

ЕФИКАСНОСТ

ТРАНСПАРЕНТНОСТ  
И ОТЧЕТНОСТ

КВАЛИТЕТ НА  
СУДСКАТА ПРАВДА

НЕЗАВИСНОСТ  
И НЕПРИСТРАСНОСТ

ПРОФЕСИОНАЛЕН РАЗВОЈ  
И ПРАВИЧНА ЗАСТАПЕНОСТ



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

ДОКУМЕНТ ЗА ЈАВНИ ПОЛИТИКИ

**АДРЕСИРАЊЕ НА НАОДИТЕ ОД  
ВТОРИОТ НАЦИОНАЛЕН ИЗВЕШТАЈ  
ОД МАТРИЦАТА НА ИНДИКАТОРИ  
ЗА МЕРЕЊЕ НА ПЕРФОРМАНСИТЕ  
И РЕФОРМИТЕ ВО ПРАВОСУДСВОТО**



ЕФИКАСНОСТ

ТРАНСПАРЕНТНОСТ  
И ОТЧЕТНОСТ

КВАЛИТЕТ НА  
СУДСКАТА ПРАВДА

НЕЗАВИСНОСТ  
И НЕПРИСТРАСНОСТ

ПРОФЕСИОНАЛЕН РАЗВОЈ  
И ПРАВИЧНА ЗАСТАПЕНОСТ

ДОКУМЕНТ ЗА ЈАВНИ ПОЛИТИКИ

**АДРЕСИРАЊЕ НА НАОДИТЕ ОД  
ВТОРИОТ НАЦИОНАЛЕН ИЗВЕШТАЈ  
ОД МАТРИЦАТА НА ИНДИКАТОРИ  
ЗА МЕРЕЊЕ НА ПЕРФОРМАНСИТЕ  
И РЕФОРМИТЕ ВО ПРАВОСУДСВОТО**

# ИМПРЕСУМ

## НАСЛОВ:

Документ за јавни политики -  
Адресирање на наодите од ВТОРИОТ НАЦИОНАЛЕН ИЗВЕШТАЈ  
од Матрицата на индикатори за мерење на перформансите и реформите во правосудството

## ИЗДАВАЧ:

Центар за правни истражувања и анализи - ЦПИА

## ЗА ИЗДАВАЧОТ:

Лидија Стојкова Зафировска, ЦПИА

## УРЕДНИК:

д-р Жарко Алексов

## АВТОРИ:

Проф. д-р Гордана Лажетик, правен експерт – ЦПИА  
Лидија Стојкова Зафировска, правен експерт – ЦПИА  
д-р Жарко Алексов, правен експерт – ЦПИА  
Александар Гоџо, правен експерт – ЦПИА  
Адис Хоџиќ, меѓународен експерт за статистичка анализа – СЕРЕЈ

## ГРАФИЧКИ ДИЗАЈН:

Релатив



Овој производ е подготвен во рамки на проектот "Вградување на аналитички и мониторинг алатки за поддршка на правосудните реформи во Северна Македонија" финансиран од Владата на Обединето Кралство, со поддршка на Британската амбасада Скопје. Мислењата и ставовите наведени во оваа содржина не ги одразуваат секогаш мислењата и ставовите на Британската Влада.

# СОДРЖИНА

ЛИСТА НА КРАТЕНКИ	6
ВОВЕД	7
<b>1. ОБЛАСТ: ЕФИКАСНОСТ</b>	<b>9</b>
1.1 Вовед	10
1.2 Зошто е значајно да се мери ефикасноста на судскиот систем?	10
1.3 Резултати и наоди за областа ефикасност од второто мерење со Матрицата на индикатори	10
1.4 Клучни фактори за зголемување на ефикасноста на судовите	13
1.5 Избирање на модел за мерење и подобрување на ефикасноста на судовите	14
1.6 S.W.O.T анализа за предлог моделот за креирање политики од областа на ефикасноста	15
1.7 Импликации од спроведување на политики за подобрување на ефикасноста на судскиот систем	16
1.8 Препораки и насоки	16
<b>2. ОБЛАСТ: ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ОТЧЕТНОСТ</b>	<b>21</b>
2.1 Транспарентноста и отчетноста vs. довербата во судството	22
2.2 Резултати и наоди за областа транспарентност и отчетност од второто мерење со Матрицата на индикатори	23
2.3 Препораки насоки	26
<b>3. ОБЛАСТ: КВАЛИТЕТ НА СУДСКА ПРАВДА</b>	<b>31</b>
3.1 Значењето на квалитетот на судска правда	32
3.2 Зошто е важно креирање на политики за квалитетот и ефектот на судската одлука?	32
3.3 Цел на градењето на политики за квалитет и ефект на судска одлука	33
3.4 За кого е наменет овој документ?	34
3.5 Како до податоци за креирање политики за квалитетот?	35
3.6 Резултати и наоди за областа квалитет на судската правда од второто мерење со Матрицата на индикатори	35
3.7 Анализа на опции и веројатност на нивна имплементација	38
3.8 Избирање модел за креирање на политики	39
3.9 SWOT анализа	42
3.9.1 Импликации од креирање на модел за јавни политики	42
3.9.2 Препораки и насоки	42
<b>4. ОБЛАСТ: НЕЗАВИСНОСТ И НЕПРИСТРАСНОСТ</b>	<b>45</b>
4.1 Вовед	46
4.2 Независноста и непристрасноста на судиите - суштински вредности на правдата	46
4.3 Фактори на независност и непристрасност во судството	48
4.4 Перцепции кај засегнатите страни за независноста и непристрасноста на судството	48
4.5 Анализа: перцепции наспроти политики	50
4.6 Приоритетни прашања и како понатаму?	56
4.7 Препораки и насоки	57
<b>5. ОБЛАСТ: ПРОФЕСИОНАЛЕН РАЗВОЈ И СООДВЕТНА ЗАСТАПЕНОСТ</b>	<b>59</b>
5.1 Значење на професионалниот развој и соодветната застапеност	60
5.2 Резултати и наоди за областа професионален развој и соодветната застапеност	60
5.3 Препораки и насоки	62

## ЛИСТА НА КРАТЕНКИ

АКМИС	Автоматизиран информациона систем за управување со судски предмети
АС	Апелационен суд
АСЈО	Академија за судии и јавни обвинители
ВС	Врховен суд
ГО	Граѓански организации
ГРЕКО	Групата на земји против корупција на Совет на Европа
ЕК	Европска комисија
ЕКЧП	Европска конвенција за човековите права
ЕСЧП	Европски суд за човекови права
ЕУ	Европска Унија
ЗКП	Закон за кривичната постапка
ЗПП	Закон за парничната постапка
ИТ	Информатичка технологија
ЈО	Јавно обвинителство
ОЈО	Основно јавно обвинителство
ОС	Основен суд
РСМ	Република Северна Македонија
СБС	Судски буџетски совет
СЈО	Совет на јавни обвинители
СЈОРСМ	Совет на јавни обвинители на Република Северна Македонија
СРПС	Стратегија за реформа во правосудниот сектор
ССРСМ	Судски совет на Република Северна Македонија
УС	Уставен суд
ЦПИА	Центар за правни истражувања и анализи
СЕРЕЈ	Европска комисија за ефикасност на судството

# ВОВЕД

Основата на овој документ за јавни политики се резултатите од **Вториот национален извештај од Матрицата на индикатори за мерењето на перформансите и реформите во правосудството**. Истражувањето беше спроведено од страна на Центарот за правни истражувања и анализи - ЦПИА во тесна соработка со Судскиот совет на РСМ и Министерството за правда на РСМ.

Документот за јавни политики е подготвен во рамки на проектот “Вградување на аналитички и мониторинг алатки за поддршка на правосудните реформи во Северна Македонија” финансиран од Владата на Обединето Кралство, со поддршка на Британската амбасада Скопје и истиот има за цел да му помогне на судскиот систем да ги адресира клучните наоди од реформите во конкретните области како предмет на евалуација на Матрицата, но и да понуди препораки и насоки како основа за утврдување на приоритетите за судските реформи и натамошен развој на правосудниот сектор.

Мерењето со Матрицата за мерење на перформансите и реформите во правосудството беше спроведено од **20 јануари до 15 февруари 2021 година** и примената на алатката овозможи проценка на перформансите во пет клучни области: **1) Ефикасност, 2) Транспарентност и отчетност, 3) Квалитет на судската правда, 4) Независност и непристрасност и 5) Професионален развој и соодветна застапеност.**

Оттука, документот за јавни политики е составен од следните пет дела кои ги адресираат вредносните категории спомнати погоре и даваат конкретни препораки и предлози кои треба да придонесат за унапредување на состојбите во судскиот систем:

## 1. КАКО ДО ПОГОЛЕМА ЕФИКАСНОСТ ВО СУДСТВОТО?

Документот за јавни политики „Како до поголема ефикасност во судството“ обезбедува сеопфатен преглед на клучните стратешки рамки и управувачки практики преку анализа на меѓународните модели за мерење на ефикасното работење на судовите. Збирот на препораки кои ги содржи овој документ за јавни политики, меѓудругото состојат насоки за развивање и воспоставување на специјално креирана рамка (алатка) за мерење на судските перформанси врз основа на најдобрите меѓународни практики, користејќи достапни судски податоци и методи на науката за податоци.

## 2. ЗАЈАКНУВАЊЕ НА ТРАНСПАРЕНТНОСТА И ОТЧЕТНОСТА ВО СУДСТВОТО

Документот за јавни политики „Зајакнување на транспарентноста и отчетноста во судството“ ги анализира факторите кои влијаат врз начелото на јавност на судските постапки, јавната достапност на судските одлуки и информирање на јавноста и медиумите за работењето на судовите. Во таа насока, овој документ дава предлози и препораки за подобрување на пристапот на стручната и општата јавност до судските одлуки, транспарентноста и отчетноста во работењето на Судскиот совет на РСМ, користење на средствата за редовно и навремено информирање на јавноста и објавување на годишните извештаи за работењето како аспект за отчетноста во работата на судовите.

### 3. КВАЛИТЕТ И ЕФЕКТ НА СУДСКАТА ПРАВДА

Документот за јавни политики „Квалитет и ефект на судската правда“, нуди препораки и предлози за 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. Квалитетот треба и мора да биде гледан единствено и само во синергија со останатите индикатори за добро управување. Напорите за издигнување и одржување на квалитетот на судската правда ги следат паралелно сите останати напори во останатите области.

### 4. НЕОПХОДНОСТ ОД НЕЗАВИСНОСТ И НЕПРИСТРАСНОСТ

Документот за јавни политики „Неопходност од независност и непристрасност во судството“ ги анализира факторите кои влијаат во начинот на назначување на судиите и нивниот мандат, постоењето на законски ограничувања и спречувања на надворешни и внатрешни притисоци. Целта на овој пристап е зајакнување на улогата на судиите со интегритет, отсуство на предрасуди и пристрасност, а преку тоа и подобрување на квалитетот на судската правда и довербата во судството.

### 5. ЗАСТАПЕНОСТА НА ЕТНИЧКИТЕ ЗАЕДНИЦИ ВО ПРАВОСУДНИОТ СИСТЕМ НИЗ ПРИЗМАТА НА ПРОФЕСИОНАЛНОТО ОБРАЗОВАНИЕ

Документот за јавни политики „Застапеноста на етничките заедници во правосудниот систем низ призмата на професионалното образование“ нуди приказ на имплементацијата и ефектите од уставната обврска за обезбедување на правичната застапеност во судството. Препораките се во насока на ефикасна имплементација на оваа политика и истакнување на Академијата за судии и јавни обвинители како клучна институција за професионалниот развој на судиите.



ЕФИКАСНОСТ

## 1.1 ВОВЕД

Збирот на препораки кои ги содржи овој документ за јавни политики, обезбедуваат рамка со чија помош судските и законодавните органи можат да обезбедат стабилно и соодветно управување кое е клучно за успешно реализирање на надлежностите на правосудните органи. Во таа смисла, методологијата за дијагностицирање преку употреба на науката за податоци и надолнетата со Матрицата на индикатори за мерење на перформансите и реформите во правосудството, претставува иновативен пристап со цел да се придвижи од управување засновано на искуство понекогаш прикривајќи го политичкиот фаворитизам или дури и корупцијата кон транспарентен пристап заснован на научни докази при управување со судските активности. Ваквиот начин ги елиминира неоправданите изговори дека се потребни дополнителни ресурси за да се обезбеди судска услуга на граѓаните, при што се идентификуваат судовите на кои навистина им е потребна помош за справување со обемот на работа. Најважните согледувања, предлози и препораки се наменети за креаторите на јавните политики во правосудството, членовите на Судскиот совет, судиите, судската служба, јавните обвинители, правната професија како и Министерството за правда.

Главните препораки се усогласени со предвидените мерки во Стратегијата за реформи во правосудството 2017-2022 на Министерството за правда, и опфаќаат активности во насока на подобро справување со обемот на предмети, пристап до информации, техничка опременост и функционалност на информатичките системи како и модернизација на електронската архива.

## 1.2 ЗОШТО Е ЗНАЧАЈНО ДА СЕ МЕРИ ЕФИКАСНОСТА НА СУДСКИОТ СИСТЕМ?

Недостатокот на јавна доверба во судскиот систем е широко распространета во Европа и Република Северна Македонија секако не е исклучок од ова. Корупцијата во судството, неоправдано долгите судски постапки и хроничното неисполнување на судските пресуди се само дел од факторите кои придонесуваат за недостаток на доверба во правосудните системи ширум светот. Фер, ефикасно судство и владеењето на правото се есенцијални за враќање на довербата во судовите. Оттука, насочување на вниманието кон активностите на судовите претставува повеќе од само љубезен гест спрема јавноста. Кога станува збор за домашните судови, штом неуспешно се потенцираат целите на перформансите и кога перформансите не се мерат, тоа ја поткопува вербата во способноста која тврдат дека ја имаат, и потребата судството да раководи со своите сопствени прашања. Формалната процена на перформансите сигнализира дека судот препознава, има волја, како и способност да ги исполни своите клучни институционални одговорности како дел од третиот столб на власта. Со цел раководењето на судовите и преземањето одговорност да бидат ефективни, судовите мора да ги идентификуваат примарните одговорности за кои тие можат, но и треба да се сметаат за одговорни. Со оглед на тоа што судовите користат јавни ресурси, даночните обврзници имаат легитимно право да покренуваат прашања околу ефикасноста и ефективноста на трошоците од судските фондови. Како одговор на тоа, процената на ефикасноста и воопшто перформансите им овозможува на судовите начин да ја покажат вредноста на услугите кои ги пружаат.

## 1.3 РЕЗУЛТАТИ И НАОДИ ЗА ОБЛАСТА ЕФИКАСНОСТ ОД ВТОРОТО МЕРЕЊЕ СО МАТРИЦАТА НА ИНДИКАТОРИ

Ефикасноста на правдата е една од главните компоненти на концептот на правично судење. Членот 6 на Европската конвенција за човекови права, кој го штити правото на правично судење, во првиот став предвидува дека „секој има право на... судење во разумен рок...“ Барањето за ефикасност на судската постапка, изразено низ концептот на судење во разумен рок, е вткаено и во домашното право како една од главните компоненти на поширокиот концепт на правото на правично судење. Оттука, ефикасноста како една од најзначајните параметри кои го отсликуваат успехот на работата на правосудството, беше опфатено и со мерењето со Матрицата на индикатори за мерење на перформансите на судскиот систем.

Во рамки на мерењето со Матрицата на индикатори од областа 'Ефикасност' испитаниците беа прашани да дадат мислење за квалитетот на поддршката која ја добиваат судиите од страна на судската служба при вршењето на својата работа, како во делот на стручната, така и во делот на административната помош. Исто така, испитаниците го оценуваа обемот на работа на судиите, судењето во разумен рок, автоматизиранiot информaционен систем за управување со судски предмети – АКМИС. Дополнително, во областа 'Ефикасност' испитаниците ги евалуираа и условите во судовите и пристапот до нив, како и информатичко-техничката опременост и функционалност на постоечките информатички системи.

По подобласти, сумирано податоците од перцепциите по однос на ефикасноста во работењето на судовите го отсликуваат следното:

#### А) ПОД-ОБЛАСТ: ЧОВЕЧКИ РЕСУРСИ

- » Преовладува мислењето помеѓу целните групи дека судовите немаат доволно судски службеници за да ги извршуваат своите активности;
- » Мнозинството испитаници сметаат дека судовите немаат соодветен персонал за вршење документирање и правно истражување;
- » Постои очигледна поделеност помеѓу сите целни групи вклучени во истражувањето. Висок процент судии и адвокати сметаат дека односот, професионалноста и стручноста не е на задоволително ниво.

#### Б) ПОД-ОБЛАСТ: ОБЕМ НА РАБОТА НА СУДОТ

- » Мнозинството судии сметаат дека успешно се справуваат со обемот на работа и навремено ги решаваат предметите. Висок процент на адвокати и новинари го сметаат спротивното.

#### В) ПОД-ОБЛАСТ: СИСТЕМ ЗА ПОДНЕСУВАЊЕ И СЛЕДЕЊЕ НА ПРЕДМЕТИ

- » Висок процент судии и судски службеници сметаат дека автоматизиранiot информaционен систем за управување со судски предмети ги распределува предметите без надворешни вмешувања. Повеќе од 2/3 испитаници новинари во целост не се согласуваат со ова;
- » Иако повеќето судии, судска служба и јавни обвинители сметаат дека условите во судот, пристапот и судниците се соодветни и задоволителни, значителен е бројот на испитаниците од истите овие групи кои имаат спротивно мислење. Индикативен е високиот процент на новинари кои негативно се изјасниле по однос на овој индикатор;
- » Повеќе од половина испитаници од редот на судиите и судските службеници сметаат дека судовите располагаат со доволен број на компјутери и останата опрема;
- » Значителен процент на судии, судски службеници, државни правобранители и адвокати сметаат дека информатичката инфраструктура во судовите не е соодветна, брза, сигурна и лесно достапна.

**Главниот заклучок** кој произлегува од анализа на перцепциите на испитаниците за областа ефикасност е следниот: И покрај недоволниот број судски службеници за вршење документирање и правно истражување, ефикасноста на судовите во справувањето со предмети е на задоволително ниво. ИТ системот во судовите останува во најголем дел зависен од донаторска помош. Одржувањето и обновувањето на овој систем е поткопан поради недостаток на средства и персонал. Значителен процент на судии и адвокати сметаат дека информатичката инфраструктура во судовите е несоодветна, спора, и несигурна. Средната оценка за оваа област од сите целни групи е 2.75 на скала од 1 до 5.

**СПОРЕДНО СО ПЕРЦЕПЦИИТЕ ОД 2019 ГОДИНА, ЗАБЕЛЕЖАНО Е МАЛО ПОДОБРУВАЊЕ НА ПЕРЦЕПЦИИТЕ КАЈ СУДИИТЕ, СУДСКАТА СЛУЖБА, ЈАВНИТЕ ОБВИНИТЕЛИ И ДРЖАВНИТЕ ПРАВОБРАНИТЕЛИ НАСПРОТИ ПЕРЦЕПЦИИТЕ НА АДВОКАТИТЕ, СТРАНКИТЕ ВО СПОРОВИ И НОВИНАРИТЕ КОИ ПО ОДНОС НА ПРАШАЊЕТО ЗА ЕФИКАСНОСТА НА СУДОВИТЕ СЕ ДАЛЕКУ ПОКРИТИЧКИ НАСТРОЕНИ.**

Подолу е инфографик кој ги сублимира главните наоди за областа ефикасност од второто мерење со Матрицата на индикатори:

## РЕЗУЛТАТИ ОД ВТОРОТО НАЦИОНАЛНО МЕРЕЊЕ НА ПЕРФОРМАНСИТЕ ВО ПРАВОСУДСТВОТО

### ЕФИКАСНОСТ



ИСПИТАНИЦИТЕ ОД СИТЕ ЦЕЛНИ ГРУПИ ЈА ОЦЕНИЈА ОБЛАСТА **ЕФИКАСНОСТ** СО СРЕДНА ОЦЕНКА 2,75 ОД 5.

2,75

#### ЧОВЕЧКИ РЕСУРСИ



70% од судиите и 52% од судската служба сметаат дека немаат доволно судски службеници.



70%



52%

Според податоците на Судскиот совет на РСМ заклучно со 31.12.2019 процентот на пополнетост на слободните систематизирани работни места изнесува 50,58%.

#### ОБЕМ НА РАБОТА НА СУДОТ

2/3 од судиите сметаат дека успешно се справуваат со обемот на работа и навремено ги решаваат предметите. Повеќе од 70% на адвокатите и новинарите го сметаат спротивното.



2/3



70%

#### СИСТЕМ ЗА ПОДНЕСУВАЊЕ И СЛЕДЕЊЕ НА ПРЕДМЕТИ

72% од судиите сметаат дека автоматизираниот информacionен систем за управување со судски предмети (АКМИС) не подлежи на надворешни вмешувања.

40% од адвокатите и 77% од новинарите во целост не се согласуваат со ова.

72%



40%

#### ИНФРАСТРУКТУРА И МОДЕРНИЗАЦИЈА

1/3 од судиите, судските службеници, јавните обвинители и државните правобранители сметаат дека техничката опременост на судовите не е соодветна за ефикасно извршување на задачите.



1/3

За компјутерска и софтверска модернизација се издвојуваат само 1.25% од вкупниот судски буџет.



## 1.4 КЛУЧНИ ФАКТОРИ ЗА ЗГОЛЕМУВАЊЕ НА ЕФИКАСНОСТА НА СУДОВИТЕ

Судовите вршат клучна функција и како такви треба да бидат препознаени: од одржување на мирно и уредено општество, преку обезбедување на сигурно решавање на деловните и трговските спорови - што претставува основа за една „жива“ економија, па сè до гарантирање на принципот на владеење на правото како фундаментално начело на една демократска нација. Управувањето, процесот на донесување одлуки и администрирањето на судските предмети се прилично предизвикувачки задачи и истите стануваат сè посложени од година во година. Збирот на индикатори кои ја сочинуваат рамката за управување со перформанси ја формираат основата што им е потребна на судовите за да постигнат одлични резултати во полето на судското управување.

Сепак, на глобално ниво, засегнатите граѓани се жалат дека судските постапки траат премногу долго. Обичниот „корисник“ на судските услуги, соочувајќи се со бесконечни разговори со адвокатите, купишта хартија и планина од судски списи, може да чувствува како судскиот случај да трае вечно. Но на што се должи ова? Се поставува прашањето дали судските перформанси можат да се подобрат преку примена на современи практики на управување, предвижувајќи се од управување засновано на искуство кон транспарентен пристап базиран на „научни докази“ при управување со судските активности?

Денес најголем дел од сфаќањата кои циркулираат во правната сфера е дека ефикасноста на судовите во најголема мера треба да се гледа низ призма на следните две хипотези:

### 1. НЕДОСТАТОКОТ НА РЕСУРСИ (КАДАР И БУЏЕТ) ИМА НАЈГОЛЕМО ДИРЕКТНО ВЛИЈАНИЕ НА ПЕРФОРМАНСИТЕ НА СУДОВИТЕ;

Со други зборови, барањето за ангажирање на повеќе судии е типичен судски одговор за големиот број на случаи, зголемениот обем на предмети и/ или предолгата судска постапка<sup>1</sup>.

### 2. ИНФОРМАТИЧКО - КОМУНИКАЦИСКИТЕ ТЕХНОЛОГИИ (ИКТ) ВО СУДОВИТЕ СЕ КЛУЧНИ ЗА ПОДОБРУВАЊЕ НА СУДСКАТА ЕФИКАСНОСТ;

Согласно ова сфаќање, техничката опременост и воспоставената комуникациска инфраструктура во рамки на судскиот систем е правопорционална со ефикасноста. Со други зборови, бројот на компјутери, принтери, мрежна поврзаност и др. е круцијален чекор за постигнување на ултимативната цел: подобрени перформанси на судовите<sup>2</sup>.

Сепак, голем број студии укажуваат дека оценувањето на перформансите на судовите мора да се гледа низ призма на поголем број надворешни и внатрешни фактори. Апсолутизирање само на конкретни фактори (индикатори) придонесуваат кон прикажување на нецелосна па дури и лажна дијагностичка слика за реални состојби во судовите.

Во суштина, без да постојат сите три димензии (време, употреба на ресурси и квалитет) во опфатениот систем за управување со перформанси, невозможно е да постои политика и донесување на одлуки во областа на судската администрација кои ќе се засноваат врз докази. Со други зборови, без покриеност на димензијата на ефикасност на трошоците/продуктивноста, судската администрација само би ги опишувала симптомите на проблемот (заостанати активности, предолго траење на судските постапки) кои влегуваат во бесконечни дебати без можност за дијагностицирање и откривање на вистинската причина за проблемот, наоѓајќи изговори дека се потребни повеќе ресурси за подобри перформанси. Без димензијата на ефикасност на трошоците/продуктивноста, правосудните органи не би можеле да ги идентификуваат судовите на кои им е потребна помош и поддршка, од една страна, и судовите кои се солидно финансирани и со извонредни човечки ресурси, од друга страна. Со други зборови, судските власти не би биле во можност да ги извршуваат своите основни функции и надлежности (како распределување на судските буџети, распределба на судии, оценка и унапредување на судиите) соодветно и праведно.

1 Иако недоволните ресурси можат да бидат главна причина за долгите судски постапки, голем број студии откриваат дека вработувањето на повеќе судии има речиси занемарливо влијание врз времетраењето на судските постапки. На пример, врз основа на проучување на судските системи во единаесет држави (Dakolias, 1999) било констатирано дека судовите кои не се добро управувани го посочуваат недостатокот на ресурси како главна причина за ненавременото донесување на судските одлуки.

2 Користејќи ги меѓународните искуства (Palumbo et al., 2013) добиени како резултат на вкрстени споредувања помеѓу државите, покажуваат слаба корелација ( $r = 0,18$ ) помеѓу продуктивноста на судиите и висината на судскиот буџет за ИКТ. Со други зборови, обичното техничко имплементирање на ИКТ не е доволно за да се постигнат посакуваните резултати за зголемена продуктивноста.

## 1.5 ИЗБИРАЊЕ НА МОДЕЛ ЗА МЕРЕЊЕ И ПОДОБРУВАЊЕ НА ЕФИКАСНОСТА НА СУДОВИТЕ

Примена на моделот за подобрување на ефикасноста на судовите од овој документ за јавни политики опишува како да се развие специјално креирана рамка за мерење на судските перформанси врз основа на најдобрите меѓународни практики, користејќи достапни судски податоци и методи на науката за податоци. Во тој поглед, четирите клучни индикатори за перформанс (стапка на решени случаи, време за решавање на случајот, ефикасност на трошоците и продуктивноста) можат да се користат за воведување на Рамка за судски перформанс и подобрување на стратешките квантитативни капацитети за управување и креирање политики преку обезбедување увид во работењето на судовите и употребата на расположиви ресурси (буџет и судии). Имено, со комбинација на индикаторите „Стапка на решени случаи“ и „Време за решавање на случајот“ ќе се обезбедат информации за судот (во смисла на задоволување на потребите и барањата на пошироката јавност за начинот на кој судот се справува со обемот на работа и навременото решавање на предметите), додека комбинацијата на индикаторите „Ефикасност на трошоците“ и „Продуктивноста“ ќе обезбеди информации за употребата на финансиските и човечките ресурси на судот.

ТАБЕЛА 1: РАНГИРАЊЕ НА СУДОВИТЕ ПО КАТЕГОРИИ НА УСПЕХ ВО ПЕРФОРМАНСИТЕ

Суд	Индикатор	Судски рејтинг доколку е над просек	Судски рејтинг доколку е под просек
Перформанси	Стапка на решени предмети (CR)	A	B
	Време на решавање на предметот (DT)		
Употреба на ресурси	Ефикасност на трошоци (CE)	A	B
	Ефикасност (P)		

Ако перформансите на судот, измерени преку комбинација на индикаторите „Стапка на решени случаи“ и „Време за решавање на случајот“, се над просекот, судот би добил оценка А за перформанси, но доколку неговиот перформанс е под просекот, ќе му се даде оценка Б. Исто така, доколку начинот на кој судот ги употребува комбинирани финансиските и човечките ресурси е над просекот, ќе добие оценка А, но ако е под просекот, тоа би значело оценка Б.

Со помош на овие методи и користејќи ја функцијата за класификација како дел од науката за податоци, судовите ќе можат да се распределат во следните четири групи и прецизно да се пресмета кој суд во која група потпаѓа:

- » **АА Судска оценка: Добри перформанси и добра употреба на ресурсите;**
- » **АБ Судска оценка: Добри перформанси, потребна е подобра употреба на ресурсите;**
- » **БА Судска оценка: Потребна е поддршка за подобрување на перформансите;**
- » **ББ Судска оценка: Потребно е подобрување како на перформансите, така и на начинот на употреба на ресурсите;**

Доколку ваквиот систем на оценување на судовите се претстави преку Графикон, ќе се олесни разбирањето на различните постојни категории. Во овој систем, оската Y ја покажува ефикасноста на судовите измерена преку комбинација на „Стапка на решени случаи“ и „Време за решавање на случајот“, а X-оската ја покажува употреба на финансиски/човечки ресурси измерени според индикаторите за ефикасност на трошоците и продуктивноста.





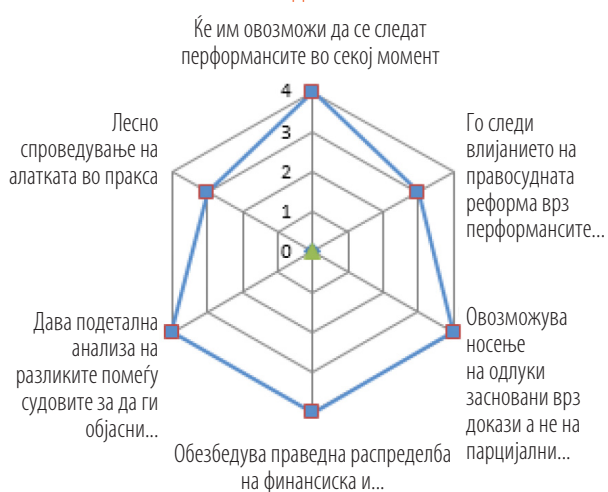
Оваа методологија претставена погоре е заснована врз науката за податоци и може да се користи за стратешко управување и како упатство за развој на квантитативна рамка за судски перформанси, што е значајна основа за едно ефикасно судство.

## 1.6 S.W.O.T АНАЛИЗА ЗА ПРЕДЛОГ МОДЕЛОТ ЗА КРЕИРАЊЕ ПОЛИТИКИ ОД ОБЛАСТА НА ЕФИКАСНОСТА

SWOT анализата е алатка која е корисна за утврдување на силните и слабите страни, можностите, заканите како и мислења, ставови и предлози за понатамошно унапредување на ефикасноста на судовите, преку идентификување на внатрешните и надворешните фактори кои директно задираат во функционирање на судскиот систем. Подолу се прикажани графички дијаграми на SWOT анализата во врска со предлог моделот за креирање политики од областа на ефикасност<sup>3</sup>.

### 4. ДИЈАГРАМИ - SWOT АНАЛИЗА

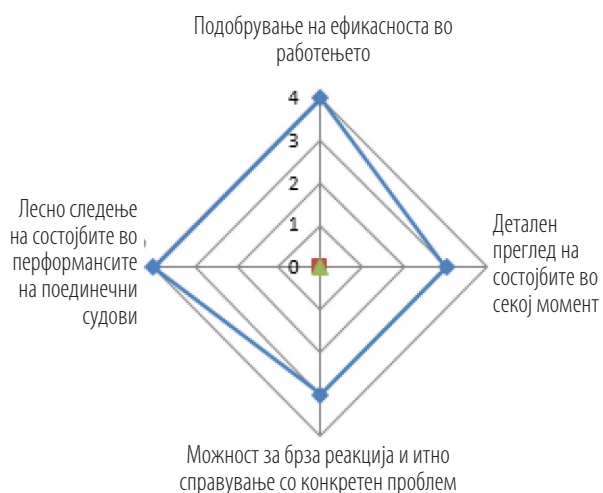
#### ПРЕДНОСТИ



#### СЛАБОСТИ



#### МОЖНОСТИ



#### ЗАКАНИ



<sup>3</sup> Факторите во сите 4 групи се оценуваат на скала од 1 до 4 каде факторот со оценка 1 е со најслабо влијание додека факторот со оценка 4 е со најсилно влијание.

Начинот за адресирање на слабостите и заканите прикажани во дијаграмите погоре се преку градење на соодветни стратегии прикажани во табелата подолу:

	Можности (надворешни, позитивни)	Закани (надворешни, негативни)
Силни страни (внатрешни, позитивни)	<b>Стратегија (SO) - Силни страни-можности</b> Да се искористи лесното спроведување на алатката во пракса со цел за лесно следење на состојбите на перформансите со цел за подобрување на ефикасноста на судовите.	<b>Стратегија (ST) - Силни страни-закани</b> Да се искористат дијагностичките податоци добиени со примена на овој модел со цел за поголема вклученост на судската власт во креирање политики кои директно ја засегаат.
Слабости (внатрешни, позитивни)	<b>Стратегија (WO) – Слабости- можности</b> Да се искористат малата финансиска импликација од спроведување на моделот со цел за надминување на константниот проблем на недостиг на финансиски средства за спроведува вакви и слични иницијативи.	<b>Стратегија (WT) – Слабости- закани</b> Да се лобира и влијае врз Министерството за правда и Министерството за финансии за одобрување на поголем годишен буџет за градење на капацитети на вработените во институциите преку обуки и адресирање на проблемот со недостаток на соодветни човечки ресурси.

## 1.7 ИМПЛИКАЦИИ ОД СПРОВЕДУВАЊЕ НА ПОЛИТИКИ ЗА ПОДОБРУВАЊЕ НА ЕФИКАСНОСТА НА СУДСКИОТ СИСТЕМ

**Легислативни импликации** – За примена на овој модел не е потребно носење на посебни законски измени или дополнувања освен усвојување на методологијата за примена на предложениот модел од страна на Судскиот совет каде може да се вметнат насоки и препораки во однос на подобрувањето на постоечкиот судски систем за мониторинг и оценување на работата на судовите.

**Финансиски импликации** – Спроведувањето на овој модел има одредени финансиски импликации во однос на развој и примена на алатката за следење на перформансите на судовите и за градење на капацитети на селектирана група луѓе за ефективна примена на истата (претседатели на судови, членови на судски совет, претставници на судската служба).

## 1.8 ПРЕПОРАКИ И НАСОКИ

Со цел да се подобри ефикасноста на судовите како и системот за оценување, се препорачува да се примени интегриран пристап спрема судската администрација, кој покрива пет (5) развојни фази<sup>4</sup> за мониторинг и оценување. Воведувањето на таквиот систем во судовите во Северна Македонија:



<sup>4</sup> Врз основа на "Мониторинг и оценување на судскиот систем. Компаративна студија", ЦЕПЕЈ, достапна на: <https://rm.coe.int/european-commission-for-the-efficiency-of-justice-sepej-monitoring-and/16807882ba> Генерално, овие фази вклучуваат: бирократско прибирање податоци (процена и користење на постоечки извори на податоци); нормативна рамка (процена на постоечките дефиниции за успех и формулирање на клучни индикатори за перформанси; капацитети на институциите (процена на постоечките капацитети на институциите и мапирање на клучните процеси); вршење функција на мониторинг и евалуација (процена на постоечкиот мониторинг и оценување, како и функции за креирање јавни политики); и преземање одговорност и дејствување (процена на капацитетот за носење одлуки врз основа на докази).



Следствено, Центарот за правни истражувања и анализи (ЦПИА) подготви документ за јавни политики за Судскиот Совет на Република Северна Македонија (во понатамошниот текст: Советот), со неопходни насоки и препораки во однос на подобрувањето на постоечкиот судски систем за мониторинг и оценување. Овој подобрен систем за мониторинг и оценување, меѓудругото, треба да ја мери должината на судските постапки и да помогне истите да се забрзаат. Затоа, моменталниот документ за јавни политики ги одразува резултатите од извршените активности и дава препораки за чекорите кои треба да ги преземе Советот за да се примени соодветен судски управен систем, којшто ќе востанови соодветна перцепција за државата, како во однос на функционирањето на индивидуалните судови, така и за судскиот систем во Северна Македонија во целост.

Извештајот на Европската комисија за ефикасност на правдата (CEPEJ) потенцира дека:

*“... ЗГОЛЕМИТЕ ИЛИ НАМАЛЕНИТЕ ПЕРФОРМАНСИ НА СУДОТ ЗАВИСАТ ОД КОМБИНАЦИЈА ОД ФАКТОРИ, КАКО: РАСПРЕДЕЛБАТА НА РЕСУРСИТЕ, МЕТОДИТЕ ЗА ОЦЕНУВАЊЕ НА ПЕРФОРМАНСИТЕ НА СУДОВИТЕ, И УПОТРЕБАТА НА ИНФОРМАТИЧКА ТЕХНОЛОГИЈА, КОЈАШТО ТРЕБА ДА СЕ ВОСПРИЕМИ КАКО АЛАТКА ЗА ПОДОБРУВАЊЕ, НАМЕСТО КАКО ЦЕЛ САМА ПО СЕБЕ..”*

*(СЕРЕЈ СТУДИИ, БР.24)*

Затоа, ефективниот судски управен систем треба да вклучува:



Се пропорува да се воведат ран систем на предупредување со прецизно дефиниран проток на информации за работата, со кој ќе раководи централно координативно тело. Ова може да се постигне со востановување механизам за известување кој ќе ги поттикне супервизорите да работат на стратешки решенија штом се детектира проблемот.

Друг важен чекор за нашата земја е успешно да ги примени сите пет фази при востановувањето на проактивна функција за мониторинг и оценување во своите судски системи. Со цел да се продолжи со оваа задача, основните елементи на мониторинг и оценување треба да се востановат на годишно и на месечно ниво, во основните судови во Северна Македонија.

Во поглед на тоа, формулирани беа следниве клучни препораки за јавни политики:

- » Советот треба да **востанови практика на годишни и месечни извештаи и кратки состаноци на управата на судовите** за да охрабри активно менаџирање на случаите и проактивно да детектира можни повреди на Членот 6 од Европскиот Суд за човекови права и да реагира соодветно со цел да се превенираат идни повреди на овој член од ЕСЧП. Доколку е можно, месечниот извештај исто така треба да вклучува застарување на нерешени предмети, како што е илустрирано на сл.20. Застарување на нерешени случаи: 60, 90 и 180 денови.
- » Советот треба да користи пристап на **Јавна внатрешна финансиска контрола (ЈВФК)** кој го промовира Европската Унија (Поглавје 32: Финансиска контрола) за да развие и востанови *„... ефективен и транспарентен систем на управување, вклучително и аранжмани за одговорност во однос на постигнување на поставените цели. . .”*<sup>5</sup>. Во суштина, примената на Јавната внатрешна финансиска контрола ќе изискува од Врховниот суд, меѓу другото, да ги мапира деловните процеси врзани за мониторингот и оценувањето, да постави долгорочни и краткорочни цели, и да ги идентификува носителите на процесите за мониторинг и оценување.

Со цел да се имплементираат овие препораки за јавни политики, на Советот му се препорачуваат следните чекори со цел да се вклучи проактивен мониторинг и оценување во сите судови во Република Северна Македонија. Препораките се групирани околу главните развојни фази за мониторинг и оценување:

## ПРВА ФАЗА: ШТО Е УСПЕХ?

- » Советот треба да ги воведо во сите судови во Република Северна Македонија стандардизирани клучни индикатори за перформансите како: стапка на решавање, време на распределување, предмети по судија, проток на предмети и структура и вид заостанати предмети, застарување на нерешени предмети.
- » Советот треба да ги определи придружните цели и целните резултати, кои се поврзани со клучните индикатори за перформансите (на пример, сите граѓански предмети треба да бидат решени во рок од шест месеци, сите кривични предмети треба да бидат решени во рок од три месеци, стапката на решавање не треба да падне под 100%, и итн.).
- » Советот, како дел од судскиот управен систем, во подоцнежна фаза, треба да воведо Дигитален Регистар на предмети во кои се идентификувани повреди на членот 6 од Европскиот суд за човекови права, и да го следи статусот на нивното извршување, преку структурирани и стандардизирани состаноци кои ќе се одржуваат со управата на Судот. Во таа смисла, следниве податоци за предмети треба да се земат предвид при градење Дигитален Регистар на предмети:
  - Единствен идентификациски број на предметот во прв степен;
  - Првичниот (оригинален) датум на поднесување во прв степен (ден на отпочнување, од гледна точка на странката);
  - Единствен идентификациски број на предметот во Врховен суд;
  - Датум на регистрирање на предметот во Врховен суд (доколку е таков случај);
  - Вид на предметот;
  - Статус на предметот (статус на извршување на предметот);
  - Датум на известување.

5 Ibid.

## ВТОРА ФАЗА: ДА СЕ ИДЕНТИФИКУВА КОИ СЕ ИЗВОРИТЕ НА ПОДАТОЦИ

- » Советот треба да идентификува кои се изворите на податоци кои се потребни за да се направат индикатори за перформансите.
- » Треба да се забележи дека најверојатно изворите на податоци ќе бидат користени од страна на различни оддели во судовите (на пример, кадрово, финансии и сметководство, и итн.).

## ТРЕТА ФАЗА: ГРАДЕЊЕ НА КАПАЦИТЕТИ ВО ИНСТИТУЦИИТЕ

- » Советот треба да развие високо дизајниран ИТ систем, кој е потребен за да се воведат децентрализиран систем (на судско ниво), како и централизиран (за Советот), со јасно прецизирани потреби и празнини поврзано за системот за управување со предмети, складирање на податоци, модули за деловна интелигенција, и итн. Во таа смисла, ќе биде потребна блиска соработка помеѓу Советот и Министерството за правда, како и меѓународната заедница, со цел да се обезбеди финансирање за развој и одржување на таквите системи.
- » Со цел да се развие судски управен систем во секој суд и да се осигура одржливоста на дигитално трансформираниот процес за мониторинг и оценување, Советот треба да го искористи пристапот за Јавна внатрешна финансиска контрола, промовирана од страна на ЕУ (Поглавје 32: финансиска контрола) со цел да развие и воведат *“...ефективен и транспарентен систем за управување, вклучително и сметководствени подесувања со цел да се достигнат целите...”*<sup>6</sup>. Во суштина, со применување на Јавна внатрешна финансиска контрола од секој суд ќе биде побарано, меѓудругото, да се мапираат деловните процеси врзани за мониторинг и оценување, да се постават краткорочни и долгорочни цели и да се идентификуваат носителите на тие процеси. Ова исто така, ќе изискува од секој суд да воведат задолжителни месечни состаноци за управната структура.
- » На централно ниво, Советот треба да добие обука за научните методи за мониторинг и оценување. Во таа смисла, советуваме да се оформи мултидисциплинарен тим на централно ниво, за тие исто така да можат да вршат функција на обучување за мониторинг и оценување за индивидуалните судови и претседатели на судови.

## ЧЕТВРТА ФАЗА: ПРЕТВОРАЊЕ НА ПОДАТОЦИТЕ ВО ЗНАЕЊЕ, КОЕ МОЖЕ ДА СЕ ПРИМЕНИ СО ВРШЕЊЕ МОНИТОРИНГ И ОЦЕНУВАЊЕ

- » На ниво на судови, претседателите на судови со раководителите на оддели треба, барем еднаш месечно, да ги мерат перформансите на судот, со користење на клучните индикатори за перформансите и краткорочните и долгорочните цели кои на централно ниво ќе ги постави Советот, да одржат состанок и да изготват записник од состаноците во кој ќе бидат наведени договорените дејствија кои ќе се преземат во иднина.
- » На судско ниво, за судовите кои нема да ги достигнат поставените целни резултати, треба да се воведат годишен извештај во стандардизирана форма, кој ќе содржи причинско-последична анализа. Извештајот треба да содржи информации за:
  - Зошто постои проблем? (што се случи сметано од претходниот извештај од минатата година?)
  - Што направил претседателот за да го подобри или поддржи спорниот судски оддел?
  - Кои се предлозите на претседателот до Советот?
- » На централно ниво, барем еднаш годишно треба да се изведе споредување помеѓу судовите, а за таа цел треба да се користат клучните индикатори за перформансите.

6 Ibid.

- » Врз основа на извршеното споредување, како и причинско-последичната анализа, со примена на судски извештаи, Секретаријатот на Советот, доколку е потребно, ќе подготви опција/препорака за јавни политики со цел да се подобрат перформансите на судовите преку т.н реалокација на ресурсите, обуки, подобри управни практики, и итн. Советот треба да се занимава со препораките за јавните политики.

#### ПЕТТА ФАЗА: ПРЕЗЕМАЊЕ ЧЕКОРИ – ОДГОВОРНОСТ И ДЕЈСТВУВАЊЕ

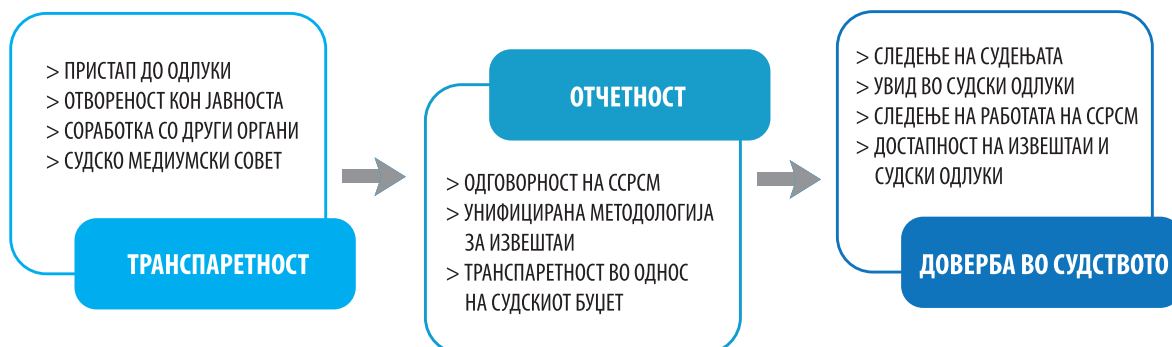
- » На судско ниво, претседателите на судовите со раководителите на одделите треба да се одговорни да преземат или предложат дејствија за решавање на било кој проблем, веднаш штом дојде до тоа.
- » На централно ниво, Советот треба да даде опции/препораки за јавни политики.



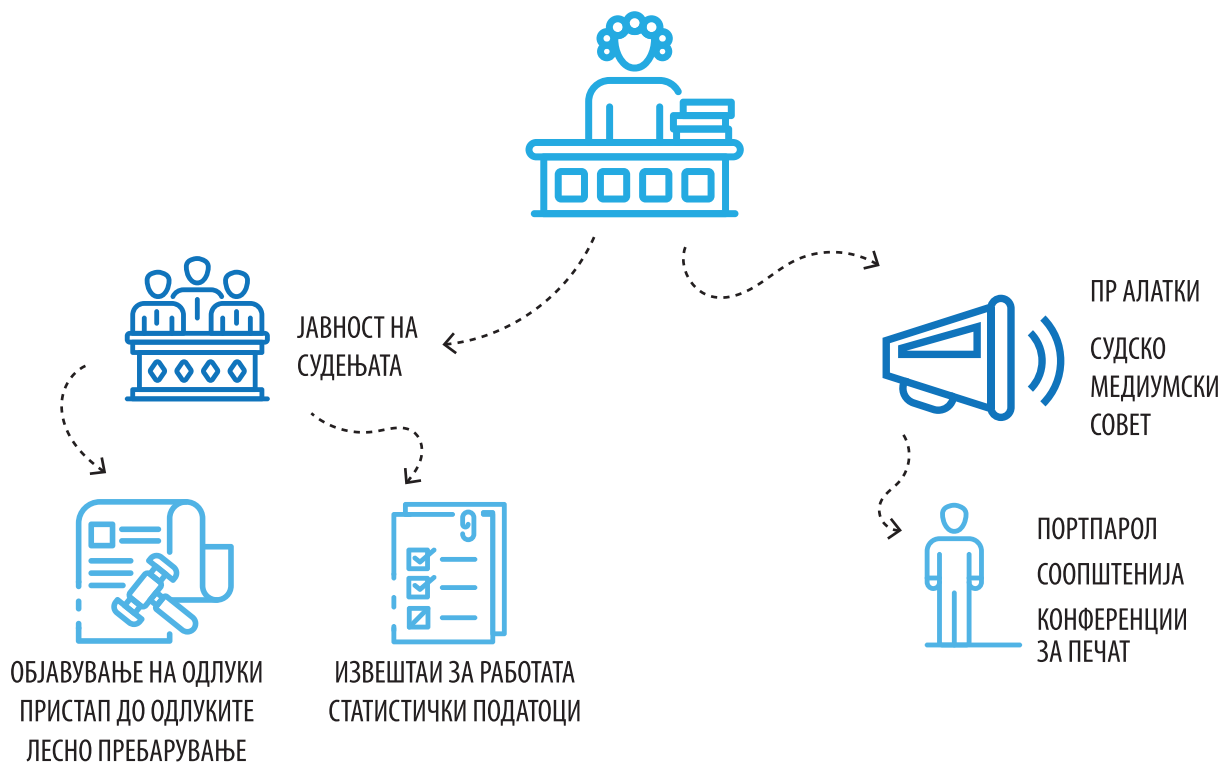
# ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ОТЧЕТНОСТ

## 2.1 ТРАНСПАРЕНТНОСТА И ОТЧЕТНОСТА VS. ДОВЕРБАТА ВО СУДСТВОТО

Транспарентноста и отчетноста се важен сегмент на индикаторите за добро управување во судството и се во непосредна врска со перцепциите поврзани со довербата на јавноста во судството.



Ако се имаат предвид опфатот на транспарентноста - *неограничен пристап до навремени и веродостојни информации за одлуките и перформансите на судовите и импактот на отчетноста како збир на механизми за известување за користењето на ресурсите и последиците од неисполнување на очекуваните перформанси*, во рамките на доброто управување во судството, повеќе од јасно е дека јавните политики во оваа сфера се особено важни за севкупниот впечаток за судството. Политиките за подигнување на транспарентноста треба да се насочат кон обезбедување јавност на судењата и можност јавноста да ги следи судењата, презентирање во јавноста за начинот на функционирање на судството и позитивни примери кои ќе влијаат врз перцепциите, навремено и целосно информирање на јавноста за случаи коишто предизвикуваат внимание, користењето на ПР алатките за комуникација со јавноста, навремено објавување судски одлуки, лесен пристап до периодични и годишни извештаи изработени според унифициран пристап и методологија и сл.



## 2.2 РЕЗУЛТАТИ И НАОДИ ЗА ОБЛАСТА ТРАСПАРЕНТНОСТ И ОТЧЕТНОСТ ОД ВТОРОТО МЕРЕЊЕ СО МАТРИЦАТА НА ИНДИКАТОРИ

Оваа област и во првото и во второто национално мерење е оценета со оцена 2.56 од максимум 5, од што произлегува дека нема поместување во перцепциите кај испитаниците. Во услови на вака искажани перцепции, произлегува дека препораките дадени во рамките на документот за јавни политики „Како до зголемена транспарентност и отчетност во судството?“ од јули 2019 година,<sup>7</sup> сеуште се во голема мера актуелни и недоволно адресирани.

По подобласти, сумирано податоците од перцепциите по однос на транспарентноста во работењето на судовите го отсликуваат следното:

### А) ПОД-ОБЛАСТ: ПРИСТАП ДО СУДСКИ ОДЛУКИ

- » Мнозинството судии и стручни службеници сметаат дека системот за слободен пристап до судски одлуки постои и редовно се дополнува. Повеќе од половина испитаници адвокати и повеќе од 60% од новинарите го изјавуваат спротивното.
- » Судиите и државните правобранители се изјасниле позитивно и сметаат дека одлуките на Судскиот совет се објавуваат во целост. Загрижува високиот процент на новинари кои не се согласуваат, а индикативен е процентот на испитаници од преостанатите целни групи кои изјавиле дека не знаат за ова.
- » Повеќето судии и јавни обвинители сметаат дека резултатите од оценувањето на судиите не треба да се објавуваат јавно. Мнозинството испитаници од сите преостанати групи се изјаснуваат за спротивното, со најголем процент на согласност кај адвокатите, извршителите и новинарите.
- » Поголем дел од судиите и судските службеници изјавуваат дека веб-страниците редовно се ажурирани, додека мнозинството испитаници адвокати и новинари не се согласуваат со оваа констатација.

### Б) ПОД-ОБЛАСТ: ОТВОРЕНОСТ НА СУДСВОТО КОН ЈАВНОСТА

- » Мнозинството судии се согласуваат дека планирањето и трошењето на судскиот буџет е јавно, судската администрација има поделени ставови по ова прашање, а кај новинарите доминира несогласност во однос на овој индикатор.
- » Постојат изразено спротивставени перцепции меѓу судиите и судската администрација, од една страна, и новинарите и адвокатите, од друга страна, за отвореноста на судниците и капацитетите за сместување на јавноста, како и нагласена поделеност во рамки на перцепциите на испитаници од исти целни групи.
- » Мнозинството испитаници од сите релевантни целни групи се согласуваат дека судовите имаат назначено лице за комуникација со медиумите.
- » Мнозинството судии сметаат дека постои редовен годишен јавен извештај за квалитетот и функционирањето на судскиот систем. Забележителен е значителниот број новинари што немаат став по ова прашање, а висок процент од адвокатите и медијаторите изразиле несогласување.

### В) ПОД-ОБЛАСТ: ЧУВАЊЕ НА СУДСКИ СПИСИ

- » Мнозинството судии и судски службеници се изјасниле дека записниците и тонските записи веродостојно ги рефлектираат активностите во судницата. Висок процент од испитаниците адвокати, и речиси 1/3 од странките во споровите и јавните обвинители се со спротивно мислење по овој индикатор.
- » Мнозинството адвокати, јавни обвинители, државни правобранители и странки во споровите сметаат дека опремата за тонско снимање воопшто не се користи. Значително висок процент од испитаниците судии го делат истиот став.

<sup>7</sup> Документ за јавни политики, ЦПИА, достапен на: <https://www.cpia.mk/media/files/zajaknuvanje-na-transparentnosta-i-otchetnosta-vo-sudstvoto.pdf>

## Г) ПОД-ОБЛАСТ: СОРАБОТКА СО ДРУГИ ОРГАНИ И ИНСТИТУЦИИ

- » Постојат поделени ставови кај судиите и висок процент кај адвокатите дека комуникацијата помеѓу највисоките судски инстанции и Судскиот совет не е на задоволително ниво. Индикативен е високиот број испитаници кои не се запознаени.
- » Поголемиот дел испитаници сметаат дека полицијата ја обезбедува неопходната поддршка кога е таа побарана од судот. Индикативни се процентите во сите целни групи каде испитниците одговориле со 'не знам'.
- » Повеќето судски службеници и судии сметаат дека соработката меѓу судовите и другите органи и институции е на задоволително ниво додека мнозинството испитаници новинари и адвокати не се согласуваат со ова.
- » Половина испитаници од редот на судиите и судската служба сметаат дека постои добра соработка меѓу судовите и извршителите, додека најголем процент од адвокатите и државните правобранители не се согласуваат со ова, значителен број од медијаторите, јавните обвинители и нотарите изјавиле дека не знаат.

Како заклучок, од Извештајот во однос на Второто национално мерење<sup>8</sup> се воочува дека јавните обвинители, адвокатите и државните правобранители, иако минимално, сепак имаат подобрени перцепции во однос на транспарентноста и отчетноста. Од друга страна, во мерењето од 2021 година генерално влошени перцепции во оваа област имаат странките во споровите и новинарите, што е загрижувачко.

Со оглед дека законската рамка помеѓу двете мерења беше унапредена во однос на измените на Законот за судовите,<sup>9</sup> новиот Закон за Судскиот совет на РСМ<sup>10</sup> и Законот за управување со движењето на предметите во судовите,<sup>11</sup> може да се очекува подобрување на перцепциите на испитаниците само ако се обезбеди правилна имплементација.

8 <https://www.cpia.mk/rezultati-od-vtoroto-nacionalno-merenje-na-reformite-vo-pravosudstvoto>

9 „Службен весник на Република Македонија“ бр. 58/06, 62/06, 35/08, 150/10, 83/18, 198/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“, бр. 96/19.

10 Службен весник на Република Северна Македонија, бр. 102/2019.

11 Службен весник на Република Северна Македонија, бр. 42/2020.



Подолу е инфографик кој ги сублимира главните наоди од второто мерење со Матрицата на индикатори:

## РЕЗУЛТАТИ ОД ВТОРОТО НАЦИОНАЛНО МЕРЕЊЕ НА ПЕРФОРМАНСИТЕ ВО ПРАВОСУДСТВОТО

### ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ОТЧЕТНОСТ

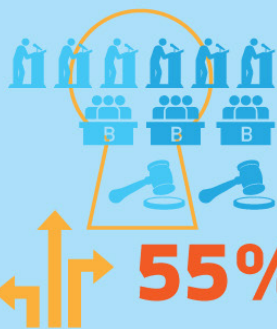


ИСПИТАНИЦИТЕ ОД СИТЕ ЦЕЛНИ  
ГРУПИ ЈА ОЦЕНИЈА ОБЛАСТА  
**ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ОТЧЕТНОСТ**  
СО СРЕДНА ОЦЕНКА 2,56 ОД 5.

2,56

#### ПРИСТАП ДО СУДСКИ ОДЛУКИ

55% од судиите и државните правобранители се имаат изјаснето позитивно и сметаат дека одлуките на Судскиот совет се објавуваат во целост. Висок процент (55%) на новинари не се согласуваат, а индикативен е процентот на испитаници од преостанатите целни групи кои изјавиле дека не знаат.



Европската комисија укажува дека судските портали немаат конзистентни информации и пребарувањето на одлуките треба да се подобри.

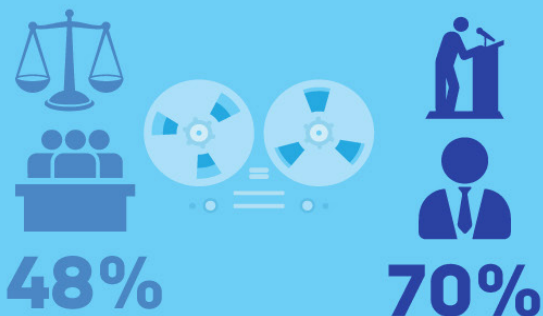
#### ОТВОРЕНОСТ НА СУДСТВОТО КОЈ ЈАВНОСТА

Над 40% од судиите сметаат дека нема транспарентност во планирањето и трошењето на судскиот буџет.



#### ЧУВАЊЕ НА СУДСКИ СПИСИ

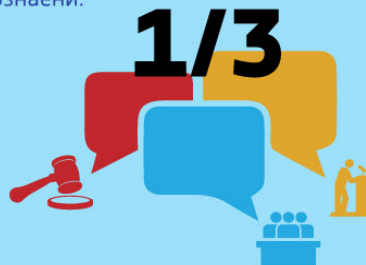
48% од судиите сметаат дека опремата за тонско снимање задолжително се користи во текот на судењето, но над 70% од јавните обвинители и 80% од новинарите не се согласуваат со ова.



#### СОРАБОТКА СО ДРУГИ ОРГАНИ И ИНСТИТУЦИИ

1/3 од судиите и адвокатите сметаат дека комуникацијата меѓу повисоките судови и Судскиот совет не е на задоволително ниво.

Индикативен е високиот број испитаници кои не се запознаени.



## 2.3 ПРЕПОРАКИ И НАСОКИ

### • ПРИСТАП ДО СУДСКИ ОДЛУКИ И ГОДИШНИ ИЗВЕШТАИ

Обврската за објавување на судските одлуки има солидна законодавна рамка, со пропишани рокови и начин на објавување. Во оваа сфера е потребно **доследно почитување на роковите**, коишто се пореално пропишани (продолжени од два на седум дена) со цел да се одбегне повреда на законската обврска од страна на првостепените и од страна на второстепените судови. Со Законот за управување со движењето на предметите се озакони практиката за незаведување на новопримените предмети по 25 декември во тековната година, со тоа што за овие предмети постои обврска да се заведат најдоцна во рок од пет работни денови од следната календарска година. Сепак, овој исклучок не се однесува на итните предмети во кои спаѓаат, на пример, работните спорови, предмети поврзани со дете во судир со законот или дете жртва, притворски предмети, предмети каде што има определени привремени мерки и сл.

Придонес кон почитување на роковите се очекува да даде посебната комисија што ја формира министерот за правда, а која е надлежна за вршење надзор над спроведување, генерално, врз сите обврски содржани во Законот за управување со движењето на предметите. Врз перцепциите за транспарентност и отчетност, особено ќе биде важно **објавувањето на извештаите од надзорот** што го врши оваа комисија на квартално или годишно ниво.

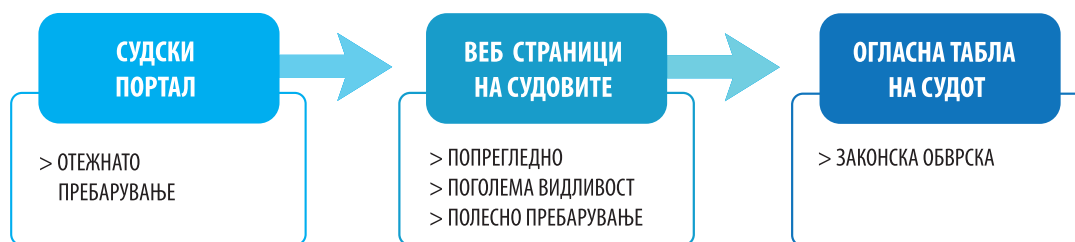
Следни чекори за подобрување на пристапот до судските одлуки треба да се преземат во правец на објавување на **пресудите каде што јавноста била исклучена**. Иако може да се оцени како напредок решението дека во овие случаи пресудите ќе се објавуваат, но без образложение, сепак ваквото решение треба да се преиспита. Потребата за преиспитување се наметнува со оглед на основите поради кои процесните закони дозволуваат исклучување на јавноста. За дел од нив (на пример, според Законот за кривична постапка јавноста може да се исклучи и заради чување на јавниот интерес) воопшто нема оправдување да бидат објавувани без образложение.

Во однос на извештаите што ги подготвуваат судовите, особено основните, може да се укаже на потребата следните чекори да бидат насочени кон **унифицирана структура и методологија за статистичка обработка на податоците**. Ваквиот пристап ќе овозможи компарабилност на претставените податоци на ниво на суд и на ниво на судско одделение. Некои основни судови подготвуваат по два годишни извештаи од кои еден се доставува до ВСРСМ а вториот до ССРСМ и тие се достапни преку судскиот портал, но има основни судови кои немаат објавено вакви посебни извештаи. Само во некои судови има објавено годишен извештај за спроведување на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер. Препораката за унифициран пристап не е новина, туку се споменува во многу анализи. Во однос на овој индикатор споредбата на резултатите од Првото и Второто мерење покажува дека не постојат значајни промени во перцепциите за недоволната јавна достапност на годишните извештаи за судовите.

Унифицирана структура и методологија за статистичка обработка на податоците ќе овозможи олеснета анализа, компарирање на податоци, како и следење на тенденции во однос на одделните судови.

- ПРИСТАП ДО ПОДАТОЦИ ЗА РАБОТАТА НА СУДОВИТЕ

Отежнатото пребарување на судскиот портал не е новина во перцепциите. Иако судиите и судската служба во најголем дел се согласни дека на страницата на судот, во рамките на судскиот портал, редовно се објавуваат соопштенија, информации и одлуки, перцепцијата помеѓу двете мерења останала неизменета.



Негативните перцепции се особено присутни кај адвокатите и новинарите, според кои судскиот портал не е едноставен за користење, отежнато е пребарувањето, понекогаш е невозможно да се определат вистинските основи за пребарување, пронаоѓање и увидот во објавените судски одлуки. Со цел надминување на ваквата состојба, неопходно е да се изготви софтверско решение според кое секој **суд ќе има своја веб страница** и увидот во работата на судовите, извештаите, соопштенијата, новостите, случувањата, објавените судски одлуки и пребарувањето низ нив ќе биде значително потранспарентно и со значително олеснет пристап.

Потребно е да се вложат напори за исполнување на законската обврска судовите да имаат **електронска огласна табла** каде што ќе се објавуваат судски огласи и огласите на нотарите и извршителите.

- ТРАНСПАРЕНТНОСТ ВО РАБОТЕЊЕТО НА ССРСМ И НА СУДСКО БУЏЕТСКИОТ СОВЕТ (СБС)

Внимание привлекува фактот **зошто на судскиот портал се наоѓаат и податоците за ССРСМ**, којшто не е судски орган, туку орган што има пропишана надлежност во однос на изборот, оценувањето и разрешувањето на судиите. ССРСМ не спаѓа во судската власт, не правораздава и треба да биде сосема издвоен.

Релевантно е да се наведат согледувањата од спроведената Функционална анализа на ССРСМ:<sup>12</sup>

- » ССРСМ треба да донесе **посебна методологија за проценка на транспарентноста и односите со јавноста на судовите**;
- » **Зајакнување на стручната служба на ССРСМ** во делот на односи со јавноста и тоа во два сегмента:
  - потребни човечки ресурси задолжени за односи со јавноста,
  - обука на човечките ресурси задолжени за односи со јавноста,
  - потребни технички средства.
- » Почести соопштување и обраќање кон јавноста за реалните **позитивни резултати од работата на ССРСМ**.

Во однос на ССРСМ, потребно е редовно уредување, водење и ажурирање на **веб страницата** од страна на лице вработено во стручната служба на ССРСМ.

**Судско буџетскиот совет** којшто ги утврдува критериумите и методологијата за изготвување на судскиот буџет, врши распределба на средствата од судскиот буџет на судовите и презема мерки за навремено извршување на судскиот буџет, одобрува вработувања и слично, **треба да биде потранспарентен во својата работа**.

12 Функционална анализа на ССРСМ, УСАИД, април 2020, [http://www.vsrn.mk/wps/wcm/connect/ssrm/d905f12b-310c-4552-ac69-95539c6c6fb13/%D0%A4%D0%A3%D0%9D%D0%9A%D0%A6%D0%98%D0%9E%D0%9D%D0%90%D0%9B%D0%9D%D0%90+%D0%90%D0%9D%D0%90%D0%9B%D0%98%D0%97%D0%90+%D0%9D%D0%90+%D0%A1%D0%A1%D0%A0%D0%A1%D0%9C-%D0%A4%D0%B8%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%B0.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE.Z18\\_L8CC1J41LOB520APQFKICD0CR4-d905f12b-310c-4552-ac69-95539c6c6fb13-kZ5emCU](http://www.vsrn.mk/wps/wcm/connect/ssrm/d905f12b-310c-4552-ac69-95539c6c6fb13/%D0%A4%D0%A3%D0%9D%D0%9A%D0%A6%D0%98%D0%9E%D0%9D%D0%90%D0%9B%D0%9D%D0%90+%D0%90%D0%9D%D0%90%D0%9B%D0%98%D0%97%D0%90+%D0%9D%D0%90+%D0%A1%D0%A1%D0%A0%D0%A1%D0%9C-%D0%A4%D0%B8%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%B0.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE.Z18_L8CC1J41LOB520APQFKICD0CR4-d905f12b-310c-4552-ac69-95539c6c6fb13-kZ5emCU).

На судскиот портал нема податоци за **организациската поставеност на СБС** што е потребно да се внесе како содржина и соодветно да се ажурира, но потребно е воспоставување на **механизам за комуникација со јавноста**, не само преку соопштенија со дневниот ред за седниците што ги одржува СБС и годишните извештаи за реализација на судскиот буџет, туку и со повеќе информации за јавноста. Се забележува дека единствена информација за јавноста е објавена во 2017 година.

Потребно е јавноста да биде запознаена со фактот дека извршната власт оневозожува имплементирање на Законот за судскиот буџет, што води кон препорака дека е потребно да се воспостави **модел на судско финансирање независен од извршната власт**, бидејќи со своите одлуки Министерството за финансии, одобрувајќи го и судскиот буџет, директно влијае врз состојбите на судството. Ова е еклатантен пример за непочитување на поделбата на власта, а наједноставен начин за контрола и нарушување на независноста е финансиската условеност и ограниченост на судството од извршната власт.

Зачудуваат разликите во перцепциите помеѓу судиите и судската служба во однос на **планирањето и трошењето на средствата од судскот буџет** што во еден дел се должи на нерамномерните промени во платите на судиите и платите на вработените во судската служба и стручните соработници, што создава незадоволство и немотивираност кај судската служба, на којашто се надоврзува и отсуството на оценување и унапредување.

- **КОМУНИКАЦИЈА СО ЈАВНОСТА И КОРИСТЕЊЕ НА ПР АЛАТКИТЕ**

Во судството многу малку се користат ПР алатките и не се во доволна мера развиени механизмите за комуникација со новинарите.

Разочарувачки влијае сознанието дека нема интерес ниту кај дел од судовите и дел од новинарите да бидат активни и да го дадат својот придонес во Судско медиумскиот совет, чијашто цел е двонасочна – новинарите да стекнат сознанија за функционирањето на судството и да бидат вешти во соопштенија и информации од судството, од една страна, а судиите да ги совладуваат начините за комуникација со јавноста, за влијанието на навременото, јасно и децидно информирање на јавноста за определени случувања, предмети или состојби што предизвикуваат интерес.



Во однос на комуникација на судовите со јавноста се забележува исполнетоста на законската обврска во секој суд да има **назначено лице за комуникација со медиумите** при што доминира перцепцијата дека во голем број од судовите тие лица се назначени само pro forma. Индикација дека ваквиот систем не ги дава посакуваните ефекти се согледува од зголемениот процент на новинари кои имаат перцепција дека судовите не се доволно отворени за комуникација со нив.

За да се надминат ваквите состојби неопходно е:

- » да се користат ПР алатките во судството;
- » назначените лица за комуникација со јавноста да поминуваат посебна обука за начинот на комуникација со медиумите;
- » навремено и целосно информирање на јавноста;
- » издавање соопштенија и информации.

Во однос на транспарентноста и отчетноста на Врховниот суд воочена е потребата од месечни средби на лицата за односи со јавноста со група акредитирани новинари специјализирани за правосудство.<sup>13</sup>

Во апелационите судови согледана е потребата од ангажирање на лице задолжено за односи со јавноста кое ќе врши редовна комуникација со медиумите, ќе се грижи за ефикасно остварување на правото на граѓаните на слободен пристап до информации од јавен карактер, за содржината на веб страницата на Судот, како и за промоција на резултатите од работата на Судот, воедно и за предизвиците со кои се соочува.

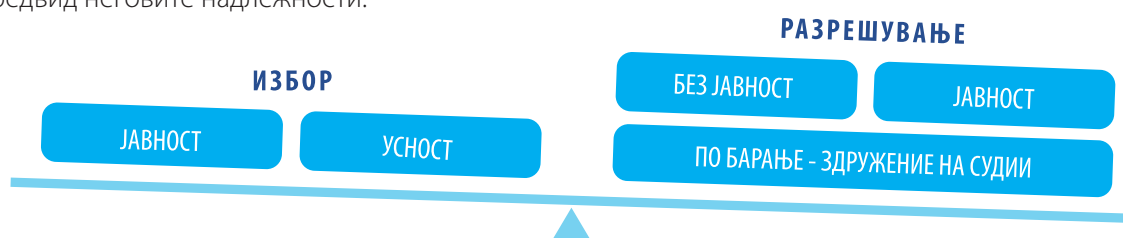
Посебно е воочена потребата во АС Скопје да се формира канцеларија (служба) за односи со јавност.<sup>14</sup>

Во практиката се согледува **недоволна ефикасност од постоењето на Судско медиумскиот совет**. Ова тело се соочувало со проблеми за обезбедување кворум за работа, кои во дел ќе се надминат со Одлуката за намалување на бројот на членовите на СМС, но загрижува што одредени членови, како од редот на судиите, така и од новинарите, не покажале интерес да се вклучат на ниту една седница на СМС. Комуникацијата на судиите и новинарите е исклучително важно и во таа сфера треба да се работи на **мотивирање на членовите** да учествуваат во работата на СМС, како и во правец на **остварување на стратешките цели содржани во Стратешкиот план на СМС** за периодот 2018-2023 година.

**Комуникацијата на ССПСМ со јавноста** може да се очекува да биде унапредена ако соодветно се имплементираат Прирачникот за односи со јавноста и ефикасно комуницирање на Судскиот совет од октомври 2019 година,<sup>15</sup> Стратешкиот план за комуникација од страна на Судскиот совет од август 2020 година и доследно почитување на Деловникот за работа на ССПСМ од декември 2019 година.

За **поголема видливост на работата на ССПСМ** потребна е доследна примена на одредбите од Деловникот за работа на ССПСМ од декември 2019 година, преку закажување отворени денови за запознавање на пошироката јавност со работата, присутност во медиумите, достапност на лицето задолжено за односи со јавноста вработено во ССПСМ за комуникација со јавноста и навремено објавување на материјали, одржување конференции за новинарите и сл.

Отвореноста и достапноста на ССПСМ влијае врз **перцепциите за отчетност на ССПСМ**, особено имајќи ги предвид неговите надлежности.



Непристрасноста во одлучувањето на ССПСМ ќе се зголеми ако доследно се почитува Законот за ССПСМ кој ги пропишува основите и **постапката за изземање и за поднесување барање за дисциплинска постапка за член на ССПСМ**, што е новина во однос на одговорноста на членови на ССПСМ.

13 Функционална анализа за ВСПСМ, ЦПИА и РwС, декември 2019, <https://www.cpia.mk/funkcionalna-analiza-na-vrhovniot-sud-na-republika-severna-makedonija>.

14 Функционална анализа на апелационите судови во РСМ, ЦПИА и РwС, декември 2019, <https://www.cpia.mk/funkcionalna-analiza-na-apelacionite-sudovi-na-rsm>.

15 Прирачникот е изработен од Институтот за комуникациски студии во рамките на проектот „Акција за поголема транспарентност, отчетност и ефективност на работата на Судскиот совет“ реализиран од Институтот за човекови права, а финансиран од Владата на Обединетото Кралство, со поддршка на Британската амбасада.



Во новиот Закон за ССРСМ *јавноста на седниците на ССРСМ во случај на разрешување на судија* односно претседател на суд може да има само по барање на судијата или претседателот на судот, при што освен јавност, судијата или претседателот на судот може да бара на седницата да присуствува и претставник од Здружението на судиите.

- **ПРОСТОРНИ И ТЕХНИЧКИ АПСЕКТИ КАКО ПРЕДУСЛОВИ ЗА ПОГОЛЕМА ТРАНСПАРЕНТНОСТ**

Просторните услови и техничките капацитети и опременост на судовите не смее негативно да се одразуваат врз присуството односно учеството на јавноста на судењата, односно обезбедување на можности јавноста непречено да ги следи судењата за коишто пројавила интерес. Освен законски пропишаните основи за исклучување на јавноста, секое друго оневозможување на јавноста, новинарите, заинтересирани лица, академска заедница, граѓански организации што ја мониторираат работата на судовите и сл., ја нарушува транспарентноста и не смее да се случува.

Во овој контекст следниве три аспекти се релевантни:



Не постои доволен *капацитет на судниците* да овозможат сместување на јавноста и медиумите, па споредбата на перцепциите помеѓу двете мерења упатува на заклучок дека нема промени во изразено спротивставените перцепциите меѓу судиите и судската администрација, од една страна, и новинарите и адвокатите, од друга страна, во однос на тоа колку судниците се отворени и имаат капацитет за сместување на јавноста и медиумите. Факт е дека просторните капацитети на судниците не секогаш овозможуваат присуство на сите заинтересирани новинари во судницата. Постојната состојба би можело да се надмине доколку се создадат техничко-материјални предуслови кои ќе овозможат новинарите да ги следат судењата во друга просторија во судот, преку поставени екрани поврзани со судницата, при што иако не се физички сместени во судницата, јавноста и новинарите ќе може непосредно да го следат судењето.

Потребна е поголема *примена на аудиовизуелните и тонски снимања на судењата*, кои иако се законска обврска, во практиката не се применуваа доследно и редовно. Притоа, како неопходност се наметнува потребата во судниците да има опрема за тонско снимање, но и унапредување на АКМИС-от за да може во него да се чуваат снимките од судењата. Постојат поделени ставови, слично како и во 2019 година, помеѓу судиите и судските службеници од една страна, и, од друга страна, адвокатите, јавните обвинители и близу 1/3 од странките во споровите во однос на тоа дали записниците и тонските записи точно отсликуваат сè што се случува во судницата. Доказ дека перцепцијата е оправдана произлегува и од фактот што висок процент на судиите истакнале дека не ја користат опремата за тонско снимање.

Перцепциите, коишто воопшто не се измениле помеѓу двете мерења, покажуваат дека *интероперабилноста помеѓу судовите и другите органи и институции* не е на задоволително ниво. Ваквото согледување може да се надмине со поврзување преку Националната платформа за интероперабилност, функционалност на системот на Е-достава, како аспекти на Е-судството, преку кои може да се оствари електронски начин на размена на информации, но и документи преку акредитиран систем и криптирани документи, како и пристап до бази на податоци и електронски услуги, согласно законите од областа на т.н. дигитално законодавство.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Закон за електронско управување и електронски услуги („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 98/19 и 244/19); Закон за електронски документи, електронска идентификација и доверливи услуги („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 101/19 и 275/19); Закон за податоците во електронски облик и електронски потпис („Службен весник на Република Македонија“ бр. 34/01, 6/02, 98/08 и 33/15 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 244/19)



КВАЛИТЕТ НА  
СУДСКАТА ПРАВДА

## 3.1 ЗНАЧЕЊЕТО НА КВАЛИТЕТОТ НА СУДСКА ПРАВДА

Квалитетот треба и мора да биде гледан единствено и само во синергија со останатите индикатори за добро управување. Напорите за издигнување и одржување на квалитетот на судската правда мора да ги следат паралелно сите останати напори во останатите области.

Покрај стандардните области Знезависност и ефикасност, се чини понекогаш дека тој не е во примарниот фокус. Напротив, тој не е само теоретска или формална потреба која што треба да се задоволи од аспект на отчетност и статистика, туку претставува срж и основа на социоекономските односи во едно општество, бидејќи можеби и најдиректно влијае врз правната сигурност и еднаквоста на примената на законите, како уставни постулати.

Оттаму мотивацијата квалитетот на судската правда да биде застапен во овој документ за јавни политики, со особено внимание, без се разбира притоа да се намали значењето на останатите индикатори, и само како нивен комплементар.

### СИМБИОЗА НА ИНДИКАТОРИТЕ ВО ОДНОС НА КВАЛИТЕТОТ



## 3.2 ЗОШТО Е ВАЖНО КРЕИРАЊЕ НА ПОЛИТИКИ ЗА КВАЛИТЕТОТ И ЕФЕКТОТ НА СУДСКАТА ОДЛУКА?

- **КВАЛИТЕТ НА СУДСКАТА ОДЛУКА**

Квалитетот на судската одлука не е синоним и за нејзиниот ефект. Најчестиот нотирани проблем со извршувањето, дури и на условно кажано најквалитетната одлука, ја прави неа условно некавалитетна, бидејќи не ја исполнила целта за која што е донесена!

- **ЗОШТО Е ВАЖЕН ЕФЕКТОТ НА СУДСКАТА ОДЛУКА**

Ефектот на судската одлука значи дека таа треба да биде неприкосновена, не треба да биде контрадикторна и арбитрерна, да биде јасна, концизна и со издржани образложени причини, да биде ефикасно извршена, и конечно да може да се менува само во предвидена процедура предвидена со Устав и закон. Квалитетот на судската одлука и нејзиниот ефект се во симбиоза и заедно придонесуваат кон крајната цел-владеење на право и правна сигурност.





### 3.3 ЦЕЛ НА ГРАДЕЊЕТО НА ПОЛИТИКИ ЗА КВАЛИТЕТ И ЕФЕКТ НА СУДСКА ОДЛУКА

- **ВЛАДЕЕЊЕ НА ПРАВО**

Додека „правдата“ е серија „аспирации за подобар свет, а „човековите права“ се состојат од меѓународно договорени и/или правно обврзувачки ограничувања за државната моќ, „владеењето на правото“ припаѓа некаде помеѓу.“<sup>17</sup>

Владеењето на правото е врвниот стремеж на општеството. Тоа не е возможно да се оствари без квалитетно правораздавање и квалитетен ефект на судската одлука.

Терминот владеење на правото се однесува на принцип на управување во кој сите лица, институции и субјекти, јавни и приватни, вклучително и самата држава, се одговорни пред законите што се јавно објавени, подеднакво извршени и независно пресудени и кои се во согласност со меѓународните норми и стандарди за човекови права.

Потребни се, исто така, мерки за да се обезбеди почитување на принципите на владеење на правото, еднаквост пред законот, одговорност пред законот, правичност во примената на законот, поделба на власта, учество во донесување одлуки, правна сигурност, избегнување на самоволие и процедурална и правна транспарентност.<sup>18</sup>

- **ПРАВНА СИГУРНОСТ**

Помеѓу меѓународните правосудни институции, Европскиот суд за човекови права постојано се занимава со анализа на принципот на правна сигурност. Потврдувајќи дека овој принцип е „еден од основните аспекти на владеењето на правото“<sup>19</sup> Европскиот суд за човекови права ги рангира меѓу неговите барања „дека целиот закон / треба / да е доволно прецизен за да му овозможи на лицето /.../ да ги предвиди, до степен што е разумен во околностите, последиците што може да ги донесе одредено дејствие“<sup>20</sup>; „Дека таму каде што судовите конечно решиле определено прашање, нивната пресуда не треба да се доведува во прашање“<sup>21</sup>; „дека случаите /.../ се разгледуваат во разумно време и дека минатите одлуки не се постојано отворени за оспорување“<sup>22</sup> и „тоа / судовите / не треба да отстапуваат, без добра причина, од праксата воспоставени во претходните случаи“.<sup>23</sup>

17 <https://www.justiceinitiative.org/voices/three-principles-to-strengthen-the-rule-of-law>

18 <https://www.un.org/ruleoflaw/what-is-the-rule-of-law/>

19 European Court of Human Rights, case of Zsurtsev v. Russia, no. 67051/01, 27 April 2006, paragraph 48

20 European Court of Human Rights, case of Ječius v. Lithuania, no. 34578/97, 31 July 2000, paragraph 56, case of Baranowski v. Poland, no. 28358/95, 28 March 2000, paragraphs 50-52.

21 European Court of Human Rights, case of Brumărescu v. Romania, no. 28342/95 28 October 1999, paragraph 61; case of Zsurtsev v. Russia, no. 67051/01, 27 April 2006, paragraph 48.

22 European Court of Human Rights, case of Varnava and Others v. Turkey, nos. 16064/90, 16065/90, 16066/90, 16068/90, 16069/90, 16070/90, 16071/90, 16072/90 and 16073/90, 18 September 2009, paragraph 156.

23 European Court of Human Rights, case of Demir and Baykara v. Turkey, no. 34503/97, 12 November 2010, paragraph 153



Правната сигурност и владеењето на правото, иако слични, сепак не се синоними, иако и двата термини се позитивизми и означуваат стремежи. Нема владеење на правото без правна сигурност, и секако нема правна сигурност без владеење на правото!

### 3.4 ЗА КОГО Е НАМЕНЕТ ОВОЈ ДОКУМЕНТ?

Традиционално, документите за јавните политики се резервирани за носителите на одлуки, под тоа вообичаено се подразбира законодавната власт, бидејќи таа е најповикана и компетентна да ги регулира односите во општеството и државата преку легислатива, како базична основа. Се разбира за оживотворување на прописите, тука е и извршната власт. Но во делот на квалитетот на судската правда, состојбата не е толку едноставна од аспект на донесувачи на одлуки!

Во ситуација кога се работи за судството, а се зборува за квалитетот, фокусот повеќе се чини треба да се насочи кон саморегулирачките институции од типот на пред се Судскиот совет, но и Советот на јавни обвинители, како и адвокатската комора.

Се разбира дека главниот фокус е на Судскиот совет, којшто е единствено и со Устав и закон формиран да се грижи *inter alia* и за квалитетното правораздавање.

Сепак, не е само Судскиот совет, тој што има ингеренции да интервенира во квалитетот. Како правосудство во најширока смисла спаѓаат и јавното обвинителство, државното правобранителство и адвокатурата, па и нотаријатот, извршителите и медијаторите. Дел од нив како уставни категории (судство, јавно обвинителство, адвокатура, нотаријат). Сите комплементарно треба да работат кон зголемување на квалитетот, бидејќи се меѓусебно зависни и поврзани. Така на пример не може да се префрли некавалитетното процесирање низ судскиот систем на еден кривичен предмет, кога во таквиот пат се проткаени и легислативата, и егзекутивата кои треба да ја завршат својата работа, пред сè да настапи јудикатурата.

Очекувањата се пред се дека учесниците во тројството на власта ја имаат примарната улога во креирањето на политиките:

#### ПОВРЗАНОСТ НА ЧИНТЕЛИТЕ ВО ПРОЦЕС НА КРЕИРАЊЕ ПОЛИТИКИ ОД ОБЛАСТ КВАЛИТЕТ НА СУДСКА ПРАВДА



Затоа чинителите и креаторите на политики од областа на Квалитетот на судска правда се од сите делови на власта. Најчесто околу прашањето зошто токму егзекватурата има свој удел е поради две причини:

- » Таа има и квази легислатива улога-преку нејзините подзаконски акти и
- » Фактот што сите одлуки на извршната власт, поединечни и општи се подложни на судска контрола.

Затоа, врз квалитетот на правосудството директно влијае квалитетот на одлуките и актите на извршната власт.

Но, не се само чинителите на трите делови на власта оние кои што се повикани и имаат одговорност за креирање на политики.

Секако, тука се и останатите правни професии, пред сè јавно обвинителство, државно правобранителство, адвокатура, нотаријат, извршители, медијатори. Конечно, ниту еден процес на развивање на политики, не може да биде изолиран од улогата на медиумите, академската заедница и граѓанските организации.

#### ЧИНИТЕЛИ ВО ПРОЦЕС НА КРЕИРАЊЕ ПОЛИТИКИ ОД ОБЛАСТ НА КВАЛИТЕТ НА СУДСКА ПРАВДА



### 3.5 КАКО ДО ПОДАТОЦИ ЗА КРЕИРАЊЕ ПОЛИТИКИ ЗА КВАЛИТЕТОТ?

За да се пристапи кон дефинирање на чинителите во процесот и приоритетите во градењето на јавни политики во областа квалитет и ефект на судската одлука, треба да се тргне од пристапот и историјатот кој довел до таквата потреба. Во конкретниов документ, тоа се резултатите од Второто мерење на перформансите на правосудството. Сепак, тие не се изолирани како метод и причина односно процедура сами за себе.

Перцепциите по однос на квалитетот измерени во Матрицата, треба да го дадат третиот агол на триаголникот - правна рамка (домашна и меѓународна), домашни и меѓународни извештаи и перцепции. Пристапот на мерење на перцепциите по однос на квалитетот преку прашања и интервјуа со сите засегнати во и од правосудството го дава овој нераскинлив дел на целината.

Овие сите заедно, ќе ја дадат сликата како понатака да се работи на креирање на генерални и поконкретни одредници, вклучително и јасно определени чекори во иднина.



### 3.6 РЕЗУЛТАТИ И НАОДИ ЗА ОБЛАСТА КВАЛИТЕТ НА СУДСКАТА ПРАВДА ОД ВТОРОТО МЕРЕЊЕ СО МАТРИЦАТА НА ИНДИКАТОРИ

Резултатите се сублимат на анализата на перцепциите, домашните извори и документи и меѓународните извори и документи.

Подолу е инфографик кој ги сублимира главните наоди за областа квалитет на судска правда од второто мерење со Матрицата на индикатори:

ГЕНЕРАЛНИ ОДРЕДНИЦИ/НАОДИ ОД ВТОРОТО МЕРЕЊЕ НА ПЕРЦЕПЦИИ И СПОРЕДБА СО ПРВОТО МЕРЕЊЕ НА ПЕРЦЕПЦИИТЕ

## РЕЗУЛТАТИ ОД ВТОРОТО НАЦИОНАЛНО МЕРЕЊЕ НА ПЕРФОРМАНСИТЕ ВО ПРАВОСУДСТВОТО

### КВАЛИТЕТ НА СУДСКАТА ПРАВДА



ИСПИТАНИЦИТЕ ОД СИТЕ ЦЕЛНИ ГРУПИ ЈА ОЦЕНИЈА ОБЛАСТА **КВАЛИТЕТ НА СУДСКАТА ПРАВДА** СО СРЕДНА ОЦЕНКА 2,61 ОД 5.

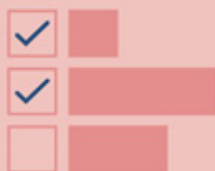
**2,61**

### ФУНКЦИОНИРАЊЕ НА СУДОТ

84% од судиите, 2/3 од јавните обвинители и државни правобранители сметаат дека судиите генерално се подготвени за судските рочишта, но 44% од адвокатите не ја делат таа перцепција.



**84%**



### КВАЛИТЕТ И ЕФЕКТ НА СУДСКАТА ОДЛУКА

80% од судиите и поголемиот дел од судската служба, јавните обвинители и државните правобранители сметаат дека се следи судската праксата на повисоките судови како и начелните правни ставови и мислења на Врховниот суд на РСМ.



Конзистентноста на судската пракса, јасноста, образложението и правната аргументација на одлуките остануваат предизвик за судската власт.

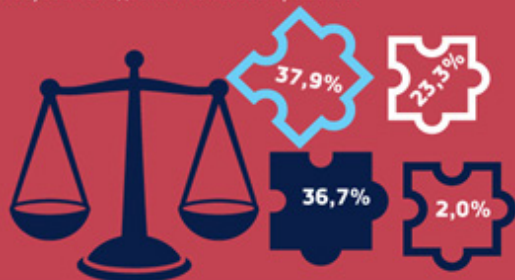
**80%**



Меѓународните документи идентификуваат напредок и добра легислатива, но детектираат проблеми поврзани со квалитетот и ефектот на судската одлука.

### СУДСКИ НАДЛЕЖНОСТИ И ЗАШТИТНИ МЕРКИ

50% од адвокатите сметаат дека Врховниот суд не обезбедува воедначена примена на правото. Скоро 1/3 од судиите, јавните обвинители, државните правобранители и медиумите се согласуваат со адвокатите по ова прашање.



Над 40% од медијаторите, извршителите, нотарите и странките во споровите и над 50% од новинарите и адвокатите сметаат дека судовите не овозможуваат ефективна и ефикасна заштита на човековите права и слободи. 75% од судиите имаат различна перцепција по ова прашање.

**50%**



Funded by UK Government



ЦЕНТАР ЗА ПРАВНИ ИСТРАЖУВАЊА И АНАЛИЗИ

## КОМПАРАЦИЈА НА РЕЗУЛТАТИТЕ ОД ПЕРЦЕПЦИИТЕ СО МЕРЕЊЕТО ОД 2019

Помеѓу мерењето на перцепциите од 2019 година, и она од 2021 година, нема позначајни отстапувања во резултатите. Тоа самото по себе, гледано од еволутивен аспект значи дека не е направен познатителен напредок околу зголемувањето на квалитетот.

Иако во определени индикатори има некои поместувања во позитива, во други се нотираат послаби оцени. Но во целина, нема позначајни промени.

Најзначајниот наод на Матрицата односно на резултатите на мерењето на перцепциите повторно присутниот се чини континуиран антагонизам во ставовите помеѓу од една страна судиите, и адвокатите, странките и медиумите од друга страна, речиси кај сите индикатори. Сепак, вредно е да се нотира дека во определени области поврзани со квалитетот, има спротивставени мислења и помеѓу судиите и јавните обвинители.

По под-области, сумирано податоците од перцепциите го отсликуваат следното:

### А) ПОД-ОБЛАСТ: ФУНКЦИОНИРАЊЕ НА СУДОТ

- 1 ПОЧИТУВАЊЕ НА ЕТИЧКИТЕ И ПРОФЕСИОНАЛНИ СТАНДАРДИ ВО РАБОТЕЊЕТО НА СУДИИТЕ ТРЕБА ДА БИДЕ ПРЕДМЕТ НА КОНТИНУИРАНА НАДГРАДБА И ЕВАЛУАЦИЈА.
- 2 СИСТЕМОТ НА Е-ДОСТАВА ТРЕБА ДА БИДЕ ЦЕЛОСНО ФУНКЦИОНАЛЕН, ОДНОСНО СТАВЕН ВО ФУНКЦИЈА ДВОНАСОЧНО.
- 3 ДОСТАВАТА Е НЕДОВОЛНО ЕФИКАСНА.
- 4 ПОЧИТУВАЊЕТО НА ПРОЦЕСНИТЕ ЗАКОНИ И СУДСКИОТ ДЕЛОВНИК ТРЕБА КОНСТАНТНО ДА БИДЕ ПОД ОПСЕРВАЦИЈА, СО ЦЕЛ ИСТОТО КОНТИНУИРАНО ДА СЕ ПОДОБРУВА .

### Б) ПОД-ОБЛАСТ: КВАЛИТЕТ И ЕФЕКТ НА СУДСКА ОДЛУКА

- 1 МЕХАНИЗМИТЕ ЗА ОБЕЗБЕДУВАЊЕ ЕДИНСТВЕНА ПРИМЕНА НА ЗАКОНИТЕ НЕ СЕ СПРОВЕДУВААТ НА НИВО НА СУДОВИТЕ ОНАКА КАКО ШТО ТОА Е ПРЕДВИДЕНО СО ЗАКОНИТЕ И СУДСКИОТ ДЕЛОВНИК.
- 2 ИАКО СОСТОЈБАТА СО СЛЕДЕЊЕТО НА НАЧЕЛНИТЕ СТАВОВИ И ПРАВНИ МИСЛЕЊА Е ГЕНЕРАЛНО ДОБРА, ПОВИСОКИТЕ СУДОВИ, А ОСОБЕНО ВРХОВНИОТ СУД БИ ТРЕБАЛО ДА РАБОТИ НА КОНТИНУИРАНО УНАПРЕДУВАЊЕ НА ВАКВАТА ПЕРЦЕПЦИЈА.
- 3 СЛЕДЕЊЕТО НА СУДСКАТА ПРАКСА ВО ЕВРОПСКИОТ СУД ЗА ЧОВЕКОВИ ПРАВА Е СЕ УШТЕ ПРЕДИЗВИК, А ОСОБЕНО ПОВИКУВАЊЕТО НА НЕГОВИТЕ ОДЛУКИ И СТАВОВИ Е СЕ УШТЕ ПРЕДИЗВИК.
- 4 СТРУКТУРАТА НА ПРЕСУДИТЕ И ОСТАНАТИТЕ ОДЛУКИ Е ГЕНЕРАЛНО ДОБРО СТРУКТУИРАНА ВО СВЕТЛО НА СЕГАШНИТЕ БАРАЊА СОГЛАСНО ПРОЦЕСНИТЕ ЗАКОНИ. ПО ОДНОС НА ОБРАЗЛОЖЕНИЕТО НА ОДЛУКИТЕ, СЕ УШТЕ ПОСТОЈАТ ПРЕДИЗВИЦИ КОИ ДИРЕКТНО ГО ТАНГИРААТ КВАЛИТЕТОТ.

5

РОКОВИТЕ ЗА ЈАВНО ОБЈАВУВАЊЕ НА ОДЛУКИТЕ, НИВНАТА ПИСМЕНА ИЗРАБОТКА ГЕНЕРАЛНО СЕ ПОЧИТУВААТ. КАЈ НИВНАТА ДОСТАВА ИМА СЕ УШТЕ ПРЕДИЗВИЦИ.

6

КАЈ МЕХАНИЗМИТЕ ЗА ОБЕЗБЕДУВАЊЕ НА ВОЕДНАЧЕНА ПРИМЕНА НА ПРАВОТО ОДНОСНО ЕДИНСТВО ВО ПРИМЕНАТА НА ЗАКОНИТЕ СЕ УШТЕ ИМА ПРАШАЊА КОИ ТРЕБА ДА СЕ АДРЕСИРААТ.

7

СПРОВЕДУВАЊЕТО НА ПОСТАПКИТЕ Е КОНСТАНТНО ВО ФОКУСОТ НА СИТЕ ЗАИНТЕРЕСИРАНИ СТРАНИ ВО ПРОЦЕСИТЕ, КАКО И НА ПОШИРОКАТА ЈАВНОСТ.

8

ЕФИКАСНОТО ИЗВРШУВАЊЕ НА ПРЕСУДИТЕ, КАКО КРАЕН АТРИБУТ НА КВАЛИТЕТОТ НА ПРАВДАТА, ОСТАНУВА ПОЛЕ ЗА ИНТЕРВЕНЦИИ.

## В) ПОД-ОБЛАСТ: СУДСКИ НАДЛЕЖНОСТИ И ЗАШТИТНИ МЕРКИ

1

ВРХОВНИОТ СУД СЕ УШТЕ НЕ Е НА ВИСИНАТА НА ЗАДАЧАТА ДА ОБЕЗБЕДИ ЕДИНСТВЕНА ПРИМЕНА НА ЗАКОНИТЕ, ОДНОСНО ВОЕДНАЧЕНА ПРИМЕНА НА ПРАВОТО.

2

УСТАВНИОТ СУД НЕ ОДЛУЧУВА ЕФЕКТИВНО ЗА УСТАВНОСТА НА ЗАКОНИТЕ, НИТУ ОВОЗМОЖУВА ЕФЕКТИВНА И ЕФИКАСНА ЗАШТИТА НА ГРАЃАНСКИТЕ СЛОБОДИ И ПРАВА.

3

СУДСВОТО ВО ЦЕЛИНА, СЕ СООЧУВА СО ПРЕДИЗВИЦИ СО ОВОЗМОЖУВАЊЕ НА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА И СЛОБОДИ.

4

МЕРИТОРНОТО ОДЛУЧУВАЊЕ ОСТАНУВА НАЈГОЛЕМ ПРЕДИЗВИК КАЈ УПРАВНОТО СУДСВОТО.

## 3.7 АНАЛИЗА НА ОПЦИИ И ВЕРОЈАТНОСТ НА НИВНА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА

### 1. Опција –“Да не се прави ништо,,

#### a. Pro

- i. Ваквата опција всушност не е опција. Невозможно е да не се преземаат чекори за адресирање на квалитетот, во ниту еден случај, и во ниту еден период, од едноставна причина што работењето на издигнувањето на квалитетот е континуиран и еволутивен процес кој практично нема крај.

#### b. Contra

- i. Опцијата да не се прави ништо е неприфатлива, и како таква аргументи контра тезата да не се прави ништо претставува *argumentum ad absurdum!*



## 2. Едновременно и подеднакво адресирање на сите полиња и кај сите чинители и/или подобласти.

### a. Pro

- i. Во идеална ситуација, оваа опција е најдобра бидејќи е нај-сеопфатна, и би ги опфатила не само судовите, јавното обвинителство, адвокатура, правобранителство итн... туку и државната администрација, нотари, извршители, медијатори, итн... Исчекорот во квалитетот кај сите, директно влијае врз воопшто квалитетот на судската правда.

### b. Contra

- i. Се разбира дека делувањето на сите полиња и кај сите чинители едновременно и подеднакво бара енормно големи ресурси, пред се материјални, човечки, но и организациони, и секогаш има расчекор помеѓу побарувањата за ресурси и можноста за нивно обезбедување.



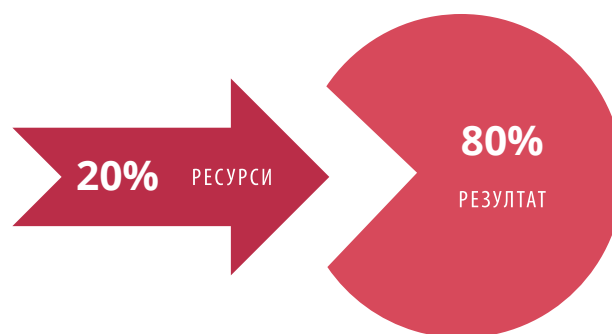
## 3. Приоритетизација

### a. Pro

- i. Согласно приоритетите и направени анализи, очекувано е да се приоритизира. Не само по однос на кое поле да се делува конкретно, туку на кој начин. На пример, ако се инвестира во судството директно, дали тоа ќе биде во материјални средства, ИТ или човечки ресурси и обуки?

### b. Contra

- i. Приоритизирањето исто така не е имуно од правење на грешки во проценки и чекори. Правењето на приоритети во судството мора да биде издржано, и да биде врз принципот со помалку ресурси-најмногу резултат!<sup>24</sup>



## 3.8 ИЗБИРАЊЕ МОДЕЛ ЗА КРЕИРАЊЕ НА ПОЛИТИКИ

Креирањето на политики во областа Квалитет не може да биде стихийно и со ad-hoc решенија, од едноставна причина што тој, како што укажавме погоре, ги обединува на некој начин останатите индикатори. Од истата причина, тој не може и да биде предмет на изолирано креирање на политики, поради истите причини односно симбиотскиот однос со останатите индикатори. Затоа тие мора да бидат правени комплементарно.

24 Pareto principle.

Еден од најчесто препорачаните модели односно опции е да се усвои ткн. *Квалитативен модел за градење на политики за Квалитет на правосудството и судовите*, како што предлага Европската Комисија за Ефикасност на Правдата (СЕРЕЈ), преку Листата за проверка за промоција на квалитетот на правдата и судовите.<sup>25</sup>

Ваквата листа на проверка е компрехензивна, целисходна и ги опфаќа сите засегнати во процесот на креирање политики во областа Квалитет, преку моделот на вкрстена проверка преку единствената Листа за проверка, каде што се воочуваат сегашните и проблеми, може да се антиципираат потенцијалните во иднина, и да се приоритизираат чекорите во креирањето на политиките и да се делува превентивно.

Овој квалитативен модел се состои од 5 компоненти. Четири се на страната на условно кажано „Понудата“, и една на страната условно кажано на „Побарувачката“, односно „корисниците“, на судовите.

- **СТРАНА НА „ПОНУДАТА“**

„Стратегија и политика“ е ставен во центарот на моделот. Тоа се однесува на сите активности што се преземаат на национално ниво, регионално или судско ниво во врска со развојот на мисии, среднорочни и долгорочни програми, општи насоки на идниот развој на судскиот систем како целина или поединечни судови и политиката на избори што се прават за да се зајакне, на пример, соработката со други чинители во правосудството (како јавните обвинителства и приватните правни професионалци). Вклучува, исто така, изготвување или измена на законодавство во врска со заштитата на независната позиција и надлежностите на судовите.

Бидејќи правилното функционирање на судството е силно зависно од квалитетот на судиите, обвинителите и вработените, човечките ресурси и статусот на судството претставуваат втора важна област на моделот за квалитет. Креаторите на политиките и претседателите на судовите мора да привлечат доволно внимание на развојот на политиките за човечки ресурси (регрутирање, обука и образование и кариера на судии, обвинители и вработени). Бидејќи судовите се организации каде што информациите играат врвна улога, неопходно е да се развијат политики кои промовираат споделување знаење меѓу судиите, обвинителите и персоналот.

Човечките ресурси се важна вредност за судскиот систем. Сепак, тоа не е единствениот фактор што го одредува квалитетот. За соодветно работење на судовите, потребни се доволно финансиски средства, како и соодветни алатки што им овозможуваат на судиите, обвинителите и персоналот да постапуваат по судски предмети и да донесуваат одлуки на експедитивен, ефикасен и ефективен начин. Од таа причина, во многу европски земји, се стимулира употребата на информатичка и комуникациска технологија во судовите (информациски системи за управување со судови, електронски датотеки, електронски податоци, размена, видео конференции, итн). Покрај тоа, треба да се обрне внимание на прашања што се поврзани со купување на стоки, безбедноста на судските згради и информации т.е. судски досиеја што се чуваат во бази на податоци или на одредени обезбедени места во зградите. Во моделот за квалитет, сите овие теми се сумирани во полето „средства за правда“.

Четвртата област на моделот за квалитет се однесува на работењето и работните процеси. Ова се сите активности кои се движат од подготовка на предмети до конечно одлучување од страна на судија и негово извршување. На квалитетот може да се влијае со преземање конкретни мерки на национално, регионално или локално (судско) ниво, на пример преку воведување објективна политика за распределба на предметите помеѓу судовите и/или судиите, подобрување на ефикасноста на судските расправи и ефективно управување со случаи или политики за подобрување на правната сигурност или вклучување на граѓаните во судскиот процес на одлучување.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Checklist for promoting the quality of justice and the courts adopted by the CEPEJ at its 11th plenary meeting (Strasbourg, 2-3 July 2008)

<sup>26</sup> Ibid



- СТРАНА НА “ПОБАРУВАЧКАТА”

Во сите општи модели за квалитет, како Европската фондација за управување со квалитет (EFQM), Балансирана Картичка за Резултати, Шест сигма, итн. се нагласува важноста на перспектива ориентирана кон клиентите. Се разбира, во одреден дел, постои разлика помеѓу јавните институции и приватните компании. Во обраќањето до јавниот сервис, СЕРЕЈ повеќе ќе ги земе предвид судските корисници отколку клиентите. Високо ниво на квалитет е поврзано со задоволни „корисници“ и перспектива на управување каде потребите и желбите на клиентите се доволно земени предвид, а тоа е фактот дека одреден дел од работата на судовите се однесува на „не-доброволни корисници“ (во полето на казненото право на пример), кои мора да се третираат притоа почитувајќи ги сите нивни законски права и индивидуални слободи.

Доволно ниво на пристап до правда е важно за одржување или подобрување на квалитетот на судскиот систем во целина. Може да се преземат мерки на национално (или регионално) ниво за да се воведат шема за правна помош, да им се понудат на странките алтернативни мерки за редовно решавање спорови, да им се обезбедат практични информации на граѓаните и корисниците на судовите за тоа како функционираат судовите или да посветат посебно внимание на ранливите лица итн. Сепак, доволно ниво на пристап до правдата не е доволно. Исто така, треба да има прифатлив степен на доверба на јавноста во судството, како и легитимитет. Ова е една од причините зошто довербата и легитимитетот на јавноста се вклучени во презентираниот модел. Во целина, високиот степен на квалитет на судството се рефлектира со високиот степен на доверба на јавноста во судството.<sup>27</sup>

Овој модел е сликовито прикажан на следниот начин:

КВАЛИТАТИВЕН МОДЕЛ ЗА ГРАДЕЊЕ НА ПОЛИТИКИ ЗА КВАЛИТЕТ НА ПРАВОСУДСТВОТО И СУДОВИТЕ



27 Ibid

### 3.9 SWOT АНАЛИЗА

Било кој модел да се одбере за креирање на политиките, секогаш треба да се имаат во предвид неговите предности и мани, што подразбира и креирање на посебни SWOT или PEST анализи за истиот.

Сепак, креирањето на политики од областа на Квалитет на судска правда има универзални константи независни од моделот. За конкретниов документ, го одбравме моделот SWOT 28 која ги прикажува главните параметри на следниот начин:

#### S.W.O.T. АНАЛИЗА ЗА КРЕИРАЊЕТО НА ПОЛИТИКИ ВО ОБЛАСТА КВАЛИТЕТ НА СУДСКА ПРАВДА

SWOT анализата (S-Strengths-Предности, W-Weakness-Недостатоци, T-Threats-Закани, O-Opportunities-Можности) Претстаува алатка за мапирање на состојбите, можностите и слабостите, како и антиципирање на ризиците на еден процес



#### 3.9.1 ИМПЛИКАЦИИ ОД КРЕИРАЊЕ НА МОДЕЛ ЗА ЈАВНИ ПОЛИТИКИ ОД ОБЛАСТА НА КВАЛИТЕТ ЗА СУДСКА ПРАВДА

##### • ЛЕГИСЛАТИВНИ ИМПЛИКАЦИИ

Интервенциите во зголемувањето на Квалитетот задираат во сите индикатори. Тоа значи дека веројатно би требало да се направат легислативни интервенции, не само во законите, туку и во подзаконските акти со цел да се доработат прашањата кои го тангираат него. Редовното следење на извршувањето на овие акти, особено од страна на Судскиот совет е неопходност. Правилните и комплетни проценки на влијанието на регулативите (ПВР) на прописите мора да биде не само про форма, туку да се навлегува сè повеќе во суштината, и како тие се одразуваат врз целокупниот квалитет. Конечно, треба периодично да се прават и проценки на имплементацијата на регулативата, за да се види дали определен легислативен акт, во праксата се применува онака како што е замислен, и кои се последиците, и позитивни и негативни од неговата имплементација.

28 PEST анализа е акроним од «P» (политика) - политика; «E» (економија) - економија; «S» (општеството) - општеството, социјалните односи; «T» (технологија) - технолошките аспекти, и има слична цел како SWOT анализата.

- **ФИНАНСИСКИ ИМПЛИКАЦИИ**

Финансиските ресурси се преобладавајќа компонента во анализата на импликации. Првенствено инвестиции во соодветна инфраструктура, пред сè опрема и тоа ИТ опрема, но и кадар кој е доволно обучен тоа да го користи и од тоа да извлекува резултати.

- **ОРГАНИЗАЦИСКИ ИМПЛИКАЦИИ**

Иако се дадени контурите на правосудниот систем и устројството на органите во негови рамки, не значи дека организациски, подеталните анализи нема да покажат дека се потребни определени организациски промени, а со тоа да има и организациски импликации врз процесот на креирање политики во областа Квалитет на судска правда.

Организациски, импликациите можат да бидат интерни, во рамките на самите институции и/или ентитети, но и екстерни или латерални, со воведување на нови, укинување на постојни, или реорганизација во рамките на постојниот систем.

Во секој случај, сите импликации мора да доведат до зголемен Квалитет на судската правда.

## **ПРЕПОРАКИ И НАСОКИ**

### ГЕНЕРАЛНИ ПРЕПОРАКИ

- » Правилно и целосно изработените проценки на влијанието на регулативите, како и што е уште поважно, Проценки на Имплементација на Регулациите, во периодични интервали мора да биде секогаш приоритет, со цел да се детектираат сите проблеми кои го тангираат квалитетот на правдата, за да може соодветно да се реагира на нив.
- » Кореспонденцијата помеѓу институциите на судската власт, особено по хиерархија, но и нивна комуникација со Судскиот совет мора да биде подобрена
- » Сегашниот систем на собирање на податоци и нивно известување мора да биде надграден со модерни алатки, врз основа на постојните податоци со кои веќе располага судството, но се сегментирани и не се систематизирани.
- » Да се унапреди постојниот систем на следење и собирање на податоците од судовите, а според потребата да се воведат соодветни модерни статистички алатки и со нивна анализа да се добијат композитни релевантни и употребливи податоци врз основа на постојните комбинирани со останати релевантни податоци особено од областа на финансиите.
- » Податоците добиени со воведувањето на интероперабилност и модерни статистички алатки ќе ги унапредат процесите на планирање во судската власт, следењето и оценувањето на работата на судовите, судиите и претседателите на судовите, унапредувањето и утврдувањето на одговорност од аспект на нивниот квалитет.

### ПРЕПОРАКИ ПО ПОДОБЛАСТИ

Конечно, врз основа на она што заедно перцепциите, домашните извори и документи и меѓународните извори и извештаи го имаат во предвид во овој момент, може да се изведат следните препораки за натамошно креирање на политики за квалитет и ефект на судската одлука.

#### **А) ПОД-ОБЛАСТ: ФУНКЦИОНИРАЊЕ НА СУДОТ**

Во зависност од приоритизирањето и одбирањето на моделот на креирање на политики, можат да се извлечат:

» **Краткорочни приоритети**

- Системот за е-достава да биде целосно во функција со обезбедување двонасочност во комуникацијата.
- Судскиот деловник, а особено Етичките кодекси да бидат зајакнати и легислативно и во нивната практична примена.
- Да се направи целосна и длабинска анализа на постојниот систем на менаџирање на перформансите на правосудството од аспект на квалитетот, и тоа на ниво на судската власт воопшто, судови но и Судскиот совет.

» **Среднорочни приоритети**

- Сегашниот систем на достава пропишан со процесните закони да е анализиран и ревидиран според компаративни искуства и врз основа на меѓународни стандарди.
- На краток рок со употреба на сегашните податоци и сегашниот начин на собирање и анализа на податоите, треба да се воведат и користат модерни статистички алатки за анализа и визуелизација на постојните податоци, преку обезбедување на целосна интероперабилност на системите во Судската власт, треба да се добијат подлабоки податоци со цел да се унапреди квалитетот.

» **Долгорочни приоритети**

- Да се стави во целосна функција систем со употреба на модерни статистички алатки, со цел да се добие интероперабилен, квалитетен систем на собирање на клучни и квалитетни постојни квантитативни податоци, со цел да се добиваат појасни перспективи и слики за состојбата во судството во однос на квалитетот, кој понатака ќе служи во процесот на планирање.

## Б) ПОД-ОБЛАСТ: КВАЛИТЕТ И ЕФЕКТ НА СУДСКА ОДЛУКА

Во овој дел, и повторно во зависност од приоритизирањето и одбирањето на моделот на креирање на политики, можат да се извлечат:

» **Краткорочни приоритети**

- Да се обезбедат практични обуки за значењето на ЕСЧП и ЕКЧП, а особено праксата на ЕСЧП, како и нивното користење.
- Да се изврши анализа на формата и содржината, како и правната аргументација во одлуките и пресудите на судовите.

» **Среднорочни приоритети**

- Да биде соодветно адресирана доставата, и тоа од сите аспекти, а врз основа на изработена анализа.
- Да се анализираат постојните, и според потребата да се воведат легислативни механизми со цел да се обезбеди воедначена примена на правото односно единство во примената на законите.

» **Долгорочни приоритети**

- Ефикасноста извршување на Пресудите и Одлуките како краен атрибут на Квалитетот на правдата, треба да биде предмет на анализа.

## В) ПОД-ОБЛАСТ: СУДСКИ НАДЛЕЖНОСТИ И ЗАШТИТНИ МЕРКИ

Конечно, во делот судски надлежности и заштитни мерки, повторно како и во предходните две подобласти, треба да се изврши приоритизирање и одбирање на моделот на креирање на политики, по што се извлекуваат:

» **Краткорочни приоритети**

- Обезбедување на квалитетни обуки од областа заштита и унапредување на човековите права.

» **Среднорочни приоритети**

- Да се воспостави функционален систем и според потребата нормативно да се интервенира по однос на работата на Одделите за судска пракса во судовите, и вертикалната комуникација.
- Подлабоко да бидат анализирани и соодветно адресирани состојбите и потребите на Уставниот суд, од сите аспекти.
- Управното судство да биде предмет на посебна Анализа, со цел да се адресираат предизвиците со мериторното одлучување.

» **Долгорочни приоритети**

- Воспоставениот систем за квалитативно прикажување на постојните податоци, со модерни алатки и со добиени композитни податоци да биде ставен во функција.

НЕЗАВИСИМОСТЬ  
И НЕПРИСТРАСНОСТЬ

IV

## 4.1 ВОВЕД

Подготовката на овој документ за креирање политики во областа на независноста и непристрасноста во судството, е продолжение на напорите на Центарот за правни истражувања и анализи, кој после двете последователни мерења на перформансите во судството и понатаму предлага насоки и препораки за подобрување на идентификуваните слабости во функционирањето на судскиот систем и ги евалуира преземените реформи.

Овие насоки и препораки се во функција на изнаоѓање на соодветен пристап за решавање на прашањата кои се најприоритетни, а кои ќе им помогнат на носителите на одлуки да ги засноваат своите активности врз конкретни, објективни, мерливи и веродостојни податоци, со цел донесување на информирани одлуки на поинклузивен начин.

Оваа година ЦПИА го спроведе и Второто мерење на перформансите и реформите во правосудството преку Матрицата со индикатори за судството<sup>29</sup>, со што се јави потребата од повторно разгледување на претходно изготвениот документ за јавни политики<sup>30</sup> кој беше резултат од првото мерење на реформите во судството, и евалуација на досегашните политики во делот на независноста и непристрасноста. Оттука, овој документ има за цел да го анализира ефектот од спроведените политики и како истите влијаат врз перцепциите на граѓаните, како и да даде дополнителни препораки за носителите на политиките засновани на мерење, анализа и мониторинг на реформите.

## 4.2 НЕЗАВИСНОСТА И НЕПРИСТРАСНОСТА НА СУДИИТЕ - СУШТИНСКИ ВРЕДНОСТИ НА ПРАВДАТА

Постоењето на независен и непристрасен суд претставува еден од главните столбови на концептот на правично судење. Во оваа смисла, правото на правично судење од член 6(1) на Европската конвенција за човекови права наложува предметот да биде разгледан од “независен и непристрасен суд”. Постои блиска врска меѓу гаранциите за “независен” и “непристрасен” суд. Од оваа причина, Европскиот суд за човекови права обично ги разгледува овие две барања заедно.

Независноста на судството како посебна власт и непристрасноста на судиите како поединци, носители на судската функција, е предуслов за постоење на владеење на правото и еднаквост на граѓаните пред законот, и обратното. Оттука, независноста на судството треба да биде гарантирана од државата преку највисокиот правен акт, Уставот и законите. Должност на сите органи и поединци е да ја почитуваат независноста на судството.<sup>31</sup>

Поаѓајќи од Општата декларација за човековите права од 1948 година, како и целите на Советот на Европа за заштита и развој на човековите права и основните слободи, принципот на независност и непристрасност во правораздавањето може да се остварува само во услови на почитување на правилата и процедурите предвидени во пишаните документи.

Институционалната независност на судството опфаќа три столба: законска, функционална и финансиска независност. Во овој контекст, а според Препораките од Киев, три аспекти се од особена важност за судската независност:

1. **ФУНКЦИИТЕ НА СУДСКИТЕ СОВЕТИ И УЛОГАТА НА ПРЕТСЕДАТЕЛИТЕ НА СУДОВИТЕ;**
2. **КРИТЕРИУМИ И ПРОЦЕДУРИ ЗА ИЗБОР НА СУДИИТЕ; И**
3. **ОДГОВОРНОСТ И НЕЗАВИСНОСТ НА СУДИИТЕ ПРИ ПРАВОРАЗДАВАЊЕТО.**

Целите и функциите на независноста треба да бидат адресирани на судиите како индивидуални носители на судска функција. Независноста претставува гаранција за непристрасноста, односно само судство коешто ужива независност од другите власти и е ослободено од внатрешни и надворешни влијанија и притисоци може да им овозможи на судиите непристрасно, професионално и одговорно правораздавање.

29 Види повеќе: <https://www.cpia.mk/media/files/-n%D0%90cion%D0%90len-izvesht%D0%90j-od-m%D0%90tric%D0%90t%D0%90-n%D0%90-indik%D0%90tori-z%D0%90-merenje-n%D0%90-perform%D0%90nsite-i-reformite-vo-pr%D0%90vosudstvoto.PDF>

30 Види повеќе: <https://www.cpia.mk/media/files/neophodnost-od-nezavisnost-i-nepistrasnost.pdf>, јули 2019

31 UN Basic Principles

Судијата со сопствениот интегритет во вршењето на функцијата и со манифестираната непристрасност во постапувањето и одлучувањето во значителна мера придонесува за поголем степен на независност на судството, а со тоа и за поголема доверба на јавноста во судството.

Довербата која во едно демократско општество судовите треба да ја имаат во јавноста се сублимира во изреката дека „правдата мора не само да биде задоволена, туку и да изгледа дека е задоволена“.<sup>32</sup> Секој граѓанин треба да гледа на независноста на судиите како на гаранција на вистината, слободата, почитувањето на човековите права и непристрасната правда ослободена од надворешни влијанија.<sup>33</sup> Степенот на независност и непристрасност е во директна врска со степенот на доверба што граѓаните ќе ја имаат во судството и остварувањето на правдата. Поведението на судиите во нивната професионална активност пред очите на јавноста е сфатено како суштествено за кредибилитетот на судовите.<sup>34</sup>

Домашната правна рамка содржи прописи во кои се прокламираат независност на судството и непристрасност на судијата. Владеењето на правото е содржано како темелна вредност во Уставот на РСМ (чл. 8 ал. 3).<sup>35</sup> Еден од повеќето постулати кои овозможуваат остварување на принципот на владеење на правото е постулатот за постоење на независно судство. Во овој контекст согласно Уставот на РСМ, во услови на поделба на власта судската власт ја вршат судовите, коишто се самостојни и независни и судат врз основа на Уставот и законите и меѓународните договори ратификувани во согласност со Уставот. Во членот 99 од Уставот се предвидени неограниченото траење на мандатот на судиите, како и основите за престанок на судиската функција и разрешување на судиите. Во членот 100 од Уставот е загарантиран имунитетот на судиите. Сите овие одредби се детално обработени во Законот за судови и Законот за Судски совет на РСМ.

Во РСМ нормативно постојат правни претпоставки и услови за целосно функционирање на судството како независно и непристрасно. Конкретните судски одлуки се засноваат и повикуваат на примена на конкретни одредби од постоечките закони и се донесуваат врз основа на слободното судиско убедување, преку кое на судиите им е овозможено да донесат законити и правични одлуки засновани врз факти и докази, а со што го манифестираат својот интегритет.

Сепак, и покрај оваа уставно-правна поставеност на судството како независна власт, тоа веќе подолг период ужива најниска доверба помеѓу граѓаните<sup>36</sup> и се смета за најслаба власт која е под влијание на останатите власти, пред сè на извршната. Граѓаните на РСМ го посочуваат судството за главен виновник за постоење селективна правда, неказнивост, корупција и организиран криминал во општеството<sup>37</sup>, што се одразува врз довербата во институциите, нискиот стандард, квалитетот на животот, линиот напредок и општиот просперитет на општеството.

Судиите веќе подолг временски период се континуирано и директно предизвикани од јавноста недвосмислено и проактивно да ја докажат колективната и индивидуалната независност, во што е можно пократок временски период. Се чини дека трпението на јавноста е во костец со спорите и тромасти реформи во правосудството кои се едвај забележливи за обичниот граѓанин.

***НО ДАЛИ Е НАВИСТИНА НЕШТО ПРОМЕНЕТО НА ПОЛЕТО НА НЕЗАВИСНОСТА ВО СУДСТВОТО? ОД КОЈА ПРИРОДА СЕ ПРОМЕНЕТЕ, И ДАЛИ ПОЛИТИКИТЕ И МЕРКИТЕ ПРЕДЛОЖЕНИ И СПРОВЕДЕНИ ОД ВЛАСТИТЕ СЕ ВО ВИСТИНСКАТА НАСОКА? КОГА МОЖЕ ДА СЕ ОЧЕКУВА НИВНИОТ ЕФЕКТ И ВЛИЈАНИЕ КАЈ ЈАВНОСТА? КОИ СЕ ФАКТОРИТЕ КОИ ВЛИЈААТ ВРЗ НЕЗАВИСНОСТА НА СУДСТВОТО И КАКО ТИЕ МОЖАТ ДА ЈА ПРОМЕНАТ ПЕРЦЕПЦИЈАТА ЗА СУДСТВОТО КАЈ ГРАЃАНИТЕ?***

Имајќи го предвид правниот аспект, може да се утврди дека во РСМ објективно има правни претпоставки и услови за целосно функционирање на македонското судство како независно и непристрасно. Се разбира, не смее да се игнорира воспоставеното преку прописите од позитивното право, мешање на државната власт во работата на судската власт или врз работата на јавното обвинителство, на пример, преку уставната надлежност за донесување на законите кои се однесуваат на надлежноста и остварувањето на функциите на судовите или јавниот обвинител, но тоа не е директна причина за да сметаме дека овие институции заради тоа се зависни и пристрасни.

32 De Cubber v. Belgium

33 Мислење бр. 10 (2007) на КСЕС

34 Мислење бр. 3 (2002) на КСЕС

35 Устав на Република Северна Македонија, Службен весник на Р. Македонија бр.52/1991, изменет со Амандмани I-XXXVI

36 [https://www.iri.org/sites/default/files/wysiwyg/iri\\_n\\_macedonia\\_march-april\\_2021\\_poll\\_june\\_2021.pdf](https://www.iri.org/sites/default/files/wysiwyg/iri_n_macedonia_march-april_2021_poll_june_2021.pdf)

37 Перцепцијата на граѓаните за анти-корупциските политики, спроведено од Националниот демократски институт – Северна Македонија, август 2021 година



Бројните зафати и декларативни определби на власта (Парламентот и Владата) насочени преку стратегиски документи и законодавни промени да разреши дел од напластените проблеми и да излезе во пресрет на новите потреби за модерното и независно судство во 21 век, не дадоа видливи и брзи резултати. Останува повеќе од јасно дека за да се обезбеди посакуваната позитивна перцепција за судството, како независна трета власт, истото мора да го вложи својот сопствен капацитет за трансформација и за градење отпорност на недозволени влијанија како однадвор, од страна на другите власти, така и одвнатре, во самото судство, кои ја доведуваат во прашање независноста при спроведувањето на правдата.

### 4.3 ФАКТОРИ НА НЕЗАВИСНОСТ И НЕПРИСТРАСНОСТ ВО СУДСТВОТО

Независноста и непристрасноста на судиите во одлучувањето и во извршувањето на нивната функција се мери преку нивната отпорност кон можни влијанија и притисоци, како одвнатре така и однадвор од страна на другите власти. Обезбедувањето и гарантирањето на независноста на судството се следи преку регулирањето и ефективното спроведување на:

- » постапките за регрутирање и избор;
- » постапките за разрешување;
- » одговорноста и дисциплинските постапки;
- » оценувањето и унапредувањето;
- » распоредувањето, преместувањето и временото упатување на судија;
- » распределбата на предметите;
- » независноста во финансирањето (судскиот буџет);
- » непристрасноста односно изземањето од случаи кога постои можност за конфликт на интерес и субјективност при одлучувањето.

Овие индикатори преку кои се следи и манифестира независноста на судството и се согледува присуството на влијанија и пристрасност кај судиите при одлучувањето, беа предмет на истражување и анализа и при Вториот национален извештај од спроведувањето на Матрицата на индикатори за мерење на перформансите и реформите во правосудството.<sup>38</sup>

### 4.4. ПЕРЦЕПЦИИ КАЈ ЗАСЕГНАТИТЕ СТРАНИ ЗА НЕЗАВИСНОСТА И НЕПРИСТРАСНОСТА НА СУДСТВОТО

Податоците од Вториот национален извештај укажуваат дека перцепциите одвнатре и однадвор се во голема мера ускладени и истите укажуваат на голема недоверба во судскиот систем кога станува збор за неговата независност од влијанија однадвор. Како и при првото мерење во 2018 година, Независноста и непристрасноста на судството и понатаму остануваат најниско оценета област со средна оценка 2.2 од вкупно 5.0.

Некои од поглавните наоди од истражувањето на перцепциите кај директно вклучени и засегнати страни<sup>39</sup> во судството, укажуваат дека: **Изборот и разрешувањето**, според најголем дел од судиите и испитаниците од сите категории опфатени со мерењето, се предмет на притисоци и влијанија однадвор, помеѓу останатото и како резултат на недоволната транспарентност. Во судството, според најголем број испитаници, и натаму постојат појави или околности за **притисок и влијание од други институции**.

Постои поделеност во мислењата за тоа дали предвидените основи за **одговорност на членовите на Судскиот совет** гарантираат дополнителна заштита на независноста на судството. Законската обврска за **судскиот буџет** и понатаму не се почитува и е далеку од европскиот просек. Испитаниците сметаат

38 <https://www.cpia.mk/media/files/-n%D0%90cion%D0%90len-izvesht%D0%90j-od-m%D0%90tric%D0%90t%D0%90-n%D0%90-indik%D0%90tori-z%D0%90-merenje-n%D0%90-perform%D0%90nsite-i-reformite-vo-pr%D0%90vosudstvoto.PDF>

39 Категорија 1: Судии, судска служба А, Б, Г и судска служба В; Категорија 2: Јавни обвинители, адвокати и државни правобранители; Категорија 3: Нотари, извршители и медијатори; Категорија 4: Странки во спорови и новинари

дека е императив да се почитува законски определениот годишен буџет за судството, и дека судиите треба да се изборат за поголема финансиска самостојност. Наодите од истражувањето на перцепциите посочуваат дека е потребна редовна и проактивна афирмација на и едукација за новиот **Кодекс за судиска етика** од страна на Советот за етика, и од останатите највисоки институции во правосудството. Подолу е инфографик кој ги сублимира главните наоди за областа независност и непристрасност од второто мерење со Матрицата на индикатори:

## РЕЗУЛТАТИ ОД ВТОРОТО НАЦИОНАЛНО МЕРЕЊЕ НА ПЕРФОРМАНСИТЕ ВО ПРАВОСУДСТВОТО

### НЕЗАВИСНОСТ И НЕПРИСТРАСНОСТ



ИСПИТАНИЦИТЕ ОД СИТЕ ЦЕЛНИ ГРУПИ ЈА ОЦЕНИЈА ОБЛАСТА **НЕЗАВИСНОСТ И НЕПРИСТРАСНОСТ** СО СРЕДНА ОЦЕНКА 2,28 ОД 5.



#### ПРОЦЕС НА ИЗБОР И РАЗРЕШУВАЊЕ

Повеќе од половина од судиите како и останатите целни групи сметаат дека постојат притисоци и влијанија однадвор во изборот и разрешувањето на судиите.

50%



#### ДИСЦИПЛИНСКИ ПРОЦЕС

32% од судиите испитаници сметаат дека дисциплинските постапки не се спроведуваат на објективен и транспарентен начин.

32%



Со новата легислатива, за прв пат се предвидени одредби за индивидуална одговорност на членовите на Советот во вршењето на функцијата.



#### ОЦЕНА И УНАПРЕДУВАЊЕ

50% од судиите одговорија дека не се согласуваат со начинот на оценување и унапредување на судиите.



50%



Системот за оценување е ревидиран со нагласување на квалитативни критериуми за оценка.

#### НАДВОРЕШНИ И ВНАТРЕШНИ ВЛИЈАНИЈА ВО СУДСТВОТО

¼ од судиите и над 70% од испитаниците адвокати, странки во спорови и медиуми сметаат дека во судството постојат појави и околности на притисок од други институции.



Европската комисија утврдува потреба од посилни гаранции за независноста на судството во пракса.

#### ФИНАНСИСКИ РЕСУРСИ И СУДСКИ НАДОМЕСТ

Повеќе од 60% судии не се согласуваат дека судските буџети се доволни за покривање на реалните трошоци за спроведување на правдата



60%

Висок процент од 82% од судиите, и 60% од јавните обвинители не се согласуваат дека платите на судиите се во согласност со задачите и одговорностите на работното место. Испитаниците од сите категории во најголем дел сметаат дека платите на судските службеници не се соодветни на извршувањето на работните задачи и обврски.



82%



Доминатно учество во судскиот буџет имаат платите и надоместоците (81%), додека буџетот за стоки и услуги е недоволен за подмирување на сите потреби на судовите (16%).

Повеќе од 2/3 од новинарите, адвокатите, медијаторите и странките во спорови сметаат дека постојат внатрешни притисоци и влијанија во судството, додека мнозинството испитаници судии не се согласуваат со тоа.



#### СУДСКА НЕПРИСТРАСНОСТ

Голем дел од испитаниците судии (70%) се согласуваат со тоа дека нивните лични убедувања и субјективни ставови не се рефлектираат во нивната работа. Наспроти нивниот став, 68% од адвокатите и висок процент од испитаниците новинари, странките во спорови, и извршителите не се согласуваат со ова.



70%

Формирано е советодавно тело за судска етика во надлежност на Врховниот суд и Здружението на судии.



Funded by UK Government



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

## 4.5 АНАЛИЗА: ПЕРЦЕПЦИИ НАСПРОТИ ПОЛИТИКИ

Со цел да се утврдат корелации помеѓу планираните и аплицираните политики, и перцепциите во делот на судската независност, во продолжение ќе ги анализираме подетално индикаторите преку кои се согледува степенот на суштинската независност на судството.

Областа Независност и непристрасност од Матрицата се состои од еден (1) **заеднички индикатор** и седумнаесет (17) **индивидуални индикатори** распределени во шест (6) **подобласти**: (1) *Процес на избор и разрешување* (2) *Дисциплински процес* (3) *Подобласт: Оцена и унапредување* (4) *Подобласт: Надворешни и внатрешни влијанија во судството* (5) *Подобласт: Финансиски ресурси и судски надомест*, и (6) *Подобласт: Судска непристрасност*.

Испитаниците од сите целни групи дадоа оцена од 1 до 5 (каде 1 е најниска оцена, а 5 највисока) за еден заеднички индикатор со цел да се добие една збирна оценка за оваа конкретна област: **„Судиите во вршењето на својата функција се независни од какви било внатрешни и надворешни влијанија.“**

Испитаниците од сите категории опфатени со истражувањето во најголем дел (35,2 %) ја оцениле независноста на судиите од какви било недозволен влијанија во нивната работа со оценката „недоволно“<sup>(1)</sup>. Најизразени се негативните оценки дадени од страна на испитаниците новинари, адвокати, странки во спорови, академската заедница и АСЈО. Кај овие категории се забележува тренд на намалување на оценката за независноста на судиите во споредба со истражувањето во 2018 година за истото прашање.

Мал пораст на процентот на подобрување при мерењето во 2021 во споредба со оцената во 2018 година има кај судиите, судската служба, јавните обвинители и другите правни професии (медијатори и извршители), кои се изјасниле дека судиите во вршењето на својата функција се независни од какви било внатрешни и надворешни влијанија. Сепак, со исклучок на судиите, и кај овие категории испитаници просечната оценка дадена за независноста на судиите во 2021 година е под просечната, и е оценета со „доволно“. Средната оценка кај судиите испитаници изнесува 3.1, која е за 0.2% поголема во однос на 2018 година, и е над просечната (2.28) за оваа област од перформансите на судството.

Интервјуираните претставници од граѓанските организации кои работат во областа на владеење на правото и човековите права, го оценија ова прашање со средна оценка 2.1, додека најголем дел од испитаниците претставниците на академската заедница, одговориле со негативна оценка (1), односно, дека судиите не се доволно независни во вршењето на својата функција.

Останатите испитаници од оваа категорија ги оцениле судиите со „доволно“, или „добро“ во однос на независноста во вршењето на функцијата. Во однос на 2018 година постои тренд на опаѓање кај испитаниците од академската заедница за тоа дека судиите се независни во вршењето на нивната функција.

Мерењето на перцепциите беше спроведено во периодот кога штотуку беа направени последните позначајни измени и дополнувања на законската рамка која директно ги регулира прашањата за независноста во судството, унапредувајќи ги понатаму стандардите и принципите согласно меѓународните норми, и извештаите на релевантните меѓународни институции. Така, беше изменет Законот за судовите,<sup>40</sup> а донесен беше нов Закон за Судскиот совет,<sup>41</sup> нов Закон за управување со движењето на предметите во судовите<sup>42</sup> и други законски и подзаконски акти. Донесувањето на нов Етички кодекс предвиден со измените на Законот за судовите, станува обврска на Врховниот суд на РСМ и освен судиите за прв пат ги вклучува и судиите-поротници.

40 Закон на судовите, Службен весник на Р. Македонија бр. 95/2019

41 Закон за Судскиот совет, Службен весник на РСМ бр. 102/2019

42 Службен Весник на Република Северна Македонија бр.42/20

Сите овие измени на законската рамка имаат директно влијание во постапките за избор, разрешување, оценување, одговорност, интегритет, распределба на предметите итн. Оттука, веројатно е дека, самата промена на правната рамка не може да го постигне очекуваниот ефект на краток рок, особено не во систем кој не е склон кон промени и тежнее кон сигурност и стабилност. Ефектите од последните законски и подзаконски зафати ќе можат да се согледаат при понатамошните мерења, кога утврдените решенија ќе бидат спроведени во пракса и ќе станат дел од редовното функционирање на судовите.

## ИЗБОР И РАЗРЕШУВАЊЕ

Изборот и разрешувањето на судиите, според најголем дел од испитаниците од сите категории, се предмет на притисоци и влијанија однадвор, и се резултат на недоволна транспарентност. Наспороти ова доминантно/преовладувачко мислење, испитаниците-членови на Судскиот совет сметаат дека изборот и разрешувањето на судиите се одвива според објективни и транспарентни критериуми, согласно законот.

Медиумите и адвокатите се особено критични, како и стручната јавност која смета дека со зголемување на транспарентноста ќе се зголеми и довербата и квалитетот на изборот на судиите. Испитаниците се помалку критични кон процесот на разрешување во споредба со изборот на судии. Поголем дел од испитаниците новинари, и значаен дел од судиите сметаат дека одлуките за избор и разрешување на судиите не се добро образложени.

Според новиот Закон за Судскиот совет од 2019 год., Советот избира судија на основен суд од листата на кандидати, што се јавиле на огласот, доставена од Академијата за судии и јавни обвинители, земајќи ги предвид годината на завршување на обуката и постигнатиот успех, како и резултатите од спроведеното интервју од страна на Советот. Согласно новиот Правилник за начинот на рангирање на кандидатите за судии од Академијата за судии и јавни обвинители избрани се 12 кандидати за судии од Академијата во основните судови.

Функционалната анализа на Основните судови во РСМ за независноста и непристрасноста на судиите<sup>43</sup> покажа дека уставните и законските гаранции се доволна заштита на судиите во вршењето на судската функција, но проблематичен е нередовниот избор на судии и по упразнување на судиските места. Според анализата, во сите основни судови недостасуваат избрани судии кои се предвидени согласно одлука на Судскиот совет на РСМ и мислење на Врховниот суд на РСМ. Од анализата произлезе дека природниот одлив на судии по основ на пензија е непропорционално повисок во споредба со избраните судии во основните судови што упатува на заклучокот дека нема механизам за баланс во старосната застапеност на судиите со повеќегодишен стаж и новоизбраните судии. Анализата истакнува дека постојат ризици врз независноста на судската власт поради условеноста од извршната власт во делот на планирање на судскиот буџет и потребните вработувања, што како практика претставува ризик по уставното начело на поделба на власта.

Одлуката за разрешување на судија ја донесува Судскиот совет доколку утврди дека повредата е сторена со намера или очигледно небрежност по вина на судијата без оправдани причини и доколку повредата предизвикала тешки последици. Судија може да биде разрешен поради две причини:

- » потешка дисциплинска повреда што го прави недостоен за вршење на судиската функција пропишана со закон, и
- » поради нестручно и несовесно вршење на судиската функција под услови утврдени со закон.

Со цел зголемување на транспарентноста на постапките за утврдување на одговорност на судиите, со новите законски измени Судскиот совет е должен да даде детално образложение за причините поради кои судијата се разрешува. Во насока на утврдување на причините кои влијаат на квалитетот и ажурноста во постапувањето на судиите се воведуваат основи за нестручно и несовесно вршење на судиската функција.

43 Функционалната анализа на Основните судови во РСМ ја спроведе Центарот за правни истражувања и анализи во јуни 2021 год. со поддршка на Британската Амбасада Скопје.



## СУДСКИ СОВЕТ

Европските и меѓународните документи потенцираат дека кандидатите за судии треба да бидат избрани според објективни критериуми засновани на заслуги, а изборот да го изврши независно тело. Ако некое лице или тело надвор од судството, има овластување да назначува судии, тој е должен да постапи по предлогот на независното тело и само формално да го изврши назначувањето. Сепак, истражувањето покажа дека испитаниците новинари сметаат дека, Судскиот совет недоволно ги образложува и не ги донесува одлуките на транспарентен начин, со што се согласиле и голем дел од судиите. Ова искажано незадоволство кај новинарите и судиите за работата на Советот се чини дека не е во директна врска со фактот што постојат реални и значителни пречки со кои ова тело се соочува при избор на нови судии. Иако овие два аспекти од постапките за избор на судии не се поврзани директно, сепак може да се каже дека немоќта на Судскиот совет има потполна контрола над динамиката на избор на судии во основните судови, која доведува и до намалување на квалитетот на работата за која е надлежен, вклучително и отчетот пред јавноста.

Со новиот Закон за Судскиот совет се дефинираше поимот „истакнат правник“ во однос на членовите на Советот кои се бираат од страна на Собранието на РСМ. Дефинирањето на терминот „истакнат правник“ се врши преку проширување на листата на лица кои може да бидат избрани за членови на Советот од страна на Собранието и тоа со поранешни судии на Уставен суд и меѓународни судии. Со новиот Закон за Судскиот совет од 2019 година, понатаму, се унапредија критериумите за член на Советот од страна на судиите, со зголемување на потребниот судиски стаж за да може еден судија да конкурира да биде избран за член на Советот.

Постои поделеност во мислењата кај сите категории испитаници за тоа дали предвидените основи за одговорност на членовите на Судскиот совет гарантираат дополнителна заштита на независноста на судството. Адвокатите, новинарите и медијаторите во најголем дел не се согласуваат.

## ОЦЕНУВАЊЕ И УНАПРЕДУВАЊЕ

Истражувањето преку Матрицата на индикатори за судството покажа дека половина од испитаниците судии не се согласуваат со тоа дека судиите се унапредуваат преку систем заснован на објективни критериуми. Со измените и дополнувањата на Законот за судовите се интервенираше во критериумите за унапредување на судиите. Така, како посебен услов е предвидено судија од апелационен суд со работно искуство од најмалку шест години непрекинат стаж да може да биде избран како судија на Вишиот управен суд. За судија на Врховен суд на Република Северна Македонија може да биде избрано лице кое има работно искуство од најмалку шест години стаж како судија во апелационен суд. Како новина е воведено и дека може да се избере судија во било кој суд од сите степени доколку еден мандат вршел функција во меѓународен суд. Усвоен е и Правилник за начинот на рангирање на кандидатите за избор на судија во повисок суд во февруари 2020 година.

Вонредното оценување го спроведува Судскиот совет и истото се врши во случај кога судијата конкурира за избор на судија во повисок суд или претседател на суд. Начинот на избор е детално уреден со Правилник за начинот на рангирање на кандидатите за избор на судија во повисок суд донесен од Судскиот совет во текот на 2020 година. Правилникот предвидува формирање на Комисија од тројца членови на Судскиот совет која составува ранг листа на кандидати врз основа на направени проверки од технички карактер во однос на комплетноста на документите на кандидатите по огласот, функционалноста на емаил адресата на кандидатот, прибавува мислења за угледот на кандидатот за судија од судот и од други извори. Правилникот ги уредува критериумите за рангирање на кандидатите.

Во однос на оценувањето, со последните законски измени се изврши значаен исчекор во подобрување на начинот на оценување на судиите, со цел да се обезбеди поголема објективност, кредибилитет и мерливост во однос на индивидуалниот перформанс на судиите, како можност и за зголемена мотивација во работата. Иако мнозинството испитаници, судии критериумите за оцена на работата на судиите не влијаат на нивната обврска да судат според постоечките прописи, се чинеше дека измените во делот на оценувањето се повеќе од потребни.

Со новиот Закон за Судскиот совет, се измени концептот на оценување на судии и се предвиде редовното оценување на судии да се врши еднаш на четири години, додека вонредното оценување само во случај на избор во друг суд, во повисок суд, за претседател на суд или за член на Советот. Соодносот на квалитативните во однос на квантитативните критериуми при формирање на конечната оценка е 60% спрема 40% во корист на квалитетот во работата.

Судскиот совет во декември 2020 година ги усвои Методологија за оценување на работата на судија врз основа на исполнетост на квалитативните критериуми за судиското работење и Образец за оценување и бодување на исполнетост на квалитативните критериуми за работата на судијата, како Методологијата за квалитативно оценување на претседателите на судовите и Образецот за квалитативно оценување на претседатели на судовите.

Судскиот совет донесе интересен план за следење на работата на судовите, судиите и претседателите на судовите и Упатство за начинот на пресметување на ефективните часови за работењето на судиите.

Нова Методологија за утврдување исполнетост на квалитативните критериуми за оценување на судиите беше усвоена од Судскиот совет во декември 2020 година. Значајна новина е дека увидот во исполнетоста на квалитативните критериуми за оценување на судијата ќе го вршат комисији од судии на непосредно повисокиот суд кои ќе го оценуваат квалитетот на работење на судиите преку увид во пет предмети по случаен избор од страна на АКМИС и пет предмети определени од судијата од страна на Комисији на судии од повисокиот суд кои треба да ги избере Судскиот совет за секое редовно оценување на судиите.

За исполнетоста на другите два квалитативни критериуми Судскиот совет ќе ги оценува судиите врз основа на податоците од АКМИС.

Со новите законски измени се воведоа и *квантитативни критериуми* за оценување на работата на судиите и се однесуваат на обемот на работа на судот кој е претставен преку бројот и видот на решени предмети во однос на ориентациониот број на предмети што треба судијата да ги реши месечно. Квантитетот на работата ќе се оценува и преку бројот на преиначени одлуки во однос на вкупниот број решени нормирани одлуки.

Во согласност со законските измени, Судскиот совет во текот на 2019 година презема активности за донесување на Методологијата со индикатори за сложеност на предметите, што е значаен елемент од увидот во квантитативните критериуми за оценување на судиите која треба да даде основа за оценување на квантитетот, но и квалитетот во обемот на работа на судиите.

## ДИСПИПЛИНСКИ ПОСТАПКИ

Судиите се поделени по однос на прашањето за објективноста и транспарентноста во водењето на дисциплинските постапки, но најголем дел сметаат дека дисциплинските постапки кои се водат за нив не се спроведуваат на објективен и транспарентен начин.

Дисциплинска мерка се изрекува во случај на полесен облик на повреда на основите за разрешување на судиската функција. При утврдувањето на дисциплинската одговорност, определувањето и изрекувањето на дисциплинските мерки задолжително се земаат предвид тежината на повредата, степенот на одговорност, околностите под кои е сторена повредата и однесувањето на судијата, последиците од сторената повреда, како и претходно изречените дисциплински мерки. Во Законот за судовите (член 77) се наведени основите за кои Судскиот совет поведува постапка за утврдување на одговорност на судија.

## ВЛИЈАНИЈА ВО СУДСТВОТО

Според наодите од истражувањето, сите категории испитаници со исклучок на судиите во најголем дел сметаат дека во судството постојат појави или околности за притисок и влијание од други институции. Испитаниците (со исклучок на судиите) сметаат дека во судството постојат приватни интереси и влијанија при донесувањето на одлуките од страна на судиите.

Новинарите, адвокатите, меѓојаторите и странките во спорови во најголем дел сметаат дека покрај надворешни, постојат и внатрешни притисоци и влијание во судството, додека мнозинството судии сметаат дека такви внатрешни влијанија и притисоци не постојат.

Со новиот Закон за Судскиот совет од 2019 година, Министерот за правда и претседателот на Врховниот суд, учествуваат во работата на Судскиот совет без право на глас.

Со Законот за изменување и дополнување на Законот за судовите од мај 2018 година, се предвиде обврска на Министерството за правда да врши редовен годишен надзор над примената на одредбите од Судскиот деловник. Надзорот го врши Комисија составена од двајца дипломирани правници со најмалку 10 години стаж на правни работи по полагање на правосудниот испит и двајца информатичари обучени за функционалноста на начинот на работа на АКМИС. По потреба министерот за правда во работата на Комисијата може да вклучи и надворешни експерти.

За 2020 година, од првично планираниот надзор на 19 судови, предвидени во Планот за надзор поради актуелната состојба со КОВИД – 19 и мерките на Владата се донесе Одлука за спроведување на надзор над работата на АКМИС во 9 судови.

Согласно одредбите од Судскиот деловник, Судскиот совет и повисоките судови вршат надзор врз работењето на судовите.

Со новиот Закон за управување со движење на предметите во судовите кој започна да се применува на 24.05.2020 година, се обезбедуваат услови за зајакнување на механизмите за автоматска распределба на предметите во судовите и прецизирање на надлежностите на телата и органите кои се задолжени за неговата примена и контрола над функционирањето на Автоматскиот систем за управување со судските предмети.

Европската комисија во извештајот за напредокот истакнува дека целосното спроведување на начелата на независност и транспарентност треба да продолжи, особено за да се запрат сите критики за судскиот систем што подлегнува на извршната власт, а именувањата на судиите целосно да бидат засновани на заслуги и компетенции. За ЕК е особено важно да се обезбеди дека судството е заштитено од кој било ризик или перцепција на политичко мешање. Во извештајот се потенцира дека Судскиот совет има активна улога со засилување на своите напори за заштита на независноста на судиите и зајакнување на отпорноста на секторот против потенцијален надворешен или внатрешен притисок. Според ЕК, Советот покажал зголемен проактивен став во извршувањето на својот мандат како чувар на независноста и на непристрасноста на судиите.

## НЕПРИСТРАСНОСТ И ИНТЕГРИТЕТ

Голем дел од испитаниците судии се согласуваат со тоа дека нивните лични убедувања и субјективни ставови не се рефлектираат во нивната работа, најголем дел од адвокатите не се согласуваат со тоа. Кај сите категории испитаници во најголем дел постои мислење дека судиите се изземаат од случаите каде постојат околности за конфликт на интерес и пристрасност.

Покрај законската уреденост на изземањето (Закон за парничната постапка, Закон за кривичната постапка), се донесе и нов Етички кодекс за судии и судии поротници, кој сега согласно новите законски измени го донесува Врховниот суд на предлог на Здружението на судии, со цел зајакнување на интегритетот во професијата.

Кодексот се заснова на Бенгалорските принципи за етичко однесување на судиите во кои се истакнува обезбедување на еднаквоста и непристрасноста во донесувањето на одлуките и постапките пред судовите,



стручност и совесност на судијата за соодветно извршување на судиската функција. Кодексот има за цел да воведенови и позитивни практики помеѓу судиите со цел да спречи ситуации во кои се појавени надворешни притисоци или закани кон судиите и да го зголеми квалитетот во вршењето на судиската функција и притоа претпоставува дека судиите се одговорни за своето однесување. Со Кодексот е воспоставено и Советодавно тело за етика<sup>44</sup> при Здружението на судиите на РСМ кое е надлежно да дава мислења за определени прекршувања на принципите на Кодексот кои може да се подведат под судир на интереси или корупција и кои имаат превентивно и советодавно значење. Ова тело дава насоки и совети за судиите како да ги решаваат тековните етички дилеми и прашања во однос на извршувањето на нивната функција. Сепак, досега констатирано е само едно барање за мислење од ова тело, а Советот сè уште не покажал голема проактивност за афирмирање и промоција на Кодексот. Покрај Кодексот, изготвен е и Прирачник за користење на Кодексот со конкретни примери и случаи кои можат да послужат за доследно следење на принципите утврдени во Кодексот кога судиите и поротниците се исправени пред етички дилеми.

## ФИНАНСИРАЊЕ НА СУДСТВОТО

Истражувањето покажа дека најголем дел од сите категории испитаници сметаат дека годишниот судски буџет не е доволен за покривање на реалните трошоци за спроведување на правдата.

Најголем дел од испитаниците судии и јавни обвинители сметаат дека платата на судиите не е во согласност со задачите и одговорностите на работното место, а испитаниците од сите категории во најголем дел сметаат дека платите на судските службеници не се соодветни на извршувањето на работните задачи и обврски.

ЦПИА ги анализираше судските буџети за период од 5 години со што беа опфатени тековните трошоци во судот, платите на судиите и износите на капиталните инвестиции во судовите. Според податоците, најголем дел од судскиот буџет е наменет за плати и надоместоци и тоа околу 80%, а најмал дел инфраструктурни објекти. Согласно член 4 од Законот за судски буџет е предвидено дека делот на средствата „Судска власт“ во Буџетот на Република Северна Македонија, потребни за функционирање на единките корисници се утврдува во износ од најмалку 0,8% од бруто домашниот производ, меѓутоа овој процент од 2010 година не се применува согласно законот, а за 2020 година изнесуваше 0,29% од БДП. Во 2020 година, годишниот буџет на судството во Северна Македонија изнесувал 3.219.430.000 денари додека во 2021 година изнесува 3.237.705.000 денари.

Преку анализата<sup>45</sup> се утврди дека постојниот модел претставува препрека за ефикасно функционирање на судовите бидејќи не дозволува самостојност на основните судови во планирањето и распределувањето на судскиот буџет, па така основните судови функционираат со намален судски буџет од предвиденото и со ненавремени јавни набавки и вработувања во судот. Од анализата произлезе дека извршната власт дава согласност за судскиот буџет спротивно на Законот за судски буџет, но и дека и понатаму како и во изминатите години наназад, не се почитува законски утврдениот процент за потребниот износ на судскиот буџет. Според анализата финансиските податоци не дозволуваат подетална анализа за работата на судот во насока на планирање на финансиски политики со стратешко значење, а се констатираа и недоволно капитални вложувања во судските капацитети што според анализата е неопходно да се третираат како приоритети за сите основни судови.

Финансирањето на судовите е тесно поврзано со независноста на судството, бидејќи ги условува капацитетите и потребните ресурси за судовите да може да ја извршуваат својата функција. Според Препораката бр. 8 од Мислењето бр. 1 (2001) на Консултативниот совет на европските судии при Советот на Европа која се однесува на платите на судиите, се предвидува следново: „Платите на судиите треба да бидат соодветни на нивната улога и одговорност и треба да обезбедат здравствена и пензиска заштита. Треба да бидат гарантирани со специфични правни одредби насочени против нивно намалување и треба да има одредби за покачување, пропорционално на порастот на животните трошоци“.

44 Советодавното тело се состои од претседател и 6 члена еден судија на Врховен суд на Република Северна Македонија, еден судија на Виш Управен суд или Управен суд, по еден судија од секое апелациско подрачје, кои уживаат доверба кај судиите врз основа на својот личен интегритет и дигнитет во вршењето на судиската функција, и еден судија од редовите на судиите поротници.

45 Функционалната анализа на Основните судови во РСМ ја спроведе Центарот за правни истражувања и анализи во јуни 2021 год. со поддршка на Британската Амбасада Скопје.

## 4.6 ПРИОРИТЕТНИ ПРАШАЊА И КАКО ПОНАТАМУ?

Според анализата и наодите претставени претходно, во поглед на независноста на судството постои очигледен расчекор помеѓу перцепциите на релевантните групи испитаници и политиките кои се преземаат во насока на подобрување на состојбите. Сегашниот модел на комуникација и интеракција помеѓу разните чинители околу преземените реформи, треба да биде што е можно поскоро ревидиран и подобрен.

Досега, извршната власт (со поддршка од законодавната) имаше носечка улога во предлагањето и спроведувањето на реформите во областа на судството, вклучувајќи еден мал дел од стручната јавност во креирањето на политиките. Најважните институции во судството во најголем дел беа изоставени од овој важен процес. Се поставува прашањето **на што се должи оваа пасивна и инертна улога на судските инстанци во процесот на изнаоѓање и афирмација на решенија за постојните предизвици кои ја засегаат токму нивната работа**. Понатаму, оваа „поза“ на судството наспроти двете власти влијае на намалување на довербата кај јавноста за неговата улога, затоа што немањето активен став покажува отсуство на идеи, интерес и транспарентност во процесот на реформи.

Истражувањето покажува дека од мерењето во 2018 година е **зголемен јазот во перцепциите за независноста во судството помеѓу давателите на услугите и оние кои се во улога на клиенти или приматели на услугите во судството**. Така, на пример, забележана е зголемена позитивна перцепција кај судиите во однос на сите индикатори во областа на независноста и непристрасноста. На пример, индикаторот дека врз донесувањето на одлуките не влијаат приватните интереси, туку одлуките се донесуваат врз основа на фактите и доказите во предметот пораснала за 17 процентни поени, додека кај јавноста (странките во спорови и медиумите) е забележано намалување (од дури 24 процентни поени кај медиумите) позитивните перцепции во споредба со 2018 година, дека изборот и разрешувањето на судиите не се предмет на притисоци и влијанија од надвор. Понатаму, се забележува намалување на позитивното мислење на странките во спорови од дури 21 процентен поен во однос на 2018 година за индикаторот дека судиите се независни од какви било внатрешни и надворешни влијанија во вршењето на својата функција. За 14 проценти поени се намалила и позитивната перцепција кај странките дека судиите се изземаат од случаите кога постои конфликт на интерес или пристрасност. Овој голем расекор помеѓу перцепциите укажува на недоволна комуникација и познавање на реалните очекувања на јавноста од судството.

Иако законските постапки за **избор и одговорност (разрешување и дисциплинирање), оценување и унапредување** на судиите за разни судски инстанци беа изменети во насока на подобрување на независноста и непристрасноста во судството, сепак, фактичките проблеми на немање доволно кандидати за судии, нивното често времено упатување во друг суд, нетранспарентните и неконзистентни постапки на разрешување, како и новите постапки за оценување на судиите, претставуваат реална закана на ново креираните политики. Потребно е конзистентно и транспарентно спроведување на сите овие постапки, со поголемо учество на јавноста со цел зголемена заложба за доближување на работата на судството до граѓаните, и на тој начин подигнување на довербата во институциите од оваа власт.

Во однос на **финансирањето на судството**, една од стратешките насоки во областа независност и непристрасност предвидува: „Самостоен и одржлив судски буџет, конзистентен на законската определба од бруто-националниот доход, со поголемо учество на Судски буџетски совет за реализација на оваа насока“. Стратегијата за реформи во правосудниот сектор 2017-2022<sup>46</sup> укажува и на актуелната состојба дека во судството се забележува отсуство на капацитети за стратешко планирање, буџетско и финансиско управување, како и недоволно развиени капацитети на стручните служби. И покрај оваа стратешка цел на власта, и укажувањата за недоволно алоцирани средства за судската власт, делумно поради отсуство на капацитети за планирање и управување во судските органи, сепак многу малку се посветува фокус на оваа клучна забелешка.

46 [https://pravda.gov.mk/Upload/Documents/Strategija%20i%20akciski%20plan\\_MK-web.pdf](https://pravda.gov.mk/Upload/Documents/Strategija%20i%20akciski%20plan_MK-web.pdf)

## 4.7 ПРЕПОРАКИ И НАСОКИ

На краток и среден рок, судството може уште веднаш да спроведе активности за зајакнување на независноста, потпирајќи се на веќе постојните законски и финансиски предуслови. Правната рамка како никогаш досега не гарантирала можност за гарантирање на независноста во судството, со исклучок на законската претпоставка за финансирање на судскиот буџет, и рамката за регрутирање на кандидати за судии. Оттука, не се потребни понатамошни крупни законски зафати. Ова дава солидна можност за следење на трасираниот пат на реформите, според дадената стратешка и правна насока. Максимата дека „правдата мора не само да биде задоволена, туку и да изгледа дека е задоволена“ треба да биде сега главен фокус на судството, кое има сериозен проблем со нарушената доверба во јавноста во поглед на неговата независност од другите власти, и во однос на способноста да се наметне како фактор на правдата.

Подолу се надевени некои од најприоритетните аспекти кон кои судските инстанци треба да се посветат, како резултат на истражувањата и анализите како на јавното мислење, така и на отпочнатите политики во областа на независноста на судството, а кои не изискуваат премногу ресурси (финансиски, човечки, технички или временски).

- » Потребно е да се зајакне комуникацијата од страна на судството кон јавноста, со цел пореално разбирање на тековните трендови и потреби на корисниците на услугите и обезбедување соодветен пристап за надминување на недовербата. Јавноста исто така има потреба да знае како функционира судството одвнатре за да ги подеси очекувањата во контекст на предизвиците со кои се соочуваат институциите и да го канализира незадоволството преку системско информирање и известување за можна корупција, недозволени влијанија или други недоследности во работата на судовите. Овој начин на пријавување на проблемите и повредата на правата не треба да биде сконцентрирано единствено во Судскиот совет, туку би можел да се дисперзира и кај други релевантни институции, како што се Државната комисија за спречување корупција, Народниот правобранител, Државниот завод за ревизија, и сл.
- » Потребно е Судскиот совет, Судскиот буџетски совет и Врховниот суд, да иницираат дискусии со давање конкретни предлози за промена на моделот на финансирање на судството, кој не би зависел од волјата на другите власти (на пример, дали процентот од 0,8 од БДП треба да остане ист, или е потребен нов модел како на пример во случајот со Холандија, каде годишниот буџет се планира според бројот на спорови и предмети од претходната година и сл.). Во овој процес институциите треба да се потпрат на експертски знаења (на пример, создавање на оперативна работна група) додека не се изградат внатрешните капацитети за планирање, управување и мониторинг на финансиите и судскиот буџет. Откако ќе се утврди моделот, треба да се пристапи кон обезбедување на правната и финансиската архитектура која ќе овозможи одржливост на системот на финансирање.
- » Активниот придонес кон градење позитивен имиџ во однос на секој аспект од делувањето на судиите и судството во целина останува главен предизвик на кој треба да се пристапи стратешки и тактички. Бедмот на независноста треба да биде изграден одвнатре во судството, преку едукација и примена на модерни техники и начини на комуникација (внатрешна и надворешна) со сите засегнати страни. Ваквото градење на отпорност од неоправдани влијанија и напади (на пример во однос на донесување одлуки за избор, разрешување, оценување, распределба на предмети, и сл. под влијание на други фактори), ќе даде можност судството да создаде свој наратив за тековните и планираните активности, начин и пристап кон работата со висок степен на отчет и интегритет, согласно позитивните уставни и законски норми и добри практики. Се разбира, оваа одбрана на независноста на судството не треба да се сфати единствено како обврска на Судскиот совет, туку на разни столбови во судството кои би имале улога на промотори на независноста и нејзината заштита (Претседатели на судови, Здружението на судии, Врховниот суд, Портпаролите на судовите и истакнати судии).

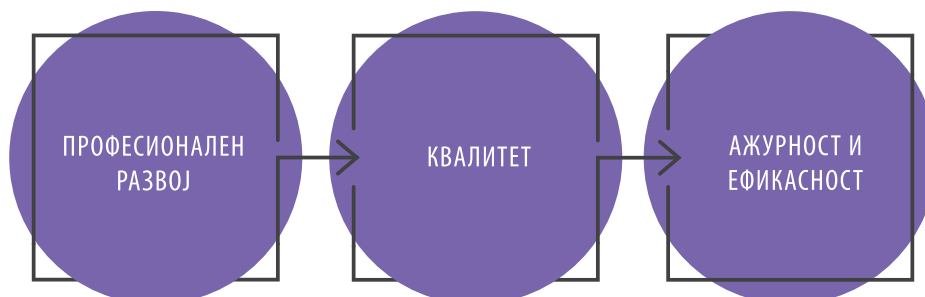
- » Внатрешните контроли на однесувањето на судии, преку сериозна и планска обука за имплементација на Кодексот на етика за судии и судии-поротници, треба да стане прва и најважна видлива активност на највисоките судски институции (Врховниот суд, Советодавното тело за судска етика, Судскиот совет), со активна поддршка од Академијата за судии и јавни обвинители и Здружението на судии. Судиите треба да се предизвикаат да работат во вибрантна околина каде прашањата за интегритет и етика се поставуваат и разгледуваат отворено, редовно и проактивно, низ симулација или реални случаи. Ова би претставувало суштинска манифестација на заложбата за зголемена независност, непристрасност и компетентност на судството во целина.

ПРОФЕСИОНАЛЕН РАЗВОЈ  
И ПРАВИЧНА ЗАСТАПЕНОСТ



## 5.1 ЗНАЧЕЊЕ НА ПРОФЕСИОНАЛНИОТ РАЗВОЈ И СООДВЕТНАТА ЗАСТАПЕНОСТ

Професионалното унапредување и развој, збогатување на знаењата и споделување на искуствата се неопходни за постапување на судиите со интегритет, за донесување квалитетни, правно фундирани и солидно образложени судски одлуки, но едновремено, иако индиректно, придонесува и кон поголема ажурност и ефикасност во работата.



## 5.2 РЕЗУЛТАТИ И НАОДИ ЗА ОБЛАСТА ПРОФЕСИОНАЛЕН РАЗВОЈ И СООДВЕТНАТА ЗАСТАПЕНОСТ ОД ВТОРОТО МЕРЕЊЕ СО МАТРИЦАТА НА ИНДИКАТОРИ

Оваа област обединува два аспекти за коишто политиките за подобрување на состојбите, исто така се одвиваат на два колосека. Останува потребата од продолжување со преземање на мерки и активности за натамошно унапредување на оваа област.

Во однос на професионалниот развој воочени се значително подобрени перцепции кај сите целни групи.

Во однос на застапеноста на немнозинските заедници, кај испитаниците и во двете мерења се забележуваат поделени ставови, при што може да се забележат неколку аспекти што се истакнати во одговорите и во спроведените интерјуа: начинот на имплементација на одредбите за соодветна застапеност на немнозинските заедници во практиката; случаи кога самата припадност кон етничката заедница што говори друг службен јазик освен македонскиот е пресуден фактор, без да се води сметка за квалитетот со што се нарушува системот на заслуги и кариера; недоволна запознаеност со можностите што ги нудат законските одредби за правата на немнозинските заедници и сл.

Оваа област е највисоко оценета во двете мерења, со 3.1 од максимални 5, што укажува на непроменети перцепции во однос на 2019 година. Подолу е инфографик кој ги сублимира главните наоди за оваа област од второто мерење со Матрицата на индикатори:

## РЕЗУЛТАТИ ОД ВТОРОТО НАЦИОНАЛНО МЕРЕЊЕ НА ПЕРФОРМАНСИТЕ ВО ПРАВОСУДСТВОТО

### ПРОФЕСИОНАЛЕН РАЗВОЈ И СООДВЕТНА ЗАСТАПЕНОСТ



ИСПИТАНИЦИТЕ ОД СИТЕ ЦЕЛНИ  
ГРУПИ ЈА ОЦЕНИЈА ОБЛАСТА  
**ПРОФЕСИОНАЛЕН РАЗВОЈ  
И СООДВЕТНА ЗАСТАПЕНОСТ**  
СО СРЕДНА ОЦЕНКА 3,08 ОД 5.

3,08

### КОНТИНУИРАНА ПРАВНА ЕДУКАЦИЈА

62% од судиите сметаат дека Академијата за судии и јавни обвинители обезбедува релевантни обуки за судиите врз основа на проценка на нивните потреби.



62%

Стратегијата за реформи во правосудниот сектор предвидува специјализација на судиите за работа по одделен вид на предмети.

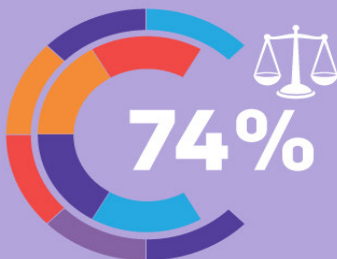
70% од судиите и 60% од јавните обвинители се согласуваат дека обуките кои ги организира АСЈО ги следат промените во законодавството и судската пракса.



70%

### ЕТНИЧКА И ПОЛОВА ЕДНАКВОСТ

74% од судиите и над 50% од сите останати целни групи сметаат дека правната рамка гарантира фер и правична застапеност во судството на припадниците на немнозинските заедници.

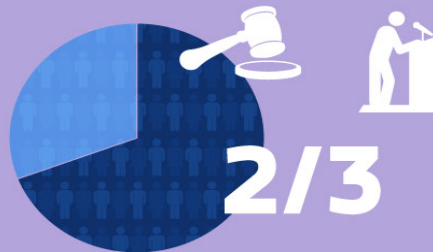


74%

Постои добра застапеност на сите етнички заедници во судството, со исклучок на ромската етничка заедница кај судиите.

### ПОЛОВА СТРУКТУРА НА СУДИИТЕ

Повеќе од 2/3 од судиите и јавни обвинители се согласуваат дека постои и се почитува репрезентативноста во судството по основ на пол, старост, етницитет и друго.



2/3



Funded by  
UK Government



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



## 5.3 ПРЕПОРАКИ И НАСОКИ

- КONTИНУИРАНА ПРАВНА ЕДУКАЦИЈА



Академијата за судии и јавни обвинители (АСЈО) обезбедува соодветни и релевантни континуирани обуки за судиите врз основа на проценка на нивните потреби и прилагоденост кон промените во законодавството и судската пракса, за што позитивно се изјасниле голем број од судиите, јавните обвинители, но и стручните соработници.

Со цел да се одржи квалитетот на обуките неопходни се следниве чекори:

- » да се продолжи со практиката за **ажурирање на програмите за обука** согласно изразените потреби од судиите;
- » да се вклучуваат повеќе **интердисциплинарни теми**;
- » да се применува **обука на комбинирани групи** на слушатели и предавачи од различни органи едновремено;
- » да се спроведуваат **обуки со анализа на случаи** со цел надминување на невоедначена практика;
- » во сите обуки да се вклучуваат и **релевантни аспекти од пресудите на ЕСЧП**;
- » да се размислува и за обуки со кои се овозможува **подобрување на било какви вештини** кои би им користеле на судиите при извршувањето на нивните задачи;<sup>47</sup>
- » **континуирана обука за претседателите на судовите** со цел да се развие нивната способност за управување со работите кои се во нивна надлежност;<sup>48</sup>
- » потреба од обука за обезбедување на **стручност и специјализираност на судската служба**.<sup>49</sup>



47 Согледување содржано во Функционалната анализа на Врховниот суд на РСМ и во Функционалната анализа на апелационите судови.

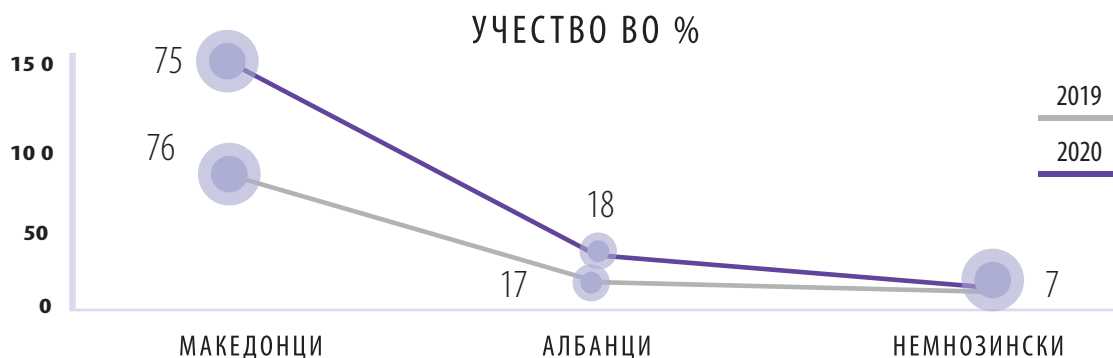
48 Функционалната анализа на Врховниот суд на РСМ, стр. 83.

49 Функционалната анализа на апелационите судови, стр. 133.

## • ЕТНИЧКА И ПОЛОВА ЕДНАКВОСТ

Големо мнозинство од испитаниците изразиле позитивни перцепции дека правната рамка гарантира фер и правична застапеност во судството за припадниците на немнозинските заедници.

Сепак, податоците говорат дека немнозинските заедници се недоволно застапени, што е очигледно ако графички се прикаже процентуалното учество во 2019 и 2020, според податоците достапни во годишните извештаи на ССРСМ.



Немнозинските заедници според некои испитаници се занемарени и додека за определени етнички заедници правната рамка дозволува застапеност повеќе одошто реално има кадри, за другите етнички заедници не важат истите критериуми. **Позитивна дискриминација без основни предуслови води кон неквалитет и го нарушува системот на кариера.** Соодветната застапеност на немнозинските заедници во судството е важна заради мултиетничноста и мултиконфесионалноста на нашето општество и помага за надминување на разликите коишто треба да се познаваат, да поврзуваат и да помогнат да се сфати општественото милје при постапувањето и одлучувањето.

За да се овозможи поголем пристап на немнозинските заедници во судството неопходна е промена на Законот за АСЈО при што **результатите по испитот по англиски јазик нема да имаат елиминаторно дејство** при приемниот испит, бидејќи самото сознание на тежината што го има тестот по англиски јазик делува демотивирачки за дел од претставниците на немнозинските заедници да размислуваат за запишување на АСЈО.

Потребно е следење на имплементацијата на **Закон за правата на заедниците кои се помалку од 20% од населението во Република Северна Македонија** од јануари 2020 година и активностите на Агенцијата основана врз основа на овој закон.

Воедно потребно е да се следат статистички показатели и да се спроведуваат анализи, но и да постојат **посебни квоти за немнозинските заедници што се помалку од 20%** со цел поголема мотивираност на припадниците на немнозинските заедници за влез во судството.

## • УПОТРЕБА НА ИКТ ВО СУДСТВОТО

Процесот на дигитализација е реалност во судството и покрај се, функционирањето на судовите и одржување **судења на далечина** треба да се гледа како на придобивка или не.

Пандемијата на КОВИД-19 ја наметна потребата од воведување нов индикатор при што од перцепциите на испитаниците произлезе неспорен заклучок дека е потребно да постои **законска рамка што ќе овозможува одржување судења на далечина** кога постојат кризни ситуации како што е пандемијата. Единствено постои поделеност во ставовите кај адвокатите. Компаративните и регионалните искуства треба да се користат како добри практики.<sup>50</sup>

50 Подетално: Анализа за употребата на напредни електронски алатки во судството, ОБСЕ и Здружението за кривично право и криминологија, Скопје, 2020 година.

Како аргумент во прилог на користење на ИКТ кога за тоа постои законска рамка и соодветни технички услови може да се толкуваат ставовите на **Европскиот суд за човековите права**, според кој:<sup>51</sup>

- » користењето технички можности за одржување на судењето не е *per se* некомпатибилно со поимот за фер и јавно судење;
- » судењето во присуство согласно членот 6 од ЕКЧП не бара нужно лично присуство пред судот, туку акцентот треба да биде на постоење непречени услови за остварување на правото за ефикасно презентирање на случајот пред судот и да биде обезбедена еднаквоста на оружјето со спротивната страна;
- » употребата на видео-врска или опрема за видео-конференција, како форма на учество во постапката, се оценува како пристап насочен кон намалување на одложувања на судењата, поедноставување и забрзување на постапката.

Во прилог на одржувањето на судења на далечина се и **Правилата што ги донел ЕСЧП** во однос на одржување на сопствените рочишта преку видеоконференција.<sup>52</sup> **СЕРЕЈ подетално ги разработува** дефинициите и условите за судења на далечина, и укажува на потребата државите да воспостават правна рамка која обезбедува јасна основа за да им се овозможи на судовите да одржуваат далечински сослушувања/рочишта/судења во судските постапки во коишто ќе се почитуваат сите гаранции што го чинат правото на правично постапување.<sup>53</sup>

Неопходна е **измена на процесните закони и Судскиот деловник** со цел овозможување на рочишта на далечина со технички перформанси што ќе овозможат остварување на процесните можности и овластувања на странките во постапките, заштита на презумпцијата на невиност, овозможување на јавноста да ги следи вака организирани рочишта, систем на заштита на снимените рочишта од нивно оштетување или бришење, како и нивно складирање на соодветен медиум до којшто судот ќе дозволува пристап на лицата во зависност од нивното процесно својство.

51 Yevdokimov and others v. Russia, Апликација бр. 27236/05 и др., 16.02.2016; Kabwe v. the United Kingdom, Апликација бр. 29647/08 и 33269/08, 02.02.2010; Marcello Viola v. Italy, Апликација бр. 45106/04, § 70, ECHR 2006-XI; Sakhnovskiy v. Russia (GC), Апликација бр. 21272/03, § 98, 02.11.2010.

52 Guidelines on Hearings by Videoconference [https://www.echr.coe.int/Documents/Guidelines\\_videoconference\\_hearings\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guidelines_videoconference_hearings_ENG.pdf).

53 Guidelines on videoconferencing in judicial proceedings, CEPEJ(2021)4REV4, Strasbourg, 30.06.2021 <https://rm.coe.int/cepej-2021-4-guidelines-videoconferencing-en/1680a2c2f4>.





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

| [contact@cpia.mk](mailto:contact@cpia.mk)  
[www.cpia.mk](http://www.cpia.mk)