



# Квалитет и ефект на судската правда








„Целта на независно и одговорно  
судство е да обезбеди квалитетна  
правда за граѓаните“

ENCJ Report on Independence, Accountability  
and Quality of the Judiciary – performance  
indicators, 2017



К в а л и т е т  
и э ф е к т н а  
с у д с к а т а  
п р а в д а

- ДОКУМЕНТ ЗА ЈАВНИ ПОЛИТИКИ -

Јули, 2019 година, Скопје

# Импресум

## Анализа:

Квалитет и ефект на судската правда

## Издавач:

Центар за правни истражувања и анализи

## Дизајн:

Вертиго Визуал

## Печатење:

Полиестердеј

Оваа публикација е подготвена во рамки на проектот „Подобрување на транспарентноста, правната сигурност и ефикасноста на судството во Македонија“ финансиран од Владата на Обединетото Кралство, со поддршка на Британската амбасада во Скопје. Мислењата и ставовите наведени во оваа содржина не ги одразуваат секогаш мислењата и ставовите на Британската влада.



## Содржина

Извршно резиме.....9

### I.

Опфат и значење на квалитетот  
на судската правда.....12

### II.

Фактори од влијание за оцена на  
квалитетот на судската правда.....20

### III.

Заклучоци, препораки и предлози.....42

Библиографија.....48





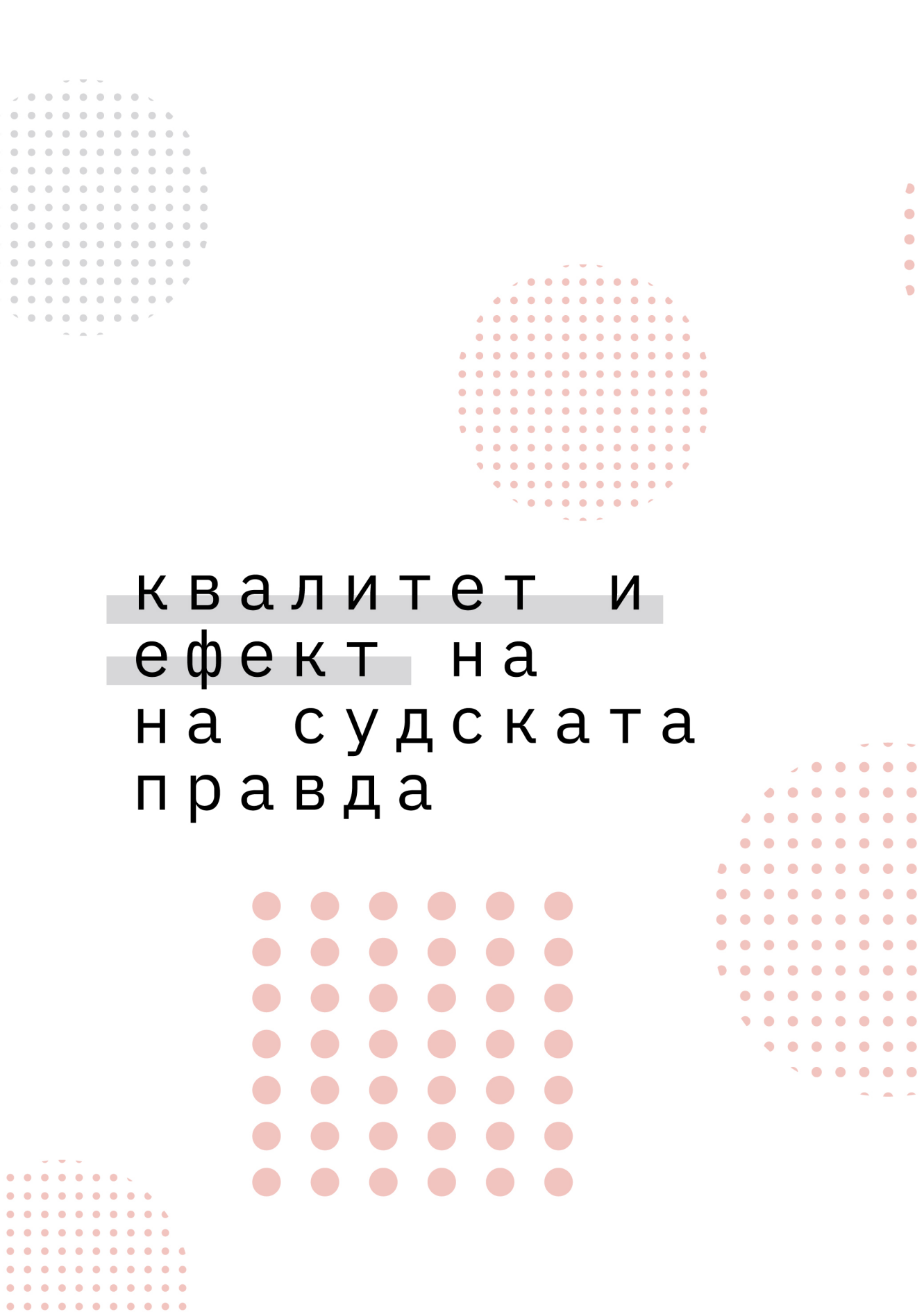


## Извршно резиме

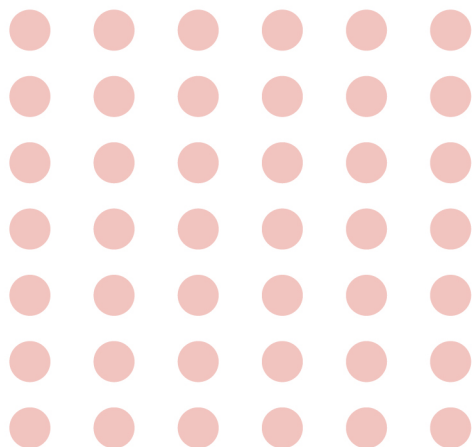
Документот за јавни политики „Квалитет и ефект на судската правда“ е изработен од страна на Центарот за правни истражувања и анализи како дел од проектот „Подобрување на транспарентноста, правната сигурност и ефикасноста на судството во Северна Македонија“, поддржан од Британската амбасада Скопје. Основата на овој документ се резултатите од Првиот национален извештај од Матрицата на индикатори за мерење на перформансите и реформите во правосудството, кое ЦПИА го спроведе во соработка со Судскиот совет на РСМ и Министерството за правда на РСМ. Препораките и предлозите кои произлегоа од овој процес се дел од серијата на документи за јавни политики кои беа подготвени од програмскиот тим на ЦПИА во соработка и координација со проф. др. Гордана Лажетиќ професор по кривично право, Гордана Дувњак новинар, Адис Хоџиќ меѓународен експерт по статистика, Стеван Павлески адвокат и поранешен јавен обвинител и проф. др. Демуш Бајрами професор по комунологија.

Овој документ за јавни политики го анализира Квалитетот на судската правда, како една од петте областите на евалуација опфатени со Матрицата на индикатори за мерење на перформансите и реформите во правосудството. Врз основа на наодите, документот идентификува соодветни препораки, решенија и политики за проблемите и предизвиците кои според сите вклучени страни во правосудството влијаат врз квалитетот на судската правда. Целта на овој документ за јавни политики е јасно и сеопфатно да ги анализира факторите кои влијаат врз квалитетот на судската правда, како што е системот на оценување на судиите, достапноста на ресурсите, обемот на работа, следењето на судската пракса на повисоките судови и праксата на Европскиот суд на човекови права и во таа насока да се понудат конкретни предлози за законски измени што би довеле до подобрување на состојбите.

Најважните согледувања, предлози и препораки се наменети за креаторите на јавните политики во правосудството, законодавците, членовите на Судскиот совет, судиите, судската служба, јавните обвинители, правната професија како и сите оние кои ги креираат политиките за правосудството. Главните препораки се во насоката кон која Република Северна Македонија се стреми и подразбираат зајакнување на квалитетот во донесувањето на судските одлуки, промена или подобрување на судските процедури, доследно следење на законите, користење на ресурси, професионално надоградување и воедначување на судската пракса. Овој документ има за цел да ги поддржи предвидените реформи во системот на правдата кон обезбедување на правната сигурност, но и за зголемување на довербата кај граѓаните во судството.



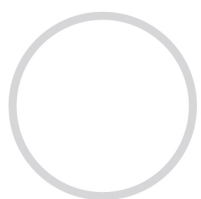
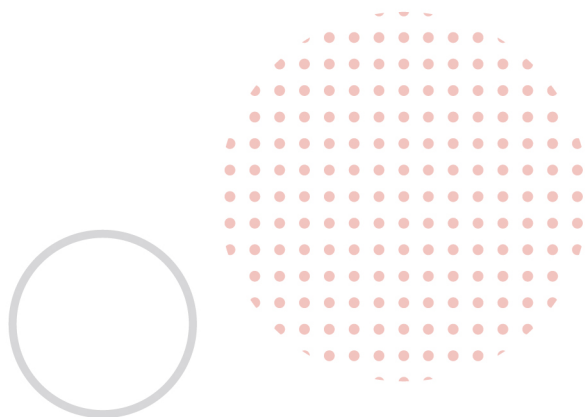
КВАЛИТЕТ И  
ЕФЕКТ НА  
НА СУДСКАТА  
ПРАВДА





# I поглавје

опфат и значење  
на квалитетот на  
судската правда



## I. ОПФАТ И ЗНАЧЕЊЕ НА КВАЛИТЕТОТ НА СУДСКАТА ПРАВДА

Квалитетот на судската правда ја чини суштината на владеењето на правото и ја зајакнува правната сигурност кај граѓаните и нивните очекувања дека со судската одлука правдата ќе биде задоволена. Квалитетот на судската правда, по своето значење, следува веднаш по независноста на судството како една од трите власти. Судиите се должни да ги преземат сите неопходни мерки за да обезбедат ефикасно и прифатливо разрешување на споровите<sup>1</sup>. За граѓаните е важно да постои независно судство, но имајќи го предвид ефектот на судските одлуки во еден конкретен случај (*inter partes*), заштитата на правата и слободите на граѓанинот најдобро се остварува само со донесување одлуки коишто ги задоволуваат критериумите за квалитетно правораздавање. Судската правда ги задоволува критериумите за квалитет кога судијата постапува и одлучува совесно, одговорно, стручно и непристрасно.

Според Советот на Европа, квалитетот на правдата, гледана низ призма на интересите и заштитата на граѓаните, опфаќа аспекти поврзани со обезбеден пристап до правдата, подобрување и поедноставување на процедурите, намалување на обемот на работа на судовите и рефокусирање на работата на судиите од административни кон чисто судиски активности.<sup>2</sup>

Резултатите од испитувањето на перцепциите на стручната и општата јавност во однос на квалитетот на судската правда во РСМ покажаа дека најголем дел од вкупно 1306 испитаници, квалитетот на правдата го оцениле со „Недоволен (1)“ и со „Добар (3)“ па оттука средната оценка во однос на квалитетот изнесува 2.37. При оцената на квалитетот на судската правда, највисока средна оценка дале судиите и таа изнесува 3.3, а од АСЈО е добиена средна оценка 3.0. Најниска средна оценка во однос на квалитетот дале новинарите (1.7) и адвокатите (1.9)<sup>3</sup>.

---

1) Magna Carta od Judges (2010), point 15. Consultative council of European judges.  
Достапно на: <https://rm.coe.int/16807482c6>

2) Мислење бр. 11 (2008) на Консултативниот совет на европски судии (КЕС/ССЈЕ) упатен до Комитетот на министри на Советот на Европа во врска со квалитетот на судиските одлуки  
Достапно на: <https://rm.coe.int/16807482c6>

3) Прв национален извештај од Матрицата на индикатори за мерење на перформансите и реформите во правосудството, 2019, Центар за правни истражувања и анализи (ЦПИА). Достапно на: <https://cpia.mk/prv-nacionalen-izveshtaj-od-matricata-na-indikator-za-merenje-na-performansite-i-reformite-vo-pravosudstvoto>

За подобрување на квалитетот на судската правда важно е воспоставување на хармонизиран систем за управување со перформансите (performance management system), базиран врз квалитативни и квантитативни стандарди<sup>4</sup>.

Под перформансите се подразбира разликата помеѓу целта (или стандардот) и вистинскиот резултат постигнат од страна на поединецот (судија, судски службеник, судски администратор), организација (суд) или од страна на правосудниот систем во целина<sup>5</sup>.

Компаративната практика покажува дека постојат критериуми за оцена на квалитетот на правдата со изработка на методологија. Внимание заслужуваат три модела: I. Модел на балансиран резултат (balance score card model) - при што квалитетот се мери преку следниве четири области: финансиската област, услови за работа, знаење и кадровска состојба и корисници; II. Стандарди за перформансите на судот (Trial Court Performance Standards), како најстар модел за оцена на квалитетот во САД, при што стандардите се развиваат во пет области: пристап до правда, експедитивност и навременост, еднаквост при праведноста и интегритетот, независност и одговорност и довербата на јавноста; III. Холандскиот модел (The Dutch Rechtspraak model) којшто се заснова на систем во којшто спаѓаат пет мерки: независност и непристрасност, навременоста на постапките, експертиза на судиите, третман на страните во текот на судењата и судски квалитет.

Очекувањето на јавноста е постапување ослободено од неоправдано одолговлекување, но желбата за ефикасност не смее да доведе до понеквалитетни одлуки.<sup>6</sup> Квалитетот на правосудниот систем не смее да се изедначува со простата „продуктивност“<sup>7</sup>. Со цел да се обезбеди донесување на квалитетни судиски одлуки во разумен рок, законодавната власт треба да направи оптимален избор во балансот меѓу времетраењето на судењата и достапноста на алтернативното разрешување спорови, можностите за признавање вина во замена за помала казна, поедноставени и/или забрзаните и сумарните постапки и сл.<sup>8</sup> Судијата е поуспешен ако може да оствари баланс помеѓу времетраењето на постапката и квалитетот на одлуката.

---

4) Urgent Priority Reform for the former Yugoslav Republic of Macedonia (2015) European Commission. Достапно на: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/news\\_corner/news/news-files/20150619\\_urgent\\_reform\\_priorities.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/news_corner/news/news-files/20150619_urgent_reform_priorities.pdf)

5) A Dictionary of Business and Management, Oxford University Press, 2006 - Business & Economics

6) Independence, Accountability and Quality of the Judiciary, Indicators and Surveys: Leading a process of positive change ENCJ Report 2018-2019; Достапно на: <https://pgwrk-websitemedia.s3.eu-west-1.amazonaws.com/production/pwk-web-encj2017-p/GA%2019/ENCJ%20IAQ%20report%202018-2019%20adopted%207%20June%202019%20final-july.pdf>

7) Консултативен совет на европските судии (КЕСЕ), Мислење број 17 (2014) во врска со оценувањето на работата на судиите, квалитетот на судството и почитувањето на судската независност: <https://www.coe.int/en/web/ccje/opinion-n-17-on-the-evaluation-of-judges-work-the-quality-of-justice-and-respect-for-judicial-independence>

8) Консултативен совет на европските судии (КЕСЕ), Мислење број 6 (2004) во врска со правичното судење во разумен рок и улогата на судијата во процесите земајќи ги предвид алтернативните средства за решавање на споровите. Достапно на: <https://rm.coe.int/1680747c98>

Идеално би било ако ефикасноста е во корелација со економичноста – одлука донесена во кратко време, со разрешување на правната ситуација и со најмалата цена на чинење што подразбира оптимално искористување на ресурсите. Преголемото инсистирање на забрзување на постапката генерира ризик од жртвување на квалитетот на правораздавањето, со што не се постигнува саканиот ефект и се кршат правата на граѓаните за фер и правично судење. Судското одлучување треба да биде законито и навремено, но ако не е квалитетно обете претходни карактеристики нема да го постигнат саканиот ефект. Според Препораката на Советот на Европа Res (2010)<sup>12</sup>, ефикасноста подразбира донесување квалитетни одлуки во разумен временски период по правично разгледување на релевантните прашања. Во овој контекст, Венецијанската комисија зазела став дека квалитетот, во разумен временски период, и правичноста се неопходните предуслови што судијата треба да ги исполни при донесување на одлуката.<sup>9</sup> Еден од многуте недостатоци на апострофирање на „продуктивноста“ и „ефикасноста“ на судовите и судиите е тоа што не се посветува доволно внимание на квалитетот на правдата, пред сè на квалитетот на судските одлуки, системот на квалитетна заштита преку одлуките на апелационите судови и улогата на Врховниот суд како чувар на судскиот квалитет.<sup>10</sup>

Судската заштита и квалитетот на судските одлуки не се секогаш меѓусебно поврзани. Квалитетните одлуки во материјална и формална смисла треба да бидат потврда за соодветна судска заштита којашто може да се постигне само со донесување суштински исправни одлуки. Целта на судската одлука не е само решавање на даден спор со кој се обезбедува правна сигурност на засегнатите странки во спорот, туку честопати и воспоставување судска пракса која може да го спречи појавувањето на други спорови и да обезбеди општествена хармонија.<sup>11</sup>

Квалитетот на судската правда се намалува во случај кога одлуката е обжалена, ако по завршената кривичната постапка оштетениот е упатен на граѓанска постапка за надомест на штета, ако по исцрпување на сите правни средства и инстанци во државата незадоволната страна поднела апликација до ЕСЧП во Стразбур и сл.

---

9) European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) Joint opinion on the draft law amending and supplementing the Judicial Code (evaluation system for judges) of Armenia; Достапно на: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)007-e)

10) Albers, Pim, Performance indicators and evaluation for judges and courts, Council of Europe. Достапно на: <https://rm.coe.int/performance-indicators-and-evaluation-for-judges-and-courts-dr-pim-al-b/16807907b0>

11) Консултативен совет на европски судии (КЕСЕ) Мислење број 11 (2008) во врска со квалитетот на судските одлуки. Достапно на: <https://rm.coe.int/1680747485>

Квалитетот е повеќе поврзан со содржината одошто со формата на судските одлуки. Одлуките мора да бидат јасни, аргументирани и образложени за да ги задоволат предусловите за квалитет на судската правда. Несомнено е дека образложението и рациото за донесување одлука во определен правец се суштината на квалитетното правораздавање.

Оцената на квалитетот на судската правда има, во основата, три нивоа: оцена на судството како посебна власт, оцена на судовите и оцена на квалитетот на судијата како поединец. Повеќето системи за оцена на квалитетот на судската правда се на макро ниво, односно на ниво на судството како посебна власт. При анализа на перформанските на судијата потребно е да се земат предвид два кумулативни аспекти: а) времето потребно да се одлучи по еден предмет што во основа е квантитативен аспект; и б) квалитетот на донесената одлука, односно колку со донесената одлука судот реално го разрешил спорниот настан кој бил повод за судската постапка и се воспоставила рамнотежата во однос на заштитеното добро.

Квалитетот на судската правда се гледа и во успешното извршување односно спроведување на судските одлуки. Сите обврзувачки судски одлуки мора да бидат и извршени на ефективен начин<sup>12</sup>. Перцепцијата на стручната и општата јавност по ова прашање е прилично подвоена со оглед на фактот што над 72% од судиите сметаат дека пресудите се извршуваат, но странките не го делат ваквиот став и 32% од нив не се согласуваат со ефикасното извршување на пресудите, а 40% од адвокатите само делумно се согласни дека пресудите се извршуваат.<sup>13</sup>

Критериумите на различните системи за квалитет на судиите како поединци ги опфаќа следниве аспекти: непристрасност и фер судење, правилна примена на законот и процедурите, одлучност, комуникативни вештини, соодветно однесување кон сите лица, посветеност, и работна ефикасност. Оттука, правичноста во постапувањето и квалитетот на судската правда се во тесна корелација, меѓусебно се испреплетени и се надополнуваат во повеќе аспекти. Елементите што ја чинат правичноста (контрадикторност и еднаквост на оружјата, образложеност на одлуките, доволно време и можности за подготвување на одбраната, почитување на презумпцијата на невиност, исклучување на незаконитите докази и сл.) се предуслов за квалитет во правораздавањето, за донесување аргументирани одлуки, за нивно засновање врз релевантни факти и неспорно утврдени докази со почитување на процедуралните рамки, гаранции и ограничувања, но и процесни овластувања на странките и другите учесници во постапката (Klass

---

12) Magna Carta od Judges (2010), point 17. Consultative council of European judges. Достапно на: <https://rm.coe.int/16807482c6>

13) Прв национален извештај од Матрицата на индикатори за мерење на перформансите и реформите во правосудството, 2019, Центар за правни истражувања и анализи (ЦПИА). Достапно на: <https://cpia.mk/prv-nacionalen-izveshtaj-od-matricata-na-indikator-za-merenje-na-performansite-i-reformite-vo-pravosudstvoto>

and Others<sup>14</sup>, § 33; Nankov v. FYROM<sup>15</sup>, § 42; Atanasov v. FYROM<sup>16</sup>).

Квалитетот на судската правда зависи и од некои надворешни фактори кои имаат големо влијание: квалитетот на законодавството, адекватноста на ресурсите кои му се на располагање на судскиот систем и квалитетот на обуката на судиите.

Во оцената на квалитетот на судската правда големо влијание има начинот на менаџирање на судовите како институции, менаџирањето со предметите во судот и бројноста, подготвеноста и мотивираноста на судската администрација којашто го чини крвотокот за нормално функционирање на судовите. Методологиите за управување со предметите (case management system) треба да воспостават рамнотежа помеѓу важноста на случајот и вниманието што се дава на случајот во однос на дозволените процедурални чекори<sup>17</sup>.

Квалитетот на судската правда влијае врз довербата на јавноста во судството и врз перцепцијата дали навистина судската заштита ќе ги даде очекуваните резултати односно дали судијата ја оправдал улогата на заштитник на правдата независен од какви било влијанија. Притоа, важна е т.н. дистрибутивната правда – кога јавноста смета дека законот се применува подеднакво за сите, а одлуките донесени од судски систем се праведни и фер. На неа се надоврзува процесната правда – дали поединците што имале искуство со судски постапки оценуваат дека имале можност да ги користат процесните овластувања и имале фер шанса да ја презентираат својата теорија на случај. Перцепцијата ја потполнува впечатокот поврзан со фактот дали судската постапка била организирана на ефикасен начин, спроведена без неразумни одложувања и дека пресудите ефикасно се спроведуваат.

Анализата на квалитетот има за цел јавно известување за состојбата, стратешко планирање, распределба на ресурсите и обезбедување доволно буџетски средства. Потребни се податоци за движењето на предметите и податоци за ресурсите со кои се располага за да се воспостават ефикасни методи за пресметување на потребите за човечки ресурси и потребите на судиите и да се распредели соодветен буџет за секој суд.

Редовната евалуација на судството е во средиштето на секој разумен стратешки план. Сознанијата добиени со евалуација се неопходни за градење на капацитетите, подобрување на клучните вредности кои го инспирираат функционирањето на правдата и зголемување на легитимноста.

---

14) Европски суд за човекови права, Case of Klass and others v. Germany, бр.5029/71, 6 септември 1978.

15) Европски суд за човекови права, Case of Nankov v. the Former Yugoslav Republic of Macedonia, бр. 26541/02, 29 ноември 2007.

16) Европски суд за човекови права, Case of Atanasov v. Bulgaria, бр. 54172/00, 10 јануари 2008.

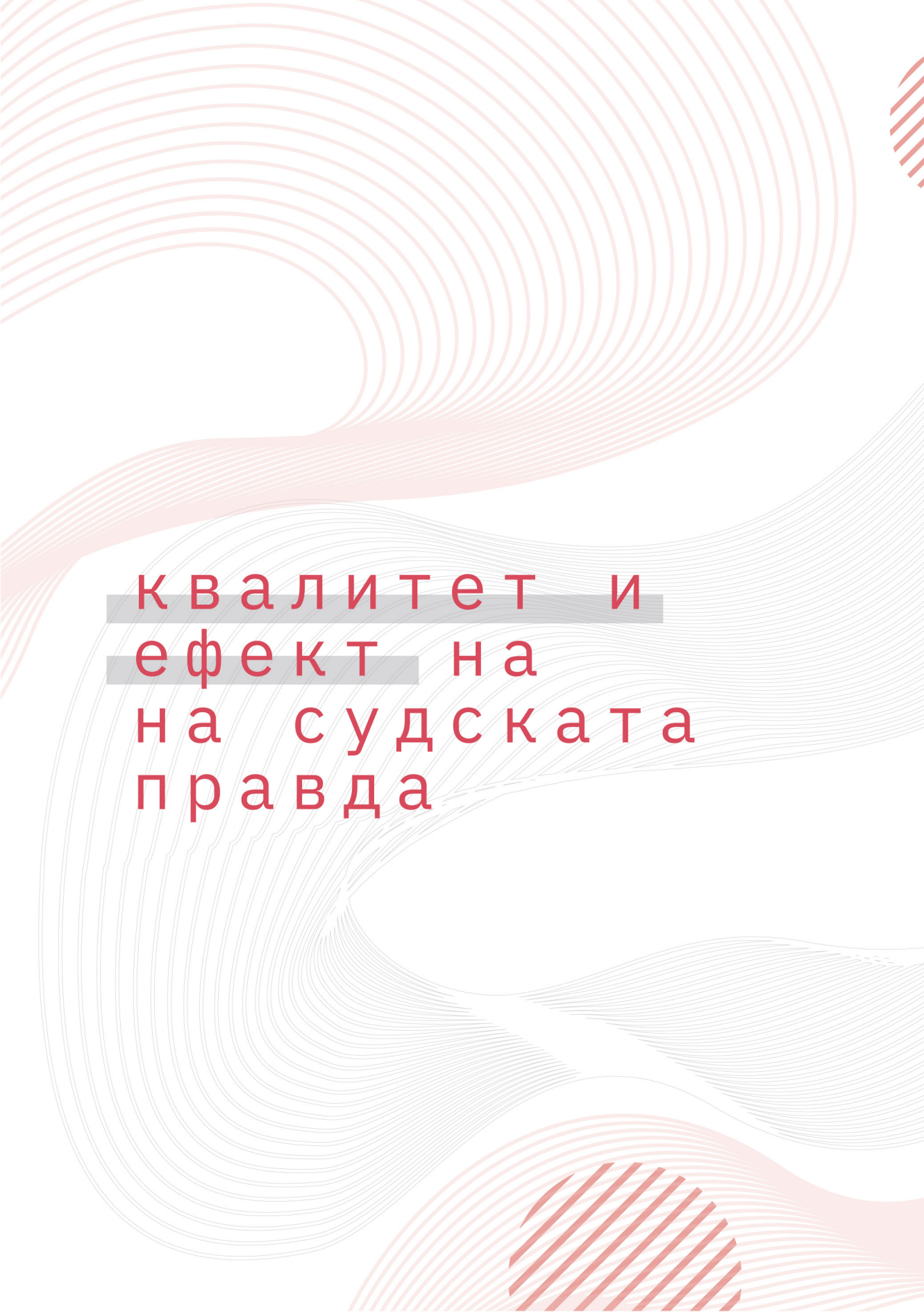
17) European network of councils for the judiciary (ENCJ) Judicial Reform in Europe - part II Guidelines for effective justice delivery 2012-2013;



Издвоените мислења што може да ги имаат судиите на Уставниот суд на РСМ и коишто се објавуваат заедно со одлуката, и покрај тоа што постои мислење дека му противречат на принципот на колегијалност, придонесуваат за зголемување на квалитетот на донесените одлуки.<sup>18</sup>

---

18) Igor Spirovski, The Independence of the Constitutional Court of the Republic of Macedonia: Guarantees and Challenges, стр.5.



КВАЛИТЕТ И  
ЕФЕКТ НА  
НА СУДСКАТА  
ПРАВДА



# II поглавје

фактори од влијание  
за оцена на квалитетот  
на судската правда

# ФАКТОРИ ОД ВЛИЈАНИЕ ЗА ОЦЕНА НА КВАЛИТЕТОТ НА СУДСКАТА ПРАВДА

## Влијанието на системот на оценување на судиите врз квалитетот на судската правда

Не треба да се потцени врската помеѓу оценувањето на судиите и квалитетот на правораздавањето. Неопходно е јасно да бидат определени целите на оценувањето со цел тоа да не се претвори во пречка за слободно, законито и непристрасно одлучување на судиите во конкретни случаи. Секое пренагласено и преценето внимание врз перформансите на судството и судиите може да предизвика жестоки дискусии за директно задирање во независноста на судството.<sup>1</sup>

Оценувањето не смее да се претвори во механизам за протежирање на политички „подобни“ кандидати за судии или за унапредување во повисоки инстанции. Сепак, некои правни анализи потврдуваат дека политиката имала силно влијание врз Судскиот совет на РСМ, аргументирајќи го ваквото согледување со случаи кога искусни судии, со долгогодишен стаж, не можеле да напредуваат во кариерата и покрај позитивните оценки во работењето, па дури не добивале ни шанса да бидат предложени, а биле избрани за судии оние кои имале помало работно искуство и биле со послаби квалитети.<sup>2</sup> Компаративните модели за оценување на судството и судиите се различни во европските држави. Додека во некои држави оценувањето се одвива само во функција на унапредување на судијата во повисок суд, во други држави сите судии периодично се оценуваат во редовни интервали (на пример, во Австрија, Франција и 16 држави на германската федерација периодичните проценки се одвиваат во интервали од две до пет години) и таквите оценки потоа се земаат предвид при унапредувањето. Периодичното оценување на судиите во државите со бирократски систем на регрутирање судии задира во врската помеѓу независноста и одговорноста. Од една страна, таквите оценувања се неопходни за да се обезбеди судска одговорност (а со тоа и квалитетот на судската служба), но во исто време мора да се преземат мерки за да се одбегне ризикот оценувањето да се користи за индиректно влијание врз судското одлучување.<sup>3</sup>

---

1) Albers, Pim, Performance indicators and evaluation for judges and courts, Council of Europe. Достапно на: <https://rm.coe.int/performance-indicators-and-evaluation-for-judges-and-courts-dr-pim-al-b/16807907b0>

2) Анализа на независноста на судството во РМ – перцепција, потешкотии и предизвици, Институт за човекови права, Скопје, 2013; Достапно на: <https://www.ihr.org.mk/pub/sudskisovet.pdf>

3) United Nations for organized crime, drugs and criminal, Resource Guide (2011), UNODC, New York.

Според Препораките од Киев, мора да постои оценување според професионалната стручност којашто подразбира познавање на законот, способност за водење судски постапки и капацитет за пишување добро образложени пресуди.<sup>4</sup>

Според Консултативниот совет на европски судии, акцент треба да се стави врз начинот на кој индивидуалната оценка на работата на судиите може да придонесе за подобрување на квалитетот на правосудниот систем, без никакви пречки, притоа, во однос на независноста на судството. Штом оценката на индивидуалната работа на судиите има последици во однос на евентуалниот напредок на судијата во кариерата, платата или пензијата, или пак може дури да доведе и до разрешување на судијата, се јавува одреден ризик дека судијата кој е предмет на оценка, своите одлуки би можел да почне да ги носи на начин за кој смета дека ќе им се допадне на оние што ја оценуваат неговата работа, наместо правораздавањето да го врши врз основа на сопственото објективно толкување на фактичките состојби и примената на материјалното право врз истите<sup>5</sup>.

Согласно Препораката на Советот на Европа (2010) 12<sup>6</sup>, со цел да придонесе за ефикасност на спроведувањето на правдата и континуираното подобрување на нејзиниот квалитет, земјите-членки може да воведат системи за оценка на судиите од страна на судските органи засновани врз објективни критериуми. Тие треба да бидат објавени од страна на надлежниот судски орган. Постапката треба да им овозможи на судиите да го изразат својот став за сопствените активности и за оценувањето на овие активности, како и да ги оспорат проценките пред независен орган или суд. Со оглед на фактот што оценувањето влијае врз унапредувањето на судијата, тоа мора да се спроведува целосно земајќи ги предвид гаранциите содржани во препораката.

Критиките за начинот на оценување на судиите и за влијанието на оценувањето врз несигурноста кај судиите и неизбежно врз квалитетот на судската правда беа истакнувани повеќе години во извештаите на ЕУ за Македонија и во процените на состојбата со правосудството.

И судиите имаа големи забелешки во однос на оценувањето кое имаше повеќе карактеристики на статистичка операција, наместо да поаѓа од квалитативни критериуми – квалитетот на изразените ставови и мислења на

---

4) Local and regional democracy in Ukraine, Monitoring committee (2013); Достапно на: [https://rm.coe.int/168071a834#\\_Toc360201491](https://rm.coe.int/168071a834#_Toc360201491)

5) Консултативен совет на европските судии (КЕС), Мислење број 17 (2014) во врска со оценувањето на работата на судиите, квалитетот на судството и почитувањето на судската независност: <https://www.coe.int/en/web/ccje/opinion-n-17-on-the-evaluation-of-judges-work-the-quality-of-justice-and-respect-for-judicial-independence>

6) Консултативен совет на европските судии (КЕС) Мислењата (1-6) на Консултативниот совет на европските судии при Советот на Европа со референтните документи и праксата на Европскиот суд за човекови права; Меѓународни документи за независно и ефикасно судство (2010). Достапно на: <https://rm.coe.int/republic-of-macedonia-ministry-of-justice/168078f2ac>



судиите, повикувањето и користењето на судската пракса, да се води сметка за индивидуалните особини на судијата, неговиот углед меѓу судиите и дали вложува во надградување и едуцирање.<sup>7</sup>

Европската комисија во повеќе извештаи за напредокот на државата укажувала на проблемите со системот на оценување, критериумите за оценување и ефектите од него. Во Извештајот на ЕК за 2012 се укажало дека фокусот при оценувањето бил повеќе на квантитативните одошто на квалитативните критериум со што се создавал ризик за формализиран пристап во донесување на одлуките со што се загрозува квалитетот на судската правда. Во Извештајот за 2013 година се препорачува промена на системот на оценување и напредување на судиите бидејќи е ставен акцент на продуктивноста и месечната ориентациона норма за број на предмети, а не на квалитетот на правдата. Квалитетот на правдата била во фокусот на Извештајот за 2014 година поради согледан ризик од влошување на состојбата во судството и борбата против корупција и потребата од дополнителни напори за заштита на независноста на судиите со цел за подобрување на квалитетот на правдата и олеснет пристап до правдата. Согледувајќи дека државата не постапува по укажаните препораки, во Извештајот за 2015 година ЕК дава конкретен предлог дека предмет на оценување кај судиите треба да бидат клучните вештини за професијата - правната логика, организациските вештини, учеството на обуки, специјализацијата, образложението на пресуди и сл...

Поради ваквите состојби, иако РСМ уште во 2005 година доби статус на држава кандидат за зачленување во ЕУ, една декада подоцна, во 2016 година, препораката за почеток на преговорите беше суспендирана и условена, а во 2018 посебен акцент е ставен на правилно функционирање на правосудството и ефективна борба против корупцијата. Во 2018 е оценето дека постои определен степен на подготвеност за примена на ЕУ *acquis* и ЕУ стандарди.<sup>8</sup>

Во Извештајот на ЕК за 2018 година се оценило дека донесената Стратегија за реформа на правосудниот сектор 2017-2022 година покажува подготвеност и прогрес, но реалните резултати се очекуваат со нејзина доследна имплементација.

Согласно Стратегијата за реформа на правосудниот сектор 2017-2022 се предвиде потреба од ревидирање на критериумите за оценување на судиите и јавните обвинители користејќи ги компаративните добри практики и искуства.

---

7) Лазарова Трајковска, Можности и перспективи за подобрување на квалитетот на судството во Македонија, ЦПИА, 2018, Достапно на: <https://cpia.mk/media/files/moznosti-i-perspektivi-za-podobruvanje-na-kvalitetot-na-sudstvoto-vo-rm.pdf>

8) European Commission (2018) EU Progress report for FYROM, Достапно на: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-report.pdf>

Притоа се укажа дека оценувањето првенствено треба да се заснова на нови објективни квантитативни и квалитативни критериуми и да се фокусира на професионални вештини способност, интегритет и искуство: професионална стручност (познавање на законот, способност за водење судски постапки, капацитет за пишување добро образложени пресуди), лична способност (способност за справување со доделениот број на предмети за постапување, способност за одлучување, отвореност за прифаќање на нови технологии), социјални вештини, односно способност за медијаторство и покажување почит кон странките како и, дополнување, поседување на лидерска способност и вештини за оние кои се наоѓаат на менаџерски позиции во судовите. Основниот нагласок е ставен на квалитативните критериуми за оцена, јасност и предвидливост на начинот на пресметување на бодовите. На овој начин ќе се одбегнат арбитражноста и критиките што се упатуваа на Судскиот совет на РСМ години наназад дека системот за оценување на судиите повеќе одговара на оценување на судството како целина, одошто за индивидуална оцена на судијата како поединец, дека екстензивното толкување на ориентационата норма, како и дека пренагласената улога на Судскиот совет на РСМ во оценувањето на судиите придонесоа за негативните перцепции за независноста и неквалитетот на судската правда. Измените на домашното законодавство во однос на начинот и критериумите за оцена на судиите се во контекст на Стратегијата за реформа на правосудниот сектор 2017-2022. Со оглед на фактот што новелираните решенија содржани во законите за судовите и за судскиот совет се од понов датум, единствено може да се направи осврт врз пропишаното без можност да се анализира нивната примена и фактот дали со измените ќе се постигнат вистинските ефекти во однос на оценувањето на судиите. Во Законот за ССРСМ е пропишано дека редовното оценување на судијата и претседателот на суд се врши еднаш на четири години а вонредното оценување на работењето на судијата и претседателот на суд се врши во случај кога судијата конкурира за избор на судија во повисок суд, за избор на претседател на суд или за член на Судскиот совет на РСМ, а ако се веќе оценети преку редовното оценување, во тој случај не се врши нивно вонредно оценување.

**Ориентационата норма** (чл. 85, Закон за ССРСМ), се пресметува според старите критериуми: според правната област, сложеноста на материјата во која спаѓа предметот и видот на судовите според стварната надлежност, а новина е што ССРСМ е должен да донесе методологија со индикатори за утврдување на сложеноста на материјата која што е должен да ја објави на веб страната на Советот со цел транспарентност, предвидливост и правна сигурност. Потребниот број предмети го утврдува ССРСМ, но врз основа на мислење на седница на судии, односно општата седница на ВСРСМ.

Мерењето на перформансите во судството покажа дека во однос на нормата на предмети, преовладува ставот дека преку притисокот за нејзино исполнување, нормата може да ги сведе судиите на административни работници, а тоа не е судијата кој одлучува за човековите слободи и права. Оттука, нормата не може никогаш да влијае позитивно на квалитетот на пресудите особено

земајќи го предвид различниот степен на комплексност на предметите.<sup>9</sup>

Пропишани се **посебни квалитативни критериуми** за оценување на работата на судијата, за коишто судијата може да добие максимум 120 бода:

- квалитет на **водење на судска постапка** (способност за аргументација, подготвеност за водење на расправата, составување на записник и сослушување на странки, подготвеност за донесување на процесни одлуки како и способност за решавање на конфликти) – 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, од страна на комисији;

- квалитет на **ажурно постапување** по судски предмети (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) – се оценува преку увид во податоците од автоматизираниот компјутерски систем за управување со судски предмети и

- 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.

Во Законот за СРСМ содржани се табели со начинот на бодирање на квалитативните критериуми.

Со ваквите решенија, барем на легислативен план, се надмина забелешката дека оцената на учинокот во судството е претежно квантитативен.<sup>10</sup>

---

9) Прв национален извештај од Матрицата на индикатори за мерење на перформансите и реформите во правосудството, 2019, Центар за правни истражувања и анализи (ЦПИА). Достапно на: <https://cpia.mk/prv-nacionalen-izveshtaj-od-matricata-na-indikator-i-za-merenje-na-performan-site-i-reformite-vo-pravosudstvoto>

10) Recommendations of the Senior Experts' Group, 2015



## Обука на судиите

Иницијалната обука и професионалното усовршување се право и обврска на судиите.<sup>11</sup> Според Мислење број 4 (2003) на КСЕС<sup>12</sup>, континуираната обука е неопходна не само поради промените во легислативата и судската практика, туку и промените во технологијата и знаењата неопходни за извршување на судската должност. Обуката мора да биде инспиративна за да ги поттикне судиите да земат учество во неа, при што доброволното учество се смета за најдобар гарант за ефикасна обука. Обуката треба да биде организирана на начинот на кој ќе ги опфати судиите од различни нивоа на истата сесија, бидејќи тоа помага да дојде до размена на мислења, разбивање на хиерархиските тенденции, а промовира покохезивен и поконзистентен пристап во судството.

Обуката треба да се однесува на правни прашања од домашното, европско и компаративно право, комплементарни знаења и вештини од области поврзани со правото, етика и комуникациски вештини, што би биле од помош и во контакти со странките и во контакти со медиумите, обука за организациски способности, менаџирање со предметите и сл<sup>13</sup>.

Судиите треба постојано да се трудат да ги развиваат своите знаења и вештини, да ги разбираат пошироки општествени текови и настани и затоа им е потребна систематска, функционална и предвидлива интерактивна континуирана обука<sup>14</sup>.

Согласно Мислењето број 15 (2012) на КСЕС<sup>15</sup> за специјализација на судиите се истакнува дека специјализацијата никогаш не смее да застане на патот на барањата за квалитет што мора да ги исполни секој судија и не смее да се користи како оправдување за давање повисока вредност на работата на специјализираниот судија. Специјализацијата има свои предности, но има и недостатоци. Предностите се состојат во фактот што таа придонесува за поголема професионалност и ефикасност во судството, бидејќи не може да се очекува од судиите подеднакво да ги познаваат и применуваат сите области на правото. Но, иако судската специјализација е пожелна поради неколку

---

11) Magna Carta od Judges (2010), point 8. Consultative council of European judges. Достапно на: <https://rm.coe.int/16807482c6>

12) Consultative Council of European Judges (CCJE) Opinion no. 4 of the Consultative Council of European Judges (CCJE) to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe; Достапно на: <https://rm.coe.int/1680747d37>

13) Consultative Council of European Judges (CCJE) Opinion no.11 (2008) of the Consultative Council of European Judges (CCJE) to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the quality of judicial decisions; Достапно на: <http://www.courtexcellence.com/Resources/~media/Microsites/Files/ICCE/CCJE.ashx>

14) Boljevic, Dragana, Kvalitet Sudskih odluka

15) Консултативен совет на европските судии (КСЕС) Мислење (2012) бр. 15 на Консултативниот совет на европските судии за специјализацијата на судиите донесено на 13-тата пленарна средба на КСЕС; Достапно на: <https://rm.coe.int/16807482d5>

причини, во неа постојат и неколку опасности. Главниот ризик кај судската специјализација треба да се бара во можното одвојување на специјализираните судии од генералниот корпус на судии, да го попречи развитокот на судската пракса, исклучување од правната реалност во другите области и сл. Со други зборови, специјализирајќи се само за една област, судијата може да изгуби сенс за влијанието на одлуките во другите области на правото, да се минимизира интердисциплинарниот приод, да се одлучува формализирано и шаблонизирано. Во овој контекст, флексибилноста покажана при прифаќање едно или повеќе подрачја на специјализација треба да се смета како релевантен фактор за оценување на работниот учинок на судијата.

Согласно Препораката (2010) 12, тематиката на обуките треба да вклучува економски, социјални и културни прашања поврзани со остварувањето на судската функција.

Академијата за судии и јавни обвинители (АСЈО) се формираше 2006 година со цел да овозможи почетна и континуирана обука заради подигање на квалитетот на судските одлуки. Во Извештајот на ЕК за 2018 година, во делот на квалитетот на правдата, се наведува дека АСЈО останува единствен начин за влез во судската професија, а влез во професијата под намалени барања останува невозможно по наводите за фалсификувани сертификати за познавање на странски јазик кај кандидатите за идни обвинители (EU Report 2018).<sup>16</sup> Судскиот буџетски совет е одговорен за обезбедувањето на буџетот и одржувањето на АСЈО и износот што го издвојува на годишно ниво претставува околу 2,5% од целокупниот буџет за судството.

Со цел за обезбедување квалитет во правораздавањето, согласно Законот за Академијата за судии и јавни обвинители, континуираната обука е задолжителна за судиите и за претседателите на судовите. Во Правилникот за континуирана обука пропишано е времетраењето на континуираната обука во однос на новоизбраните судии, како и за сите судии поделени во категории според судискиот стаж, при што бројот на денови за обука е обратнопропорционален со должината на судискиот стаж. Ова решение е во контекст на Препораката (2010) 12, дека интензитетот и времетраењето на обуката треба да се определува во контекст на претходното професионално искуство на судијата.

Од Годишниот извештај на АСЈО за 2017 година,<sup>17</sup> евидентно е дека во текот на 2017 година, заснован е работен однос со 37 слушатели на почетна обука во рамките на VI генерација слушатели на почетна обука. Работниот однос

---

16) European Commission, EU Enlargement Package (2018), Strategy and Reports, Достапно на: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-report.pdf>

17) Академија за судии и јавни обвинители „Павел Шатов“ (2017) Годишен извештај за работата на АСЈО за 2017 година, Достапно на: <http://www.jpacademy.gov.mk/upload/Izvestai%20za%20Akademija/Usvoen-%20Godisen%20izvestaj%20za%202017%20mk.pdf>

на слушателите е заснован на определено време и тоа сè до завршување на почетната обука и изборот на кандидатот за судија во основен суд односно за јавен обвинител во основно јавно обвинителство. Континуираната обука на судиите и јавните обвинители се одвива во согласност со Општата програма за континуирана обука на судиите и јавните обвинители за 2017-2018 година и со Каталогот на обуки за 2017 година.<sup>18</sup> Особено е корисно што обуките се одржуваат децентрализирано по сите апелациони подрачја, а во зависност од потребата на целната група.

Обуката се сфаќа како важен елемент за заштита и гаранција на независноста на судиите, како и за квалитетот и ефикасноста на судскиот систем.<sup>19</sup>

Со цел континуираната обука во АСЈО да биде ефективна таа треба да опфати теми кои предизвикуваат практични дилеми и потешкотии или кои доведуваат до различна практика со што се загрозува правната сигурност. Континуираните обуки на АСЈО се користат како алатки за оценување на потребите и анализа на недостатоците помеѓу законодавството и праксата.

Според Стратегијата за реформа на правосудниот сектор 2017-2022,<sup>20</sup> почетните и континуираните обуки на судиите во АСЈО треба да имаат за цел да спречат професионално „старење“ на судиите односно одржување на нивната интелектуална и стручна кондиција. Обуките имаат за цел да им овозможат на судиите надградување со нови знаења и вештини, совладување на измените на законите, како и секоја нова регулатива од областите во кои судат и работат, стимулирање на меѓународната размена на искуства, користење на практиката на ЕСЧП како и правно пишување и правно резонирање.

Неопходен е интердисциплинарен приод во креирање на модули за обука и вклучување на експерти од одделни области (вон правото) коишто ќе дадат придонес во подигање на свеста кај претставниците од правосудството, ќе понудат информации и знаења од помош за правилно судско одлучување.

Според Правилникот за континуирана обука во АСЈО континуираната обука на претседателите на судовите има за цел развивање на нивната способност за управување со работите од нивна надлежност, што е исклучително важно со оглед на обврските и одговорностите што ги имаат за нормално функционирање на судот како ентитет. Претседателите на судовите треба да бидат обучени за менаџирање на човечки ресурси, стратешко планирање со цел регулирање и менаџирање на протоколот на случаи, како и ефикасно планирање и искористување на буџетските и финансиските ресурси.<sup>21</sup>

---

18) Академија за судии и јавни обвинители „Павел Шатев“ (2017) Каталог на обуки за судии и јавни обвинители за 2017 година, Достапно на: <http://www.jpacademy.gov.mk/-2017>

19) Анализа на независноста на судството во РМ – перцепција, потешкотии и предизвици, Институт за човекови права, Скопје, 2013; Достапно на: <https://www.ihr.org.mk/pub/sudskisovet.pdf>

20) Министерство за правда (2017) Стратегија за реформа на правосудниот сектор 2017-2022 [http://www.pravda.gov.mk/Upload/Documents/Strategija%20i%20akciski%20plan\\_MK-web.pdf](http://www.pravda.gov.mk/Upload/Documents/Strategija%20i%20akciski%20plan_MK-web.pdf)

21) Консултативен совет на европски судии (КСЕС) Мислење број 11 (2008) во врска со квалитетот на судските одлуки. Достапно на: <https://rm.coe.int/1680747485>

## Образложеност на судските одлуки

Судските одлуки треба да се изготвуваат на достапен, едноставен и јасен јазик, тие мора да бидат аргументирани, објавени јавно во разумен рок и засновани врз праведна и јавна расправа.<sup>22</sup> Судиите мора да дадат убедливо и неспорно образложение на одлуките што ги донесуваат. Квалитетот на една судиска одлука зависи првенствено од квалитетот на нејзиното образложение. Во овој контекст, правилното образложение е нужност која не смее да се запостави за сметка на брзината, и бара судиите да имаат соодветно време да ги подготват своите одлуки.<sup>23</sup> Образложението на одлуките е важно бидејќи ги штити граѓаните од арбитрерност на судот.<sup>24</sup> Образложената одлука е важна за да му дозволи на барателот полесно да го искористи правото на жалба (*Hadjianastassiou v. Greece*).<sup>25</sup>

Причините зошто судиите во пракса пишуваат долги судски одлуки може да се сведат на следниве: грижата за критиките од повисоките судови по основ на жалба, недостиг од искуство, претерани академски елаборации поради остварување определени цели во кариерата и сл.

Од мерењето на перцепциите на стручната и општа јавност во РСМ произлегува заклучокот дека не се задоволени очекувањата за донесување разбирливи, јасни и добро образложени пресуди. Дури и самите судии и стручни соработници се оцениле со оцена „Добар (3)“. Од добиените одговори се наметнува потребата за подобро структурирање на пресудите, пред сè во однос на образложението на одлуките, со оглед на фактот што високи 45% од адвокатите не се согласуваат дека одлуките имаат соодветна структурираност.<sup>26</sup>

Образложеноста на судските одлуки е дел од начелото за правично постапување загарантирано со чл. 6 од ЕКЧП, којшто подразбира дека одлуката мора да содржи аргументи и доволни причини во однос на одлучувачките факти.

Имајќи го предвид обемот и текот на кривичната постапка, ЕСЧП прифаќа дека судовите не мора да го образложат секој аргумент изнесен во текот на

---

22) Magna Carta for Judges, § 16

23) Консултативен совет на европски судии (КЕСЕ) Мислење број 11 (2008) во врска со квалитетот на судските одлуки. Достапно на: <https://rm.coe.int/1680747485>

24) Ana Vilfan Vospernik, во Квалитет судских одлука

25) Европски суд за човекови права, *Case Hadjianastassiou v. Greece*, бр. 12945/87, 16 декември 1992;

26) Прв национален извештај од Матрицата на индикатори за мерење на перформансите и реформите во правосудството, 2019, Центар за правни истражувања и анализи (ЦПИА). Достапно на: <https://cpia.mk/prv-nacionalen-izveshtaj-od-matricata-na-indikator-i-za-merenje-na-performansite-i-reformite-vo-pravosudstvoto>

постапката.<sup>27</sup> Образложението не подразбира прераскажување на случајот и на сите преземени дејствија во постапката што би довело до тоа судските одлуки да бидат предолги. Образложение коешто би било компилација од записниците од рочиштата за главна расправа е пример како не треба да изгледа едно образложение. Пожелно е судската одлука да биде што е можно поконзистентна, кратка и јасна и ослободена од непотребни детали и академски експликации.<sup>28</sup>

Според практиката на ЕСЧП, она што образложението мора да го содржи е аргументација во однос на решавачките и клучните тврдења, аспекти и наводи кои биле пресудни за донесување одлука во определен правец (Boldea v. Romania, § 30,<sup>29</sup> Moreira Ferreira v. Portugal, § 84;<sup>30</sup> Papon v. France;<sup>31</sup> Hadjianastassiou v. Greece<sup>32</sup>), Секогаш ќе се констатира повреда на чл. 6 од ЕКЧП кога домашните судови во образложението на одлуката игнорирале конкретна, релевантна и важна точка покрената од апликантот во текот на постапката (Nechiporuk and Yonkalo v. Ukraine, § 280,<sup>33</sup> Rostomashvili v. Georgia, § 59,<sup>34</sup> Zhang v. Ukraine, § 73<sup>35</sup>).

Судиите се на став дека одлуките треба да бидат образложени и аргументирани и дека со одлуката може да се отстапи од униформната и востановена судска практика ако тоа го бараат околностите на случајот, но за таквата своја одлука судот мора да изнесе доволно издржана аргументација во образложението на одлуката.

Во Извештаите на ЕК за 2013 и 2014 година, постои идентична забелешка дека се потребни подобрувања во однос на квалитетот на правдата со цел да се осигури дека начинот на кој е организиран судскиот систем и системот за кариера на судиите не ги наведува кон формалистичко одлучување, наместо

---

27) Европски суд за човекови права, Case of Van de Hurk v. Netherlands, § 61, бр. 16034/90; 19 април 1994;

28) European Network of Councils for the Judiciary (2017) Independence, Accountability and Quality of the Judiciary Validation of methodology, exploring quality of justice and promoting judicial change; Достапно на: <https://pgwrk-websitemedia.s3.eu-west-1.amazonaws.com/production/pwk-web-encj2017-p/Reports/ENCJ%20Report%20IAQ%202017-2018%20adopted%20GA%20Lisbon%201%20June%202018.pdf>

29) Европски суд за човекови права, Case of Boldea v. Romania, § 30, бр. 19997/02, 15 февруари 2007 година;

30) Европски суд за човекови права, Case of Moreira Ferreira v. Portugal, § 84, бр. no. 19867/12, 11 јули 2017 година;

31) Европски суд за човекови права, Case of Papon v. France, бр. 54210/00, 25 јули 2002 година.

32) Европски суд за човекови права, Case Hadjianastassiou v. Greece, бр. 12945/87, 16 декември 1992;

33) Европски суд за човекови права, Case of Nechiporuk and Yonkalo v. Ukraine, § 280, бр. 42310/04, 21 април 2011 година;

34) Европски суд за човекови права, Case of Rostomashvili v. Georgia § 59, бр. 13185/07, 8 ноември 2018 година.

35) Европски суд за човекови права, Case of Zhang v. Ukraine, § 73, бр. 6970/15, 13 ноември 2018 година;

да ги мотивира за вистинско решавање на споровите, градење на стабилно правораздавање, донесување на јасни, аргументирани пресуди и обезбедување на долгорочна правна сигурност во интерес на граѓаните.

Според перцепцијата на стручната и општата јавност, едни од важните аспекти од функционирање на судот се квалитетот и ефектот на судските одлуки во контекст на воедначеност на судската пракса, улогата на начелните ставови и правни мислења од повисоките судови, структурата и содржината на пресудите, како и почитување на законските рокови во тој контекст.<sup>36</sup>

## **Почитување на востановената судска практика на домашните, европските и меѓународните судови**

Еднообразна примена на законите обезбедува еднаквост на граѓаните пред законот и правна сигурност како важен аспект на владеење на правото, а воедно има големо влијание и врз перцепцијата на јавноста за постоењето на правичност и правда во правораздавањето. Еден од фундаменталните аспекти на владеењето на правото е принципот на правна сигурност (*Brumărescu v. Romania*<sup>37</sup>). Спротивставените одлуки во слични случаи одлучувани од страна на ист суд, кој, дополнително, е и суд што е крајна инстанца по прашањето, може, во отсуство на механизам кој обезбедува конзистентност, да го повреди принципот на правна сигурност и да ја намали јавната доверба во правосудството (*Beian v. Romania*;<sup>38</sup> *Vrabec and Others v. Slovakia*;<sup>39</sup> *Tudor v. Romania*<sup>40</sup>).

Според ставот на КЕС, повикувањето на поранешни судски одлуки претставува моќен инструмент што им стои на располагање на судиите, како во државите од англосаксонското право, така и во државите со континентален правен систем.<sup>41</sup>

---

36) Прв национален извештај од Матрицата на индикатори за мерење на перформансите и реформите во правосудството, 2019, Центар за правни истражувања и анализи (ЦПИА). Достапно на: <https://cpia.mk/prv-nacionalen-izveshtaj-od-matricata-na-indikator-za-merenje-na-performansite-i-reformite-vo-pravosudstvoto>

37) Европски суд за човекови права, *Case of Brumărescu v. Romania*, бр. 28342/95; 28 декември 1999 година;

38) Европски суд за човекови права, *Case of Beian v. Romania*, бр. 30658/05, 6 декември 2007 година;

39) Европски суд за човекови права, *Case of Vrabec and Others v. Slovakia*, бр. 1941/06, 30 ноември 2010 година;

40) Европски суд за човекови права, *Case of Tudor v. Romania*, бр. 21911/03, 24 март 2009 година;

41) Consultative Council of European Judges (CCJE) Opinion n° 20 (2017) The role of courts with respect to the uniform application of the law; Достапно на: <https://rm.coe.int/opinion-no-20-2017-on-the-role-of-courts-with-respect-to-the-uniform-a/16807661e3>

Судската пракса не се смета за формален извор на право, туку на неа се гледа како на дополнително средство за аргументација со што се помага во примената на правните норми.<sup>42</sup>

Востановената судска практика еволуира и може да се менува, но во секој случај кога судот донел одлука да отстапи од претходно дефинираната судска пракса должен е да ги елаборира причините за таквата своја одлука во светлината на околностите на случајот коишто дозволуваат отстапување од претходната судска пракса. Предметите во кои два домашни суда, секој делувајќи на сопственото поле на надлежност, донесуваат дивергентни, но сепак рационални и аргументирани заклучоци во врска со истото правно прашање отворено во слични фактички околности, се неизбежни и како такви не претставуваат повреда на членот 6 од Конвенцијата (Stoilkovska v. FYROM)<sup>43</sup>.

Прифатлив е ставот дека судската пракса не може да се наметне, бидејќи тоа би ја загрозило внатрешната независност на судијата, туку судската пракса се прифаќа во делот на аргументацијата на одлуката и му олеснува на судијата да го поткрепи образложението на одлуката.

Статусот на судската практика е прашање за кое се размислува, дискутира и регулира и во државите од континентална европа. Се забележува дека во развиените европски држави (Германија и Франција) се развива прецедентна доктрина (jurisprudence constant) според која судските одлуки не се извор на правото, но судиите треба да се чувствуваат обврзани да го следат трендот на консолидирани одлуки за определени прашања. На овој начин некои поважни судски одлуки преку повикувањето на нив во други одлуки на судовите имплицитно ќе станат преовладувачки преседани кои ќе придонесуваат за воедначена судска практика. Современите теории не може да објаснат зошто, и покрај акцентот врз правната сигурност и стабилност, судската практика на државите од континенталното право (т.н. civil law system) во определени области на правото, честопати се карактеризира со нестабилност и несигурност. Од овие причини во теоријата се зборува за динамичен процес низ кој еволуира сфаќањето за улогата и значењето на судските преседани. Од судот се бара да ги земе предвид претходните одлуки само ако има доволно униформност во претходната судска пракса. Германија ја има прифатено идејата дека определен број одлуки за определен предмет создава еден вид судски обичај, а всушност авторитетната сила произлегува од консолидираниот тренд на одлуки во одреден правец. Практиката на судовите станува извор на правото кога созрева во преовладувачка линија на преседани.

---

42) Унифицирање на судската пракса во Македонија - можности наспроти предизвици, (2015) Центар за правни истражувања и анализи (ЦПИА); Достапно на: <https://cpia.mk/unificiranje-na-sud-skata-praksa-vo-makedonija---moznosti-nasproti-predizvici>

43) Европски суд за човекови права, Case of Stoilkovska v. The Former Yugoslav Republic of Macedonia, бр. 18 октомври 2033 година;



Согласно Законот за судовите на Литванија од 2008 година (член 33 стр. 4), судовите кои ги донесуваат своите одлуки во случаите на одредени категории се обврзани за сопствените правила на толкување на законот, дефинирани во соодветни или слични случаи. Судовите од пониска инстанца што ги донесуваат своите одлуки во случаите на одредени категории се врзуваат за толкување на судовите од повисоките инстанции во соодветни или слични случаи. Судската пракса во случаите на одредени категории треба да се измени и треба да се создадат нови правила за толкуваат во соодветните или слични случаи но само ако е тоа неизбежно и објективно неопходно.<sup>44</sup>

Во Стратегијата за реформа на правосудниот сектор 2017-2022 година се укажува на потребата од воспоставување однос кон претходната судска практика, бидејќи при донесувањето на одлуки по исти или слични правни основи, забележливо е отстапување во толкувањето и примената на законите како од страна на основните судови, апелационите судови, па дури и Врховниот суд. Оттука, разликите во судската пракса претставуваат сериозен предизвик за капацитетите на македонското судство.

Резултатите од мерењето на перцепциите на стручната и општата јавност во однос на следењето на востановената судска практика на повисоките судови во РСМ покажува разидување во ставовите на судиите (од коишто 61% сметаат дека се почитува судската практика) и ставовите на адвокатите (од коишто 32% не се согласуваат дека постои следење на практиката на повисоките судови). Високи се процентите на испитаниците во однос на следењето на начелните ставови и начелните правни мислења на ВСРСМ, а имено близу 1/3 од испитаниците (29%) не се согласуваат дека судовите ја следат праксата на ЕСЧП.<sup>45</sup>

Воедначена судска пракса е исклучително важен предуслов за квалитет во правораздавањето поради извесноста на исходот во зависност од претходна етаблирана практика, следење на аргументираните и законити начелни ставови и начелни правни мислења на ВСРСМ, како и анализа на пресудите од ЕСЧП против РСМ каде што е констатирана повреда на чл. 6 од ЕКПЧП поради невоедначена судска практика. Во оваа смисла во Стратегијата се укажува дека придонес за воедначување на судската пракса може да се оствари и преку зголемен обем на обуки на судиите во рамките на АСЈО, каде што предмет на анализа ќе бидат претходно донесените судски одлуки.

Постигнувањето поголем степен на унифицирање на судската пракса е невозможно без експлицитно повикување на јуриспруденцијата којашто била консултирана и користена како средство за аргументирање во судските одлуки. Во оваа смисла, ќе се создаде поволна средина за унификација на

---

44) Ambrasienė & Cirtautienė, The role of judicial precedent

45) Прв национален извештај од Матрицата на индикатори за мерење на перформансите и реформите во правосудството, 2019, Центар за правни истражувања и анализи (ЦПИА). Достапно на: <https://cpia.mk/prv-nacionalen-izveshtaj-od-matricata-na-indikator-i-za-merenje-na-performansite-i-reformite-vo-pravosudstvoto>



судската пракса, којашто ќе обезбеди повисока предвидливост и правна сигурност.<sup>46</sup>

Нашата држава има загубено повеќе случаи пред ЕСЧП по основ на чл. 6 од ЕКЧП поради невоедначена судска практика.

Во случајот на *Atanasovski v. FYROM*, ЕСЧП забележал дека Врховниот суд ја променил практиката во случајот на апликантот преку одлучување спротивно на веќе востановената судска практика по тоа прашање. Според ЕСЧП развојот на судската практика не е сам по себе спротивен на правилното правораздавање, со оглед на тоа што пропуштањето да се одржи динамичен и еволутивен пристап ризикува да прерасне во пречка за реформите или подобрувањето на судската практика, но укажува на фактот дека постоењето на воспоставена судска практика треба да се земе во предвид при оценувањето на обемот на образложението кое се дава еден случај. Во конкретниот случај, Врховниот суд отстапил и од практиката на пониските судови и од сопствената практика. Барањата на правната сигурност и на заштитата на легитимните очекувања не го вклучуваат и правото на воспоставена практика, но со оглед на специфичните околности на случајот, ЕСЧП смета дека добро оформената судска практика му наметнува обврска на Врховниот суд да даде посуштинско образложение за причините кои го оправдуваат отстапувањето. Штурото образложение од страна на највисокиот суд, во принцип, е неприфатливо и со оглед на околностите на конкретниот случај тоа не ги задоволува барањата за правично судење па е констатирана повреда на членот 6 став 1 во однос на правото на апликантот да добие соодветно образложена одлука.

Сличен став ЕСЧП зазел во случајот на *Stoilkovska v. FYROM*, при што било констатирано дека апелациониот суд ја лишил од правото на правично судење, одлучувајќи во нејзиниот случај спротивно на својата претходна судска практика востановена во идентични случаи. Апликантката поднела копии од неколку пресуди на Апелациониот суд во Скопје, во кои тој ги потврдил пресудите на првостепениот суд со кои се отфрлаат идентични тужбени барања поднесени од работодавачот против колеги на апликантката. Апликантката била единствениот вработен кој бил задолжен да го плати надоместокот за исчезнатите стоки. Судските пресуди на кои се повикала Владата не биле релевантни за нејзиниот случај. ЕСЧП оценил дека конкретниот случај може да се анализира низ призмата на наводно конфликтната судска практика на Апелациониот суд Скопје, кој одлучувал како крајна инстанца. Правото на правично судење мора да се толкува во светлина на преамбулата на ЕКЧП, која го прогласува владеењето на правото како дел од заедничкото наследство на договорните страни. ЕСЧП нашол дека барањето на работодавачот се засновало врз принципот на објективна одговорност, кој не можел да биде применет врз фактите на конкретниот случај и поради сето ова констатирал повреда на чл. 6 ст. 1 од ЕКЧП.

---

46) Унифицирање на судската пракса во Македонија - можности наспроти предизвици, (2015) Центар за правни истражувања и анализи (ЦПИА); Достапно на: <https://cpia.mk/unificiranje-na-sudskata-praksa-vo-makedonija---moznosti-nasproti-predizvici>

Со Законот за судовите, изречно е наведено дека судот при одлучувањето е должен да ги применува ставовите изразени во конечните пресуди на ЕСЧП (член 18 став 6). Воедно, пропишани се рокови за утврдување на начелни ставови и начелни правни мислења (чл. 37 ст. 1 ал. 1) и тоа во рок од три месеци, но не подолго од шест месеци по сопствена иницијатива или по иницијатива на претседател на суд или по иницијатива на седниците на судиите или судските оддели од судовите или по иницијатива на адвокати. Со цел за транспарентност и достапност на утврдените начелни ставови и начелни правни мислења, Врховниот суд е должен да ги објави на својата веб страница.

## **Квалитетот во работата на судовите преку одлуките на повисоките судови**

Од збирниот извештај за работата на судовите што секоја година го изработува Врховниот суд на РСМ (<http://www.vsrn.mk/>), може да се добие претстава за квалитетот на правдата.

**i. Квалитет на одлуките на основните судови.** Од податоците во однос на основните судови, мора да се воочи дека не постои единствена методологија во презентирање на податоците, со што значително се оневозможува компарабилноста на изнесените податоци. Ова особено во однос на претставување на процентите на потврдени, укинати или преиначени одлуки при што во некои судови се претставени процентите во однос на вкупниот број решени предмети, а во други во однос на вкупниот број обжалени предмети.

Во Основниот суд Скопје 1 Скопје, во Специјализираното одделение за организиран криминал и корупција од вкупно решените предмети, потврдени се 30%, преиначени се 24%, а 21% од предметите се укинати (целосно или делумно).

Во кривичниот оддел за полнолетни најголем е процентот на преиначени пресуди – 24%, а 13,5% се потврдени.

Квалитетот на работата на ниво на суд во Основниот суд Скопје 2 Скопје потврдени се 73% од предметите, преиначени се близу 6%, а 15,3% се укинати.

Во другите основни судови се забележува дека поголем процент од обжалените одлуки на ниво на суд биле потврдени, помал е процентот на укинати одлуки, а најмал е процентот на преиначени одлуки.

Имајќи предвид дека некои судови според вкупниот број на предмети во работа на годишно ниво учествуваат со помалку од 1% во вкупниот број предмети во судовите на ниво на држава, како неопходност се наметнува

рационализација на судската мрежа и претворање на некои основни судови во судски одделенија (види Табела: 1)

**Табела 1: Процентуално учество во вкупниот број предмети**

Основен суд	2015	2017
Крушево	0.3	0.3
Кратово	0.4	0.3
Ресен	0.8	0.6
Берово	0.8	0.7
Виница	0.8	0.7

*Извор: Оцени и заклучоци по извештаите за работењето на судовите во Република Македонија за 2015 и 2017 година*

**ii. Квалитет на одлуките на апелационите судови.**

Од збирниот извештај на ВСРСМ за 2015 и 2017 година во однос на апелационите судови произлегуваат следниве состојби во однос на квалитетот:

**Табела 2: Збирни податоци за апелационите судови во 2015**

Вкупен број решени предмети		Вратени предмети од ВСРСМ		Од кои:				
		N	%	Потврдени	Укинати	Преиначени	Отфрлени	Решени на друг начин
Скопје	16145	911	5.6%	62.3	11.2%	7.8%	18.3	0.3%
Гостивар	5557	232	4.2%	52%	13.4%	4%	0%	31%
Битола	6788	309	5.6%	53.4%	7.4%	7.1%	32%	0%
Штип	3583	152	4%	56%	11.8%	11.8%	20%	0%
Вкупно/просечно	32073	1604	4.85%	56%	10.95%	7.67%	17.6%	7.8%

*Извор: Оцени и заклучоци по извештаите за работењето на судовите во Република Македонија за 2015 година*

**Табела 3: Збирни податоци за апелационите судови во 2017**

Вкупен број решени предмети		Вратени предмети од ВСРСМ		Од кои:			
		N	%	Потврдени	Укинати	Преиначени	Отфрлени
Скопје	15111	741	4.9%	77.2%	15.2%	7.6%	0%
Гостивар	5417	182	3.4%	55%	3.85%	22%	19.3%
Битола	6159	174	2.8%	77.60%	13.2%	9.2%	0%
Штип	3459	107	3%	75%	21.5%	8.4%	0%
Вкупно/просечно	30146	1204	3.5%	71.20%	13.40%	11.80%	4.80%

*Извор: Оцени и заклучоци по извештаите за работењето на судовите во Република Македонија за 2017 година*

Од податоците евидентно е дека најоптоварен е Апелациониот суд во Скопје со предмети чијшто број е приближен на збирот на бројот на предмети во трите останати апелациони судови.

Во однос на квалитетот на донесените одлуки, се забележува зголемен процент на потврдени одлуки, но и зголемен процент на укинати и преиначени пресуди, а значително намален број на отфрлени предмети.

## Ресурси со кои располага судството

Правосудните системи се хибридна **судски и административни активности**, со исклучително нагласена јавна димензија. При оцената на судскиот систем сè поголемо значење добиваат менаџерските техники, потребата за соодветни ресурси, а во некои случаи и ерозијата на легитимитетот кај јавноста има свој придонес во придвижување на судството кон иновативни практики за мерење на судските перформанси.

Судовите не може ефикасно да работат без соодветни човечки и материјални ресурси. Квалитетот на судскиот систем зависи и од квалитетот на инфраструктурата при што КСЕС посебно ја нагласува потребата за суштинско намалување на дел од т.н. „несудски“ задачи на стручни помошници на судиите<sup>47</sup>. Помошта од квалификуван службенички кадар и соработката со судските помошници, кои би требале да ги ослободат судиите од рутинската работа и да ја подготвуваат документацијата, очигледно може да придонесат за подобрување на квалитетот на одлуките донесени од страна на судот. Доколку такви ресурси недостасуваат, ќе биде невоможно ефективно функ-

47) Советодавен совет на Европски судии (СЕС) Мислење бр, 6 (2004) на Советодавниот совет на Европски судии (СЕС) за Комитетот на министрите на Советот на Европа за правично судење во разумен рок и улогата на судијата во процесите земајќи ги предвид алтернативните средства за решавање на споровите. Достапно на: <https://rm.coe.int/168074752d>

ционирање на судскиот систем што ќе резултира со отсуство на квалитетни судски одлуки<sup>48</sup>.

Ресурсите на судот се однесуваат на: а) персонал (судии и судски персонал), б) материјални средства (судски објекти, канцелариска опрема, итн.) и в) финансиски средства (буџет на судот). Влијанието на овие три вида на ресурси за продуктивноста на судот, односно недостиг од ресурси може да доведе до зголемување на должината на постапката и зголемен тренд на заостанати случаи<sup>49</sup>.

Во 2016 година во нашата држава имало вкупно 566 судии или 27 на 100.000 жители, што е над европскиот просек којшто изнесува 22 судии на 100.000 жители. Најголем дел од нив или 77% се во првостепените судови, 19% се во апелационите судови и само 4% се во ВСПСМ. Во однос на половата структура 60% од судиите се од женски пол, а 40% се судии од машки пол, а сосема е обратна половата застапеност кај претседателите на судовите – 41% се од женски пол, а 59% се од машки пол. Возрасната граница за пензионирање на судиите во РСМ е најниска во однос на сите анализирани држави од СЕРЕЈ и изнесува 64 години старост.

Според Групата на експерти на ЕУ, во РСМ постои солидно законодавство поврзано со судството, но неопходно е негово почитување и правилно имплементирање, а особено е важно согледувањето дека располагаме со доволен број квалификувани и обучени судии и судски службеници како гаранција дека може да се обезбеди ефикасно функционирање на судскиот систем<sup>50</sup>.

Според Стратегијата за реформа на правосудниот сектор 2017-2022, со цел за подобрување на севкупниот квалитет во работата на правосудниот сектор Министерството за правда во соработка со сите останати чинители од правосудниот сектор и со меѓународна експертска помош, треба да пристапи кон изработка на план и проценка за управувањето со човечките ресурси во правосудството. Овој документ ќе послужи за правилно, квалитетно, ефикасно и долгорочно планирање на развојот во овој сектор. При подготовка на ваква сеопфатна анализа која изминатиот период не била подготвена, од голем придонес ќе бидат и препораките дадени во рамки на ИПА 2011 Твининг проектот “Зајакнување на владеење на правото”, како и истражувањата кои се водат во рамките на Секторот на човечки ресурси во Министерството за

---

48) Консултативен совет на европски судии (КСЕС) Мислење број 11 (2008) во врска со квалитетот на судските одлуки. Достапно на: <https://rm.coe.int/1680747485>

49) Albers, Pim, Performance indicators and evaluation for judges and courts, Council of Europe. Достапно на: <https://rm.coe.int/performance-indicators-and-evaluation-for-judges-and-courts-dr-pim-alb/16807907b0>

50) Urgent Priority Reform for the former Yugoslav Republic of Macedonia (2015) European Commission. Достапно на: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/news\\_corner/news/news-files/20150619\\_urgent\\_reform\\_priorities.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/news_corner/news/news-files/20150619_urgent_reform_priorities.pdf)

правда. Ист вид на анализи и истражувања ќе треба да спроведат стручните и аналитички служби на сите институции на правосудниот сектор.

Согласно Извештајот на ЕК за 2018 година, се забележува дека Врховниот суд и Судскиот совет, кои имаат одговорност за разгледување на тримесечните и годишни извештаи на судовите, треба да бидат поактивни во следењето на системски идентификуваните предизвици, особено во однос на судските буџети и човечките ресурси за управување<sup>51</sup>.

**Информатичкиот систем во судовите**, согласно Извештајот на ЕК за 2018 година<sup>52</sup>, останува во голема мера финансиран од донатори наместо од државата, постои постојана потреба за обнова, а неговото одржување е попречено поради недостиг од средства и персонал. Во 2019 година во тек е подготвување на Стратегија за ИКТ во правосудството 2019-2024 година со Акциски план, која ќе биде во функција на модернизирање на информатичко-комуникациска технологија во правосудството. Стратегијата ќе има за цел да ја зголеми пристапноста, навременоста и лесното користење на правосудните услуги за сите корисници, да се подобри квалитетот на податоците, заштитата и безбедноста, како и соработката со други правосудни системи, институциите на ЕУ, нејзините држави-членки и меѓународните организации. Со Законот за Судскиот совет на РСМ (чл. 103) во Советот ќе се формира Центар за информациско-комуникациска технологија, аналитика и статистика, кој е одговорен за чување на базата на податоци за електронски досиеја на судии, кандидатски листи за избор на судии и претседатели на судови, оценување на судии и претседатели на судови и базата на податоци за финансиско и материјално работење на единките корисници на судскиот буџет. Центарот има задача да ги координира активностите на другите центри за информатика во судството со цел подобрување на софтверските и хардверските решенија во судството. Со право се истакнува дека на ССРСМ му претстои сериозен ангажман во развивањето на подзаконските акти и подготовки за функционирање на овој Центар од технички аспект,<sup>53</sup> при што останува отворено прашањето дали и колку ССРСМ располага со човечки, технички и просторни капацитети за исполнување на оваа законска обврска.

Квалитетот на една судска одлука е директно условен и од **финансирањето** кое му е на располагање на правосудниот систем<sup>54</sup>. Останува заложбата на судиите судството навистина да го добива со закон утврдениот 0.8% од

---

51) European Commission, EU Enlargement Package (2018), Strategy and Reports, Достапно на: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-report.pdf>

52) Ibid.

53) Лазарова Трајковска, Можности и перспективи за подобрување на квалитетот на судството во Македонија, ЦПИА, 2018, Достапно на: <https://cpia.mk/media/files/moznosti-i-perspektivi-za-podobruvanje-na-kvalitetot-na-sudstvoto-vo-rm.pdf>

54) Консултативен совет на европски судии (КСЕС) Мислење број 11 (2008) во врска со квалитетот на судските одлуки. Достапно на: <https://rm.coe.int/1680747485>

буџетот. Финансирањето спаѓа во т.н. екстерни фактори кои индиректно влијаат врз квалитетот на судската правда. Во 2016 година, вкупно јавните расходи изнесувале 1.576.325.203 €, а одобрен буџет за судството изнесувал 41.935.302 €, при што се забележува поголемо зголемување на буџетот наменет за судскиот систем одошто зголемувањето на јавните расходи. Сепак, со оглед на постојаното зголемување на бројот на судиите и број на судии над европскиот минимум по број на жители, РСМ спаѓа во деветте држави коишто посветуваат 80% или повеќе од судскиот буџет на бруто платите на вработените во судовите (судии и несудски персонал). РСМ спаѓа во групата на 10 држави коишто издвојуваат помалку од 25 € по жител на нивниот судски систем – во РСМ се издвојува 20.20 € по жител, при што се констатира дека сосема отсутствуваат вистински инвестиции во судските згради во 2016 година (помалку од 1% од судскиот буџет). Според Извештајот на ЕК за 2018 година, буџетите за 2017 година за судовите изнесувале 14,9 евра по глава на жител, што е значително пониско од европскиот просек по глава на жител.

Според СЕРЕЈ 2018, РСМ е во групата на држави каде што **платите на судиите** се доста високи на почетокот на нивната кариера, во споредба со просечната плата (помеѓу 2 и 4 пати поголеми од просечната плата). КСЕС смета дека е неопходно судите да се соодветно наградени за да се заштитат од притисокот кој има за цел влијаење врз нивните одлуки и општо врз нивното однесување<sup>55</sup>.

---

55) Консултативен совет на европски судии (КСЕС) Мислење број 11 (2008) во врска со квалитетот на судските одлуки. Достапно на: <https://rm.coe.int/1680747485>



квалитет  
и ефект на  
на судската  
правда





III

# поглавје

заклучоци, препораки  
и предлози



## ЗАКЛУЧОЦИ, ПРЕПОРАКИ И ПРЕДЛОЗИ

### ВО ОДНОС НА ОЦЕНУВАЊЕТО НА СУДИИТЕ

#### Заклучоци:

- Евидентна е корелацијата помеѓу оценувањето и квалитетот на судската правда
- Целта на оценувањето не е само да се оценат достигнувањата и вештините на судиите, туку помага во однос на идентификување на:
  - потребите за измена на законодавството,
  - потребите за промена или подобрување на судските процедури,
  - потребите за обука на судиите и персоналот во судовите,
  - потешкотии со ресурсите
  - проблемите со менаџирањето на судовите;
- Системот за евалуација не треба да претставува инструмент за екстерна контрола на судството и да носи ризик за дисциплинирање, казнување или разрешување

#### Препораки:

- Доследно имплементирање во практиката на легислативните измени во законите за судовите и за Судскиот совет на РСМ
- Акцент врз квалитативните критериуми при оценувањето

#### Предлози за подобрување на состојбата:

Ризици за остварување на целта на оценувањето – тоа да води кон афирмација на судството како независна и самостојна власт, јакнење на личната мотивација на судиите, обезбедување на натамошен професионален развој на судиите врз основа на нивните лични и професионални способности без какво било влијание, како и зајакнување на независноста и непристрасноста на судиите - се забележуваат во следниве решенија:

- **ориентационен број на предмети** - потребно е да се напушти критериумот ориентационен број на предмети што судијата треба да ги реши на месечно ниво да биде во надлежност на ССРСМ. Овој број може да биде критериум само за претседателот на судот во делот на менаџирање со ресурсите и при определување на годишниот распоред за работа. Со одредбата според која бројот на решени предмети во однос со ориентациониот број на предмети што треба да ги реши судијата е вклучен меѓу критериумите за избор на судија во повисокиот суд, се пренагласува значењето на ориентациониот број на предмети
- **сооднос на квантитативни со квалитативни критериуми** - при формирање на конечната оцена соодносот на квалитативните критериуми во однос на квантитативните треба да биде 80% наспроти 20%, бидејќи квантитативните критериуми се сведени само на гола математичка пресметка на податоците добиени преку Автоматскиот судско-информатички систем за управување со предмети (АКМИС) за

бројот, видот и решените предмети во однос на ориентациониот број на предмети, а квалитативните критериуми содржат повеќе основи за оцена на судијата.

## ВО ОДНОС НА ОБУКАТА НА СУДИИТЕ

### Заклучоци:

- Континуираната обука на судиите е важен предуслов за квалитет на судската правда и оттука неопходно е надградување и на знаењата и на вештините на судиите во текот на вршење на судиската функција

### Препораки:

- Креирање интердисциплинарни и интерактивни модули за континуирана обука во АСЈО со вклучување на обучувачи од неправничка професија што ќе овозможи подобро разбирање на општествено-економски и социо-културни институти, трендови и состојби
- Десеминација на материјали од обуките, согледувањата и заклучоците што произлегле од обуката

### Предлози за подобрување на состојбата:

- Структура на модулите за обука:
  - да разработуваат проблеми и дилеми кои се јавиле во практиката, како и проблеми во однос на толкување и/или примена на определени одредби
  - истиот модул да го следат судии од различни инстанци со цел да се воочат разликите во практиката и обуката навистина да помогне за нивно надминување
  - методолошко осмислување на обуките:
    - краток теоретски осврт на институтот/законското решение
    - разработка на случаи (case study)
    - работа во групи
    - дискусија, заклучоци и предлози

## ВО ОДНОС НА ОБРАЗЛОЖЕНОСТА НА ОДЛУКИТЕ

### Заклучоци:

- Обврската за образложеност на судските одлуки произлегува од гаранциите за правично постапување согласно чл. 6 од ЕКЧП
- Судските одлуки треба да бидат концизни и јасни и да бидат пишувани на разбирлив и едноставен јазик

### Препораки:

- Мора да се дефинира методологија за структура на образложение на судските одлуки, бидејќи со структурирани образложенија ќе се постигнат следниве цели:
  - полесно снаоѓање низ даденото образложение на странките што е особено важно за ефективно остварување на правото на жалба;

- одбегнување на предолги образложенија коишто честопати содржат делови што се повторуваат;
- одбегнување на голи и празни флоскули без конкретна аргументација,
- одбегнување во образложението да биде наведено сумарно прераскажување на диспозитивот на одлуката или на законските одредби
- одбегнување на практика во образложението да биде содржана компилација од содржината на записниците од судските рочишта и прераскажување на процесни дејствија што биле преземени во текот на постапувањето

### **Предлози за подобрување на состојбата:**

- Структурата на образложението би требало да ги содржи најмалку следниве елементи:
  - примена на материјалното и процесното право во конкретниот случај - причини за донесување одлука како во диспозитивот; клучни докази; недозволен/издвоени докази и од кои причини; осврт на правни прашања и правна квалификација;
  - краток осврт на меѓународни документи ратификувани во согласност со Уставот на РСМ и примери од судската практика на домашните судови и на ЕСЧП како зајакната аргументација на одлуката содржана во диспозитивот;
  - критериуми за изборот и одмерената кривична санкција; олеснителни и отежителни околности; посебни основи за ублажување, ослободување од казна и сл.;
  - околности што оправдуваат посебно изречена мерка и трошоци на постапката со цел пресудата да може ефективно да биде извршена

## **ВО ОДНОС НА ПОЧИТУВАЊЕ НА СУДСКАТА ПРАКСА**

### **Заклучоци:**

- Иако судската пракса не е извор на правото и не може да биде основ за засновање на пресудата, таа е од помош за судиите во делот на образложението на одлуката и нејзино посоодветно аргументирање
- Судската пракса треба да се користи како дополнително (субсидијарно) средство при толкувањето на законот
- Воедначената судска пракса ја зголемува и зајакнува правната сигурност
- Потребата за обезбедување еднообразна примена на законите не смее да води кон ригидност и не смее непотребно да го ограничува судот во примената на законските одредби со цел нивна конкретизација

### **Препораки:**

- Да се развие пракса за експлицитно наведување на судските одлуки што биле користени како средство за аргументирање
- Преку АКМИС да се овозможат алатки за пребарување (по клучен збор или член од закон) низ одлуките на сите судови, како од иста инстанца, така и на повисоките судови

- Интернет пристап до бази на податоци на европски и меѓународни судови
- Пристап до правна библиотека со збирки на судски одлуки и правна литература
- Доследно имплементирање во практиката на одредбата од Законот за судовите, според која, судот при одлучувањето е должен да ги применува ставовите изразени во конечните пресуди на ЕСЧП
- Доследна примена на Водичот за цитирање на праксата на Европскиот суд за човекови права, усвоен од Одделот за судска пракса при Врховниот суд на РСМ на 29 март 2019 година.

### Предлози за подобрување на состојбата:

- » Цитирањето на судските одлуки кога тоа помага во аргументирање на конкретно правно прашање, треба да содржи:
  - **Одлука на домашен суд:**
    - судот што ја донел,
    - бројот на одлуката,
    - датумот на нејзиното донесување,
    - секвенца од образложението на одлуката со наведување на страницата од пресудата или ставот/параграфот каде што е тоа содржано,
    - изворот каде може да се најде одлуката (ако е применливо) - интернет страница, база на податоци, збирка на судски одлуки и сл.
  - **Одлука на странски/европски/меѓународен суд:**
    - судот што ја донел,
    - име на предметот (со наведување на специфики ако ги има: на пример, правичен надомест (just satisfaction); ревизија (revision); и сл.)
    - датумот на поднесена апликација,
    - датум кога одлуката станала конечна,
    - состав на советот што ја донел,
    - членот од меѓународен документ на којшто се однесува пресудата,
    - секвенца од образложението на одлуката којашто го изразува ставот на судот што ја донел одлуката,
    - наведување на ставот/параграфот каде што е содржана секвенцата,
    - изворот каде може да се најде одлуката - интернет страница, база на податоци, збирка на судски одлуки и сл.

## КВАЛИТЕТ ВО РАБОТАТА НА СУДОВИТЕ ПРЕКУ ОДЛУКИТЕ НА ПОВИСОКИТЕ СУДОВИ

### Заклучоци:

- Се забележува различна оптовареност на основните и апелационите судови со предмети на годишно ниво
- Нерамномерната оптовареност на судиите во основните судови и во апелационите судови има големо влијание врз квалитетот во работењето
- Непостоење воедначена методологија за изготвување на извештаите и пресметување на процентите во однос на различни претставени параметри ги прави достапните податоци неспоредливи и го отежнува изведувањето аргументирани заклучоци

### Препораки:

- Преиспитување на првостепената стварна надлежност
- Рационализација на бројот на основните судови
- Рационализација на бројот на апелационите судови

### Предлози за подобрување на состојбата:

- Прифаќање на поделена првостепена стварна надлежност помеѓу основните судови и апелационите судови
- Апелационите судови со стварна надлежност во прв степен - за предметите од специјализираните обвинителства
- Претворање на дел од основните судови со основна надлежност во судски одделенија
- Постооење на еден апелационен суд со четири одделенија според територијалната поделба, што е во контекст на наодите на СЕРЕЈ, а имено европскиот тренд оди кон намалување на бројот на судовите за сметка на зголемување на големината на судовите, групирање на повеќе судии и државни службеници, како и посилна специјализација на надлежностите. Ваквиот реформски тренд има за цел намалување на трошоците за функционирање, особено во однос на зградите, преку здружување и рационализирање на трошоците, ги обврзуваат судските корисници, судскиот персонал и сите правни професионалци да вложат напори да се прилагодат на оваа нова структура на судската организација (СЕРЕЈ, 2018)

## ВО ОДНОС НА РЕСУРСИТЕ

### Заклучоци:

- Човечките, материјалните и финансиските ресурси со кои располага судството во голема мера влијаат врз квалитетот на судската правда и врз должината на постапките
- Стручните соработници и административно-техничкиот кадар се крвотокот на судството
- Просторните услови, ИТ технологијата и буџетските средства не ги задоволуваат критериумите што овозможуваат квалитетна судска правда

### Препораки:

- Кадровско екипирање на судовите со судски советници и соработници, но и дактилографи
- Набавка на нова и одржување на постојната компјутерската опрема во судовите
- Обезбедување пристап до интернет
- Управувањето со судскиот буџет треба да се врати во надлежност на ВСРСМ
- Обезбедување на законски предвидениот износ на судскиот буџет на годишно ниво

### Предлози за подобрување на состојбата:

- Постоене посебни оддели за управување во човечки ресурси
- Изготвување план и процена за управување со човечки ресурси
- Проактивност на ВСРСМ и на ССРСМ во однос на согледаните недостатоци во судовите изнесени во годишните извештаи за работа на судовите со предлагање конкретни мерки за надминување на состојбите
- Доследно спроведување на стратешките цели содржани во Стратегијата за ИКТ во правосудството 2019-2024 година
- Ставање во функција на Центарот за информациско-комуникациска технологија, аналитика и статистика во ССРСМ (нормативни акти и кадровско - техничка поддршка)

## – Библиографија

Albers, Dr. Pim, Performance indicators and evaluation for judges and courts, Special advisor of the CEPEJ, Council of Europe, <https://rm.coe.int/performance-indicators-and-evaluation-for-judges-and-courts-dr-pim-alb/16807907b0>

Algero, Mary Garvey, The Sources of Law and the Value of Precedent: A Comparative and Empirical Study of a Civil Law State in a Common Law Nation, 65 La. L. Rev. (2005), <http://digitalcommons.law.lsu.edu/lalrev/vol65/iss2/6>

Ambrasienė, Dangutė & Cirtautienė, Solveiga, The role of judicial precedent in the court practice of Lithuania, Jurisprudencija/Jurisprudence, Mykolo Romerio universitetas, 2009, 2(116): 61–78

Анализа на независноста на судството во РМ – перцепција, потешкотии и предизвици, Институт за човекови права, Скопје, 2013, <http://www.sudstvo.mk/wp-content/uploads/2017/09/analizanezavisnost.pdf>

Анализа на резултатите од пилотирањето на Матрицата за мониторинг на перформансите на правосудството, Центар за правни истражувања и анализи – Скопје, 2018

Venice Commission and Directorate of Human Rights (DHR), Joint Opinion on the Draft Law Amending and Supplementing The Judicial Code (Evaluation System For Judges) of Armenia Strasbourg, 24 March 2014, Opinion no. 751/2013, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)007-e)

Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights - Right to a fair trial (criminal limb), Updated on 31 December 2018

A Dictionary of Business and Management. Ed. Jonathan Law. Oxford University Press, 2006. Oxford Reference Online. Oxford University Press, <http://www.oxfordreference.com>

Disciplinary Liability, Procedure for Determining Disciplinary Liability, Procedure and Criteria for Monitoring and Evaluation of the Performance of Judges, Здружение на судии на земјата и ОБСЕ, Скопје, 2013

ENCJ Report on Independence, Accountability and Quality of the Judiciary – performance indicators 2017, [https://www.encj.eu/images/stories/pdf/workinggroups/independence/encj\\_report\\_ia\\_ga\\_adopted\\_ga\\_13\\_6.pdf](https://www.encj.eu/images/stories/pdf/workinggroups/independence/encj_report_ia_ga_adopted_ga_13_6.pdf)

ENCJ, Judicial Reform in Europe - part II Guidelines for effective justice delivery 2012-2013, [https://www.encj.eu/images/stories/pdf/workinggroups/encj\\_report\\_judicial\\_reform\\_ii\\_approved.pdf](https://www.encj.eu/images/stories/pdf/workinggroups/encj_report_judicial_reform_ii_approved.pdf)



European judicial systems - Efficiency and quality of justice, CEPEJ Studies No. 26, 2018 Edition (2016 data), Conseil de l'Europe, October 2018,  
<https://rm.coe.int/rapport-avec-couv-18-09-2018-en/16808def9c>

Закон за судовите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 58/2006, 62/2006, 35/2008, 150/2010, 83/2018 и 198/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 96/2019))

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

Закон за Академијата за судии и јавни обвинители („Службен весник на Република Македонија“ бр. 20/2015, 192/2015, 231/2015 и 163/2018)

Извештај за работата на Академијата за судии и јавни обвинители „Павел Шатев“ за 2017 година,  
<http://www.jpacademy.gov.mk/upload/Izvestai%20za%20Akademija/Usvoen-%20Godisen%20izvestaj%20za%202017%20mk.pdf>

Итните реформски приоритети побавни од реставрирањето на неререформските практики!, Проект: Мрежа 23: Следење на Итните реформски приоритети, ЕПИ, Скопје, 2016

Квалитет судских одлука у функцији квалитета судске заштите у процесу придруживања Европској Унији, Друштво судија Србије, Београд,  
[www.sudije.rs](http://www.sudije.rs)

Драгана Бољевић, Проблеми у судству Србије и квалитет судских одлука, стр. 5-12;

Др Слободан Бељански, Допринос адвоката судској заштити квалитету судских одлука, стр. 19-26;

Ana Vilfan Vospernik, Directorate of the Jurisconsult, European Court of Human Rights, Значај доброг образложења судских одлука у судској пракси ЕСЉП, стр. 35-42;

Commission Report on the Former Yugoslav Republic of Macedonia (2018/2145(INI)), 18.10.2018,  
[http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0341\\_EN.html# top](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0341_EN.html# top)

Kyiv Recommendations on Judicial Independence in Eastern Europe, South Caucasus and Central Asia, 2010

Лажетиќ – Бужаровска, Ефикасност на судството според извештаите за работата во 2015 година и практиката на Врховниот суд во однос на судењето во разумен рок, Зборник на МАНУ, Книга 8, стр. 133–164, 2016

Лазарова Трајковска, д-р Мирјана, Можности и перспективи за подобрување на квалитетот на судството во Македонија, Центар за правни истражувања и анализи – Скопје, 2018

Magna Carta of Judges (Fundamental Principles), CCJE (2010)3 Final, 17.11.2010, <https://rm.coe.int/2010-ccje-magna-carta-anglais/168063e431>

Мислење број 4 (2003) на Консултативниот совет на европски судии (КЕС/ССЈЕ) за соодветна почетна и континуирана обука на судии на национално и европско ниво

Мислење број 6 (2004) на Консултативниот совет на европски судии (КЕС/ССЈЕ) за правично судење во разумен рок и улогата на судијата во процесите земајќи ги предвид алтернативните средства за решавање на спорите

Мислење број 11 (2008) на Консултативниот совет на европски судии (КЕС/ССЈЕ) во врска со квалитетот на судиските одлуки

Мислење број 15 (2012) на Консултативниот совет на европски судии (КЕС/ССЈЕ) за специјализацијата на судиите

Мислење број 17 (2014) на Консултативниот совет на европски судии (КЕС/ССЈЕ) во врска со оценувањето на работата на судиите, квалитетот на судството и почитувањето на судската независност

Мислење број 20 (2017) на Консултативниот совет на европски судии (КЕС/ССЈЕ) за улогата на судовите во однос на еднообразната примена на законите

Оцени и заклучоци по извештаите за работењето на судовите во Република Македонија за 2015 година, Врховен суд на РСМ, <http://www.vsrn.mk/>

Оцени и заклучоци по извештаите за работењето на судовите во Република Македонија за 2017 година, Врховен суд на РСМ, <http://www.vsrn.mk/>

Подготовка на Програмата на ЕУ за поддршка на правосудниот сектор, Финален извештај, 28.07.2014

Прв национален извештај од Матрицата на индикатори за мерење на перформансите и реформите во правосудството, Центар за правни истражувања и анализи, 2019

Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities, 17.11.2010

Resource Guide on Strengthening Judicial Integrity and Capacity, UNODC, New York, 2011, [https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/ResourceGuideonStrengtheningJudicialIntegrityandCapacity/11-85\\_709\\_ebook.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/ResourceGuideonStrengtheningJudicialIntegrityandCapacity/11-85_709_ebook.pdf)

Spirovski, Igor, The Independence of the Constitutional Court of the Republic of Macedonia: Guarantees and Challenges,  
[https://www.venice.coe.int/wccj/Rio/Papers/MKD\\_Spirovski\\_E.pdf](https://www.venice.coe.int/wccj/Rio/Papers/MKD_Spirovski_E.pdf)

Стратегија за реформа на правосудниот сектор 2017-2022 година со Акциски план, Влада на Република Македонија, 2017

The Former Yugoslav Republic of Macedonia: Recommendations of the Senior Experts' Group on systemic Rule of Law issues relating to the communications interception revealed in Spring 2015, Brussels, 8 June 2015,  
[https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/newscorner/news/news-files/20150619\\_recommendations\\_of\\_the\\_senior\\_experts\\_group.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/newscorner/news/news-files/20150619_recommendations_of_the_senior_experts_group.pdf)

The Trial Court Performance Standards Project initiated and developed by the National Center for State Courts (NCSC), the US Bureau of Justice Assistance (BJU) and the US Department of Justice, 1987

Унифицирање на судската пракса во Македонија: можности наспроти предизвици, Центар за правни истражувања и анализи, Скопје, 2015

Urgent Reform Priorities for the Former Yugoslav Republic of Macedonia (June 2015),  
[https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/urgent\\_reform\\_priorities\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/urgent_reform_priorities_en.pdf)

Fon, Vincy & Parisi, Francesco, Judicial precedents in civil law systems: A dynamic analysis, International Review of Law and Economics 26 (2006) 519–535

CEPEJ report evaluating European judicial systems - 2012 edition (2010 data) - CEPEJ Studies No. 18, <https://rm.coe.int/to-fausto-de-santis-president-of-the-cepej-from-2007-to-2010-/16807882a2>

## – Случаи од ЕСЧП:

Klass and Others v. Germany, 6 September 1978, § 33, Series A no. 28

Nankov v. The Former Yugoslav Republic of Macedonia, Application no. 26541/02, Judgment, 29.11.2007

Atanasov v. The Former Yugoslav Republic of Macedonia, Application no. 22745/06, Final Judgment 17.05.2011

Hadjianastassiou v. Greece, Application No. 12945/87, Judgment 16.12.1992

Van De Hurk v. The Netherlands, Application No. 16034/90, Judgment 19.04.1994

Moreira Ferreira v. Portugal (No. 2), Application no. 19867/12, Judgment, 11.07.2017

Papon v. France (No. 2), Application no. 54210/00, Judgment 15.11.2001

Boldea v. Romania, Application No. 19997/02, Judgment 15.02.2007

Nechiporuk and Yonkalo v. Ukraine, Application no. 42310/04, Final Judgment 21.07.2011

Rostomashvili v. Georgia, Application no. 13185/07, Judgment 08.11.2018

Zhang v. Ukraine, Application no. 6970/15, Judgment 13.11.2018

Stoilkovska v. The Former Yugoslav Republic of Macedonia, Application no. 29784/07, Judgment 18.07.2013

Atanasovski v. The Former Yugoslav Republic of Macedonia, Application no. 36815/03, Judgment 14.01.2010

Brumărescu v. Romania [GC], no. 28342/95, ECHR 1999-VII

Beian v. Romania (no. 1), no. 30658/05, ECHR 2007-XIII

Spaseski and others v. The Former Yugoslav Republic of Macedonia (Decision), no. 15905/07, 27.09.2011

Vrabec and Others v. Slovakia, Application no. 31312/08, Final Judgment 26.06.2013

Ion Tudor V. Romania, Application no. 14364/06, Judgment 17.12.2013









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

[www.cpia.mk](http://www.cpia.mk)