апелациониот суд, кој исто така беше кандидат за член на Високиот судски совет. Дополнително, тројца судии беа разрешени по донесувањето на правосилна осудителна пресуда против нив. Пет судии беа суспендирани како резултат на кривични истраги покренати против нив, во очекување на правосилна судска одлука; а Високиот совет на правдата одлучи да суспендира тројца судии во Апелациониот суд во Драч (од кои едниот беше Претседател на судот) врз основа на барање од Обвинителство за гонење сериозен криминал, кое води кривична истрага против нив за злоупотреба на службената должност.⁴²

Предизвици и евалуации во процесот на проверка

Освен опозицијата, која беше главниот критичар на процесот на проверка, и експертите и меѓународната заедница (т.е. Европската унија) ги изнесоа своите размисли за целокупниот процес на проверка кој веќе е во полн ек во Албанија.

Експертите нагласуваат дека главните предизвици на процесот на проверка е дека тој како самостојна мерка не е доволен да обезбеди ефективност на реформите. Борбата против корупцијата во правосудниот систем изискува непристрасен и непартиски пристап, како и воспоставување на оперативна независност и отчетност пред јавноста. Оттука, постои загриженост дека можно е постапките за реизбор да оставаат простор за политичко вмешување од страна на извршната власт во независните институции кои се надлежни за постапките за проверка, со што ќе се отвори јаз во владеењето за времетраењето на процесот.⁴³ Од суштинско значење е да се воспостави одржлив институционален механизам кој ќе обезбеди целосна професионалност и независност на извршните тела и дека во составот на овие тела ќе влезат лица кои се избрани преку јасно дефинирани критериуми со кои ќе се гарантира нивната професионалност, објективност и непристрасност.⁴⁴ Експертите тврдат дека законот им остава простор на судиите и судиите-магистрати да се повлечат од функција во рок од *три месеци од стапувањето во сила на законот*, со што им се дозволува на сите судии или обвинители да си дадат отказ навреме за да го „избегнат де факто процесот на евалуација и проценка“.⁴⁵ Дополнително, експертите тврдат дека законот за проверката треба да вклучува и одредба со упатства за постапување во ситуации кога судии или обвинители одбиваат да ја пријават својата имотна состојба но не се повлекуваат од функцијата, што претставува уште еден пропуст во целокупниот процес.

Постојат ставови⁴⁶ дека на реформите во правосудството во Албанија им недостига целосен консензус во однос на спроведувањето на законите и дека ваквите реформи всушност можат да ги институционализираат проблемите, со што на владата на Еди Рама ќе ѝ се овозможи да ја прошири својата моќ врз правосудството. Според ваквиот став, ова се коси со основите начела на демократијата и поделбата на власта - вредности кои ги пропагира ЕУ, која очигледно „прифаќа дека одредени сегменти во рамките на институциите ја поддржуваат ваквата шема“⁴⁷.

42 Ibid

43 Анализа на процесот на проверка во Албанија (www.legalpoliticalstudies.org)

44 Ibid

45 Ibid

46 <https://www.neweurope.eu/article/albanias-vetting-saga-continues/> (од Beata Stur)

47 Ibid

Во последниот Извештај на ЕУ за напредокот на Албанија, објавен на 17 април 2018 година⁴⁸, стои дека: „[...] забележан е добар напредок, особено преку континуитетот во реформите во правосудството и усвојувањето на вкупниот пакет закони. Со новите закони се поправаат голем број недостатоци поврзани со немањето доволно независност, ефикасност и професионалност во правосудниот систем. Меѓутоа, корупцијата е широко распространета и и понатаму е причина за загриженост. Какво влијание ќе имаат различните мерки останува да видиме [...] Потребно е Албанија конкретно да: се посвети на спроведувањето на реформите во правосудството. -> Во тој поглед, потребно е да го заврши воспоставувањето на новите правосудни структури (Високиот суд на правдата, Високиот совет на обвинители, Високиот инспектор за правда и Советот за избирање судии) и да ги оствари првите резултати во процесот на реевалуација на судиите и обвинителите; да забележи дополнителен напредок во градењето беспрекорна историја во однос на вршењето истраги, покренувањето обвиненија и донесувањето осудителни пресуди во борбата против корупцијата на сите нивоа, вклучувајќи ја и конфискацијата на имот; [...] Во извештајот на Европската комисија забележано е дека процесот на реевалуација на сите судии и обвинители е започнат и ги дава првите конкретни резултати. „Откако се воспоставија институциите за проверка, почна да се разгледува првиот пакет на приоритетни предмети. Придружните институции кои обезбедуваат поддршка за овој процес ги имаат завршено првите извештаи за процената на стручноста, проверките на минатото и анкетните листови за имотната состојба. По жалбите по примената на законот за проверката и поврзаното основно законодавство за реформите во правосудството одлучува Уставниот суд. Истиот ја потврди уставноста на Законот за проверка“.

ЕУ упати поттик во наредната година Албанија „... конкретно да забележи дополнителни резултати во процесот на реевалуација на судиите и обвинителите и да го финализира формирањето на новите независни институции во правосудството, односно Високиот совет на правдата, Високиот совет на обвинители, Високиот инспектор за правда и Советот за избор на судии [...] Откако истите ќе се воспостават, новиот Висок судски совет и Високиот совет на обвинители ќе ја преземат одговорноста за одобрување на етичките правила и кодексот на однесување и обезбедување мониторинг врз истите.

Се на се, ЕУ позитивно го оценува процесот на проверка и го смета за преодна мерка која донесе трансформативни (квалитативни) промени во целокупниот процес на реформи во правосудството. Во тој поглед, проверката повлекува не само идентификување и разрешување на поединците одговорни за злоупотреби во минатото, туку насочена е и кон проверување на интегритетот и капацитетот на новите кандидати за јавна служба.⁴⁹

Бидејќи процесот за проверка беше проектиран како средство за враќање на јавната доверба во правосудниот систем и за поставување на Албанија на вистинскиот пат кон европските интеграции, може да се заклучи дека процесот на проверка ќе се смета за ефикасен единствено кога законодавните и извршните органи – како двата столбови на државната власт – јавноста ќе ги смета за некорумпирани органи.⁵⁰

48 <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-albania-report.pdf>

49 Maja Kovac, "Vetting as an element of institutional reform and transitional justice", Zbornik IKSI, 1-2/2007 Институт за криминолошко и социолошко истражување, Белград, 2007

50 Анализа на процесот на проверка во Албанија (www.legalpoliticalstudies.org)

БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА

Историјат

Заедно со останатите земји од Западен Балкан, Босна и Херцеговина беше признаена како потенцијален кандидат за членство во ЕУ на Солунскиот самит во јуни 2003 год. Оттогаш до денес влезени се во сила повеќе договори склучени помеѓу ЕУ и Босна и Херцеговина.⁵¹ Акцискиот план за стратегијата за реформи во правосудниот сектор за периодот 2014-2018 година беше усвоен од страна на Советот на министри во март 2017 година.

Кон крајот на деведесеттите години од минатиот век и по потпишувањето на Дејтонскиот договор,⁵² периодот беше проследен со отпор од страна на политичките партии-потписнички на договорот да ги спроведат мировните реформи; како резултат на тоа, јавната доверба во владеењето на правото и во институциите беше на многу ниско ниво. Тогаш интензивно настапи меѓународната заедница⁵³ со цел да дејствува како катализатор во процесите на таканаречената Реформа на безбедносниот сектор. Процесот на проверка беше една од мерките на оваа Реформа со која требаше да се обезбедат минимални стандарди на интегритет во јавната служба во БиХ. Како што препорачува ОН, „приоритет во програмите за проверка треба да бидат војската, секторот за цивилна безбедност, разузнавачките служби, правосудството и останатите институции кои го поддржуваат владеењето на правото, како што е полицијата“. Процесот на проверка во Босна беше концентриран на секторите поврзани со безбедноста, бидејќи непристрасноста на полицијата и праведноста на правосудниот систем беа значително нарушени. На ваква проверка беа подложени припадници на полицијата, правосудството, кандидати за министерски функции и генерали во армијата. Се проверуваа повеќе аспекти: моралниот интегритет, квалификациите, капацитетот, имотниот и финансискиот статус и осудуваноста за воени злосторства.

Во периодот од 1999 до 2002 година беше инициран „процес за проценување на интегритетот за утврдување на соодветност за вршење јавна служба“, со значителна вклученост на Мисијата на Обединетите Нации во Босна и Херцеговина (UNMIBH), со кој беа прегледани околу дваесет и четири илјади државни службеници од органите на законот (процес на сертификација). Дополнително, во периодот од 2002 до 2004 година се спроведуваше процес за реизбор од страна на Високиот совет на судии и обвинители (HJPC), составен и од домашни и од странски претставници, со цел вршење реизбор на судии и обвинители, и тоа речиси за сите илјада позиции за судии и обвинители.

Како што образложуваат експертите за проверка,⁵⁴ процесот на сертификација на UNMIBH и процесот на реизбор на Високиот совет на судии и обвинители претставуваат два одделни пристапи кон проверката.⁵⁵ Додека со процесот на сертификација се проверуваа вработените во органите на законот, односно дали тие ги исполнуваат критериумите за сертификација, со цел да ја задржат службата, во процесот на реизбор целосно се

51 Договори за визна либерализација и реадмисија (2008), Времена спогодба за трговија и трговски прашања (2008). Спогодбата за стабилизација и асоцијација (Stabilisation and Association Agreement (SAA) беше ратификувана и влезе во сила на 1 јуни 2015 год. Во 2016 год. БиХ ја предаде апликацијата за пристапување кон ЕУ, а подоцна истата година Советот на ЕУ ја покани Комисијата да даде Мислење за апликацијата на БиХ. (Извор: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/bosnia-herzegovina_en).

52 'Општиот рамковен договор за мир во Босна и Херцеговина' (Дејтонскиот договор) потпишан во 1995, со кој се стави крај на три и пол годишната војна во Босна.

53 Иако страните ја имаа главната одговорност за спроведувањето на Дејтонскиот договор, со истиот се назначија цела низа меѓународни организации за поддршка на процесот на спроведување.

54 Mayer-Rieckh, A.

55 Ibid

преструктурираа судовите и обвинителствата и се објави конкурс за сите позиции.⁵⁶ Процесот на сертификација имаше за цел да ги отстрани службениците кои со истиот процес беа прогласени за неподобни за вршење јавна служба, додека, пак, целта на процесот на реизбор беше да се вработат и да се избераат за функција најквалификуваните кандидати за таа работа. Во секој случај, овие два процеси се спроведуваа за да се донесат сеопфатни институционални промени како дел од реформската агенда, а не за остварување на нивната потесна цел, односно фокусирање единствено на поединечната одговорност за злоупотреби на службената должност во минатото, и градење праведни, непристрасни и професионални институции. Како што е нагласено,⁵⁷ „напорите за градењето јавни институции со кои ќе се спречи повторната појава на злоупотреби генерално не треба да бидат ограничени на исклучувањето на лицата што вршеле злоупотреба, бидејќи овој процес изискува сеопфатна институционална реформа, вклучувајќи и целосна ревизија на вработените“.

Всушност, процесот на сертификација и процесот на реизбор изискуваа исклучување на воени злосторници од полицијата, судовите и обвинителствата - бидејќи отстранувањето на ваквите лица се сметаше за важен услов за враќањето на довербата во безбедносниот сектор – и расформирање на неформалните злосторнички мрежи кои постоеја во овие институции. Оттука, овие процеси претставуваат преодни правосудни мерки главно поради тоа што се насочени кон спречувањето идни злоупотреби, а не кон утврдување на отчетноста за минати злоупотреби.⁵⁸

Процесот на реевалуација на судии и обвинители

За потребите на овој извештај ќе се фокусираме единствено на процесот на проверка спроведен во Босна и Херцеговина за реизбор на судии и јавни обвинители во периодот од 2002 до 2004 година.

Оправданост

Босна и Херцеговина иницираше посериозни реформи во правосудството на почетокот на 2001 година, кога се формираше Независната правосудна комисија, како главната меѓународна агенција која ќе го води процесот на реформи.⁵⁹ Новата стратегија за реформи во правосудството предвидуваше проверка на правосудството (процес на реизбор), потреба која главно произлезе од постоењето на шема на корупција и некомпетентност во целиот систем.⁶⁰ Меѓутоа, оваа мерка не беше предвидена само да обезбеди квалификувани судии и обвинители, туку и како алатка за подобрување на целокупното функционирање на правосудниот систем, реструктурирање на судскиот систем, намалување на нивната големина и обезбедување на пропорционална етничка и остана застапеност во овој сектор. Јавните институции во БиХ успеаа да ги отпочнат постапките за проверка благодарение на силното присуство на меѓународни набљудувачи. Генералниот реизбор беше предмет на силни критики главно од меѓународни експерти кои беа со став дека истиот ја повредува независноста на правосудството и овозможува

56 Ibid

57 Mayer-Rieckh, A., 2007, 'Vetting to Prevent Future Abuses: Reforming the Police, Courts, and Prosecutor's Offices in Bosnia and Herzegovina', Chapter 5 in *Justice as Prevention: Vetting Public Employees in Transitional Societies*, A. Mayer-Rieckh and P. de Greiff, (eds.), Social Science Research Council, New York

58 Ibid

59 21 Mayer-Rieckh, A.

60 David Pimentel (2008), "Restructuring the Courts: In Search of Basic Principles for the Judiciary of Post-War Bosnia and Herzegovina", *Chicago Journal of International Law*, Volume 1 Number 1, available at: <http://chicagounbound.uchicago.edu/cji/viewcontent.cgi?article=1458&context=cjil>

политичко вмешување, поткопувајќи ја уставноста што ја гарантира начелото за неотповикливост. Ваквото повторно аплицирање за судиски функции и можното разрешување на судии кои веќе беа доживотно избрани, иако не било утврдено поединечно несовесно работење, се сметаше за уставно и правно неиздржано.

Сепак, доминантните аргументи на останатите експерти беа дека процесот на ревидирање на професионалноста беше создаден со цел да се прочисти нефункционалното правосудство и да се отвори простор за градење на вистинска независност. Истите ги изнесоа и конкретните цели кои несомнено ќе се реализираат преку процесот на реизбор и тоа: спроведување на потребното реструктурирање на судскиот систем, а особено намалување на бројот судовите и на вработените во правосудството, како и поправање на структуралните неправди и спроведување на неопходните институционални реформи, како што е изменувањето на етничкиот и родовиот состав на дадена јавна институција, и олеснување на намалувањето на бројот на вработени или нивно прераспределување во контекст на консолидација или расформирање на јавни институции.⁶¹

За да се поткрепи идејата за генерален реизбор во правосудството, беше формирана Канцеларија на дисциплински обвинител чија улога беше да ги истражува жалбите поднесени против судии и обвинители и да обезбеди примена на минималните стандарди за правична постапка за постојните судии и обвинители.⁶²

Тела на реevaluацијата

Во 2002 година беа формирани трите главни правосудни тела (едно на државно ниво и две на ниво на ентитети), составени од меѓународни и домашни членови, и тоа: Високиот совет на судии и обвинители на Босна и Херцеговина (совет на ниво на државата), Високиот совет на судии и обвинители на Федерацијата на БиХ (совет на ниво на федерацијата) и Високиот совет на судии и обвинители на Република Српска (совет на ниво на РС).⁶³ Домашните членови на советите беа судии и обвинители од сите нивоа на правосудството и обвинителството, како и адвокати.

Како независни тела, Советите беа одговорни за избирање, назначување, трансфер, дисциплинирање и разрешување на судии и обвинители; обуки за професионален развој и буџетски прашања. За време на преодниот период, односно од 2002 до 2004 година, на советите им беа зададени дополнителни задачи, односно реструктурирање на судовите и обвинителствата, заедно со реизборот на речиси сите судии и обвинители.⁶⁴ Независната правосудна комисија имаше својство на секретаријат на советите во текот на преодниот период, додека советите го реструктурираа правосудството и обвинителството и го спроведуваа процесот на реизбор.⁶⁵

По завршувањето на процесот на реструктурирање, кој резултираше со затворање на повеќе од 30% од првостепените судови, оптималниот број на потребни судии и

61 Mayer-Rieckh, A., 2007, 'Vetting to Prevent Future Abuses: Reforming the Police, Courts, and Prosecutor's Offices in Bosnia and Herzegovina', Chapter 5 in Justice as Prevention: Vetting Public Employees in Transitional Societies, A. Mayer-Rieckh and P. de Greiff, (eds.), Social Science Research Council, New York

62 Ibid

63 За време на преодниот период (2002-2004), трите совети имаа вкупно седумнаесет (17) домашни членови и осум меѓународни членови, од чии редови беа и претседателот и потпретседателот.

64 Mayer-Rieckh, A., 2007, 'Vetting to Prevent Future Abuses: Reforming the Police, Courts, and Prosecutor's Offices in Bosnia and Herzegovina', Chapter 5 in Justice as Prevention: Vetting Public Employees in Transitional Societies, A. Mayer-Rieckh and P. de Greiff, (eds.), Social Science Research Council, New York

65 Ibid

обвинители се пресмета врз основа на приливот на предмети. На крајот, бројот на судии беше намален за речиси 30%. Откако се утврди бројот на судови и обвинителства, како и бројот на судии и обвинители за секој суд и за секое обвинителство, советите можеа да го отпочнат процесот на реизбор.

Реизбор на судии и обвинители – процес на проверка

Беа изменети Уставите на соодветните ентитети со цел да се започне со генералниот реизбор на судии, со што се отстрани гаранцијата за доживотен избор на судиите.

Понатаму, процесот за реизбор почна да се спроведува со објавување конкурс за вработување судии и обвинители, на кој беа поканети да учествуваат сите лица што ги исполнуваат критериумите од конкурсот. Постојните судии и обвинители на функција имаа можност да конкурираат за кое било работно место.

Процесот за реизбор се спроведуваше во фази и, согласно правилата, кандидатите требаше да пополнат апликација и да поднесат примероци од релевантните сертификати и дипломи.⁶⁶

Како што е наведено во извештајот на Високиот совет на судии и обвинители (2004)⁶⁷, на конкурсот се пријавија две илјади (2.000) кандидати за вкупно 953 отворени места. Повеќето од нив се имаа пријавено за повеќе од едно место, што резултираше со околу пет илјади (5.000) примени апликации. Јавноста, пак, поднесуваше претставки против судии и обвинители, за инкриминирачки дејствија поврзани со судир на интереси, но обемот на информациите што требаше да се процесираат не дозволуваше опсежно независно процесирање на овие информации.⁶⁸ Ова резултираше со неконзистентност во одлуките за избор што ги донесуваа советите бидејќи не успеваа да спроведуваат сеопфатна проверка на дејствија поврзани со судир на интереси за сите кандидати, со што се дозволи потенцијално неподобни судии и обвинители да бидат избрани за јавна функција.

Формираниот панел за номинации (на Советите) ги интервјуираше пријавените кандидати и оценуваше дали ги поседуваат потребните квалификации. По добивањето на препорака од панелот за номинации, советот одлучуваше по изборот и јавно ја објавуваше својата одлука. Кандидатите имаа право да ги разгледаат и да дадат коментар за резултатите од нивните пријави. Во текот на овој процес, се почитуваше правичната **етничка застапеност**,⁶⁹ согласно релевантните уставни и правни претпоставки. Постојните судии и обвинители кои не беа повторно избрани, генерално поднесуваа барања за повторно разгледување. Мандатите на постојните судии или обвинители кои не беа избрани се прекинуваа, а нив им се исплаќаше отпремнина (шестмесечна плата и придонеси) по истекнувањето на мандатот.

Последиците од процесот на проверка

Завршниот извештај за 2002-2004 година на Високиот совет на судии и обвинители заклучува дека биле пополнети 878 од вкупно 953 отворени места за судии и обвинители (92%). Останатите 75 места не беа пополнети бидејќи немало доволно квалификувани

66 Ibid

67 HJPC, "Конечен извештај. септември 2002 – мај 2004 год.," ноември 2004 год., Анекс 3, <http://www.hjpc.ba>

68 Ibid

69 Етничката застапеност се утврдуваше во согласност со последниот попис од 1991 год., односно од пред конфликтот.

кандидати од малцинствата. Околу 30% од постојните судии и обвинители кои се пријавија на конкурсот не беа повторно избрани, а околу 18% од тие што беа назначени од советите беа надворешни кандидати. Процесот на проверка им донесе потешкотии на некои од судиите кои одлучија да се пензионираат или бидејќи не сакаа да подлежат на процесот на реизбор.

Како резултат на процесот на проверка, важни придобивки беа забележани во целокупниот правосуден систем. Освен етничката застапеност, која значително се подобри, се смета дека активностите од преодните реформи, како што беше реструктурирањето на судовите и спроведувањето на процесот за реизбор, придонесе за градењето на независно и стручно правосудство како еден од главните услови за влез во ЕУ.⁷⁰

Што се однесува до враќањето на довербата во правосудството, како една од главните причини за спроведувањето на процесот на реизбор, вреди да се спомне дека според веродостојните анкети на јавното мислење во Босна и Херцеговина, довербата пред проверката во правосудството изнесуваше од 41% до 68,4%, додека за време на реформски периодот, нивото на довербата во правосудството се зголеми на 60,2% до 74,0%.⁷¹

Завршни согледувања и научени лекции

Речиси 15 години по спроведувањето на процесот за генерален реизбор во правосудството, Босна и Херцеговина сè уште нема успеано да изгради силен и ефикасен, доверлив правосуден систем, и сè уште се бори со корупцијата и со бавниот напредок на реформите во правосудството. Како што тврдат аналитичарите, откако реизборот почна да зема замав, националистичките партии и лобија почнаа со сите сили да го оспоруваат процесот, тврдејќи дека наводно им ги повредувал со устав загарантираните национални интереси и дека советите биле пристрасни во одлучувањето.⁷² Политиките на елитите за инструментализирање на меѓуетничкиот страв и понатаму ги поткопуваше процесите на трансформација и реформа. Сето ова ја истурка европската агенда, како и другите агенди за демократизација/либерализација, на маргините.⁷³ Од 2015 година,⁷⁴ со спроведувањето на новата Реформска агенда, се зачести усвојувањето на законите по скратена постапка.

Често се смета дека процесот на проверка во Босна и Херцеговина (2002-2004 година) остави траен белег во регионот на Западен Балкан. Овој процес произлезе од искрената потреба за праведен и правичен систем и институционална реформа во периодот по конфликтот. Припишувањето на оваа „институционална димензија“ сепак треба да се гледа позитивно, бидејќи процесот на проверка може да има силно институционално влијание. Како што кажавме погоре, од една добро спроведена реформа во јавната служба може се очекува да овозможи откривање на различни лоши практики кај вработените во институциите и да обезбеди вработување на лица со интегритет, компетентни

70 Mayer-Rieckh, A., 2007, 'Vetting to Prevent Future Abuses: Reforming the Police, Courts, and Prosecutor's Offices in Bosnia and Herzegovina', Chapter 5 in Justice as Prevention: Vetting Public Employees in Transitional Societies, A. Mayer-Rieckh and P. de Greiff, (eds.), Social Science Research Council, New York

71 UNDP Систем за рано предупредување во Босна и Херцеговина, Годишен извештај, 2000 год.

72 Mayer-Rieckh, A.

73 <https://www.bti-project.org/en/reports/country-reports/detail/itc/bih/>

74 Спородбата за стабилизација и асоцијација (Stabilisation and Association Agreement (SAA) беше ратификувана и влезе во сила на 1 јуни 2015 год..

75 Mayer-Rieckh, A., 2007, 'Vetting to Prevent Future Abuses: Reforming the Police, Courts, and Prosecutor's Offices in Bosnia and Herzegovina', Chapter 5 in Justice as Prevention: Vetting Public Employees in Transitional Societies, A. Mayer-Rieckh and P. de Greiff, (eds.), Social Science Research Council, New York

и репрезентативни лица.⁷⁵ Процесите на проверка ги поставија критериумите за интегритет при вработувањето и за оценување на подобноста при вработување. Критериумите за вработување го дефинираат пристапот до јавни позиции и губењето на истите. Дефинирањето и применувањето на тие критериуми тогаш не само што влијае на статусот на вработеност на поединци, туку и на идниот облик и структура на вработените во дадените јавни институции. Институционалната димензија е неразделива од секој процес на проверка.⁷⁶ Меѓутоа, причината поради која реструктурирањето на правосудството и обвинителствата се спроведуваше со потешкотии е тоа што Босна и Херцеговина беше погодена од значителен „одлив на мозоци“ за време на конфликтот и по неговото завршување, поради што немаше доволно квалификувани кандидати да ги пополнат отворените места.

Вклученоста на меѓународната заедница во целокупната реформа, преку проектирањето на процесот на проверка и директното учество во истиот, останува значаен белег на овој напор. За да може процесот да започне и да се спроведе успешно и без препреки потребно беше да се обезбедат огромни финансиски средства и кадри. Поддршката што ја обезбеди меѓународниот фактор, ги засили и забрза ефектите, но, на долгорочен план, може да се покаже како предизвик за корисникот на ваква поддршка, од гледна точка на одржливоста. Иако оваа меѓународна доминација (интервенционизам) беше критикувана бидејќи ја присвоила моќта на политичките елити, ги игнорирала демократските постапки и изградила култура на политичка зависност во БиХ,⁷⁷ истата на надлежните субјекти (Високиот претставник и ОН) им даде моќ да наметнуваат процеси на проверка на домашни институции.

Меѓутоа, „кога се воспоставува интернационализиран процес на проверка, потребно е да се вложат максимални напори за да се вклучат домашни играчи, и тоа во што повеќе сегменти, со цел обезбедување на неговата интеграција во домашното законодавство, како и воведување одредби кои ќе обезбедат непречено преминување од вонредниот преоден процес на проверка во редовните домашни постапки на избор и вработување“.⁷⁸ Заклучокот е дека процесот што го спроведуваше Високиот совет на судии и јавни обвинители беше интегриран во домашниот правен систем и обезбеди непречен трансфер во домашните механизми кои следеа по истиот.⁷⁹ Со завршувањето на процесот на реизбор, Високиот совет на судии и обвинители беше претворен во постојано тело за избор и дисциплинирање. Меѓутоа, дури и денес ова тело се соочува со бројни предизвици. Според последниот Извештај на ЕУ за напредокот на Босна и Херцеговина,⁸⁰ во 2017 година. Високиот совет на судии и обвинители усвои контроверзни заклучоци со кои се предвидува можност за разрешување судии и обвинители врз основа на наводно учество во воени дејствија во минатото, без спроведување на дисциплинска постапка, кои подоцна беа заменети со нови за да бидат усогласени со европските стандарди. Според Извештајот, ваквиот чин ја покажува ранливоста на правосудството од различни видови на притисок. ЕУ забележува дека „независноста на правосудството и автономијата на обвинителствата мора дополнително да се зајакне, и во пракса, а политички мотивираните закани упатени кон судовите и обвинителствата мора навремено да се откриваат и

76 Mayer-Rieckh, A., 2007, 'Vetting to Prevent Future Abuses: Reforming the Police, Courts, and Prosecutor's Offices in Bosnia and Herzegovina', Chapter 5 in Justice as Prevention: Vetting Public Employees in Transitional Societies, A. Mayer-Rieckh and P. de Greiff, (eds.), Social Science Research Council, New York

77 <https://www.bti-project.org/en/reports/country-reports/detail/itc/bih/>

78 Ibid

79 OECD (2017), Проверка на судиите, полициските службеници и обвинителите во Босна и Херцеговина, DCAF ISSAT, достапно на: <http://issat.dcaf.ch/Learn/Resource-Library/Case-Studies/Vetting-judges-police-and-prosecutors-in-Bosnia-and-Herzegovina>

80 <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-bosnia-and-herzegovina-report.pdf>

соодветно да се одговара на истите [...] Уставната и правната рамка и натаму се слаби во однос на гарантирањето на независноста, непристрасноста и автономијата на судиите и обвинителите...“.

Меѓутоа, процесот на генерален реизбор (процесот на проверка) со себе го носи ризикот од арбитрарно вмешување во сектори кои во нормални услови функционираат независно.⁸¹ Затоа, истиот треба да се воспостави единствено кога институцијата суштински не функционира; треба да го спроведува независно тело кое следи праведни постапки; и треба да се спроведе што порано, за да се избегнат долги периоди на правна несигурност.⁸² Во Босна и Херцеговина, судиите кои не беа повторно избрани тврдеа дека процесот на реизбор не им ги почитувал со Устав загарантираните национални права, особено независноста на правосудството.⁸³

Некои аналитичари⁸⁴ сметаат дека неуспехот на Законот за реизбор на Босна произлегува од **недостатокот на јасност во критериумите за евалуација (како што се личен интегритет, квалификации, компетентност, имотен и финансиски статус и осудуваност за воени злосторства)** и недоволната ефикасност во спроведувањето на процесот со соодветна транспарентност и отчетност, што даде скромни резултати.⁸⁵ Експертите тврдат дека овие рани напори за проверка на правосудството пропаднаа, интер алиа, поради немањето квалификувани кадри, соодветни ресурси и доволно време за спроведување на еден процес кој го бара сето ова и тоа во огромна мера.⁸⁶

81 Ibid

82 Ibid

83 Mayer-Rieckh, A., 2007, 'Vetting to Prevent Future Abuses: Reforming the Police, Courts, and Prosecutor's Offices in Bosnia and Herzegovina', Chapter 5 in Justice as Prevention: Vetting Public Employees in Transitional Societies, A. Mayer-Rieckh and P. de Greiff, (eds.), Social Science Research Council, New York

84 Анализа на процесот на реevalуација во Албанија (www.legalpoliticalstudies.org)

85 http://www.undp.org/content/dam/serbia/Publications%20and%20reports/English/UNDP_SRB_TRANSITIONAL_JUSTICE_-_Assessment_Survey_of_Conditions_in_the_Former_Yugoslavia.pdf

86 Mayer-Rieckh, A., 2007, 'Vetting to Prevent Future Abuses: Reforming the Police, Courts, and Prosecutor's Offices in Bosnia and Herzegovina', Chapter 5 in Justice as Prevention: Vetting Public Employees in Transitional Societies, A. Mayer-Rieckh and P. de Greiff, (eds.), Social Science Research Council, New York

Од сите земји во Источна Европа, Србија беше последната што го пречекори т.н. минимален праг на демократијата, односно првиот трансфер на власта од поранешната социјалистичка власт на демократска влада. Доцнењето беше последица на специфичноста на балканскиот регион, кој бил потресен од националистички движења, главно обележани со авторитативен и недемократски начин на водење на државата. Потребни беа десет години да се прекине таквиот начин на владеење така што на 5 октомври 2000 година, под притисок на граѓаните, почнува реформскиот пат на Србија, која поднесува кандидатура за пристапување во Европската Унија во 2009 година и добива статус на кандидат на 1 март 2012 година.⁸⁷

Со цел да стане дел од Европската Унија, Србија беше исправена пред предизвикот за длабоки реформи во секој сегмент на нејзиното политичко, општествено и економско уредување. За нас особено важен е делот на правосудните реформи, кои започнаа во постсоцијалистичка Србија во 2001 година со првиот пакет закони за судството. Во 2002 и 2003 година беа усвоени амандмани на тој пакет закони, кои се однесуваа на именувањето и разрешувањето на судии и претседатели на судови, при што беа пренесени широки овластувања на законодавната и извршната власт во овој дел. Во 2006 година беше донесен новиот Устав на Република Србија⁸⁸ и истовремено објавена “Националната стратегија за реформа на правосудството”, додека пак во 2008 година беа донесени повеќе закони: Закон за организација на судовите, Закон за седиштата и подрачјата на судовите и јавните обвинителства (т.е. Судската мрежа), Законот за судии, Законот за Високиот судски совет, Законот за јавното обвинителство, Законот за Државниот обвинителски совет⁸⁹ не сметајќи ги основните промени во сите правни области, особено внимание ќе им посветиме на реформите кои се однесуваат на судиите, кои српската Влада ги спроведе во 2009 година.

Реформа

Нова организација на судовите

Со Законот за организација на судови од 2008 година значително беше намален бројот на судови во Србија од 168 на 64. Согласно законот беа воспоставени судови со општа надлежност односно: Основни, Виши и Апелациони судови (Белград, Нови Сад, Ниш и Крагуевац) и Врховен Касационен суд кој претставувал највисока судска институција во државата. Законот воспостави и судови со специјализирана надлежност како: Стопански судови, Стопански Апелационен суд, Судови за Прекршоци, Виши Суд за Прекршоци и Управен суд. Целта за воспоставување на новиот систем, кој започна да функционира од 1 јануари 2010 година, беше да се прераспределат заостанатите предмети во судовите и да се нивелира диспаритетот помеѓу преоптоварените „урбани судови“ и недоволно искористените „рурални судови“.⁹⁰

87 Revizija stanja u Srpskom pravosuđu, Simon GABORJO i Hans-Ernst BOCER POČASNE SUDIJE, 2012 Beograd, str.8

88 Треба да се нагласи дека овој Устав наскоро беше предмет на мислење на Венецијанската комисија, особено во однос на постоењето на вистинска независност на судиите и обвинителите [види Мислење бр. 405/2006, CDL-AD (2007) 004]. Комисијата „сметаше дека е загрижувачки тоа што српскиот Устав адекватно не ја гарантира независноста на судството и се грижи за опасноста од политизација на судството, бидејќи Националното Собрание ги избира судиите и членовите на Високиот судски совет. Мислењето CDLAD (2008) 007) дополнува “Се чини дека српскиот устав ја нарушува независноста на судскиот систем и се обидува да го политизира бидејќи Националното Собрание ги избира со невалификувано мнозинство членовите на Високиот судски совет”. CDLAD (2008)

89 Judicial institutions in Serbia, OSCE report, 2011 November, str.1

90 Judicial institutions in Serbia, OSCE report, 2011 November, str.1

Високиот судски совет (ВСС)

Согласно член 156 и 157 од Уставот на Република Србија, Високиот судски совет е независно и самостојно тело кое обезбедува и гарантира независност и автономија на судовите и судиите. Тој има 11 членови кој го сочинуваат претседателот на Врховниот Касационен суд, Министерот за правда и претседателот на надлежната комисија на Националното Собранието, како членови по функцијата и осум члена кои ги избира Собранието во согласност со закон. Од избраните членови шест се судии со постојана судска функција и два истакнати правници со најмалку 15 годишно искуство во професијата, од кои еден е адвокат, а другиот професор на Правен факултет. Мандатот на овие членови трае пет години. ВСС има надлежност да ги избира и разрешува судиите, во согласност со Уставот и законот, му предлага на Собранието избор на судии кои се бираат по прв пат на судиска функција итн⁹¹.

Генерален реизбор⁹²

Во Законот за Судии донесен на 22 декември во 2008 година и Уставот од 2006 година беше предвиден „генерален реизбор“ (reappointment) на судии, на кој можеа да учествуваат сите судии кои веќе ја извршуваа ова функција. Притоа се отвори можноста за нови кандидати да учествуваат на изборот, статусот на кандидатите кои за првпат требаа да бидат избрани беше неизвесен, бидејќи тие се избираа за период од 3 години (пробациски период), а потоа постоеше можност, по истекот на тој период да бидат избрани за постојана функција⁹³.

Правосудна Академија

Академијата беше за првпат воспоставена во 2001 година, со цел да врши континуирана едукација и обука на судии и обвинители, сепак таа не беше задолжителна и дури не беше поврзана со напредувањето во кариера на судиите и јавните обвинители.

Со новиот закон за Академијата од 2009 година беше за прв пат воведено, дека судската обука е интегрирана во севкупниот процес на селекција и регрутирање на судии и јавни обвинители во Србија. Донесениот закон претставува пресвртница во процесот на реформи, затоа што предвидува комплетно нов начин на селекција, регрутирање и почетна обука на судии и јавни обвинители⁹⁴.

Генерален реизбор на судии Причина за генерален реизбор

Причината за да се започне со процесот на генерален реизбор (reappointment) на судии во Србија беше новиот Закон за организација на судовите, со кој се предвидуваше намалување на бројот на судовите, што автоматски доведува до намалување на бројот на вработени во судството т.е до разрешување на судии. Нејасно е од каде се водел законодавецот при креирањето на реформата, и тоа од две причини: прво, зошто е

91 Устав Републике Србије, РС бр.37, 8 ноември, 2006

92 За целите на анализата ќе биде употребуван терминот „генерален реизбор“ со цел да го доближиме до контекстот, во кој тој беше споменуван во Република Македонија од страна на одредени политички субјекти, како можно решение на проблемите во судството. Во законодавството на Србија тие зборуваат за генерален избор, додека пак Венаџанската комисија го користи терминот (Reappointment) реименување.

93 Revizija stanja u Srpskom pravosuđu, Simon GABORJO i Hans-Ernst BOČER POČASNE SUDIJE, 2012 Beograd, str.10

94 Judicial institutions in Serbia, OSCE report, 2011 November, str.3

потребно да дојде до намалување на бројот на судиите ако се земе предвид фактот дека во периодот од 2002 до 2008 година бројот на предмети во судовите се зголемил за 54%. Здружението на судии на Србија побара официјален одговор на ова прашање од Високиот судски совет, но јасен одговор никогаш не беше добиен⁹⁵. Второ, ако се знае дека најголемиот дел од товарот паѓа на судови со општа надлежност, во Србија претходно тоа биле општинските, а денес тоа се основните судови, тогаш зошто е намален бројот од 138 општински судови на 34 основни судови денес.⁹⁶ На кој начин е пресметан потребниот број на судови, дали биле земени предвид вообичаените параметри: бројот на жители, густината на населението, тенденцијата на зголемување (или намалување) на бројот на судски постапки, структурата на судските предмети итн. Дали се водело грижа за прашањето за ефектот кој го има намалување на бројот на првостепените судови врз едно од основните права на граѓанинот - правото на пристап до судот (Правото на пристап до судот е еден од клучните постулати од член 6 од Европската конвенција за заштита на човековите права и основни слободи, со кој се утврдува правото на правично судење). Овие прашања останаа неодговорени.

Улогата на Високиот судски совет во постапката за избор

Високиот судски совет е тело кое врз основа на надлежностите беше одговорно за организирање на генералниот реизбор (reappointment) на судии, како и за процесот на оценување на судиите врз основа на кој беше извршен изборот. Имено во 2009 година пред да почне генералниот реизбор ВСС ја донел **Одлуката за утврдување на критериуми и стандарди за проценка на стручноста, способноста и интегритетот при изборот на судии и претседатели на судови**⁹⁷. Притоа не беа имплементирани предлозите на Венецијанската комисија, кои што се наведени во **Мислењето бр. 528/2009**, бидејќи Одлуката не даваше можност на судиите чии квалитети (стручност) беа доведени во прашање да ги одбранат овие квалификации/компетенции, ниту пак предвидуваше судиите кои нема да се реизберат да можат да добијат основана одлука за нивното одбивање да бидат повторно избрани, која би можела да се оспори пред суд⁹⁸.

Според **Извештајот на Европската комисија во врска со напредокот на Србија од 14-ти октомври 2009 година**, процедурата за назначување на членовите во Високиот судски совет, вклучувајќи ги и членовите што ги претставуваа судиите во првиот (привремен) состав на Советот, содржеше големи слабости, бидејќи не го обезбедуваше доволното учество од страна на судството во советот и оставаше простор за политичко влијание.

Постапка за генерален реизбор (reappointment) на судии

Огласот за спроведување на генералниот реизбор беше објавен од страна Високиот судски совет на 15 јули 2009 година, а пријавите се поднесуваа во рок од 15 дена. **Отворени беа 2483 места за судии во судови со општа и специјализирана надлежност, поднесени беа 5030 пријави, меѓу кои повеќе од половина беа од судии кои веќе ја извршуваа судската функција. Од нив, реизбрани беа само 1531 судии.** Поконкретно, една третина од судиите кои веќе ја вршеа таа функција не се избрани и вкупниот број на судии е намален за една четвртина.

⁹⁵ UNJR Report concerning the election of judges in Serbia, 17 December 2009, str.1

⁹⁶ Judicial institutions in Serbia, OSCE report, 2011 November, str.1

⁹⁷ ODLUKA O UTVRĐIVANJU KRITERIJUMA I MERILA ZA OCENU STRUČNOSTI, OSPOSOBLJENOSTI I DOSTOJNOSTI ZA IZBOR SUDIJA I PREDSEDNKA SUDOVA ("Sl. glasnik RS", br. 49/2009)

⁹⁸ CDL-AD(2009)023 Мислење за нацрт-критериумите за избор на судии и претседатели на судови во Србија (Усвоено од Венецијанската комисија на 79-та пленарна седница одржана на 12-13 јуни 2009, во Венеција)

Судиите кои не беа избрани, а со самото тоа разрешени, не беа информирани за таа одлука. Имено, тие дознаа за нивното разрешување кога увидоа дека нивното име не се наоѓа на листата на „избрани“ судии. Одлуката, донесена на 16 декември 2009 година, не содржеше објаснување од кои причини не е обновен судскиот мандат за оние кандидати кои не се најдоа на таа листа⁹⁹. Потоа, на 25 декември 2009 година беше донесена **колективна одлука, која содржеше општо објаснување за судиите кои не беа повторно избрани**. Со таа одлука на неизбраните судии им престана мандатот на 31 декември 2009 година¹⁰⁰. Покрај тоа, тие имаа право на паричен надоместок кој го утврдуваше в.д. претседателот на надлежниот суд.¹⁰¹

Согласно член 148 став 2 и член 155 од Уставот против одлука на ВСС судијата има право на жалба до Уставниот суд. Изјавената жалба исклучува право на поднесување на Уставна жалба¹⁰².

Жалбена постапка пред Уставен суд

Уставниот суд беше преоптоварен со правни лекови користени од неизбраните судии кои ги оспорија одлуките што се покажаа како произволни. Речиси сите неизбрани судии се обратија до Уставниот суд, а тој се изјасни дека тие имаат право да поднесат жалба до него. Покрај приоритетот даден на овие жалби тој за една година успеаа да реши само два предмети.¹⁰³

Уставниот суд испрати барање до советот да наведе дали судиите кои не беа повторно избрани (именувани) добија поединечни одлуки за престанокот на нивната функција, во кои ќе бидат детално наведени поединечните причини поради кои не се избрани. ВСС поднесе извештај до Уставниот судот наведувајќи дека неизбраните судии добиле идентична одлука со која престанува нивната функција, притоа сметајќи дека не е неопходно да се донесе поединечна одлука и да се наведе поединечно образложение. Ваквата аргументација беше неприфатлива за Уставниот суд и тој му наложи на ВСС да достави поединечни образложенија на подносителите на жалбите за причините поради кои не се избрани и образложение за престанокот на функцијата. Откако му истече рокот на ВСС, Уставниот суд во мај ја донесе својата одлука.

Одлуката донесена од страна на Уставниот суд, не беше адекватна за да се реши спорната ситуација. Станува збор за поништување на колективната одлуката за разрешување од 25 декември 2009 година, односно спорните одредби кои не ги почитуваа гаранциите за правична постапка, со барање до ВСС во рок од 30 дена да изврши преиспитување во согласност со гаранциите.

Ваквото решение не е во согласност со начелото на „жалба пред независен суд“. Имено Уставниот суд го прифати правото на жалба што може да се смета како нов поглед на постапката и суштината. Таквиот пристап би можел да биде дел од концептот за надлежност на Уставниот суд, иако тоа не е вообичаена задача на уставните судови. Сепак

99 Високи совет судства на седници одржаној дана 16.12.2009. године, донео је: ОДЛУКУ о избору судија на сталну функцију у судовима опште и посебне надлежности. <https://vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/odluka-o-izboru-sudija-na-stalnu-funkciju-16-12-2009.pdf>

100 Устав на Република Србија, член 146, Постојаност на судска функција: Судската функција е постојана. По исклучок, лицето кое по прв пат е избрано за судија се избира на три години.

101 Високи совет судства, на седници одржаној дана 25. децембра 2009. године, донео је: ОДЛУКУ, Судијама које нису избране у складу са Законом о судијама („Службени гласник РС”, број 116/08) престаје судијска дужност са 31. децембром 2009.

102 Устав Републике Србије, РС бр.37, 8 ноември, 2006

103 Revizija stanja u Srpskom pravosudju, Simon GABORJO i Hans-Ernst BOCER POČASNE SUDIJE, 2012 Beograd, str.12

незамисливо е резултатот од жалбата да биде барањето од орган, кој ги повреди сите основни принципи, како што е правото на правично судење, повторно истиот да почне постапка и притоа да ги почитува сите принципи, и да има простор да се верува дека резултатот од таа постапка ќе биде поинаков.¹⁰⁴

Неуспех на постапката за реизбор да ги имплементира гаранциите за правичност истакнати од Венецијанската комисија

Силни критики претрпе Србија од сите релевантни Европски институции на сметка на разрешувањето на судии, чин со кој беа прекршени фундаменталните принципи.

Фокусот ќе го ставиме на мислењата на Венецијанската комисија, која за време на креирањето на предлог законите упати критики и изрази загриженост дека може да дојде до веќе видено сценарио.

Мислење бр. 405/2006 од 19 март 2007 година на Венецијанската комисија.¹⁰⁵

Комисијата ја преиспитуваше основаноста на постапката за повторно именување (реизбор) на судии изразувајќи „загриженост за постапката за повторно именување на судии кои веќе ја извршуваат судската функција и кои не биле виновни за какво било погрешно постапување, можеби нема да бидат повторно именувани (избрани)“. Сепак постоеше претпоставка дека веќе именуваните судии ги исполнуваат критериумите утврдени во нацрт-критериумите за избор на судии. Иако, оваа претпоставка можеше да биде соборена.

Покрај тоа Венецијанската комисија истакна дека „таков процес на реизбор е прифатлив само ако има доволно гаранции за неговата правичност.[...]постапката мора да се заснова на јасни и транспарентни критериуми, а само однесување во минатото кое е некомпатибилно со улогата на независен судија може да биде причина за одбивање за повторно назначување судија; Постапката треба да биде фер, спроведена од независно и непристрасно тело и да обезбеди правично сослушување за сите засегнати страни; Мора да постои можност за жалба пред независен суд.“

И во **Мислењето бр. 464/2007 за нацртите на Законот за судии и Законот за организација на судовите**, Венецијанската комисија повторно истакнува дека „воопшто не е јасна потребата за процесот на повторено именување (реизбор) на сите судии и дека одредбите содржани во овој предлог-закон за судии не обезбедуваат постапки во кои има доволно гаранции за правичноста на процесот. Предлог-законот едноставно ги утврдил постапките за избор на судии. Се чини дека за постојните судии кои сакаат да бидат именувани, одредбите ќе треба да се применуваат на ист начин како и секој друг кандидат и нема да добијат посебно внимание, а уште помалку процедурите кои се идентификувани како неопходни од Венецијанската комисија. Всушност, не постои процедура за „повторно именување“ како таква (туку за генерален избор). Нацрт-законот за судии ги поврзува проблемите создадени со Уставниот закон за спроведување на Уставот“.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Ibid, str.13

¹⁰⁵ CDL-AD(2007)04 Мислење Уставот на Србија (Усвоено од Венецијанската комисија на 70-та пленарна седница одржана на 17-18 март 2007, во Венеција), str.16

¹⁰⁶ CDL-AD(2008)07 Мислење за нацрт Законот за судии и за организација на судовите на Република Србија (Усвоено од Венецијанската комисија на 74-та пленарна седница одржана на 14-15 март 2008, во Венеција), str.04

И сугестиите од **Мислењето бр. 528/2009**¹⁰⁷ во врска со **нацртот на критериумите и стандардите за избор на судии**, не беа вклучени во Одлуката за утврдување на критериуми за оценка на стручноста за избор на судии, донесена од Високиот судски совет. Во секој случај, овие критериуми на ВСС, главно квантитативни, кои беа поврзани исклучиво со „ефикасноста“ на судиите, донесоа сериозни опасности, првенствено поврзани со произволното оценување.

Критериуми за избор на судии од ВСС

Во однос на критериумите кои ги има утврдено ВСС, се тргнува од претпоставката дека судијата, кој веќе бил избран врз основа на старите прописи, ја врши судиската функција во време на процесот за повторно именување (генерален реизбор) и поднел барање да биде реименуван (реизбран) за судија во истиот суд и на истата функција, ги исполнува критериумите и стандардите утврдени со оваа одлука.

Наведената претпоставка може да биде соборлива само ако постојат основи за „сомневање“ дека кандидатот не покажал дека поседува стручност, компетентност и способност за вршење на судиската функција; се смета дека кандидатот не покажал задоволително ниво на компетентност доколку во последните три години имал повеќе укинати одлуки од просекот за судот во кој ја вршел својата функција; се смета дека кандидатот не покажал потребно ниво на способност и стручност во текот на последните три години, бидејќи не го решил утврдениот број случаи дефиниран со стандардите за проценка на минималната ефикасност на работата на судиите или ако застареноста на кривичната постапка може да се припише на очигледна грешка на кандидатите.¹⁰⁸

Мислењето бр. 528/2009 на Венецијанска комисија, истакнува дека кон наведените критериуми треба да се пристапи со голема претпазливост. Имено според него, не мора да значи дека, ако на судијата му биле укинати предмети во повеќе наврати истиот не постапил компетентно или професионално, иако разумно е тоа што преголем број на укинати пресуди на судија може да ја стави во прашање неговата компетентност. Сепак, **секоја конечна одлука ќе треба да се донесе врз основа на фактичка проценка на засегнатите случаи, а не врз основа на едноставно пребројување на бројот на случаи кои биле укинати.**

Покрај тоа, може да се направи разлика помеѓу одлуките донесени врз основа на очигледни грешки, кои секој добар правник ќе избегне да ги направи и одлуките во кои донесувањето на заклучокот било совршено тешко и дискутабилно, што сепак на крајот одлуката била укината од повисок суд.¹⁰⁹

Мислењето на Европска комисија за реформата

Во мислењето на Европската комисија е истакнато дека постапката за повторно назначување на сите судии и обвинители е спроведена под водство на Министерството за правда во втората половина на 2009 година и стапи на сила од јануари 2010 година. „Вкупниот број судии и обвинители беше намален за 20-25%. Повеќе од 800 судии не беа

¹⁰⁷ CDL-AD(2009)023 Мислење за нацрт-критериумите за избор на судии и претседатели на судови во Србија (Усвоено од Венецијанската комисија на 79-та пленарана седница одржана на 12-13 јуни 2009, во Венеција).

¹⁰⁸ ODLUKA O UTVRĐIVANJU KRITERIJUMA I MERILA ZA OCENU STRUČNOSTI, OSPOSABLJENOSTI I DOSTOJNOSTI ZA IZBOR SUDIJA I PREDSEDNICA SUDOVA ("Sl. glasnik RS", br. 49/2009)

¹⁰⁹ CDL-AD(2009)023 Мислење за нацрт-критериумите за избор на судии и претседатели на судови во Србија (Усвоено од Венецијанската комисија на 79-та пленарана седница одржана на 12-13 јуни 2009, во Венеција), str.06

повторно именувани (реизбрани), од претходната бројка на околу 3.000 судии (сметајќи ги и судиите кои одлучуваат прекршочни предмети)¹¹⁰.

Последователно, нотирано е дека главните аспекти на реформите преставуваат предмет на сериозна загриженост. Имено „Постапката за повторно именување на судиите и обвинителите беше спроведена на нетранспарентен начин, ставајќи го на ризик принципот на независност на судството“¹¹¹. Телата одговорни за ова постапување, Високиот судски совет и Државниот обвинителски совет, делуваа во преоден состав, и притоа ја занемарија соодветната застапеност на професијата и создадоа висок ризик од политичко влијание. Покрај тоа, сите членови не беа назначени, во ниту еден од двата совети. Објективните критериуми за повторното именување (реизбор), кои беа развиени во тесна соработка со Венецијанската комисија на Советот на Европа, не беа имплементирани. Судиите и обвинителите во текот на постапката не беа сослушани и не добија соодветни објаснувања за одлуките. По првпат избраните кандидати (876 судии и 88 заменици обвинители) беа именувани без спроведување на интервјуа или примена на критериуми засновани на заслуги. Вкупниот број на судии и обвинители не беше пресметуван на соодветен начин и поради тоа беше коригиран неколку пати по спроведувањето на повторното именување (генералниот реизбор). Правото на жалба за неименуваните судии беше ограничено на обраќање само до Уставниот суд, кој немеше капацитет целосно да ги разгледува одлуките. Од над 1.500 жалби, само еден случај беше решен. Во тој случај, Уставниот суд, поради процедурални причини, ја поништи првичната одлука.

Според новиот судски систем, затворените судови продолжија да функционираат како судски единици, во кои беа решавани граѓански предмети. Не беше воспоставен единствен систем за организирање на работата во седиштата на судовите и новите судски единици. Уставниот суд се соочи со 7.000 заостанати нерешени случаи, вклучувајќи ги и жалбите поднесени од судиите и обвинителите кои не беа повторно именувани (реизбрани).

Извештајот од 2010 година покажа дека српскиот судски систем само делумно ги исполнуваше неговите приоритети. „Постои сериозна загриженост во врска со начинот на кој се спроведуваале реформите во последните години, особено повторното именување на судиите и обвинителите“.

Ревизија на постапката за реизбор на судии

Додека Уставниот суд продолжи да се бави со жалбените постапки, Европските институции, кои беа повикани да се вклучат во случувањата од страна на српските и меѓународните здруженија на судии, ги повикаа српските власти да ги ревидираат постапките за разрешување и именување на судии, поради сериозните пропусти во поглед на основните начела на правната држава.

Нотираните пропусти доведоа до измена на Законот за судии. ВСС во својот постојан состав сега требаше да пристапи кон преиспитување на одлуките за неименувањето. Врз основа на тоа беше **предвидена постапка – приговор (своевидна ревизија) на одлуките за одбивањето, така што беше одлучено сите жалби кои беа во тек на решавање пред Уставниот суд да се сметаат за приговори**. На тој начин постапките се сметаа за завршени и проследени на решавање како приговори пред ВСС. Покрај тоа оваа можност им беше дадена и на судиите кои не изјавиле жалба пред Уставниот суд.

110 EUROPEAN COMMISSION, Brussels, 9 November 2010, SEC(2010) 1330, SERBIA 2010 PROGRESS REPORT, str.10

111 Ibid, str.10

Меѓу другото оваа „ревизија“ исто така требаше да се спроведе и за сите останати судии избрани на тригодишен мандат и на постојана функција. Против одлуките кои ги донесува ВСС беше предвидена жалба пред Уставниот суд во рок од 30 денови од доставувањето.¹¹²

Постапка за ревизија и недостатоци

Постапката за „ревизија“ започна на 15 јуни 2011 година, но и покрај фактот што требаше да заврши во септември, траеше до крајот на мај 2012 година. Процесот се одвиваше на многу тежок начин со бројни недостатоци.

Недостатоци во конзетот на постапката

Мислењето бр.606/2010 на Венецијанската комисија за постапката за ревизија беше дека „преквалификацијата и последователното исклучување на жалбите чие решавање е во тек пред Уставниот суд го доведува до сомнеж принципот на поделба на власта. Законодавецот треба да се воздржи од интервенирање во започнати судски постапки, а на Уставниот суд е да одлучи дали промените во законодавството доведуваат или не доведат до повлекување од разгледување на жалбите поднесени пред тој суд“.¹¹³

Гаранција за правична постапка

Гаранцијата дека членовите од првиот состав на ВСС, кои ќе станат постојани негови членови нема да учествуваат во преиспитувањето на одлуките што ги донесоа во текот на процесот на избор на судии, е за поздрав и во согласност со европските стандарди. Бидејќи постапката за „ревизија“ ја извршуваа само новоизбраните членови на ВСС, оваа мерка овозможи избегнување на судир на интереси и постигнување поголема праведност. Сепак прашањето кое не може да се одбегне и со самото тоа се наметна како загрижувачко за правичноста на постапката е начинот на избор на членовите на Советот. Имено, според закон ВСС има 11 членови, тоа тело го сочинуваат претседателот на Врховниот Касационен суд, Министерот за правда и претседателот на надлежната комисија на Националното Собрание, како членови по функцијата и осум члена кои ги избира Собранието во согласност со закон. Од избраните членови шест се судии со постојана судска функција и два истакнати правници со најмалку 15 годишно искуство во професијата, од кои еден е адвокат, а другиот професор на Правен факултет. Начинот на избор, секако остави простор за политичко влијание и во оваа постапка.

Праксата при одлучувањето

Начинот на преиспитување се одвиваше така што пред Советот беа читани статистичките податоци за учинокот на судијата, некои од нив беа сослушувани и во 2 часот наутро. Основна референца беше учинокот, а многу мал број судии не се избрани поради критериумот „недостojност“ (последика на пропусти во работата на судиите).

Со таков начин на работа, ова ревизорско тело сериозно не беше усогласено со сите основни принципи на правично судење: преносот на товарот на докажување (се претпоставува дека при реизборот судиите кои веќе ја извршуваа оваа должност, во согласност со законот, ги исполнуваа условите за повторен избор), повреда на принципот на контрадикторност, еднаквост на оружјето, јавна дебата, непристрасност ...¹¹⁴

¹¹² Revizija stanja u Srpskom pravosudju, Simon GABORJO i Hans-Ernst BOCER POČASNE SUDIJE, 2012 Beograd, str.15

¹¹³ CDL-AD(2011)15 Привремено мислење за нацрт Одлуките на Вискиот судски совет и Државниот совет на обвинители за имплементација на законите и на амандманите на законите за судии и јавни обвинители на Србија (Усвоено од Венецијанската комисија на 87-та пленарна седница одржана на 17-18 јуни 2008, во Венеција), str.04, 05.

¹¹⁴ Revizija stanja u Srpskom pravosudju, Simon GABORJO i Hans-Ernst BOCER POČASNE SUDIJE, 2012 Beograd, str.17

Случајот на Драгана Бољевиќ – дискутабилен кворум на ВСС

Како илустрација за начинот на носењето одлуки во ВСС, е тогаш постоечката противречност на две одредби од Законот. Имено Законот во членот член 14 став 3 предвидува дека Советот може да одржи седница само ако има најмалку шест негови членови додека во членот 17 став 1 наведува дека услов за одлуките на Советот се донесуваат со мнозинство од сите членови - член 17 став 1 од Законот за ВСС). Оттука, за да се донесе одлука требаше најмалку шест членови на ВСС да учествуваат во гласањето. Сепак, што се однесува до случајот Бољевиќ, еден член на ВСС беше изземен, додека другите два члена не можеа да гласаат (едниот поради оставка додека другиот поради изречена мерка притвор). Покрај тоа, тројца членови по функција и претставникот на адвокатите не можеа да учествуваат во гласањето, бидејќи тие биле дел од ВСС кој ги донел одлуките во декември 2009 година. Оттука не е јасно кои и колку членови на ВСС гласале за одлуката односно дали тоа биле членовите кои биле мнозинство по број, и кои не биле непристрасни, или судбината на Драгана Бољевиќ ја одлучувале само 4 члена од ВСС, спротивно на членот 17 став 1 од Законот.¹¹⁵

Резултати од постапката

Крајниот исход од постапката за ревизија бил следниот:

Вкупно 141 (17%) судија (повторно именувани), од 837 разрешени во декември 2009 година, покажаа дека во декември 2009 судската функција им заврши неосновано, од кои 32 беа реизбрани на 21-ви јули 2010 година на дополнителниот конкурс, а 109 беа успешни во процесот на ревизија (11 случаи во кои реизбраните судии веќе беа пензионирани).

Врховниот суд ја одби жалбата на Драгана Бољевиќ, претседател на Здружението на судии, на последниот ден од ревизијата.

Постапувајќи како трибунал, ВСС работеше во целосен состав само на првата од 40-те седници и во целосен состав донесе само 11% (86) од одлуките.

Драстичен тренд на намалување на позитивните одлуки од 42% на првата сесија (36 од 86 решени), до 25% за периодот пред прекилот на ревизијата, до 6% во последните 3 месеци.¹¹⁶

115 Ibid, str.20

116 Ibid, str.21

Неуспехот на ревизијата преку извештајот на Советодавниот совет на европските судии (Consultative Council of European Judges - CCJE)

Извештајот преставува одговор на жалбите пред ова тело за нарушување на стандардите за статусот на судиите. Имено во извештајот беа изнесени следните ставови за принципите на функционирање на судството и нивно имплементирање:

- Судството претставува еден од столбовите на владеењето на правото и демократијата. Со оглед на неговата важност за сите граѓани, правдата во која било земја не може да биде подложна на постојани промени, особено кога тие се резултат на непотребни притисоци и имаат за цел да ги подложат судските институции на извршната власт, а не резултат на загриженост за подобрување на ефикасноста и квалитетот на правдата.

- Независноста на судовите, следствено, независноста на поединечните судии произлегува од член 6 од ЕКЧП; тоа не претставува апстрактна правна идеја и треба да биде заштитена не само во законодавството туку и во практиката.

Примена на наведените принципи во светло на влијанието на статусот, независноста и постојаноста на судската функција;

-Последица на независноста е сигурноста на мандатот на судиите и нивното назначување до законски предвидените години за пензионирање. Ова значи дека мандатот на судијата не може да се прекине, освен од здравствени причини или како резултат на дисциплинска постапка - мислење на ССЈЕ бр.1.

- Изборот на судии, во државите што се одлучиле за овој метод на именување, иако тоа не е широко распространета практика во Европа, мора да биде претпазлив и да не го загрозува принципот на независност.

- Користењето на механизмот за реизбор за разрешување на судија од функцијата е против наведените принципи.¹¹⁷

Потреба за нова реформа

Во мај 2017 година, Србија започна со подготовка за нови уставни измени со цел да може да ги затвори преговорите со ЕУ во однос на поглавјето 23 т.е. Судство и фундаментални права. Тие се однесуваат најмногу во поглед на независноста и непристрасноста на судството, во однос на извршната и законодавната власт.

Главна цел на реформата е насочена кон промена на начинот на изборот на судии и јавни обвинители. Според тоа, судиите и обвинителите повеќе нема да бидат избирани од страна на Собранието на Србија како и досега, туку од страна на Високиот судски совет - ВСС и Високиот совет на обвинители - ВСО, со исклучок на Врховниот јавен обвинител кој ќе биде избран од страна на Собранието за мандат од пет години на предлог на Високиот совет на обвинители.

Елиминирањето на влијанието на политиката врз изборот на судии и обвинители е суштината на уставните промени што Србија треба да ги спроведе за да ги почитува стандардите на Европската Унија за независноста на судството. Но, дали предложените решенија го гарантираат ова?

117 Situation report on the judiciary and judges in the different member states, Consultative Council of European Judges (CCJE), 18 January 2012.

Според предложените нацрт-измени на Уставот усвоен во 2006 година, српскиот парламент ќе ја задржи контролата врз изборот на членовите на ВСС и ВСО, кои доаѓаат од група правни експерти. Претставниците на извршната власт повеќе нема да бидат членови на овие тела, освен Министерот за правда кој ќе остане член на Државниот обвинителски совет, кој станува Висок совет на обвинители. Судиите и претседателите на сите судови ќе бидат избрани и разрешени од страна на Високиот судски совет кој ќе брои 10 члена (5 судии и 5 истакнати правници), при што претседателот на тоа тело ќе биде избран од несудските членови. Една од промените предвидува дека судиите во основните судови можат да бидат избрани само од редот на правосудната академија и се укинува периодот на пробација од 3 години за ново избраните судии.¹¹⁸

Според наведеното, се надзира желбата на законодавецот понатаму да врши влијание врз судската власт преку изборот на членови во ВСС. Меѓу другото, предвидено е ВСС да биде тело со само пет судии и пет еминентни правници. Според предложеното уставно решение, претседателот на тоа тело ќе биде некој кој не е судија. И што би се случило кога би имале ист број гласови? Тогаш одлуката би била таква, каква што би ја донел пресудниот глас на претседателот, а кој не може да биде од рангот на судиите, што всушност значи дека судиите претставуваат малцинство во тоа тело.

Мислењето на Европската Комисија за независноста на судството согласно предложената реформа.

Новата уставна и законска рамка според мислењето на Европската Комисија во Извештајот за напредокот на Србија од 17 април 2018 година¹¹⁹, сè уште остава простор за неоправдано политичко влијание врз судството. Постигнат е мал напредок во воспоставувањето на целосно објективен, транспарентен и систем засован на заслуги за именување судии и обвинители. Сите идни уставни или законски измени треба да бидат дизајнирани и спроведени врз основа на европските стандарди, а сегашниот двонасочен систем за пристап до судските професии треба постепено да се рационализира. Покрај тоа, широките дискрециони овластувања на претседателите на судовите и раководителите на обвинителските канцеларии во врска со работата на одделни судии и заменици обвинители, може да влијаат врз нивната независност и непристрасност.

Процесот на уставни реформи за независноста на судството започна во мај 2017 година со повик за доставување на амандмани на Уставот од страна на граѓанските организации. Последователно се организирани голем број на тркалезни маси како дел од предвидената прва фаза од консултативниот процес. Голем број професионални здруженија и граѓански организации го напуштија процесот, наведувајќи го како причина недостатокот на официјален нацрт-уставен текст предложен од владата; тие го оспорија легитимитетот на консултациите. Новиот предлог за измени на Уставот во доменот на судството објавен во јануари 2018 година беше ставен на јавна дискусија. Голем дел од засегнатите страни се повлекоа од консултативниот процес, критикувајќи го форматот и атмосферата на процесот, тврдејќи дека нема вистинска дебата. Тие испратија отворено писмо до парламентот, владата и Министерството за правда, нагласувајќи ја нивната загриженост. Препорака од Европската Комисија беше српските власти и засегнатите страни да влезат во широка, инклузивна и значајна јавна дебата спроведена на конструктивен начин. Тоа би ја подигнало свеста за процесот на уставни реформи во земјата и чиј исход би се рефлектирал во нацрт-измените за кои би се побарало мислење од Венецијанската комисија.

118 НАЦРТ АМАНДМАНА НА УСТАВ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ, амандмани бр. VI, XII, XIII, XV, XVI, XXV, XXVI, XXVII, XXVIII итн.

119 EUROPEAN COMMISSION, 17 April 2018, SERBIA PROGRESS REPORT, str. 15

Планирани се и други привремени мерки за подобрување на институционалната независност на давата Совета. Во тие мерки спаѓаат преносот на овластувања, од Министерството за правда до советите, судскиот буџет и судската администрација, надзорот над судовите, собирањето статистички податоци и усвојувањето на деловникот. Сепак, не е направен напредок во измената на Законот за јавното обвинителство во овој поглед.

Според Извештајот притисокот врз судството (вклучително и од властите во судството) останува висок. Јавните коментари од владини претставници, од највисоко ниво, за истраги и судски постапки продолжија и се сметаат за притисок кон судската независност. Во однос на наведеното постигнат е одреден напредок на пр: Високиот судски совет ги измени своите процедурални правила за поефикасно да може да реагира во случаи на наводно политичко мешање во судството по барања поднесени од страна на судиите. Со изменетите правила не се предвидува механизам за редовно постапување на ВСС. Постапката би се користела само во многу ограничен број случаи.¹²⁰

Главни наоди

Со еден сложен, долготраен и компромитирачки процес, во декември 2009 година, Високиот судски совет разреши 837 судии од нивната функција, статистички тоа преставува околу една третина од судиите во Србија.

Основа за ова разрешување беше спроведувањето на генерален реизбор (reappointment) на судии, меѓу оние кои веќе ја извршуваа судската функција или новите кандидати, заедно со намалувањето на бројот на судиите.

Овие отповикувања на судиите (разрешувања) се спроведени под изговорот за општа судска реформа барана од Европската Унија во однос на кандидатурата на Република Србија за членство.

Како што најголемиот број европски институции (Европската унија, Советот на Европа, Венецијанската комисија, Консултативниот совет на европски судии) наведоа, спроведена постапка на реизбор не испочитува ниту еден фундаментален принцип на Европската конвенција за човекови права (не е спроведено сослушување на разрешените судии, не се соопштени фактите поради кои се разрешени судиите, одлуките не се објаснети, постапката е целосно нетранспарентна итн.)

Неуспех на ревизијата

Во врска со разрешувањето на судиите, под притисок на европските институции, беше спроведена постапка за „ревизија“. Постапката започнува во јуни 2011 година и трае до крајот на мај 2012 година.

Се испостави дека надлежните за процесот, кои всушност ја спроведуваа „ревизијата“, сериозно ги прекршија сите фундаментални принципи на соодветниот процес: товарот на докажување (се верувало дека судиите кои веќе ја извршуваа судската функција за време на генералниот избор, во согласност со закон, ги исполнуваа условите да бидат повторно избрани), повреда на принципите на контрадикторност, еднаквост на оружјето, јавна дебата, непристрасност итн.

На разрешените судии им беа ускратени нивните права, преку постапката за „ревизија“, која не беше во согласност со основните принципи и само во мал број на случаи беа преиначени дискреционите постапки преку кои беа елиминирани голем број на судии, кои беа на функција во 2009 година.

IV. СИСТЕМ НА РАЗРЕШУВАЊЕ И ДИСЦИПЛИНСКО САНКЦИОНИРАЊЕ НА СУДИИТЕ ВО МАКЕДОНИЈА

I. Генеза на постапките за реизбор и оценување на судиите

Судскиот систем во Република Македонија е релативно млад кога станува збор за судската власт. Но без разлика што судскиот систем има релативно кратка историја на развој од нешто повеќе од седумдесет години, сепак има “преживеано” два различни општествени системи и спроведено три реизбори на судиите. Првиот “револуционерен” во 1944 година, вториот “еволутивен” и парцијален кој траеше две децении додека третиот беше општ „реформаторски“ реизбор на судиите во Република Македонија во 1996 година.

Судскиот систем е основан за првпат на територијата на Република Македонија во периодот кога истата била република во рамките на Социјалистичка федеративна Република Југославија. Основањето на судските органи првично е сторено преку донесување на Одлуката на Второто заседание на АСНОМ од 2 август 1944 година за формирање на судски органи и поверенство за судство, како и судски оддели при народноослободителните одбори и нивните задачи. Со цел да се операционализира оваа Одлука, на 31 март 1945 година е донесена Повелбата на АСНОМ за устројството на редовните народни судови на Федерална Македонија со која во Република Македонија се основани 25 околински судови, 3 обласни судови со седишта во Скопје, Штип и Битола, и Врховен суд со седиште во Скопје¹²¹.

Во овој период, со донесување на првиот закон за судството - *Законот за уредуење на народните судови* (Службен лист на Федеративна Народна Република Југославија 51/46) во 1946 година¹²² се поставува за првпат законска рамка со која се уредени изборот, оценувањето и разрешувањето на судиите, односно со овој закон се врши првиот реизбор на судии во Македонија.

Законот за уредуење на народните судови од 1946 година тргнувајќи од потребите во градењето на нов општествено-политички систем, ја утврди и неопходноста од градење на нов комунистички судски систем и притоа постави многу широка рамка на општи услови во насока кои лица можат да се изберат за судии “*За судија или судија-поротник може да биде изабран секој граѓанин ако не му е одземено кое било политичко или граѓанско право. . . а при изборот на судиите особено ќе се води сметка да се удоволи потребата на судовите за судии кои имаат стручна спрема.*”¹²³ Вака поставената рамка овозможувала во рамките на судскиот систем да бидат избирани за судии и лица кои ги немаат општоприфатените квалификации кои се задолжителни за денешните судии, завршен правен факултет или висока правна школа и положен судиски односно адвокатски испит со кој дипломиран правник се квалификува за извршување на функција во правосудните органи и адвокатурата од причина што во тој поствоен период постоел дефицит од судиски кадар. Поради законската рамка и праксата која со примена на тој закон е воспоставена, со новиот *Закон за судовите* (Службен лист на Федеративна Народна Република Југославија 30/54) од 1954 година, се уредува дополнително листата на услови кои треба да ги исполнуваат лицата кои можат да бидат избрани за судии односно дека за судија може да биде избрано лице кое “ги исполнува општите услови за прием во државна служба, кој има завршено правен факултет. . .” и “Лицето што се избира

121 <http://www.vsrn.mk>

122 http://www.slvesnik.com.mk/Issues/9D852B02C2584FF5A8D4CFE375B78AE0.pdf?sa=D&source=hangouts&ust=1525287950697000&usg=AFQjCnHVQhDRtoUmGhxU24v_F2oD08IHuQ

123 Член 20 од Законот за уредуење на народните судови (Службен лист на Федеративна народна Република Југославија 51/46)

за судија на околиски или окружен суд мора да има *положен судиски или адвокатски испит*.¹²⁴ **Во Преодните и Завршните одредби всушност се дава решение за потребниот “реизбор” на постојните судии кои не ги исполнувале горенаведените услови на начин на кој републичките народни собранија кои вршеле избор и разрешување на судиите требало да одлучат што ќе прават со судиите кои немаат завршено правен факултет ниту положено судиски или адвокатски испит.**¹²⁵ Поради потребата од квалификуван судиски кадар и замена на недоволно квалификуваните судии избрани со *Законот за уредување на народните судови* од 1946 година, во шеесеттите и седумдесеттите години на минатиот век се врши вториот реизбор или “прочистување” на судиите кои не ги поседувале горенаведените квалификации со нови судии кои ги исполнувале законските критериумите за избор за судија.

II. Период по осамостојувањето на Република Македонија

Со усвојувањето на Декларацијата за сувереност на Социјалистичка Република Македонија на 25.01.1991 година од страна на Собранието на Социјалистичка Република Македонија и со Референдумот за прогласување на независност на Република Македонија од 08.09.1991 година, Република Македонија прогласи независност преку осамостојување од југословенската федерација. Процесот на осамостојувањето беше заокружен со донесувањето на првиот демократски Устав на Република Македонија на 18.11.1991 година од страна на Собранието на Република Македонија со кој всушност се воспостави нов општествено-политички систем заснован на принципот на поделба на власта – законодавна, извршна и судска власт.

Имено, во членот 8 од Уставот¹²⁶, се дефинирани темелните вредности на уставниот поредок на Република Македонија каде во алинеите 3 и 4 се наведени принципите на владеењето на правото и поделбата на државната власт на законодавна, извршна и судска, со што за првпат од 1944 година судската власт се издвои од останатите власти, како независна и самостојна власт. Во Уставот, во Глава III Дел 4 се уредува статусот и организацијата на судовите, статусот на судиите како и начинот на избор и разрешување на судиите како и статусот, организацијата и структурата на Републичкиот судски совет.¹²⁷ Имајќи предвид дека судството претставува “најконзервативен” дел од државната власт кој треба да е најмалку подложен на брзи и чести структурни промени, Владата на Република Македонија пристапи кон изработка на нов Закон за судовите кој беше донесен од страна на Собранието на Република Македонија во 1995 година¹²⁸, а стапи на сила во 1996 година. Токму со овој системски закон, дојде до целосна промена на судскиот систем кој беше во сила повеќе од 50 година од причина што беа укинати постоечките специјализирани судови (Стопанскиот суд на Македонија, Републичкиот суд за прекршоци, окружните стопански судови во Битола, Скопје и Штип и општинските судови за прекршоци¹²⁹) што меѓудругото предвиде и општ реизбор на судиите на општинските и окружните судови односно на основните и апелациските судови.

124 Член 46 од Закон за судовите (Службен лист на Федеративна народна Република Југославија 30/54) <http://www.slvesnik.com.mk/Issues/F7F87D238492BF4D884532AFD4CFCDFD.pdf>

125 Член 116 од Законот за судовите (Службен лист на Федеративна народна Република Југославија 30/54) “. . . лицата што ќе се најдат на судиска должност на денот на влегувањето на сила на овој закон остануваат да ја вршат оваа должност иако не ги исполнуваат условите од членот 46 на овој закон во поглед на школското образование, потребната пракса и положениот судиски испит

126 <https://www.sobranie.mk/WBStorage/Files/UstavnaRmizmeni.pdf>

127 Ibid

128 Закон за судовите Сл. Весник на Р.Македонија бр.36/95 од 27.07.1995 година

129 Член 111 од Законот за судовите Сл. Весник на Р.Македонија бр.36/95 од 27.07.1995 година

Имено, во Преодните и Завршни одредби за првпат беше предвидено дека ќе се спроведе избор на сите судии во основните (27) и апелационите судови (3) “Изборот на судиите во основните и апелационите судови според одредбите на овој закон ќе се изврши најдоцна еден месец пред примената на овој закон.”¹³⁰ За судиите на Врховниот суд на Република Македонија овој закон во членот 117 предвидуваше дека “Претседателот на Врховниот суд на Република Македонија и судиите на Врховниот суд на Република Македонија избрани според досегашните прописи, а со траен мандат, продолжуваат со работа како претседател на Врховниот суд на Република Македонија и судии на Врховниот суд на Република Македонија”.¹³¹ Со ова решение всушност се направи обид за се обезбеди континуитет во работата на Врховниот суд на Република Македонија.

Со воспоставувањето на новиот судски систем, условите за избор и разрешување беа утврдени во Законот за судовите, додека постапката беше предвидена со Законот за Републички судски совет. Согласно Уставот на Република Македонија, Законот за судовите од 1995 година и Законот за републички судски совет, Собранието на Република Македонија требаше да ги избере и разрешува судиите по предлог на Републичкиот судски совет¹³². Процесот за избор започна со огласот за пријавување на кандидати објавен од Републичкиот судски совет, а беше финализиран на Осумнаесеттата седница на Собранието на Република Македонија, одржана на 12 април 1996 година¹³³ и Четириесет и деветтата седница на Собранието на Република Македонија, одржана на 27 јуни 1996 година¹³⁴. На првата седница беа избрани 16 судии на Врховниот суд на Република Македонија од 19 кандидати додека на втората седница одржана на 27 јуни беа избрани сите судии на 27-те основни судови односно 475 судии од 522 кандидати за судии¹³⁵.

Процесот на избор беше транспарентен во делот на пријавувањето и доставувањето на предлозите од страна на Републичкиот судски совет до Собранието на Република Македонија, но во делот на изборот, транспарентноста, покрај јавното гласање, не беше докрај испочитувана од причина што воопшто не се направи обид да се развие дискусија за кандидатите кои беа предложени за судии. Политичкиот момент во изборот на судиите беше очигледен преку фактот дека се гласаше шаблонски од страна на пратениците. На пример, за сите кандидати кои не беа избрани голем број од пратениците не гласаа односно беа воздржани¹³⁶. Ова јасно укажуваше дека постои претходно спремно политичко сценарио за неизбор на дел од кандидатите што беше дополнително потврдено и преку фактот што за истите се гласаше без да се дискутира зошто токму тие кандидати не треба да бидат избрани за судии и покрај фактот што истите беа предложени од страна на Републичкиот судски совет како кандидати кои ги исполнуваат условите за да бидат избрани за судии.

На овие две собраниски седници, согласно членот 98 од Уставот на Република Македонија, беа избрани судии со траен мандат без оглед на степенот на судовите во кои беа избрани.

130 Член 112 од Законот за судовите Сл. Весник на Р.Македонија бр.36/95 од 27.07.1995 година

131 Член 117 од Законот за судовите Сл. Весник на Р.Македонија бр.36/95 од 27.07.1995 година

132 Член 32од Законот за судовите Сл. Весник на Р.Македонија бр.36/95 од 27.07.1995 година

133 <https://www.sobranie.mk/WBStorage/Files/18sednica12april95.pdf>

134 <https://www.sobranie.mk/WBStorage/Files/49sednica1prod27juni96.pdf>

135 Ibid

136 Ibid

III. Постоен систем за разрешување и дисциплинско санкционирање на судиите во Република Македонија

Тргувајќи од фактот дека реизборот во 1995 година остави дамка на сомнеж на македонското судство за можно политичко влијание на политиката преку законодавната власт во изборот на сите тогашни судии, со првата сеопфатна Стратегија за реформа на правосудството 2004-2007 година се пристапи кон коренито менување на системот на избор, оценување и разрешување на судиите¹³⁷.

Првиот чекор беше преземен со усвојување на амандманите на Уставот на Република Македонија, кога со Амандманот XXVIII Амандманот XXIX дефинира нов статус, структура, состав и надлежности на дотогашниот Републички судски совет кој беше преименуван во Судски совет на Република Македонија. Имено, новиот Судски совет согласно Амандманот XXVIII наместо дотогашните 7 броеше 15 члена од кои мнозинството од 8 судии беа судии избрани на непосредни и демократски избори од страна на самите судии, 3 члена беа избрани од страна на Собранието на Република Македонија со “Бадентерово мнозинство¹³⁸”, 2 члена се бираа по предлог на Претседателот на Републиката, и 2 члена по функција беа Министерот за правда и Претседателот на Врховниот суд на Република Македонија. Судскиот совет, согласно Амандманот XXIX “ги избира и разрешува судиите и судиите поротници; утврдува престанок на судиската функција; ги избира и разрешува претседателите на судовите; ја следи и оценува работата на судиите; одлучува за дисциплинската одговорност на судиите; одлучува за одземање на имунитетот на судиите; предлага двајца судии на Уставниот суд на Република Македонија од редот на судиите и врши други работи утврдени со закон”.¹³⁹

Со вака дефинираните надлежности преку усвојувањето на овие амандмани на Уставот, се направи обид за воспоставување на целосно самостоен и независен систем за избор, оцена на работата и разрешувањето на судиите надвор од институционалните и политички притисоци кои дотогаш наводно постоеја поради фактот дека судиите беа избирани од страна на законодавната власт -Собранието на Република Македонија и покрај тоа што беа кандидатите за судии беа предлагани од страна на Републичкиот судски совет како стручно тело составено од стручни лица од правосудството.

Новиот статус и организација на Судскиот совет, всушност требаше да ја гарантираат демократијата во рамките на судската професија, бидејќи мнозинството од неговите членови беа бирани на непосредни и демократски избори од самите судии со соодветна регионална застапеност согласно територијална поставеност на судовите.

Амандманите XXVI, XXVI, XXVII, XXVIII и XIX своја целосна и детална операционализација добија со донесување на Законот за Судски совет¹⁴⁰ на Република Македонија и Законот за судовите¹⁴¹ во 2006 година.

137 Стратегија за реформа на правосудството 2004-2007 година

138 Бадентерово мнозинство е постапка за избор на функционер од страна на Собранието на Република Македонија со мнозинство на гласови од вкупниот број на пратеници при што мора да има мнозинство гласови од вкупниот број пратеници кои припаѓаат на заедниците кои не се мнозинство во Република Македонија.

139 Амандман XXIX на Уставот на Република Македонија од 7 декември 2005 година <https://www.sobranie.mk/WBStorage/Files/UstavnaRmizmeni.pdf>

140 Закон за Судскиот совет на Република Македонија (СВРМ бр. 60/06)

141 Законот за судовите (СВРМ 58/06)

Систем на избор и разрешување на судии

Со донесувањето на Уставот на Република Македонија во 1991 година и Законот за судовите во 1995 година, судиската функција доби **траен мандат** со самиот избор на лице за судија.¹⁴² Поради оваа новина која имаше за цел да обезбеди сигурност и стабилност во извршувањето на судиската функција, беше потребно јасно да се дефинирани критериумите за избор и разрешување на судиите. Поради воспоставување на траен мандат на судиите, се појави потреба од воспоставување на конзистентен систем за редовна оценка на работата на судиите како и јасни услови кога судиите можат да бидат разрешени што не беше сторено се до донесувањето на Законот за судовите и Законот за Судскиот совет на Република Македонија во 2006 година и покрај фактот дека со Законот за судовите од 1995 година се изврши целосен реизбор на судиите.

Законот за судскиот совет на Република Македонија целосно ја уреди постапката и критериумите за оценување на судиите додека условите за разрешувањето на судиите се предвидени во Законот за судовите а постапката е уредена во Законот за судскиот совет на Република Македонија.

Законот за судовите предвидува два типа на разрешување од судиска функција – преку престанок на судиската функција¹⁴³ и со разрешување на судија¹⁴⁴.

Како основи за престанок на судиска функција, Законот предвидува дека Судскиот совет донесува решение за престанок во следниве случаи: по барање на судијата; доколку судијата ја загуби способноста за вршење на судиската функција; судијата исполнил услови за старосна пензија односно наполнил 64 години; судијата бил осуден за сторено кривично дело на безусловна казна затвор од најмалку шест месеци, по правосилноста на пресудата со која е изречена оваа казна; и кога судијата е избран или именуван на друга јавна функција, со денот на изборот или именувањето на друга јавна функција или професија¹⁴⁵.

Во делот на разрешувањето, Законот за судови утврдува две причини, првата поради потешка дисциплинска повреда што го прави недостоен за вршење на судиската функција пропишана со закон и втората поради нестручно и несовесно вршење на судиската функција под услови утврдени со закон¹⁴⁶.

Како потешка дисциплинска повреда што го прави недостоен за вршење на судиската функција пропишана со закон, Законот за судовите ги утврдува следните повреди: 1) потешка повреда на јавниот ред и мир со која се нарушува неговиот углед и угледот на судот; 2) потешка повреда на правата на странките и на другите учесници во постапката со што се нарушува угледот на судот и судиската функција ;3) повреда на начелото на недискриминација по кој било основи; и 4) непостигање на очекуваните резултати во работата повеќе од осум месеци без оправдани причини што го утврдува Судскиот совет на Република Македонија преку бројот на решени предмети во однос на ориентациониот број на предмети што треба да ги реши судијата месечно утврден со одлука на Судскиот совет на Република Македонија¹⁴⁷. За разлика од утврдувањето на потешка дисциплинска

142 Член 98 од Уставот на Република Македонија

143 Член 73 од Закон за Судовите (СВРМ бр. 58/2006)

144 Член 74 од Законот за судовите (СВРМ бр. 58/2006)

145 Член 47 Закон за Судскиот совет на Република Македонија (СВРМ бр. 60/06)

146 Ibid

147 Член 76 од Законот за судовите (СВРМ бр. 58/2006)

повреда што го прави недостоен за вршење на судиската функција пропишана со закон, во делот на нестручно и несовесно вршење на судиската функција под услови утврдени со закон, законодавецот предвидел повеќе ситуации, како на пример:

1. Ако во текот на една календарска година Судскиот совет на Република Македонија утврдил неефикасно и неажурно водење на судската постапка по вина на судијата, кога судијата по негова вина во повеќе од пет предмети ги пречекорил законските рокови за преземање на процесните дејствија, законските рокови за донесување, објавување или изготвување на судските одлуки, или ако во текот на една календарска година повеќе од 20% од вкупниот број на решени предмети му се укинати или повеќе од 30% од вкупниот број на решени предмети му се преиначени;
2. Несовесно, ненавремено или немарно вршење на судската функција во водењето на судската постапка по одделни предмети;
3. Пристрасно водење на судската постапка особено во однос на еднаквиот третман на странките;
4. Постапување со предметите спротивно на начелото за судење во разумен рок, односно одолжување на судската постапка без постоење на законски основ;
5. Неовластено издавање на класифицирани информации;
6. Јавно изнесување на информации и податоци за судски предмети за кои не е правосилно одлучено;
7. Намерно повредување на правилата за правично судење;
8. Злоупотребување на положбата или пречекорување на службените овластувања,
9. Повреда на прописите или на друг начин нарушување на независноста на судиите при судење игрубо повредување на правилата на Судскиот кодекс со кој се нарушува угледот на судиската функција;
10. Ако е донесена одлука од страна на Европскиот суд за човекови права со која е утврдена повреда на правото на правично судење согласно со членот 6 од Европската конвенција за човекови права или е донесена одлука на Врховниот суд на Република Македонија со која е утврдена повреда на правото за судење во разумен рок, како резултат на постапување на судија.¹⁴⁸

Вака широко поставената законска рамка на условите за разрешување на судиите им дава голема дискреција на членовите на Судскиот совет на Република Македонија во иницирањето на постапки за разрешување на судиите во било кој суд. Судскиот совет на Република Македонија искористувајќи ја оваа широка листа на услови за разрешување на судиите преку престанок на судиската функција и разрешување поради потешка дисциплинска повреда и нестручно и несовесно вршење на судиската функција во периодот од 5 години (2010-2014) има разрешено околу 80 судии.¹⁴⁹ Оваа политика на разрешување на судиите беше будно следена и критикувана од страна на Европската комисија која во повеќе наврати токму во периодот 2010-2016 година, во извештаите за напредок на Република Македонија за влез во Европската унија, постојано го нотираше и потенцираше како негативен момент кој само му задава дополнителен

148 Член 75 од Законот за судовите (СВРМ бр. 58/2006)

149 Подготовка на програмата на ЕУ за поддршка на правосудниот сектор, јули 2014 година

удар на судството. Имено, Европската комисија во Извештајот за напредокот во 2010 година за поглавјето 23, меѓу другото нотираше дека *“Сепак, улогата на Министерот за правда во рамките на Судскиот совет и Советот на јавни обвинители покренува сериозна загриженост за мешањето на извршната власт и политичка контрола во работата на судството. Контроверзните разрешувања и непотребното мешање на министерот за правда укажуваат на тоа дека сегашниот систем не е во согласност со европските стандарди.*¹⁵⁰” Во извештајот за напредокот во 2011 година, Европската комисија нотира дека *“потребни се дополнителни напори за да се заштити безбедноста на мандатот на судиите, вклучувајќи ја и потребата за јасно дефинирани и предвидливо законодавство изложувајќи помалку обемни и попрецизни основи за разрешување и подобра рамнотежа помеѓу дисциплинските постапки и постапките за разрешување.*¹⁵¹” Во овој извештај е нотирано и дека во 2010 година биле покренати постапки за разрешување на 13 судии по што 7 судии биле разрешени со што се следи трендот на разрешување во 2009 година кога биле разрешени 10 судии. Во делот на дисциплинските постапки нотирано е дека не е поведена ниту една во 2010/2011 додека во 2009 година биле поведени само 2 дисциплински постапки против судии.¹⁵² И покрај фактот што со Законот за измени и дополнувања на Законот за судскиот совет на Република Македонија (СВРМ 100/2011 од 25.07.2011 година) позицијата на Министерот за правда беше минимизирана, односно тој остана во Судскиот совет без право на глас¹⁵³, сепак трендот на високата стапка на разрешувања остана и понатаму наспроти минималната стапка на дисциплинските постапки кои ги водеше Судскиот совет. Ова се докажа преку фактот што нови 9 судии беа разрешени во 2011 година, по 3 судии во 2012 година и 2013-2014 година.¹⁵⁴ Во следниот период 2015/2016 година беа поведени две постапки за разрешување на судии, од кои едната беше отфрлена додека во другиот случај судијата беше разрешен.¹⁵⁵

Во меѓувреме поради постојаните критики во Извештаите на Европската комисија за напредокот на Република Македонија и препораките од ГРЕКО во однос на судството кои најмногу се однесуваат на системот за утврдување на одговорност на судиите и начинот на водењето на овие постапки, се пристапи кон донесување на нов Закон за Советот за утврдување на факти и покренување на постапка за утврдување одговорност на судија. Со овој закон, се пристапи кон целосно усогласување на наведените забелешки од извештаите на Европската комисија и се пристапи кон реализација на препораките на ГРЕКО дадени со Извештајот за евалуација на Република Македонија – Четврт круг на евалуација (2015).¹⁵⁶

Имено, со донесувањето на законот се основаше нов орган во правосудството, кој беше составен од 9 члена, кои беа избрани од редот на пензионирани судии, јавни обвинители,

150 Извештај за напредокот на Република Македонија за 2010 година

151 Извештај за напредокот на Република Македонија за 2011 година

152 Ibid

153 Член 1 од Законот за измени и дополнувања на Законот за судскиот совет на Република Македонија од 25.07.2011 година (СВРМ 100/2011)

154 Годишен извештај на Судскиот совет на Република Македонија за 2014 година http://www.vsrn.mk/wps/wcm/connect/ssrm/d9c7dde4-de73-4df8-b606-6bbd4c9f1ebd/IZVESTAJ+ZA+RABOTATA+NA+SSRM+2014.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE.Z18_L8CC1J41LOB520APQFKICDOCR4-d9c7dde4-de73-4df8-b606-6bbd4c9f1ebd-kZvrQCW

155 Годишен извештај на Судскиот совет на Република Македонија за 2016 година http://www.vsrn.mk/wps/wcm/connect/ssrm/64671434-2331-4bc3-8fba-f58f15f89cdc/IZVESTAJ+ZA+RABOTATA+NA+SSRM+2016.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE.Z18_L8CC1J41LOB520APQFKICDOCR4-64671434-2331-4bc3-8fba-f58f15f89cdc-kZvrQCW

156 Вовед од Предлог – Закон за Советот за утврдување на факти и покренување на постапка за утврдување одговорност на судија, по скратена постапка

<http://sobranie.mk/materialdetails.nsp?materialId=53a9ad6b-a71e-4acf-89e4-82e33bbea0c7>

157 Член 6 од Закон за Советот за утврдување на факти и покренување на постапка за утврдување одговорност на судија (Сл. Весник на РМ, бр.20 од 12.02.2015 година)

адвокати и професори по право од македонските правни факултети¹⁵⁷. Идејата за овој закон лежеше во тоа што Република Македонија постојано добиваше критики и препораки за високиот број на разрешувања на судии и за лицата кои учествуваат во процесот на иницирање, водење на постапка и донесување на одлука за разрешување на судиите, односно дека истиот орган, Судскиот совет ја иницира постапката, спроведува “истрага”, и донесува одлука по иницијативата за разрешување. Со овој Закон всушност се воведо претходна инстанца во постапката, која се однесуваше на испитување на основите за разрешување на судија по поднесена иницијатива, чија надлежност претходно беше во рамките на Судскиот совет. Имено, новиот Совет за утврдување на факти требаше да претставува главен филтер составен од искусни поранешни претставници од правосудните органи, на кои не би требало да се врши влијание и кои со своето искуство би придонеле кон поголеми гаранции во заштита на судиската професија.

Овој Закон беше предмет на оцена на Венецијанската комисија, која во своето Мислење бр. 825/2015 од 4 декември 2015 година за законите за дисциплинска одговорност и оценување на судиите во еден од своите заклучоци се осврнува на Советот за утврдување на факти и наведува дека надлежностите на Советот за утврдување на факти би требало да се вратат назад во Судскиот совет, обезбедувајќи дека членовите или телата на Судскиот совет кои се вклучени во почетната фаза на дисциплинските постапки како “обвинители” или “истражители” да не учествуваат во завршното одлучување како “судии”; доколку македонските власти инсистираат да го задржат новиот орган, суштински дел треба да биде избран од Собранието со двотретинско мнозинство и постапката пред овој Совет треба да се поедностави.¹⁵⁸

Во 2015 година и почетокот на 2016 година, Европскиот суд за човековите права во Стразбур, постапувајќи по апликации на 6 судии кои тврдеа дека се незаконски разрешени донесе четири пресуди¹⁵⁹ во кои утврди повреда на одредбите на Европската конвенција за човекови права во делот на членот 6 – право на правично судење во постапката за разрешување на сите 6 судии.

Во сите 6 предмети беше утврдена повреда на членот 6 од Европската конвенција за човековите права односно правото на правично судење. Ова од причина што во сите предмети главниот наод на Европскиот суд за човековите права беше дека учеството на Претседателот на Врховниот суд во делот на иницирање на постапката за разрешување и постапката на гласање за разрешување на судија “При такви околности, Судот смета дека системот во кој судијата J.B., како член на Судскиот совет кој ја повел оспорената постапка и потоа зел учество во одлуката да се разреши жалителот, фрла објективно сомнение на својата непристрасност при одлучувањето за основаноста на случајот на жалителот.¹⁶⁰” Во другите два случаи, Јакшовски и Трифуновски против Република Македонија, Европскиот суд забележал дека “Во такви околности, Судот смета дека системот во кој подносителите

158 OPINION ON THE LAWS ON THE DISCIPLINARY LIABILITY AND EVALUATION OF JUDGES OF “THE FORMER YUGOSLAV REPUBLIC OF MACEDONIA” Adopted by the Venice Commission at its 105th Plenary Session (Venice, 18-19 December 2015) [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)042-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)042-e)

159 Геровска Попчевска против Република Македонија (жалба бр. 48783-07) <http://www.pravda.gov.mk/documents/Gerovska-PopcevskaVMacedonia-presuda.pdf>

Јакшовски и Трифуновски против Република Македонија (жалба бр. 56381/09 и 58738/09) <http://www.pravda.gov.mk/documents/JakovskiTrifunovski.pdf>

Поповски и Дума против Република Македонија (жалба бр. 69916/10 и 36531/11) <http://www.pravda.gov.mk/documents/Popovski%20and%20Duma%20v%20%20Republic%20of%20%20Macedonia-presuda.pdf>

Митриновски против Република Македонија (жалба бр.6899/12) <http://www.pravda.gov.mk/documents/Mitrinovski%20protiv%20RM%20mak.pdf>

160 Митриновски против Република Македонија (жалба бр.6899/12), параграф 45, <http://www.pravda.gov.mk/documents/Mitrinovski%20protiv%20RM%20mak.pdf>

на барањата, како членови на Судскиот совет кои ги спровеле предистрагите и на чие барање биле поведени оспорените постапки, подоцна учествувале во донесувањето на одлуките за разрешување на жалителите од судиската функција, фрла објективен сомнеж врз непристрасноста на тие членови кога се одлучувало за основаноста на случаите на жалителите. Според тоа, Судот заклучува дека конфузијата за улогите на подносителите на барањата (В.В. во случајот на првиот жалител и Р.П. во случајот на вториот жалител) во оспорените постапки кои резултирале со разрешување на жалителите поттикнале објективно оправдани сомневања за непристрасноста на Судскиот совет. Фактот дека во секој случај подносителот на барањето бил само еден од петнаесетте членови на Судскиот совет не може, со оглед на околностите, да доведе до поинаков заклучок (види *Fazli Aslaner v. Turkey*, бр.36073/04, 4 март 2014). Според тоа, постои повреда на членот 6 став 1 од Конвенцијата по овој основ.¹⁶¹ Во првиот предмет за разрешување на судија од страна на Судскиот совет, Геровска Попчевска против Република Македонија покрај спорното учество на Претседателот на Врховниот суд, за Европскиот суд било спорно и учеството во гласањето за разрешување на судија и на Министерот за правда кој претходно учествувал во истрага за предметот за кој била разрешена судијата но во улога на Претседател на Државната комисија за спречување на корупцијата. Оттука, Европскиот суд за човековите права во параграфите 52 и 53 од образложението на пресудата навел дека “Од погоренаведеното произлегува дека судијата Д.И., како претседател на Врховниот суд, со учество во одобрувањето на судското мислење од, барем, општата седница на тој суд, изразил мислење кое не е во корист на жалителката. Од тие причини, неговото натамошно учество во оспорената постапка за утврдување нестручно и несовесно вршење на судиската функција пред Судскиот совет не е во согласност со барањето за непристрасност согласно член 6 став 1 од Конвенцијата. Слични размислувања се однесуваат на учеството на тогашниот министер за правда во одлуката на Судскиот совет за разрешување на жалителката и покрај тоа што тој имал побарано, како тогашен претседател на Државната комисија за спречување на корупцијата, Судскиот совет да го преиспита граѓанскиот предмет IV П. бр.2904/01 по кој таа донела одлука (види *Mitrinovski v. the former Yugoslav Republic of Macedonia*, бр.6899/12, § 45, 30 април 2015).¹⁶²”

Овие пресуди на Европскиот суд за човековите права, само ги потврдија конзистентните укажувања на Европската комисија во извештаите за напредок на Македонија споменати погоре и го докажуваат противзаконитото разрешување на судиите токму во периодот 2009-2014 година. Необјективноста во постапката за разрешување, судиите кои беа разрешени, предметите кои беа основ за разрешување како и начинот на кој беа разрешени и третирани судиите во јавноста од страна на медиумите кои беа во сопственост на политички активни лица, јасно укажуваа дека системот за разрешување и дисциплинско санкционирање е под влијание на политиката и дека истиот треба да претрпи суштински реформи.

161 Јакшовски и Трифуновски против Република Македонија (жалба бр. 56381/09 и 58738/09) параграф 44 и 45 <http://www.pravda.gov.mk/documents/JakovskiTrifunovski.pdf>

162 Геровска Попчевска против Република Македонија (жалба бр. 48783-07) параграф 52 и 53 <http://www.pravda.gov.mk/documents/Gerovska-PopcevskaMacedonia-presuda.pdf>

Афера “Незаконско прислушување” и Извештајот на Експертската група на Рајнхард Прибе

На почетокот на 2015 година, од страна на опозицијата беше разоткриена голема безбедносна и коруптивна афера која создаде силен потрес во темелните на државата, бидејќи беше објавено дека на околу 20.000 лица незаконито им била следена комуникацијата која ја имале преку мобилните телефони.¹⁶³ Поради тоа Република Македонија беше ставена под посебен фокус во делот на демократскиот капацитет на државните органи. Затоа во Извештајот за напредокот на Република Македонија за 2015 година, Европската комисија нотираше дека “Оваа година Република Македонија се соочи со својата најлоша политичка криза од 2001 година. . . Кризата дополнително се продлабочи со објавувањето на следените разговори кои вклучуваат високи владини функционери и функционери на владејачката партија, кои сугерираат прекршување на фундаменталните права, мешање во судската независност, слободата на медиуми и изборите, како и политизација и корупција во различни области.¹⁶⁴” Од објавените содржини на незаконски прислушуваниите разговори, јавноста имаше можност да чуе како претседателката на Судскиот совет се јавува во канцеларијата на Претседателот на Владата на Република Македонија со цел да го извести дека ќе има избор на судии или кој судија ќе биде избран. Исто така, една од снимките укажува дека Министерката за внатрешни работи изјавува дека има тефтерче со список на судии.

Поради оваа ситуација во Република Македонија дојде до политичка криза која беше разрешена со постигнување на политички договор - “Договорот од Пржино¹⁶⁵” со помош и посредништво на тројката парламентарци од Европскиот парламент. Во меѓувреме, Европската комисијата изготви „Итни реформски приоритети“ кои беа во најголем дел засновани на нејзините претходни препораки и делумно на препораките обезбедени од страна на група независни експерти на високо ниво за владеење на правото повикани да ја анализираат состојбата.¹⁶⁶

Експертската група на Прибе (наречена по претседавачот на експертската група, Рајнхард Прибе – поранешен комисионер на Европската комисија) имаше за задача да ги испитаат состојбите во областа на следење на комуникациите, правосудството и обвинителството, надворешниот надзор од страна на независните тела, изборите и медиумите. Групата на Прибе на 8 јуни 2015 година во Брисел, го објави својот извештај односно Препораки од групата од високи експерти за системските прашања за владеење на правото кои се однесуваат на следењето на комуникациите откриени во пролетта 2015 година.¹⁶⁷ Во овој извештај, една од забелешките во сегментот на правосудството е дека “Многу судии веруваат дека промоцијата во редовите на судството е резервирана за оние чии одлуки го фаворизираат политичкиот естаблишмент” како и дека “Постои перцепција дека, особено во однос на унапредувањето на повисоки позиции, преовладуваат политичките причини и постојат докази во истечените телефонски прислушувани разговори кои го поддржуваат ставот дека оваа перцепција е оправдана.¹⁶⁸” Во делот на разрешувањата и дисциплинското санкционирање на судиите, експертската група слично на Европската

163 <https://fokus.mk/zaev-ja-frli-privata-bomba-denovive-sleduvaat-novi/>

164 Извештај за напредокот на Република Македонија за 2015 година - https://www.sobranie.mk/content/HCEI/PR2015_All_CK_FF_MK_16.11.2015.pdf

165 <http://vistinomer.mk/shto-tochno-se-veli-vo-dogovorot-od-przhino/>

166 Извештај за напредокот на Република Македонија за 2015 година - https://www.sobranie.mk/content/HCEI/PR2015_All_CK_FF_MK_16.11.2015.pdf

167 https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/news_corner/news/news-files/20150619_recommendations_of_the_senior_experts_group.pdf

168 Види на пр. откритие бр.12 (19 март)

комисија во извештаите за напредокот нотира дека “Во областа на разрешување на судиите и дисциплинската одговорност, сè уште не се земени предвид¹⁶⁹ бројните препораки дадени последниве години. Високиот број на судии кои биле отпуштени или дале отказ во последните години, особено по контроверзните одлуки во случаи од висок профил, претставува сериозна загриженост и има ефект на потиснување на моралот и независноста во рамките на професијата.”¹⁷⁰

Експертската група на Прибе во однос на погоре наведените забелешки, даде препораки за надминување на актуелната состојба на неколку начини. Прво во делот на обезбедување на независност на судството, Експертската група на Прибе предложила “За да се осигура независноста на судството, а особено да се исклучи можноста за политичкото влијание врз, донесувањето на одлуките на обвинителите и судиите, треба да се изврши деполитизација на назначувањето и унапредувањето на судиите и обвинителите. Назначувањето и унапредувањето треба да ги врши Судскиот совет и Советот на јавни обвинители според транспарентни, објективни критериуми кои се строго засновани на заслуги со примена на транспарентни процедури кои треба да се утврдат со закон, а не само внатрешни правила, во согласност со препораките на извештаите на Венецијанската комисија за судски назначувања и независност на судството¹⁷¹, како и конкретните препораки содржани во мислењата за Република Македонија, од кои многу не се спроведени¹⁷². Не треба да има простор за политички или партиски врски или поддршка како критериум за избор.¹⁷³” Во делот на разрешувањето и дисциплинското санкционирање на судиите, Експертската група на Прибе предложила “При разрешувањата или други дисциплински казни против судиите треба строго да се почитуваат постапките и правилата утврдени со закон, што значи не само текстот, туку и духот на законот. Применливите процедури треба да се регулираат на сличен начин како и прашањата за назначување и промоција, без политичко мешање.”¹⁷⁴

Согласно Договорот од Пржино, политичките партии беа првично договорени да се одржат предвремени парламентарни избори во април 2016 година, но поради политичките маневри овој датум беше неколкупати одложуван. Во меѓувреме, Европската комисија во својот извештај за напредокот на Република Македонија за 2016 година¹⁷⁵, нотираше дека институциите во Република Македонија се “заробени” односно дека Република Македонија е “заробена држава.” Оваа оценка беше само заклучок од утврдената состојба како на политичко ниво така и од страна на Експертската група на Прибе.

Предвремените парламентарни избори беа организирани на 11 декември 2016 година. За време на политичката кампања постојано беше потенцирано од страна на тогашниот

169 Во однос, на пример, на недостатокот на јасност и прецизност на основите за дисциплинска постапка, недостатокот на јасно и предвидливо аргументирање во одлуките на Судскиот совет, недостаток на пропорционалност на одбраните дисциплински мерки, отпуштањето на судии врз основ кој е поврзан со самата содржина на нивните одлуки; прашања за ефикасноста на системот за жалби против отпуштањето, итн.

170 Ibid

171 Извештај на Венецијанската комисија за судски назначувања (Мислење бр. 403/2006 од 22 јуни 2007, CDL-AD (2007) 028); Извештај на Венецијанската комисија за независноста на судскиот систем, Дел I; независност на судиите (Студија бр.494/2008 од 16 март 2010, CDL-AD (2010) 004); Извештај на Венецијанската комисија за европските стандарди што се однесува до независноста на судскиот систем, Дел II: Обвинителски систем (Студија бр. 494/2008 од 3 јануари 2011, CDL-AD (2010) 004);

172 Види, на пр. CDL-AD (2007) 011, Мислење за нацрт законот за Јавно обвинителство и Нацрт законот за Советот за јавни обвинители на Република Македонија усвоен од страна на Венецијанската комисија на нејзината 70. пленарна седница (Венеција, 16-17 март 2007).

173 https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/news_corner/news/news-files/20150619_recommendations_of_the_senior_experts_group.pdf

174 Ibid

175 Извештај Европската комисија за напредокот на Република Македонија за 2016 година, https://www.sobranie.mk/content/HCEI/izveshtaj_na_evropskata_komisija_za_republika_makedonija_2016_godina-mk2-raboten_prevod.pdf

опозициски политички блок дека по парламентарните избори ќе се спроведе генерален реизбор на судиите сличен на оној во 1996 година.¹⁷⁶

Веднаш по нејзиното формирање на 31 мај 2017 година, Владата пристапи кон подготовка на 2 документи кои беа од посебно значење за судството. Првиот документ беше Планот 3-6-9, кој Владата го претстави на 4 јули 2017 година а во кој беа предвидени реформските чекори кои новата Влада требаше да ги преземе во периодот од 3-6-9 месеци за придвижување на Евро-атлантските процеси и интеграции. Овој план беше заснован на Договорот од Пржино и ги следи препораките од средбите на високо ниво со претставниците на институциите на ЕУ, насоките од Европската комисија во Итните реформски приоритети (2015), Препораките на групата високи експерти за системските прашања од владеење на правото во врска со следењето на комуникациите (2015), како и низата препораки до Владата од изминатите неколку години од телата на Советот на Европа (Венецијанската комисија, ГРЕКО), препораките на ОБСЕ/ОДИХР, наодите и препораките од годишните Извештаи на Европската комисија, вклучително и од Пристапниот дијалог на високо ниво, заклучоците од министерскиот дијалог за Програмата за економски реформи, заклучоците од редовните состаноци на телата на Спогодбата за стабилизација и асоцијација, документот подготвен од група граѓански организации насловен како „Предлог за Итни демократски реформи“ (Блупринт) и резултатите од консултациите со граѓанското општество.¹⁷⁷ Во рамките на овој план во сегментот за судството посебно беше опфатен делот за разрешување и дисциплинско санкционирање, во рамките на кои беа наведени следниве чекори, Укинување на Законот за Советот за утврдување факти и дисциплинска одговорност на судии и подготовка на измени и дополнувања на Законот за судски совет, заради враќање на надлежностите во Судскиот совет и Формирање на работна група за подготовка на Закон за изменување и дополнување на Законот за судови и Законот за Судскиот совет во делот на постапката за дисциплинска одговорност на судиите, основите за дисциплинска одговорност, дисциплински мерки и оценување на судиите.

Во Планот 3-6-9, беше предвиден и вториот документ кој беше од посебно значење за судството, Стратегијата за реформа на правосудството 2017-2022 година. Во меѓувреме, Експертската група на Прибе, повторно изврши мисија во Република Македонија со цел да го оцени напредокот во однос на имплементација на препораките од првиот извештај. На 14 септември 2017 година, вториот извештај на Експертската група на Прибе беше објавен за јавноста. Во извештајот, во точка 29 и точката 30, во делот на прашањето за општ реизборна судиите, експертите наведуваат дека *“Додека новите власти ќе имаат право и се навистина обврзани да преземат акција против оние за кои е докажано дека ја злоупотребиле својата позиција, не се препорачува општ реизбор на сите судии, бидејќи судиската злоупотреба во никој случај не е генерална. Ова малцинство на политички подложни судии треба да биде предмет на ефективни професионални и етички правила и, кога постојат докази за докажување на кривичната одговорност, треба да бидат кривично одговорни за нивното недолично однесување. На сите судии кои ќе бидат разрешени за докажана злоупотреба треба да биде забрането да практикуваат право на било кое ниво. Постои опасност дека некои функционери во новата влада може да бидат во искушение, под изговор дека дејствуваат против престапниците, да ги заменат судиите кои вршеле злоупотреба со други кои се подготвени да работат за нив на сличен неприфатлив начин. Според тоа, сугестиите дека треба да се “прочисти” судството се бескорисни. Од суштинско значење е новите*

176 <https://vecer.mk/makedonija/zaev-kje-gi-raspushti-site-sudii-kje-pravi-generalen-reizbor-po-11-dekemvri>

177 <http://vlada.mk/sites/default/files/programa/2017-2020/Plan%203-6-9%20MKD.pdf>

власти да се повлечат, да ја почитуваат поделбата на власта и да му овозможат на судството да функционира како независен орган на власта праведно и непристрасно и да раководи со правични и ефективни системи на судска самоуправа растеретени од какво било надворешно мешање“.¹⁷⁸

Во ноември 2017 година од страна на Владата на Република Македонија беше усвоена Стратегијата за реформа на правосудството 2017-2022 година. Со оваа стратегија се прави обид Република Македонија да се врати со полна сила во евро-атлантските интеграции со посебен фокус на владеењето на правото и независноста на судството. Стратегијата во своите стратешки цели посебно истакнува дека ќе биде посветена на “Воспоставување на објективни и мерливи критериуми за утврдување на одговорност на судиите и јавните обвинители, плурализација на санкциите, разрешување само за потешки и континуирани дисциплински повреди; Јасно прецизирање на основите за разрешување на судии и јавни обвинители; Јасно издвојување на дисциплинската постапка од постапката за разрешување; . . . детално образложување и јавно објавување на веб страната на сите одлуки за избор, унапредување и разрешување на судии и јавни обвинители; како и Преиспитување на доследната примена на законските одредби за избор и разрешување на носители на функции од областа на правосудниот сектор.¹⁷⁹”

Како резултат на Планот 3-6-9 и спроведувањето на Акцискиот план на Стратегијата за реформа на правосудството 2017-2022 година, на 11 јануари 2018 година беше укинат Советот за утврдување на факти и покренување на постапка за утврдување одговорност на судија.¹⁸⁰

На 17 април 2018 година беше објавен Извештај за напредокот на Република Македонија за 2018 година. Извештајот беше многу позитивен што може да се увиди како од наодите така и од препораките кои Европската комисија ги предложува на Република Македонија. Имено, во Извештајот за 2018 година првично е нотирано дека “Земјата ги исполни препораките од 2016 година во врска со Специјалното јавно обвинителство, реформата на системот за дисциплина и разрешување на судиите и стратегијата за реформа на правосудството.¹⁸¹” Понатаму, Европската комисија во Извештајот ги нотира преземените чекори согласно претходните препораки како на Европската комисија така и на Венецијанската комисија во делот на разрешување и дисциплинско санкционирање на судиите: “Советот за утврдување на факти беше укинат во јануари 2018 година, а Законот за Судски совет беше изменет за повторно да ги врати одговорностите на Судскиот совет во врска со дисциплината и разрешувањето на судиите, во согласност со мислењето на Венецијанската комисија за 2015 година. Следејќи ги овие промени, од суштинско значење е да се изгради евиденција на непристрасни одлуки за прекршување на правилата за интегритет и дисциплински случаи ослободени од политички размислувања.” Во делот на бројот на постапките за разрешување, Европската комисија во Извештајот нотира дека “Од 4 постапки за отпуштање, иницирани во 2017 година, беше изречена една одлука за разрешување, но не е конечна, една беше запрена и две се во тек.¹⁸²” Оттука, Извештајот во делот на разрешувањето на судиите ги дава следниве препораки за Република Македонија - “1] Да ги усвои и спроведе мерките вклучени во стратегијата за судски реформи за системите за назначување и унапредување во правосудството и заштита

179 <http://pravda.gov.mk/documents/%CD%E0%F6%F0%F2-%D1%F2%F0%E0%F2%E5%E3%E8%BC%E0%20%E7%E0%20%F0%E5%F4%EE%F0%EC%E0%20%ED%E0%20%EF%F0%E0%E2%EE%F1%F3%E4%ED%E8%EE%F2%20%F1%E5%EA%F2%EE%F0.pdf>

180 <http://sobranie.mk/materialdetails.aspx?materialId=f5dcec1c-198c-477f-97ce-507a2133b4cb>

181 <http://www.sep.gov.mk/content/?id=61#.Wu4-xy-B3wc>

182 <http://www.sep.gov.mk/content/?id=61#.Wu4-xy-B3wc>

на судството од политичко мешање; и 2) Да ги усвои и спроведе реформите на Судскиот совет и Советот на јавни обвинители, осигурувајќи дека тие ги исполнуваат нивните улоги во заштитата на независноста на судиите и обвинителите.”¹⁸³

Центарот за правни истражувања и анализи при планирањето и подготовката на оваа анализа, презеде голем број на активности во насока на развивање на дискусија и дебата за потребата и начинот на “прочистување” на судството од судии кои ја злоупотребиле својата позиција. Во рамките на овие активности, беа организирани 4 фокус групи со судии од основните и апелационските судови во четирите апелационски подрачја во соработка со Здружението на судии, и беа одржани 5 разговори со истакнати правници, поранешни судии на Врховниот суд и Европскиот суд за човековите права како и професори од правните факултети во Македонија.

Општа оценка која беше дадена на фокус групите е дека е потребно “прочистување” на судството од судиите кои не се достоини да ја извршуваат судиската функција, но преку водење на поединечни случаи. По голем дел од судиите потенцираа дека самите судии точно знаат кои се нивните колеги кои се политички корумпирани односно кои извршиле злоупотреба на својата позиција во корист на одреден политички субјект или лице, како и дека сите тие судии биле инстантно унапредени. Во однос на генералниот реизбор, не постои голем отпор кај судиите, кои во еден дел се сложуваат таков реизбор да се спроведе, но по јасно утврдени критериуми и на транспарентен начин. Сите судии ја потенцираа потребата од менување на системот на оценување од причина што постојниот систем не ја отсликува реалноста односно не е соодветен реално да ја мери работата на судиите со што на дел од нив неоправдано им дава повисоки оценки, а на дел од судиите обратно, пониски оценки.

Разговорите со истакнатите правници во основа ја потврдуваат перцепцијата на судиите претставена на фокус групите, посебно во делот на неможноста да се спроведе генерален реизбор согласно уставните и законските основи во делот на изборот, оценувањето и разрешувањето на судиите. Сепак, дел од експертите сметаат дека “прочистувањето” на судството преку реevaluација е неопходен чекор за да може да се поправи сликата за судството и да се подигне квалитетот на правдата во Република Македонија. Посебно поранешните судии кои беа интервјуирани потенцираа дека самото судство треба да го спроведе “прочистувањето” со измена на начинот на оценување и начинот на одлучување. Експертите потенцираа дека ако не се преземат конкретни чекори за суштинско реформирање на судството, посебно на моделот на избор, оценување и разрешување на судиите, Стратегијата за реформа на правосудството 2017-2022 година ќе биде само површинска шминка и истата нема да го постигне потребниот ефект. Сите експерти беа сложни дека при изборот за судија треба да се цени и личноста на кандидатите односно личниот интегритет и угледот кој кандидатот го ужива во правната професија. Во делот на Судскиот совет, постојат поделени мислења кај експерти за депрофесионализација на Советот односно членовите на Советот да бидат активни судии и да учествуваат во работата на Советот. Сите експерти беа сложни во констатацијата дека членовите на Советот треба да бидат судии од повисоките судови, а посебно Советот да има повеќе судии од Врховниот суд на Република Македонија.

Собранието на Република Македонија на 02.05.2018 година согласно Стратегијата за реформа на правосудството 2017-2022 година и Акцискиот план, ги усвои измените

183 Ibid

на Законот за судовите¹⁸⁴ и измените на Законот за Судскиот совет на Република Македонија.¹⁸⁵ Со овие измени се пристапи кон менување на досегашниот систем на оценување но и на разрешувањето на судиите. Во образложението на Предлог Законот за изменување и дополнување на Законот за судовите, Министерството за правда наведе дека „основната цел на предлагањето на овој закон е усогласување со забелешките дадени од страна на Венецијанската комисија за законите за дисциплинска одговорност и евалуација на судиите од декември 2015 година со кои препораки се бара да се зајакне квалитативниот критериум во оценувањето на судиите, отстрани двојноста на основите за разрешување на судиите, премногу долга листа на околности кои може да доведат до дисциплинско казнување, недвосмислено утврдување на „вина“ на судијата како основ за утврдување на одговорност.“¹⁸⁶ Во иста насока е и образложението и на Предлог Законот за измени и Законот за Судски совет на Република Македонија, каде е наведено дека „се пристапи кон ново усогласување на Законот за Судскиот совет на Република Македонија со прифатените препораки и тоа во делот на оценувањето на судиите за нивната работа. Со измените што се предлагаат се зајакнува квалитативниот критериум во оценувањето на судиите и претседателите на судовите во однос на квантитативниот и истите сега се во сооднос 60%-40%. Истовремено се врши натамошно вградување на препораките од Венецијанската комисија дадени во последните изменувања и дополнувања на Законот за Судски совет на Република Македонија во однос на транспарентното работење на Советот и се внесуваат измените предвидени согласно Стратегијата за реформа на правосудниот сектор.“¹⁸⁷

Во Законот за измени и дополнувања на Законот за судовите¹⁸⁸ меѓу другото се редефинираат и појаснуваат потешките дисциплински повреди согласно кои судиите можат да бидат разрешени и дисциплинските повреди за кои судиите можат да бидат дисциплински казнети. Имено, досегашниот членот 76 од Законот за судовите се менува и гласи „(1) Потешка дисциплинска повреда за која се поведува постапка за утврдување на одговорност на судија како основ за разрешување се смета:

- 1) членување во политичка партија (член 52 став (5));
- 2) оневозможување на вршење надзор над судиската работа од страна на повисокиот суд;
- 3) искористување на својата функција и угледот на судот за остварување на свои приватни интереси;
- 4) потешка повреда на јавниот ред и мир со која се нарушува угледот на судот и неговиот углед утврдена со правосилна судска одлука;
- 5) постигнување на незадоволителна оценка во две редовни последователни оценувања од страна на Судскиот совет на Република Македонија што се смета за нестручно и несовесно вршење на судиската функција;
- 6) вршење на друга јавна функција, работа или дејност која не е спојлива со вршењето на судиската функција;
- 7) примање подароци и други користи во врска со судиската работа;
- 8) при одлучувањето не ги применува ставовите изразени во конечните пресуди на Европскиот суд за човекови права и
- 9) изнесува (открива) доверливи информации кои ги сознал постапувајќи по предметите или вршејќи ја судиската функција.¹⁸⁹

184 <https://www.sobranie.mk/materialdetails.nsp?materialId=c3ee6f9e-b7ec-4a69-8200-7a79bb93aa9b>

185 <https://www.sobranie.mk/materialdetails.nsp?materialId=c3c56866-11ea-4f51-bb63-a4bb901bd50b>

186 <https://www.sobranie.mk/materialdetails.nsp?materialId=c3ee6f9e-b7ec-4a69-8200-7a79bb93aa9b>

187 <https://www.sobranie.mk/materialdetails.nsp?materialId=c3c56866-11ea-4f51-bb63-a4bb901bd50b>

188 Закон за изменување и дополнување на Законот за судовите (СВРМ бр. 83/2018 од 8 мај 2018)

189 Ibid

Во делот на дисциплинските повреди, во измените на законот се наведени:

- 1) повредување на правилата на кодексот на судска етика со кој се нарушува угледот на судиската функција;
- 2) предизвикување на потешко нарушување на односите во судот кои значително влијаат врз вршењето на судиската функција;
- 3) неисполнување на менторски задолженија и стручно оспособување на соработниците;
- 4) повреда на правата за отсуство од работа;
- 5) неисполнување на должноста за континуирана обука;
- 6) неносење судска тога и
- 7) без оправдана причина не ги закажува рочиштата во предметите кои му се доделени во работа или на друг начин ја оддолговлекува постапката или не го зема предметот во работа заради што настапува застареност на кривичното гонење или застареност на извршувањето на кривичната санкција за кривично дело.¹⁹⁰

Законот за судови со последните измени дава многу широка и посебно комплицирана листа на основи за разрешување што дополнително ја отежнува и работата на судиите но и на Судскиот совет. Посебно е дискутабилен условот дека судија „ при одлучувањето не ги применува ставовите изразени во конечните пресуди на Европскиот суд за човекови права.“ од причина што овој услов е премногу широко поставен и не е направена оценка дали сите судии се спремни и имаат доволно знаење да ја следат и да ја применуваат праксата на Европскиот суд за човекови права.

Во Законот за измените на Законот за Судскиот совет на Република Македонија¹⁹¹ се предвидени повеќе измени. Со укинувањето на Советот за утврдувањето на факти, сите негови надлежности повторно се вратени во Судскиот совет, но од аспект на оценување за првпат јасно се дефинира процесот на оценување на работата на судиите преку разработени квантитативни но пред се квалитативни критериуми. Согласно членот 21 од Законот за измени и дополнувања на Законот за Судски совет на Република Македонија членот 103 се менува и гласи: „Квалитативните критериуми за оценување на работата на судијата се:

- квалитет на работата на судијата во делот на бројот на укинати одлуки заради сторена битна повреда на постапката во однос на вкупниот број на решени нормирани предмети,
- квалитет на работата на судијата во делот на број на преиначени одлуки во однос на вкупен број решени нормирани одлуки,
- квалитет во водење на судската постапка (почитување на законските рокови за преземање на процесни дејствија во постапката, почитување на законски рокови за донесување, објавување и изготвување на одлуките, времетраење на судската постапка и почитување на начелото на судење во разумен рок),
- квалитет на донесена одлука кој се утврдува преку увид во пет предмети по случаен избор од страна на автоматизираниот компјутерски систем за управување со судски предмети и пет предмети определени од судијата, во периодот на оценување и
- изречена дисциплинска мерка.¹⁹²

Овие измени на Законот за Судскиот совет на Република Македонија се всушност засновани на постојаните барања на самите судии да се земат предвид пред се квалитативните во однос на квантитативните критериуми со што ќе се зголеми и квалитетот на правдата во Република Македонија.

190 Ibid

191 Закон за изменување и дополнување на Законот за Судскиот совет на Република Македонија (СВРМ бр. 83/2018 од 8 мај 2018)

192 <https://www.sobranie.mk/materialdetails.nsp?materialId=c3c56866-11ea-4f51-bb63-a4bb901bd50b>

Главни наоди

Очигледно е дека состојбата во судството во Република Македонија се наоѓа пред голем предизвик во однос на подобрување на статусот на судиите, но и на зголемување на довербата и степенот на позитивна перцепција кај граѓаните кон судството како трета власт. Корумпираноста на одредена група на судии се потврди од незаконски следените комуникации од кои јасно се гледа дека постои спрега помеѓу извршната власт и одредени судии што беше нотирано и од Европската комисија, но и од Експертската група на Прибе.

Во сите извештаи, но и од разговорите од незаконски следените комуникации очигледно е дека станува збор за мала група на судии кои биле политички корумпирани и кои работеле во корист на определени политичари и политички субјекти. Поради тоа, разговорите со експертите и со судиите во фокус групите се водеа во насока која и Експертската група на Прибе во извештајот од 2017 година ја потенцираше, а тоа е дека треба да се спроведат истраги за да се утврди индивидуална одговорност и доколку истата се утврди тие лица да бидат исклучени од можноста на било кој начин да учествуваат во правосудството.

Во делот на реизборот, хронолошки гледано во Македонија реизбор бил спроведуван само во услови на промена на општествено-политички систем. Првиот реизбор е со основањето на македонското правосудство во 1944 година кога бил воведен комунистичкиот општествено-политички систем додека вториот пат е 1995 година неколку години по воведувањето на демократскиот општествено-политички систем.

Имајќи ја предвид актуелната состојба, јасно е дека не станува збор за промена на општествено-политички систем, туку станува збор за борба против политички корумпирани судии. Со моменталниот уставен и законски статус на судиите, невозможно е да се спроведе генерален реизбор на судиите во Македонија. Доколку и би се создале услови за спроведување на истиот, тогаш претходно ќе треба да се изгради објективен и транспарентен систем на индикатори за оценка согласно кои би биле оценувани сите кандидати за судии, а кој систем би бил во согласност со европските вредности и принципите на кои се изградени судските системи во модерните демократски држави. Ова од причина што секогаш кога се врши операција од толку широк опсег постои опасност од политички влијанија за инсталирање на “нови” судии кои ќе и служат на определена политичка елита или политички субјект.

V. ЗАВРШНИ СОГЛЕДУВАЊА

> Ветингот најчесто се фокусира на институциите кои биле инволвирани во злоупотреби на човекови права, па оттука најповикани се **безбедносниот сектор и правосудните институции**.

> Ветингот како процес за реформа на кадри и институции, не треба да се спроведува како единствена мерка за планирани реформи во правосудството. Потребно е да се надополни и координира **со други мерки на институционална реформа** (организациска структура, правна рамка и сл.), во напорите да се обезбеди процес на вработување, евалуација и разрешувања, низ постапки кои подлежат на строго утврдени правила, принципи и стандарди, јасни и однапред познати, а кои суштински ќе гарантираат процес заснован на заслуги, со цел да се превенираат потенцијални закани од партиски и други влијанија во правосудството.

> За преземање на активностите поврзани со овој механизам на проверка, потребно е да се изврши детална проценка на **потребните ресурси**, како што се, на пример, посебни вклучени тела и институции, доволен буџет, помош од донатори во знаење и средства, како и ограничено времетраење на процесот кој мора да има извесност (предвидливост) за оние кои подлежат на истиот. Оттука, потребно е да се утврди опсегот на ветингот, бројот на индивидуи кои се опфатени со проверката, времетраење на процесот: од почеток (формирање на правна рамка и телата кои ќе го спроведуваат), текот на постапката (кои се институции и органи ќе даваат помош и поддршка во процесот на докажување на позадинските информации за лицата, извештаи, записи и сл.), како и следните чекори кои ќе се преземат (измена на правната рамка, организациска структура и функционални анализи) кои би биле однапред осмислени и добро испланирани.

> Развивањето на **критериуми за проверка на судиите**, кои би биле проверливи, релевантни и утврдени низ посебни постапки, со гаранција на заштита на процесните права на субјектите е од суштинско значење за успешноста на транзициската реформа. Овие критериуми понатаму треба да останат како водилка за вработување идни кадри низ оптиката на веќе воспоставените професионални и етички стандарди (морален интегритет, компетентност, подобност, професионалност, независност и непристрасност и сл.).

> Ветингот многу често наидува на отпор од страна на оние кои се директно засегнати од процесот на проверка. Затоа треба да се поттикнат прогресивните сили и актери во општеството кои имаат искрена намера и потенцијал да ги планираат и спроведат овие мерки. Во оваа смисла, значајно е да се вклучат повеќе чинители во процесот, да постои **широк консезус и прифаќање на реформата**, а не да се сфати како обичен партиски реваншизам. Истовремено, мора да се обезбедат услови за непречено функционирање на институциите за време на целиот процес на проверка, за да не се доведе во прашање стабилноста на системот во целина.

> За да биде успешен ветингот, треба да постои и добро воспоставен **мониторинг систем**, претставен од домашни и меѓународни институции, чиј баланс би зависел од контекстот и препораките на релевантните фактори (невладиниот сектор, секторските стратегии, меѓународната заедница), но во никој случај не треба да се остави простор да не постои сопственост над процесот од страна на домашниот фактор. Праксата на другите земји покажува дека онаму каде меѓународниот фактор зазема водечка улога во преземените реформи, во голем дел ги пасивизира институциите да вршат иновативни и орджливи реформи, па дури и да учат од сопствените грешки при искрените обиди

да вршат позитивни промени во системот. Сепак ова партнерство најдобро може да се постигне преку редовно следење на прогресот од страна на меѓународната заедница, како и преку барање на советодавни мислења од важни институции пред преземање на некои чекори кои задираат во начелата за поделба на власта, заштита на човековите права, стандарди и норми за добро вршење на професијата и сл.

> Како што покажуваат примерите од другите земји, вентингот може да овозможи услови да се корегираат и некои аспекти во поглед на **еднаквата и правична застапеност** на разни категории групи во судството (етничка, родова, старосна и други). На овој начин, во мултиетнички општества, како што е Македонија, може да се воспостават нови услови за поправедна вклученост на сите групи кои се застапени во државата, секако доколку ги исполнуваат условите за вршење на функцијата кои се предвидени со законот и добрите практики.



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

| www.cpia.mk