

Научна и стручна расправа на тема „Ефикасност на судството како битна компонента на судските реформи“, МАНУ, Скопје

ЗАКЛУЧОЦИ

1. Зголемувањето на ефикасноста на судството е стратешка цел на реформите на судскиот систем што ги сублимира начелата на судска независност, на судска заштита на човековите слободи и права и на правично судење. Нема судска независност без ефикасност на судот во делењето правда, и нема ефикасност без правичност на судската постапка и праведност на пресудата на независниот суд. Уважувањето на барањето за комплементарен пристап кон овие постулати на демократската правна држава обезбедува внатрешна конзистентност на материјалното и процесното законодавство што го применува судот и судското право од една, и универзалните стандарди за човековите слободи и права од друга страна. Отстапувањето од него со необезбедување на претпоставките за брза и ефективна правда или со преферирање на ефикасност без правичност и ефективност во примената на правото и заштитата на човековите слободи и права, ги намалува или неутрализира ефектите на судските реформи.

Конципирањето на идната реформа на судскиот систем врз препораките на ЕУ за „Итните реформски приоритети“ мора да биде засновано врз критичко преоценување на сите внатрешни и функционални компоненти на начелото на ефикасност како приврзок на начелото на судска независност, и да содржи конкретен акционен план за неговото имплементирање: од планирање на потребните материјални, кадровски и други претпоставки за примена на секој конкретен закон од страна на судовите, до методите на евалуација на постигнатите ефекти. Спротивно на целите на судската реформа е, на пример:

- воведувањето на нов систем на казнена постапка со реформирана истрага и главна расправа, да не биде следено со план за конкретни вложувања, кадровски и други интервенции, и со евалуативна постапка на оценување на резултатите од примената;
- примената на нов систем на правда за деца да не ангажира потребни буџетски средства, формирање на стручни екипи, зголемување на бројот на социјални работници и други стручњаци што се занимаваат со делинквенцијата на децата итн.;
- воведувањето на управното судство да не биде изведено со квалитетни процесни решенија што му даваат вистинска позиција на суд, а не на орган кој не донесува мериторни пресуди итн.

2. Во досегашното спроведување на судските реформи се извршени значајни измени на Уставот, законите за судовите и за другите институции на правдата, како и на процесните закони. Формирањето на новите институции, како Судскиот совет, Советот на јавни обвинители, Буџетскиот совет и Судскиот информационален систем несомнено придонесува за подобра организација на работата во судовите и јавните обвинителства, подобро и побрзо менаџирање со судските предмети. Растоварувањето на судовите од неспорните предмети и нивното пренесување на нотаријатот, префрлањето голем дел од материјата на прекршоците на органите на управата, преземањето на граѓанската

извршна постапка од извршителите го намалуваат притисокот врз работата на судовите, овозможувајќи судиите да се концентрираат на основната функција- пресудувањето и донесувањето квалитетни праведни пресуди. И иновациите во процесните закони што се однесуваат на поефикасна достава, скратување на роковите за преземање процесни дејствија, судски налози, алтернативно решавање на спорите, медијација и скратени постапки за полесни спорови даваат позитивни резултати во побрзото доаѓање на граѓаните и правните лица до правдата. Посебно е важно дека институтот на судење во разумен рок е прифатен како основен стандард на судските постапки, заедно со постапното менување на односот на судовите кон судската практика на Европскиот суд за човековите права и извршувањето на неговите одлуки коишто се однесуваат на случаи од Република Македонија.

Поаѓајќи од потребата за воспоставување рамнотежа помеѓу начелото на ефикасност и начелата на судска независност и на правда и правична постапка („спората правда е исто што и неправда“ и „*summum ius summa iniuria*“), неопходно е критичко преиспитување и унапредување на решенијата што го преферираат интересот за брзина и ефикасност на постапката, сведувајќи ја примената на правото од страна на судот на механички и рутинизирани дејствија (легални докази, одмерување на казната според казнени тарифи итн.). Рамнотежата помеѓу овие начела ја обезбедува доследното остварување на должноста на судот за заштита на основните човекови слободи и права што треба да биде вградено како „сигурносен вентил“ во секоја судска постапка. Посебно треба да биде анализирана примената на институтот на спогодување за вината во казнената постапка и на редовната примена на специјалните истражни мерки, наспроти нивната законска поставеност како супсидијарни доказни средства, како и на реформирања на постапката по управни спорови пред управниот суд, заради засилување на позицијата на судот наспроти органите на управата со проширување на неговите овластувања за мериторно одлучување и укинување на правото на жалба на управните органи против неговите одлуки. Неопходно е преиспитување на сите измени во законите донесени во последниве години во брза постапка и без соодветни консултации со професијата, особено во материјата на прекршоците, одмерувањето на казната, нотаријатот и извршувањето.

3. Клучна улога во гарантирањето на независноста и ефикасноста на судството има Судскиот совет. Уставно дефиниран како самостоен орган на судството кој ја гарантира самостојноста и независноста на судската власт, со Законот за судскиот совет, како и со измените на Законот за судски буџет со кој е воспоставена персонална унија на Судскиот совет и Судско-буџетскиот совет во лицето на неговиот претседател тој презема и голем дел на функции што се однесуваат на ефикасноста на судовите: планирање на буџетските средства, донесување одлука за организација на судовите и за бројот на судиите, располагање со судскиот буџет, оценување на судиите и на Врховниот суд итн. Со екстензивното проширување на неговите функции напуштена е пирамидата на судската власт, на чијшто врв треба да стои, согласно Уставот, Врховниот суд на Република Македонија, така што Судскиот совет е етаблиран како „де факто“ највисок орган на судската власт. Таквата тенденција за наметнување на неговата позиција над судовите, со што од орган кој ја гарантира нивната независност во практиката се трансформира во орган кој ја загрозува, е зајакната со донесување на Законот за советот

за утврдување на факти и покренување постапки на одговорност на судиите. Со законот конституираниот Совет за утврдување на факти нема никаква уставна основа, така што неговата истражувачка активност, колку и да се правда со потребата од влијание врз ефикасноста на судовите, претставува груба повреда на начелото на судска независност. Поради тоа, согласно препораките на Венецијанската комисија, овој закон треба без одлагање да биде укинат.

Анализата на дејствувањето на Судскиот совет упатува на потребата од сериозно преиспитување на неговиот состав и надлежности, при што треба да се имаат предвид сите препораки во Прибе-Извештајот и во Извештајот на ЕК за процесот на евроинтеграција на РМ во 2016 година. Покрај сознанието дека Законот за судскиот совет и другите закони неуставно ја прошируваат неговата функција како општонадлежно тело кое го контролира судството и дека таа мора да се сведе на заштита на независноста на судството од надворешни политички и други влијанија, факт е дека постојниот Судски совет не е составен во согласност со Уставот („универзитетски професори, адвокати и други истакнати правници“), и дека во неговиот состав *де факто* доминантно влијание имаат членовите избрани од Собранието и министерот за правда, кои застапуваат стриктно партиски интереси; Советот е единствено тело коешто не одговара пред никого; членови на Советот од редот на основни судии под политички влијанија се бираат за претседател, судии на пониски судови даваат оценки за судии на Врховниот суд; Советот формира оценки за ефикасноста на судовите или судиите кои не одговараат на европските стандарди и се главно квантитативни; главна ориентација на Советот во оценувањето на ефикасноста, наместо мерки на поддршка и помош, е примената на ригорозни мерки, кои вклучуваат и разрешување пресметани, на дисциплинирање и застрашување на судиите. Во целина, односот на Судскиот совет кон барањето за ефикасна, брза и ефективна правда, е заснован врз ставот дека тоа може да биде остварено само со мерки на застрашување и континуирана пресија врз судовите. Со таквиот однос Судскиот совет не само што го повредува начелото на судска самостојност и независност, туку и достоинството, интегритетот и довербата во судовите.

4. Постулатот на ефикасност на судството имплицира комплексност на методолошката основа врз која треба да бидат дефинирани претпоставките за ефикасно судство: тие треба да се сообразени со европските стандарди и критериуми (СЕРЕЈ, препораките на СЕ и на европските судски тела) и да вклучуваат мерливи инструменти врз основа на кои може да се врши евалуација на постигнатиот напредок. Приоритетно значење во реконструкцијата на начинот на оценување на ефикасноста на судиите има напуштањето на постојниот репресивен приод кој се потпира врз квантитативни критериуми, концентриран во Судскиот совет. Согласно на препораките на ЕУ, СЕ и ГРЕКО тој треба да се замени со систем на превентивни, поттикнувачки и стимулативни мерки, квалитативни критериуми и диференцирано и индивидуализирано оценување (за различните судови, без Врховниот суд, различната материја и тежина на конкретните случаи), а поголемиот дел од таквата сложена задача да се пренесе врз самите судови, пред се врз Врховниот суд. Одговорност за одредувањето на условите, материјалните, кадровски и други претпоставки за ефикасно остварување на судската функција и за ефективна, брза и неселективна правда треба да преземе самото судство, со што се потврдува и зацврстува неговата самостојност и независност.

5. Извештајот на Прибе (8 јуни 2015 година), прифатен од Владата и Собранието на РМ, содржи прецизна дијагноза и препораки за надминување на состојбите во судството и

јавното обвинителство, од кои најважна е усвојувањето на Законот за специјалното јавно обвинителство што има за цел зголемување на ефикасноста во постапувањето со криминални случаи индицирани со масовно прислушкуваните разговори. Прифаќањето на препораките на ЕУ за усвојување на „Итни реформски приоритети“ од страна на Владата, фокусирани на подрачјата 23 и 24 од преговорите за членство во ЕУ (независно судство и човекови слободи и права), налага започнување со сериозни научни и стручни расправи заради сестрана анализа на состојбите во судството, согледување на потребата од натамошни легислативни реформи и унапредување на судската практика.

Општата тематска ориентација на научната и стручната расправа е предодредена со комплексното сфаќање на поимот на судска ефикасност, наспроти честото и прагматично сведување на неговата содржина на квантитативни критериуми, од кои основен е бројот на решени предмети во текот на една година. Во нашите анализи и извештаи, на кои е фокусирана оцената за ефикасноста, тој е комбиниран со видот на решените предмети (прекршочни, граѓански, вонпарнични итн.), фазите на судските постапки во кои се донесени мериторни судски одлуки (првостепени, второстепени), или карактерот на одлуките (процесни, мериторни итн.). Поаѓајќи од смислата на судската функција- правораздавање, делење правда, судската ефикасност не може да се оценува само според квантитативни показатели, кои имаат индикативна, но не е суштествена смисла, туку врз квалитативни параметри, од кои главен е напредокот во примената на начелото на владеење на правото: дали судството со целата своја активност придонесува или не за јакнење на законитоста, правдата и владеењето на правото како врвно начело на демократската правна држава.

6. Таквиот пристап, наложен со барањето за единствено посматрање на ефикасноста низ неговата нужна поврзаност со начелата на правична постапка, на судење пред независен суд, на судење во разумен рок, на еднаквост на сите пред законот и другите начела што се израз на основните човекови слободи и права, налага потреба поимот на ефикасност да се идентификува со поимот на ефективност и да се постави како стратифициран поим кој ги опфаќа следниве нивоа:

- Ефикасност и ефективност на судскиот систем во целина и нужни претпоставки за подигање на европските и меѓународните стандарди: квалитет на законите за судството, судска мрежа, број на судии, финансирање, пристап на граѓаните пред судот, судска служба, организирање на јавното обвинителство и јавнообвинителската служба итн.

- Ефикасност и ефективност на одделни институции (судови и јавни обвинителства), индикатори за мерење на нивната ефикасност и квалитет на постапките и одлуките

- Квалитет, ефикасност и ефективност на одлучувањето на судијата: претпоставки за нивното подигање (услови за работа, едукација, информатички и други помагала во делењето правда, достоинство, интегритет, заштита од политички и други влијанија итн.)