



Република Македонија  
Министерство за правда



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

## АНАЛИТИЧКИ ИЗВЕШТАЈ

# НЕЗАВИСНОСТ, НЕПРИСТРАСНОСТ, ПРОФЕСИОНАЛНОСТ И ЕФИКАСНОСТ НА ПРАВОСУДСТВОТО

ОЦЕНА НА УСОГЛАСЕНОСТА НА ПРАВНАТА РАМКА НА  
РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА СО СТАНДАРДИТЕ ПРЕДВИДЕНИ ОД ЕВРОПСКАТА УНИЈА

Овој извештај е резиме од пошироката анализа со целосен и детален аналитички преглед на усогласеноста со стандардите предвидени од ЕУ во оваа сфера, подготвена од Асоцијацијата за развојни иницијативи „Зенит“, Министерството за правда на Република Македонија и м-р Денис Прешова.

ДЕКЕМВРИ 2014

**АНАЛИТИЧКИ ИЗВЕШТАЈ**

---

**НЕЗАВИСНОСТ, НЕПРИСТРАСНОСТ,  
ПРОФЕСИОНАЛНОСТ И ЕФИКАСНОСТ  
НА ПРАВОСУДСТВОТО**

**ОЦЕНА НА УСОГЛАСЕНОСТА НА ПРАВНАТА РАМКА НА  
РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА СО СТАНДАРДИТЕ ПРЕДВИДЕНИ ОД ЕВРОПСКАТА УНИЈА**

**ДЕКЕМВРИ 2014**

## СОДРЖИНА

<b>I. КРАТКО РЕЗИМЕ .....</b>	<b>4</b>
<b>II. ТРЕНДОВИ ВО ПРЕГОВАРАЧКИОТ ПРОЦЕС ЗА ПРИСТАПУВАЊЕ КОН ЕУ .....</b>	<b>6</b>
<b>III. СУМАРЕН ПРЕГЛЕД ПО КОНКРЕТНИ АСПЕКТИ НА ПРАВОСУДСТВОТО – НЕЗАВИСНОСТ, НЕПРИСТРАСНОСТ, ПРОФЕСИОНАЛНОСТ И ЕФИКАСНОСТ .....</b>	<b>7</b>
1. Независност .....	7
2. Непристрасност .....	10
3. Професионалност .....	11
4. Ефикасност .....	12
<b>IV. ПРЕГЛЕД НА СТЕПЕНОТ НА УСОГЛАСЕНОСТ НА ДОМАШНАТА ПРАВНА РАМКА .....</b>	<b>14</b>
1. Голема повелба на судиите .....	14
2. Основни начела за независност на судството .....	18
3. Мерки за спречување и намалување на преоптовареноста на судовите .....	21
4. Бенгалорски принципи на судско поведење .....	22
5. Независност, ефикасност и одговорност на судиите .....	23
6. Улогата на јавните обвинители во кривичноправниот систем ....	28
7. Етика и однесување на јавните обвинители .....	30
8. Право на фер судење и право на ефективен правен лек .....	32
<b>V. ПРЕГЛЕД НА ПОЛИТИКИ, СТРАТЕГИИ И ПЛАНОВИ .....</b>	<b>34</b>
<b>VI. ВКЛУЧУВАЊЕ НА ЈАВНОСТА ВО РЕФОРМИТЕ НА СУДСТВОТО И УЧЕСТВО НА ГРАЃАНСКИОТ СЕКТОР – МЕХАНИЗМИ ВО ЦРНА ГОРА, СРБИЈА И МАКЕДОНИЈА.....</b>	<b>35</b>
<b>VII. ЗАКЛУЧОК И ПРЕПОРАКИ .....</b>	<b>38</b>

## I. КРАТКО РЕЗИМЕ

Според член 2 од Договорот за Европската унија (ДЕУ), Европската унија се заснова, пред сè, на почитување на владеењето на правото, слободата, демократијата и заштитата на човековите права. Овие вредности се заеднички за сите земји-членки и се очекува истите да се застапени и почитувани од страна на земјите-аспирантки за членство во ЕУ. Судството претставува значаен фактор и за исполнување и за почитување на овие вредности.

Во контекстот на ЕУ, националното судство има двојно значење. Од една страна, независно и непристрасно судство претставува еден од фундаменталните столбови на владеењето на правото, а со тоа и на секоја функционална демократија, што е предуслов за пристапување кон ЕУ. Од друга страна, националните судови се едни од клучните сојузници на Европската унија во примената и развојот на правото на ЕУ. Судството, како особено значаен сегмент на политичкиот и уставниот систем на земјите-аспирантки, со членството на конкретната земја во Унијата добива таканаречен европски мандат. Овој мандат, всушност, упатува на тоа дека националните судови и судии имаат обврска директно да го применуваат, да го штитат и да го развиваат правото на ЕУ за што треба да имаат соодветен капацитет и статус. Поради тие причини Европската унија става силен акцент на судството во претпристапниот и пристапниот процес. Унијата ги поставува прашањата поврзани со судството како дел од политичките компоненти на Копенхашките критериуми и како дел од поглавјето 23 – *Правосудство и темелни права* во пристапните преговори за членство.

Покрај членот 47 од Повелбата за фундаментални права на ЕУ, во примарното и секундарното право на ЕУ не постојат одредби кои регулираат прашања поврзани со статусот на националното судство. Ваквата состојба е резултат на принципот на почитување на националната автономија од страна на Унијата во уредувањето и регулирањето на домашната институционална структура. Така, кога станува збор за националното судство во државите-членки се застапени различни модели за организирање на судството. Но, поради хроничните проблеми со оваа сфера во некои од поновите земји-членки на ЕУ, преку промовирањето на документите и стандардите на Советот на Европа и Обединетите нации кои се однесуваат на судството, се почна со дефинирање на „Европските стандарди“ за независно и непристрасно судство. Токму на овие документи се базира и поглавјето 23 во делот на судството, преку кое се исцртува модел на независно, непристрасно, професионално и ефикасно судство.

Република Македонија беше една од првите земји од регионот која ги започна реформите во сферата на судството, во контекстот на евроинтеграциските процеси, со усвојувањето на Стратегијата за реформа на правосудниот систем 2004–2007 и донесувањето на уставните амандмани во оваа сфера. Десет години од започнувањето на овие значајни реформи може да се констатира дека правната рамка во Република Македонија ги инкорпорира речиси сите значајни меѓународни стандарди за независно и непристрасно судство. Крупни реформи беа спроведени како во однос на уставната поставеност и организациската структура на судството, така и во однос на останатите аспекти на судството, како што се: гарантирањето на финансиската независност, зголемувањето на ефикасноста на судството, воведувањето на објективни критериуми за избор и разрешување на судии, зајакнувањето на статусот на јавното обвинителство и слично.

Оваа публикација во делот на судството се однесува на анализа и оцена на усогласеноста на домашната правна рамка со стандардите предвидени од страна на ЕУ за независно и непристрасно судство. Извештајот не навлегува во детална анализа на примената и почитувањето на овие стандарди од страна на судовите и другите институции во Република Македонија. Резултатите од спроведената анализа се презентирани во седум дела. По ова кратко резиме следува осврт на трендовите во преговарачкиот процес (поглавје II), кои меѓу другите ги тангираат и реформите во правосудството. Третиот дел од оваа публикација се осврнува на конкретните аспекти на правосудството, како што се презентирани и разгледувани од страна на Унијата во извештаите за напредок на Европската комисија и во извештаите за утврдување на усогласеноста со правото на ЕУ на земјите кои веќе ги започнале преговорите за членство во Унијата<sup>1</sup> (поглавје III). Тие аспекти се однесуваат на независноста, непристрасноста, професионалноста и ефикасноста на судството. По ваквиот сумарен преглед следува детален осврт на усогласеност на домашната правна рамка со Европските стандарди, односно со конкретните документи на Советот на Европа и Обединетите нации (поглавје IV). Понатаму се презентирани политиките, стратегиите и плановите на Министерството за правда, односно на Владата на Република Македонија во насока на подобрување на домашната правна рамка и нејзино целосно усогласување со стандардите (поглавје V). Во следниот дел (поглавје VI) е образложена потребата за вклучување на јавноста во реформите на судството и напорите за обезбедување учество на граѓанскиот сектор. На крај, во последниот дел (поглавје VII), врз основа на анализата на усогласеноста, презентирани се заклучните согледувања и препораките кои би требало да помогнат при понатамошните чекори во реформите на правосудството.

---

<sup>1</sup> Таканаречените скрининг извештаи за конкретното поглавје.

## II. ТРЕНДОВИ ВО ПРЕГОВАРАЧКИОТ ПРОЦЕС ЗА ПРИСТАПУВАЊЕ КОН ЕУ

Во согласност со Стратегијата за проширување на Европската унија од 2014 г., зајакнувањето на владеењето на правото има централно место во процесот на проширување. Овој нов пристап е воведен во 2012 година во преговорите со Црна Гора и истиот е втемелен во преговарачката рамка на ЕУ. Во согласност со него, поглавјата кои се однесуваат на владеење на правото се отвораат во раната фаза на преговорите, остануваат отворени за цело времетраење на преговорите со земјата и се затвораат во финалната фаза од преговорите.

Во случајот на Црна Гора, одредница за отворање на поглавјето „Правосудство и темелни права“ беше изработка на акциски план во согласност со наодите утврдени во извештајот за утврдување на усогласеноста со правото на ЕУ (скрининг извештајот). Препораките кои произлегуваат од овој извештај беа поставени како долгорочни и краткорочни цели на акцискиот план за периодот 2014–2018 г., чија структура ја следи поделбата на поглавјето по тематски области. Времените одредници беа поставени од страна на Унијата врз основа на изготвениот акциски план, што, всушност, претставува патоказ за реформи во областа на правосудството и темелните права во процесот на преговори.

Од вкупно 45 времени одредници за поглавјето 23, три четвртини се однесуваат на законодавната рамка и административните капацитети, додека една четвртина на постигнување на иницијални мерливи и веродостојни резултати. Од нив, 18 одредници се однесуваат на правосудството, 14 на антикорупцијата и 11 на темелните права. По една одредница се однесува на адекватното инволвирање на граѓанското општество во процесот на преговори во ова поглавје, и на следење и мониторинг на акцискиот план за поглавјето.

Што се однесува до институционалната структура за следење на процесот на преговори со ЕУ, во март 2014 година Владата на Црна Гора воспостави т.н. *Совет за владеење на правото*, на чие чело е министерот за правда. Советот ќе врши мониторинг и координација на активностите поврзани со имплементација на акциските планови кои се однесуваат на поглавјата 23 и 24. Во таа насока е и формирањето на Комисија за европски интеграции, со која претседава главниот преговарач, со мандат да го следи спроведувањето на Програмата за пристапување 2014–2018, како и исполнувањето на обврските кои произлегуваат од Спогодбата за стабилизација и асоцијација.

Воспоставениот нов пристап во преговорите со Црна Гора претставува водилка за сите останати земји од Западен Балкан кои веќе го започнале процесот на преговори по започнувањето на истите со Црна Гора, како и за оние кои допрва ќе го започнат овој процес. Во првата група засега е само Србија која ги започна преговорите во согласност со новиот пристап и е во процес на изработка на акциски план за поглавјето 23 како одговор на обврските кои произлегуваат од спроведениот процес на утврдување на усогласеноста со правото на ЕУ. Македонија, која припаѓа на втората група земји кои допрва треба да го започнат процесот на преговори, може да очекува примена на новата методологија на отворање на преговорите со клучните две поглавја од областа на владеење на правото,<sup>2</sup> нивен континуиран мониторинг за целото времетраење на преговорите, како и барање на трајни и веродостојни резултати од имплементацијата на реформите.

<sup>2</sup> Поголавјата 23 и 24.

### III. СУМАРЕН ПРЕГЛЕД ПО КОНКРЕТНИ АСПЕКТИ НА ПРАВОСУДСТВОТО – НЕЗАВИСНОСТ, НЕПРИСТРАСНОСТ, ПРОФЕСИОНАЛНОСТ И ЕФИКАСНОСТ

#### 1. Независност

Стандарди за независност предвидени од ЕУ	Тело
Голема повелба на судиите (точки 1–13)	Консултативен совет на европските судии, Совет на Европа
Основни начела на Обединетите нации за независност на судството	Обединети нации
Препорака CM/Rec (2010) 12 на Комитетот на министри до државите-членки за: независност, ефикасност и одговорност на судиите (точки 1–29, 44–55)	Совет на Европа
Препорака Rec (2000) 19 на Комитетот на министри до државите-членки за улогата на јавните обвинители во кривичноправниот систем (точки 1–23)	Совет на Европа

Независноста на судството во Република Македонија е регулирана на највисоко ниво, односно со Уставот на Република Македонија. Со член 8 поделбата на власта е предвидена како една од темелните вредности на уставниот поредок, а член 98 од Уставот и член 1 од Законот за судовите регулираат дека судовите се носители на судската власт и тие се независни и самостојни. На овој начин судството е јасно одвоено од останатите две власти, законодавната и извршната.

Судовите судат врз основа на Уставот, законите и меѓународните договори ратификувани во согласност со Уставот. Забранети се вонредни судови. Видовите, надлежноста, основањето, укинувањето, организацијата и составот на судовите, како и постапката пред нив, се уредуваат со закон, што се донесува со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници.<sup>3</sup> Расправата пред судовите и изрекувањето на пресудата се јавни.<sup>4</sup>

#### Судска власт во Република Македонија

Врховен суд	Највисок суд во државата кој го обезбедува единството во примената на законите од страна на судовите. <sup>5</sup> Тој ја врши судската власт на целата територија на Република Македонија, а неговото седиште е во Скопје.
Управен суд	Управниот суд, заради обезбедување судска заштита на правата и правните интереси на физичките и правните лица и заради обезбедување на законитоста, во управни спорови одлучува за законитоста на актите на органите на државната управа, Владата, други државни органи, општините и градот Скопје, организации утврдени со закон и на правни и други лица во вршење на јавни овластувања, кога решаваат за правата и обврските во поединечни управни работи, како и за актите донесени во прекршочна постапка.

<sup>3</sup> Амандман XXV на Уставот на Република Македонија.

<sup>4</sup> Член 102 од Уставот на Република Македонија.

<sup>5</sup> Член 101 од Уставот на Република Македонија.

## Судска власт во Република Македонија

Виш управен суд	Вишиот управен суд решава по жалбите против одлуките на Управниот суд и одлучува за судирот на надлежности на органите на управата, единците на локална самоуправа, но и судирот на надлежности на носителите на јавни функции.
Апелациони судови во Скопје, Битола, Штип и Гостивар	Апелационите судови се второстепени судови, т.е. тие се надлежни да решаваат по жалбите против одлуките на основните судови.
27 основни судови	Функционираат како првостепени судови и се надлежни да одлучуваат во прв степен по предметите од судска надлежност во кривични, граѓански, вонпроцесни работи; извршување на кривични санкции и други работи. Основните судови се основаат како судови со основна надлежност и судови со проширена надлежност. Во Основниот суд Скопје I – Скопје се формираше специјализирано судско одделение надлежно за судење дела од областа на организираниот криминал и корупција за целата територија на Република Македонија.

Мандатот на судиите<sup>6</sup> трае без ограничување до исполнување на условите за пензија или до исполнување на другите основи за престанок или разрешување од судиската функција кои се наведени во Уставот (член 99, амандман XXVI), а кои понатаму се регулирани со Законот за судовите и Законот за Судскиот совет. Судијата, според член 39 од Законот за судовите, не може да биде преместен против негова волја освен по исклучок, привремено, во јасно наведени ситуации, при што судијата има право да вложи приговор.

Судиите уживаат имунитет. Судија не може да биде повикан на кривична одговорност за искажано мислење и одлучување при донесувањето на судските одлуки. Судија не може да биде притворен без одобрување на Судскиот совет на Република Македонија, освен ако е затечен во вршење на кривично дело за кое е пропишана казна затвор во траење од најмалку пет години.<sup>7</sup>

Со член 104 од Уставот и член 2 од Законот за Судскиот совет, Судскиот совет на Република Македонија е дефиниран како независен и самостоен орган на судството чија основна функција и цел е гарантирање на независноста и самостојноста на судството. Судскиот совет, во согласност со меѓународните принципи, е составен од 15 члена меѓу кои осум доаѓаат од редот на судиите и се избрани од страна на судиите на непосредни избори. Притоа, обезбедена е соодветна и правична застапеност во однос на етничката припадност, како и застапеност на ниво на судството, односно судски инстанции.<sup>8</sup> Изборот и разрешувањето на судиите, судиите-поротници и претседателите на судовите е во исклучива надлежност на Судскиот совет и се базирани на објективни критериуми предвидени со Законот за судовите во членовите 45 и 46. Покрај овие надлежности, Судскиот совет е надлежен и за утврдување на дисциплинската одговорност и евалуација на работата на судиите.

<sup>6</sup> Во 2014 г., судската власт во Република Македонија ја вршеа 622 судии. Од нив, 23 судии во Врховниот суд на Република Македонија, 30 во Управниот суд, 10 во Вишиот управен суд, 101 судија во четирите апелационите судови и 458 во основните. Во истата година, во судовите работат 1973 службеници.

<sup>7</sup> Член 100, Амандман XXVII, став 1 од Уставот на Република Македонија.

<sup>8</sup> По еден член се избира од секое Апелационо подрачје, и еден од Врховниот суд на Република Македонија.



На сличен начин се регулирани и прашањата поврзани со Советот на јавни обвинители и статусот на Јавното обвинителство, со таа разлика што Јавниот обвинител на Република Македонија се избира од страна на Собранието, на предлог на Владата, а по добиено мислење од Советот.

Со Законот за судовите се регулира внатрешната независност на судовите и судиите на начин што во рамките на организацијата на судството се утврдува дека повисоките судови не смеат на кој било начин да влијаат на независноста и самостојноста на судот од понизок степен во донесувањето на одлуките во конкретни предмети, односно негативно да влијаат на независноста и самостојноста на пониските судови во донесувањето на судските одлуки.

Финансиската независност, исто така, е гарантирана во домашниот правен поредок. Така, прашањата поврзани со финансирањето на судството, како и со утврдувањето на судскиот буџет се остваруваат преку Судскиот буџетски совет врз основа на Законот за судскиот буџет. Од друга страна, индивидуалната финансиска независност на судиите е гарантирана преку Законот за платите на судиите. На овој начин судството има можност директно да учествува во одлучувањето за финансиските прашања.

Судиите можат да основаат здруженија заради остварување на своите права и интереси, унапредување на професионалното усовршување и заради заштита на независноста и самостојноста на судиската функција. Преку утврдување на функционалниот имунитет на судиите со член 100 од Уставот дополнително се гарантира индивидуалната независност на судиите.

Делумна усогласеност се јавува во делот на дисциплинската постапка и постапката за разрешување на судиите и тоа во однос на постапката по жалба против решение на Судскиот совет за изрекување на дисциплинска мерка и/или разрешување на судија.<sup>9</sup> Имено, спорно е дали органот кој одлучува по жалбата – Советот за одлучување по жалби на Судскиот совет, формиран при Врховниот суд – е независен и непристрасен.<sup>10</sup> Притоа се имаат предвид надлежностите на Судскиот совет да ги избира судиите од сите судови во Република Македонија – вклучително и Врховниот суд. Исто така, разрешувањето на судиите поради дисциплински повреди се поставува како проблематично од аспект на меѓународните стандарди. Основите за дискриминација на кои не смее да биде базирана одлуката за избор на судиите се потесно определени и предвидени со законите од сферата на правосудството. На крај, во домашниот правен поредок не е предвидена можност да се поднесе жалба на одлуката на Судскиот совет за избор на судија.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Во моментот кога оваа публикација влезе во печат (декември 2014 г.) веќе беа иницирани измени на Уставот и на Законот за Судски совет, кои, меѓу другото, се однесуваа и на надминување на оваа состојба.

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Ibid.

## 2. Непристрасност

Стандарди за непристрасност предвидени од ЕУ	Тело
Голема повелба на судиите (точки 18–22)	Консултативен совет на европските судии, Совет на Европа
Бенгалорски принципи на судско поведење	Комисија за човекови права на Обединетите нации
Препорака CM/Rec (2010) 12 на Комитетот на министри до државите-членки за: независност, ефикасност и одговорност на судиите (точки 59–74)	Совет на Европа
Препорака Rec (2000) 19 на Комитетот на министри до државите-членки за улогата на јавните обвинители во кривичноправниот систем (точки 24–36)	Совет на Европа
„Насоки од Будимпешта“ – Европски насоки за етика и однесување за јавни обвинители	Конференција на обвинители на Европа
Европска конвенција за човекови права (членови 6 и 13)	Совет на Европа

Уставот на Република Македонија во член 9 ја гарантира еднаквоста на граѓаните пред Уставот и законите, додека со законите, особено процесните закони, се гарантира правото на фер судење во разумен рок, како и пристап до судовите. Непристрасноста на судиите се гарантира и се обезбедува со Законот за судовите (член 11) преку правото на судиите самостојно да одлучуваат во примената на законот врз основа на слободна оценка на законите. Исто така, се предвидува забрана за секакво влијание врз независноста, непристрасноста и самостојноста на судиите во извршувањето на судиската функција по кој било основ и од кој било субјект. Ваквата забрана е внесена и во Кривичниот законик со инкриминирање на ваквото влијание врз судиите. На овој начин се надополнува функционалниот имунитет на судиите предвиден со Уставот.

Судирот на интереси кај судиите се регулира на два начина, преку правилата за изземање и правилата за неспојливост на судиската функција со други функции. Процесните закони, Законот за парнична постапка и Законот за кривична постапка, предвидуваат јасни критериуми за изземање на судиите во конкретни судски постапки, иако тие не се толку широко определени и не предвидуваат одредени ситуации како што е тоа во меѓународните документи. Од друга страна, со Уставот (член 100) се утврдува неспојливоста на судиската функција со членување во политичка партија или со вршење на друга јавна функција или професија, како што е прецизирано со Законот за судовите (член 52).

Со Законот за судовите, а особено со Законот за управување со движењето на предметите и Судскиот деловник се регулира распределбата на предметите меѓу судиите според објективен критериум, т.е. според времето на нивен прием во судот. Во сите судови е воведен нов Автоматизиран информатички систем за управување со судски предмети (ACCMIS), кој овозможува евиденција и работа со судските предмети и поврзување на надворешни влезни документи со соодветните судски предмети.

Кога станува збор за етиката во постапувањето и однесувањето на судиите, Здружението на судиите на Република Македонија има донесено нов Кодекс на судиска етика во

2014 г. Кодексот на судиска етика претставува збир од најзначајните начела и принципи на судиската етика во кој се разработени прашањата на независноста, непристрасноста, интегритетот, пристојноста, еднаквоста, стручноста и совесноста кај судиите, судирот на интереси, корупцијата и кршењето на принципите. За спроведувањето на принципите и обезбедувањето на нивно почитување од страна на судиите советодавно мислење дава Советодавното тело за судиска етика. Кодексот целосно ги инкорпорира принципите за судиска етика предвидени во принципите од Бенгалор.

### 3. Професионалност

Стандарди за професионалност предвидени од ЕУ	Тело
Голема повелба на судиите (точка 8)	Консултативен совет на европските судии, Совет на Европа
Основни начела на Обединетите нации за независност на судството (точка 10)	Обединети нации
Препорака CM/Rec (2010) 12 на Комитетот на министри до државите-членки за: независност, ефикасност и одговорност на судиите (точки 41, 56–58)	Совет на Европа
Препорака Rec (2000) 19 на Комитетот на министри до државите-членки за улогата на јавните обвинители во кривичноправниот систем (точка 7)	Совет на Европа

Со основањето на Академијата за судии и јавни обвинители во 2006 година и со донесувањето на нов Закон за Академијата за судии и јавни обвинители во 2010 година значително се подигна нивото на професионалност на судството и обвинителството. Академијата може да се смета како независна, автономна институција со предодреден буџет, сопствени простории, опрема и човечки ресурси, со управен одбор составен и од претставници на главните правосудни институции во државата. Таа е задолжена за почетна и континуирана обука на судиите и обвинителите. Во рамките на почетната обука Академијата е задолжена за изборот на кандидати, при што се предвидуваат квалификациони приемни и завршни испити кои имаат за цел да го базираат целиот процес на избор на кандидати за судии и јавни обвинители на објективни критериуми и да го подигнат нивото на квалитет. Континуираната обука со Законот за Академијата за судии и јавни обвинители е задолжителна за сите судии, јавни обвинители, претседателите на судовите и јавните обвинители на јавните обвинителства.

Покрај обуката, во домашниот правен поредок е предвидена и евалуација на работата на судиите, како битен елемент на професионалноста на судството. Судскиот совет е одговорен за редовно оценување на работата на судиите врз основа на квалитативните и квантитативните критериуми предвидени во Законот за Судскиот совет. Оцената за работата на судиите претставува значаен фактор за напредување во судиската кариера.

## 4. Ефикасност

Стандарди за ефикасност предвидени од ЕУ	Тело
Препорака бр. R (86) 12 на Комитетот на министри до државите-членки за мерки за спречување и намалување на преоптовареноста на судовите	Совет на Европа
Препорака CM/Rec (2010) 12 на Комитетот на министри до државите-членки за: независност, ефикасност и одговорност на судиите (точки 30–41)	Совет на Европа

Ефикасноста е дефинирана со Препораката на Советот на Европа за независност, ефикасност и одговорност, при што ефикасноста претставува донесување на квалитетни одлуки во разумно време во рамки на фер постапка. Индивидуалните судии се обврзани да обезбедат ефикасно управување со предметите за кои тие се одговорни, вклучително и извршување на одлуките чие извршување е дел од нивната надлежност.

Подобрувањето на ефикасноста во Република Македонија е овозможено преку соодветните законски одредби кои предвидуваат можност за алтернативно решавање на споровите во форма на медијација. Во тој сегмент, постои целосна усогласеност на домашното законодавство, пред сè, Законот за парнична постапка и Законот за медијација, со релевантните меѓународни документи каде што постои јасна обврска на судиите да поттикнуваат алтернативно решавање на спорови.

Покрај тоа, со воведувањето на нотарите и извршителите и утврдувањето на нивните дополнителни надлежности се овозможи растоварување на судовите од обврски кои немаат стриктно судски карактер.

Со воспоставувањето на обврската во домашните закони за воведување на информациска технологија во администрирањето и управувањето со судските предмети и судството воопшто, се даде нов импулс во подобрување на ефикасноста на судството.

Со измените на Судскиот деловник од 2009 година, од 1 јануари 2010 година во сите судови во Република Македонија се вовеле Автоматизираниот компјутерски систем за управување со судските предмети (ACCMIS), преку кој електронски се запишуваат сите судски дејствија, а предметите се водат и во хартиена верзија и електронска форма во ACCMIS системот.

Електронската достава и тонското снимање на рочиштата во судовите, предвидени со процесните закони (Законот за парничната и Законот за кривичната постапка) и новиот Судски деловник, делумно се застапени кај судовите, пред сè, заради обезбедување на неопходни кадровски, технички и организациски услови за функционирање на истите.<sup>12</sup>

Покрај овие механизми, со Законот за судовите е предвидена посебна надлежност на Врховниот суд на Република Македонија за заштита на правото на судење во разумен рок, со што, исто така, се овозможува зголемување на ефикасноста на судовите. За таа цел беше формиран посебен оддел при Врховниот суд за заштита на правото на судење во разумен рок.

<sup>12</sup> Преземени се мерки за постигнување на целосно техничко доопремување на капацитетите со што овој систем ќе може целосно да се операционализира.

Во домашниот правен поредок немаме одредба која налага редовно преиспитување на организацијата на судската власт, т.е. на месната и стварната надлежност на различните судови врз основа на оптовареноста на истите, со цел да се обезбеди порамномерно распределување на обврските меѓу судовите на национално ниво, односно на целата територија, а не само на ниво на поединечни судови.<sup>13</sup>

Судијата може да бара преместување од еден во друг оддел. Со Законот за судовите е определено дека судијата не може да биде преместен од еден во друг судски оддел против негова волја, освен по исклучок (со писмено образложена одлука на претседателот на судот, по претходно прибавено мислење од општата седница на Врховниот суд на Република Македонија, кога тоа го бара зголемениот обем и предметот на работа во судот, но најдолго за време од една година). Судијата има право на приговор против одлуката.

Во случај на укинување или реорганизирање на суд, Судскиот совет на Република Македонија го распоредува судијата на тој суд во друг суд во ист или понизок степен.

---

<sup>13</sup> Во моментот кога оваа публикација влезе во печат (декември 2014 г.) веќе беа иницирани измени на Уставот и на повеќе закони од областа на судството, кои, меѓу другото, се однесуваа и на надминување на оваа состојба.

## IV. ПРЕГЛЕД НА СТЕПЕНОТ НА УСОГЛАСЕНОСТ НА ДОМАШНАТА ПРАВНА РАМКА

### 1. Голема повелба на судиите

#### Стандард предвиден од ЕУ

Голема повелба на судиите (Фундаментални начела); Консултативен совет на европските судии, Совет на Европа; 17 ноември 2010.

#### Домашна правна рамка

- Устав на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 52/1991, 1/1992, 3/1998, 91/2001, 84/2003, 107/2005, 3/2009 и 49/2011);
- Закон за судовите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 58/2006, 62/2006, 35/2008 и 150/2010);
- Закон за Јавното обвинителство („Службен весник на Република Македонија“ бр. 150/2007 и 111/2008);
- Закон за Судскиот совет на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 60/2006, 150/2010 и 100/2011);
- Закон за Советот на јавните обвинители на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 150/2007 и 100/2011);
- Закон за платите на членовите на Советот на јавните обвинители на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 139/2009, 67/2010 и 97/2010);
- Закон за судскиот буџет („Службен весник на Република Македонија“ бр. 60/2003, 37/2006; 103/2008 и 145/2010);
- Закон за платите на судиите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 110/2007, 103/2008, 161/2008, 153/2009, 67/2010, 97/2010 и 135/2011);
- Закон за платите на јавните обвинители („Службен весник на Република Македонија“ бр. 153/2009, 67/2010 и 97/2010);
- Закон за Академијата за судии и јавни обвинители („Службен весник на Република Македонија“ бр. 88/2010, 166/2012 и 26/2013);
- Закон за управување со движењето на предметите во судовите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 171/2010);
- Закон за парничната постапка („Службен весник на Република Македонија“ бр. 7/2011 – пречистен текст);
- Закон за кривичната постапка („Службен весник на Република Македонија“ бр. 150/2010 и 100/2012);
- Закон за управните спорови („Службен весник на Република Македонија“ бр. 62/2006 и 150/2010);
- Закон за пензиското и инвалидското осигурување („Службен весник на Република Македонија“ бр. 98/2012, 166/2012, 15/2013, 170/2013, 43/2014, 44/2014, 97/2014, 113/2014 и 160/2014);
- Закон за извршување („Службен весник на Република Македонија“ бр. 35/2005, 59/2011 – пречистен текст, 148/2011 и 187/2013);
- Закон за извршување на санкциите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 2/2006, 57/2010, 170/2013, 43/2014 и 166/2014);
- Судски деловник („Службен весник на Република Македонија“ бр. 66/2013 и 114/2014);
- Кодекс на судиска етика за судиите во Република Македонија, 2014.

Големата повелба на судиите донесена од Консултативниот совет на европските судии во рамки на Советот на Европа во основа ги кодифицира основните принципи на кои треба да се базира судството во една европска држава. Повелбата опфаќа 23 одредби кои се однесуваат на седум области и тоа: владеењето на правото и правдата, независноста на судството, гаранции за независност, институција одговорна за гарантирање на независноста, пристап до правда и транспарентност, етика и одговорност и меѓународни судови.

### *Владеење на правото и правдата*

Во Република Македонија има целосна усогласеност преку уставните одредби и во однос на гарантирањето на поделбата на власта во рамките на која судството е една од трите државни власти. Одредбите од Законот за судовите јасно ги определуваат целите на судството кои кореспондираат со оние кои се предвидени во оваа одредба на повелбата.

### *Судска независност*

Во основа домашните правни акти во однос на независноста на судството и непристрасноста на судиите се речиси целосно усогласени со принципите на повелбата. Независноста на судството, пред сè, е гарантирана на највисоко ниво, односно со Уставот на Република Македонија. Со уставните и законските одредби (Законот за судовите, Законот за Судскиот совет на Република Македонија, Законот за Академијата за судии и јавни обвинители, Кодексот на судиска етика) во голема мера е обезбедена како статусната, така и функционалната и финансиската независност, при што судството е јасно одвоено од останатите власти. Притоа обврска е, пред сè, на државата и на нејзините институции, вклучително и на Судскиот совет, и на секој индивидуален судија истата независност да ја штити и промовира. Со реформите во изминатите години е обезбеден повисок степен на објективизација на процесот на изборот на судии, загарантирано е траење на функцијата до исполнувањето на условите за старосна пензија, напредувањето во судиската кариера, почетната и континуираната обука, судскиот имунитет, платите на судиите и финансирањето на судството. Во делот на дисциплината на судиите и дисциплинската постапка, разрешувањето на судиите, како и нивната континуирана евалуација се забележува делумна усогласеност која ќе биде образложена подетално во контекст на останатите принципи.

### *Гаранции за независност*

Во однос на гаранциите за независноста постои целосна усогласеност во поглед на поголемиот дел од принципите. Така, постапките за избор и напредување на судиите, особено со измените и дополнувањето на Законот за судовите кои влегоа во сила во 2013 година, се базирани на објективни критериуми и истите се спроведувани од страна на Судскиот совет кој како независен орган воедно ја гарантира независноста на судството. Финансиската независност на судството е зајакната со гарантираниот износ во процентуален износ од бруто-домашниот производ на годишно ниво утврден со последните измени на Законот за судскиот буџет од 2010 година. Воедно, во поглед на индивидуалната финансиска независност на судиите истото е регулирано и гарантирано со посебен Закон за платите на судиите и со одредбите на Законот за пензиско и инвалидско осигурување. Со цел унапредување на независноста, како и на квалитетот и ефикасноста на судството, Академијата за судии и јавни обвинители веќе со години врши почетна и континуирана обука на судии и обвинители. Судството целосно учествува преку Судскиот совет, Судскиот буџетски совет и Здружението на судиите во донесувањето на важни одлуки кои го тангираат судството, како, на пример: организацијата на судскиот систем, судските постапки и други закони кои регулираат слични прашања. Се разбира, ваквата инволвираност секогаш има простор континуирано да се подобрува. Со одредбите



на Законот за судовите се обезбедува непристрасноста на судиите и се утврдува дека судиите се самостојни во одлучувањето, при што се забранува секакво влијание врз нив.

Сепак, делумна усогласеност се јавува кај делот за дисциплинската постапка, поточно во делот на постапката за утврдување на дисциплинската одговорност на судиите и санкциите. Се забележуваат одредени недостатоци во постапката и надлежните тела за истата, како и во можноста потешки дисциплински повреди да доведат до разрешување на судиите, што може негативно да влијае на индивидуалната независност на судиите.<sup>14</sup>

Како битен аспект на независноста и непристрасноста на судството, особено со новата кривична постапка и обемните реформи во овој дел, се обезбедува висок степен на еднаквост во процесните права и обврски на обвинителот и одбраната во кривичната постапка. Воедно, со реформите на судскиот систем започнати во 2005 година со уставните и законските одредби, самостојноста на јавното обвинителство е обезбедена. На крај, судиите имаат можност и право да основаат и да членуваат во домашни здруженија на судии со цел заштита и унапредување на правата и интересите, независноста и самостојноста на судиската функција.

Исто така, споредено со препораките, во домашните правни акти нема одредба која го уредува учеството на судиите во меѓународните здруженија на судиите.

### *Институција одговорна за гарантирање на независноста*

Уставните и законските одредби целосно го исполнуваат овој стандард на независноста на судството, така што институцијата која е целосно одговорна за гарантирање на независноста на судството и индивидуалната независност на судиите, Судскиот совет, е одвоена од законодавната и извршната власт. Мнозинството од членовите на Судскиот совет се од редовите на судството и се избрани на непосредни избори од страна на судиите.

### *Пристап до правда и транспарентност*

Стандардите и принципите во однос на пристапот до правда и транспарентноста се во голема мера целосно усогласени, но постојат поединости кои не се до крај усогласени. Уставните и законските одредби во Република Македонија ја гарантираат јавноста како еден од основните принципи на кои се заснова функционирањето на судството. Поединечните процесни закони за парнична и кривична постапка, исто така, го определуваат принципот на јавност како особено значаен, при што јасно се регулира присуството на јавноста во текот на судските постапки, како и објавувањето на пресудите. Треба да се нагласи дека со законските обврски се уредува и обврската за објавување на пресудите преку посебна база на податоци, кај која сè уште постои простор за подобрување. Покрај тоа, судовите се обврзуваат да формираат канцеларија за односи со јавноста, со цел доближување на работата на судовите до граѓаните. Судскиот советот задолжително најмалку еднаш во месецот одржува јавна седница на која расправа поединечно по сите претставки и поплаки поднесени од граѓаните и правните лица за работата на судиите и

<sup>14</sup> Во моментот кога оваа публикација влезе во печат (декември 2014 г.) веќе беа подготвени пакет предлог закони во кои се тангира прашањето на пропорционалноста на кривичните санкции и постапката за утврдување на дисциплинска одговорност.



судовите, како и за одолжување на судските постапки и за секоја одделна претставка и поплака донесува одлука. Сепак, потребно е подобрување на транспарентноста кај Судскиот совет, бидејќи не постои јасна законска одредба која налага постоење на функција за односи со јавноста на Судскиот совет, иако во самото тело во моментот е определено лице за односи со јавноста. Уставните и законските одредби обезбедуваат добра основа за пристап до брзо, ефикасно и достапно разрешување на судските спорови. Постои обврска за судиите да промовираат методи за алтернативно решавање на спорите (на пр. медијација) и бројни одредби кои ја овозможуваат јасната примена на овие методи. Во однос на судските документи и одлуки, постои значителна усогласеност во однос на нивното формулирање на јасен и разбирлив начин, образложенијата на одлуките и нивното објавување во разумен рок. Она што се забележува во однос на достапноста и едноставноста на јазикот кој се користи во судските одлуки е дека законските одредби се однесуваат само на изреките во пресудите, додека не може да се забележи иста таква обврска и во однос на образложенијата на пресудите. Ваквата делумна усогласеност на законските одредби е надоместена со одредбите на Судскиот деловник. Од друга страна, постои добра и усогласена законска рамка за управување со предметите во рамките на судовите. Постои усогласеност и во однос на извршувањето на судските одлуки, особено преку вонсудското извршување од страна на извршители.

### *Етика и одговорност*

Во 2014 година Здружението на судиите на Република Македонија има донесено нов Кодекс на судиска етика кој се базира и е усогласен со меѓународните документи. Уставните и законските одредби ги дефинираат дисциплинската одговорност на судиите и постапката по која таа се утврдува. Судскиот имунитет се регулира со Уставот и Законот за судовите и истиот ги штити судиите од кривична одговорност за искажано мислење и одлучување при донесувањето на судските одлуки, но не и од кривична одговорност која не е поврзана со нивната судиска функција. Судијата има имунитет и не може да биде притворен без одобрување на Судскиот совет. На овој начин судиите се само делумно ослободени од кривична одговорност и тоа во извршувањето на судиската функција.

Од друга страна, со одредбите на Законот за судовите во основа јасно се определува дека за грешките во постапувањето, судиите нема да одговараат освен ако се работи за повреда поради која судијата е разрешен. Во таков случај, државата може по пат на тужба од судијата да бара враќање на износот на штетата кој државата го има исплатено на граѓани или правни лица поради незаконитости во неговото работење. Причините поради кои еден судија може да биде разрешен се прилично широко определени, поради што во овој дел е потребно да се прави разлика помеѓу намерна или ненамерна грешка, односно повреда како што налага Повелбата. Поради тоа во однос на ова прашање постои делумна усогласеност.

## 2. Основни начела за независност на судството

### Стандард предвиден од ЕУ

Основни начела на Обединетите нации за независност на судството; 29 ноември 1985.

### Домашна правна рамка

- Устав на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 52/1991, 1/1992, 3/1998, 91/2001, 84/2003, 107/2005, 3/2009 и 49/2011);
- Закон за судовите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 58/2006, 62/2006, 35/2008 и 150/2010);
- Закон за Судскиот совет на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 60/2006, 150/2010 и 100/2011);
- Закон за судскиот буџет („Службен весник на Република Македонија“ бр. 60/2003, 103/2008 и 145/2010);
- Закон за Академијата за судии и јавни обвинители („Службен весник на Република Македонија“ бр. 88/2010, 166/2012 и 26/2013);
- Закон за платите на судиите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 110/2007, 103/2008, 161/2008, 153/2009, 67/2010, 97/2010 и 135/2011);
- Кривичен законик („Службен весник на Република Македонија“ бр. 37/1996, 80/1999, 4/2002, 43/2003, 19/2004, 81/2005, 60/2006, 73/2006, 7/2008, 139/2008, 114/2009, 51/2011, 135/2011, 185/2011, 142/2012, 166/2012, 55/2013, 82/2013, 14/2014, 27/2014, 28/2014, 115/2014, 132/2014 и 160/2014);
- Закон за кривичната постапка („Службен весник на Република Македонија“ бр. 150/2010 и 100/2012);
- Закон за парничната постапка („Службен весник на Република Македонија“ бр. 7/2011 – пречистен текст);
- Закон за управување со движењето на предметите во судовите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 171/2010);
- Закон за прекршоците („Службен весник на Република Македонија“ бр. 62/2006 и 51/2011);
- Закон за управните спорови („Службен весник на Република Македонија“ бр. 62/2006 и 150/2010);
- Кодекс на судиска етика за судиите во Република Македонија, 2014;
- Судски деловник („Службен весник на Република Македонија“ бр. 66/2013 и 114/2014).

Со цел гарантирање и промовирање на независноста на судството, Обединетите нации ги усвоија Основните начела за независноста на судството. Овој документ ги предвидува суштинските принципи кои се однесуваат на оваа област во вкупно 20 одредби распределени во шест оддели и тоа: независноста на судството; слободата на изразување и здружување; способности, избор и обука; услови на судиската функција и мандат; професионална тајност и имунитет; и дисциплина, суспензија и разрешување. Уставната и законската рамка во Република Македонија во голема мера е целосно усогласена со овој документ.

### *Независноста на судството*

Со уставните одредби кои се однесуваат на судството и соодветните законски одредби, пред сè, од Законот за судовите и Законот за Судскиот совет и процесните закони, во Република Македонија има целосна усогласеност со основните начела за независноста на судството. Исто така, и Кодексот на судиска етика ги има инкорпорирано дел од основните начела во своите одредби. Имено, независноста на судството е загарантирана на највисоко ниво, Уставот, а понатаму и со закон, а воедно се обезбедува и непристрасноста во работењето и одлучувањето на судиите без никакви ограничувања, несоодветни

влијанија, поттикнувања, притисоци, закани или мешања. Понатаму, во делот на судската надлежност, домашните законски одредби кореспондираат целосно со обврската за надлежност на судовите за прашања од судска природа и исклучивото право судството само да определи дали одредено прашање е дел од неговата надлежност. Исто така, со овие одредби се обезбедува право на жалба на судските одлуки и условите под кои тие можат да подлежат на какво било преиспитување. Постигната е целосна усогласеност и во однос на еднаквиот пристап до судовите и судска постапка пред редовните судови, а не пред посебни или вонредни судови кои не ги применуваат редовните процедури регулирани со домашното законодавство. Одредбите на Законот за судовите и процесните закони обезбедуваат целосна усогласеност со начелото на фер судење и почитувањето на правата на странките во постапката. Како неопходна компонента на независноста на судството, финансиската независност е целосно обезбедена преку одредбите на Законот за судовите и Законот за судскиот буџет.

### *Слободата на изразување и здружување*

Со Уставот на Република Македонија и соодветните одредби на Законот за судовите и Кодексот на судиска етика, на судиите им се гарантираат слободата на изразување, уверување, здружување и собирање, слободи кои ќе се уживаат и практикуваат во согласност со достоинството на судиската функција, независноста и самостојноста на судството. Воедно, гарантирано е правото судиите да основаат здруженија и организации кои ќе ги застапуваат нивните интереси и ќе ја штитат независноста на судството. На овој начин е остварена целосна усогласеност со овие начела на Обединетите нации.

### *Способност, избор и обука*

Во Република Македонија има целосна усогласеност со ова начело преку уставните и законските одредби кои утврдуваат објективни критериуми за избор на судии, при што се гарантира дека изборот нема да се врши по дискриминаторски основи.

### *Услови за извршување на судиската функција и мандат*

Во Република Македонија мандатот на судиите, нивната независност, сигурност, соодветните примања, условите за работа, пензијата и условите за пензионирање се регулирани со соодветните уставни и законски одредби. На судиите им се гарантира траење на мандатот до исполнувањето на условите за старосна пензија. Напредувањето во судиската кариера е базирано на објективни критериуми, пред сè, на интегритетот и искуството, кои се регулирани со посебните услови за избор на судии во Законот за судовите – кој беше предмет на повеќекратни измени. Со Законот за судовите, Законот за управувањето со движењето на предметите во судовите и Судскиот деловник јасно се утврдува начинот на кој се доделуваат предметите на судиите, пред сè, според времето на прием на предметот, а без влијание на претседателот на судот, судијата или судската администрација врз начинот на распределба. Како резултат на ваквата домашна правна рамка е остварена целосна усогласеност со наведените начела.

### *Професионална (службена) тајна и имунитет*

Во однос на ова начело е остварена делумна усогласеност на домашното законодавство со начелата на ОН. Имено, во националното законодавство постои порестриктивно регулирање на обврската за чување на службената, односно професионална тајна во однос на информациите кои се стекнати во текот на судската постапка, при што ваквата обврска е ограничена само на класифицираните информации. Исто така, во соодветните закони недостига јасна обврска, односно право судијата да не биде присилен да сведочи за информациите и сознанијата стекнати во текот на постапката. И во поглед на второто начело од овој оддел постои делумна усогласеност на домашното законодавство, бидејќи условите под судијата ја надоместува штетата која е настаната како резултат на неговата незаконита работа, утврдена со одлука на суд согласно закон, а надоместена на оштетените лица првично од страна на државата, се прешироко дефинирани во споредба со начелото. Имено, согласно членот 70 од Законот за судовите за штета што судијата или судијата-поротник во вршењето на функцијата ќе им ја причини на граѓани или на правни лица со незаконита работа е одговорна Република Македонија. Кога заради сторената штета судијата е разрешен, Република Македонија по пат на тужба ќе бара од разрешениот судија враќање на износот на исплатената штета, во висина што ќе ја утврди судот, согласно со закон. Врз основа на овој член од Законот за судовите, од судијата може да се бара вакво надоместување поради која било од причините за разрешување од функцијата.

### *Дисциплина, суспензија и разрешување*

Во однос на начелата кои се поврзани со дисциплинската постапка, во основа е остварена целосна усогласеност во домашната правна рамка. Постапката регулирана со Законот за Судскиот совет му овозможува на судијата кој е предмет на дисциплинска постапка да се изјасни по однос на наводите против него, како и да поднесе жалба против одлуката. Уставот, Законот за судовите и Законот за Судскиот совет ги определуваат основите за суспендирање и разрешување на судиите, при што се утврдува дека тоа може да биде само како последица на потешка дисциплинска повреда која го прави недостоен за вршење на судиската функција и на нестручно и несовесно вршење на судиската функција. Оттука, на ова генерално и начелно ниво, Република Македонија има постигната целосна усогласеност. Правото на жалба во дисциплинската постапка и постапката за разрешување на судиите е овозможено со членот 96 од Законот за Судскиот совет и по таа жалба одлучува Советот за одлучување по жалби на Судскиот совет, формиран при Врховниот суд на Република Македонија. Тука има делумна усогласеност, бидејќи се поставува прашањето колку е независно ова тело со оглед на надлежностите на самиот Судски совет да ги избира судиите од сите судови во Република Македонија – вклучително и од Врховниот суд.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Во моментот кога оваа публикација влезе во печат (декември 2014 г.) веќе беа иницирани измени на Уставот и на Законот за Судски совет, кои, меѓу другото, се однесуваат и на надминување на оваа состојба.

### 3. Мерки за спречување и намалување на преоптовареноста на судовите

#### Стандард предвиден од ЕУ

Препорака бр. R (86) 12 на Комитетот на министри за државите-членки за мерки за спречување и намалување на преоптовареноста на судовите; Комитет на министри на Советот на Европа; 16 септември 1986.

#### Домашна правна рамка

- Устав на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 52/1991, 1/1992, 3/1998, 91/2001, 84/2003, 107/2005, 3/2009 и 49/2011);
- Закон за кривичната постапка („Службен весник на Република Македонија“ бр. 150/2010 и 100/2012);
- Закон за парничната постапка („Службен весник на Република Македонија“ бр. 7/2011 – пречистен текст);
- Закон за облигационите односи („Службен весник на Република Македонија“ бр. 18/2001, 4/2002, 5/2003, 84/2008, 81/2009 и 161/2009);
- Закон за медијација („Службен весник на Република Македонија“ бр. 188/2013);
- Закон за работните односи („Службен весник на Република Македонија“ бр. 145/2014 – пречистен текст);
- Закон за семејството („Службен весник на Република Македонија“ бр. 153/2014 – пречистен текст);
- Закон за вонпарнична постапка („Службен весник на Република Македонија“ бр. 9/2008);
- Закон за катастар на недвижности („Службен весник на Република Македонија“ бр. 55/2013, 41/2014 и 115/2014);
- Закон за даночна постапка („Службен весник на Република Македонија“ бр. 13/2006, 90/2007, 213/2007, 21/2008, 88/2008, 159/2008, 105/2009, 133/2009, 145/2010, 171/2010, 53/2011, 39/2012, 84/2012 и 187/2013);
- Закон за трговските друштва („Службен весник на Република Македонија“ бр. 28/2004, 84/2005, 71/2006, 25/2007, 87/2008, 17/2009, 23/2009, 42/2010, 42/2010, 48/2010, 24/2011, 166/2012, 70/2013, 119/2013, 120/2013, 187/2013, 38/2014 и 41/2014);
- Закон за стопански комори („Службен весник на Република Македонија“ бр. 17/2011);
- Закон за меѓународна трговска арбитража на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 39/2006);
- Закон за извршување („Службен весник на Република Македонија“ бр. 35/2005, 59/2011 – пречистен текст, 148/2011 и 187/2013);
- Закон за судските такси („Службен весник на Република Македонија“ бр. 114/2009, 148/2011 и 106/2013).

Во Препораката бр. R (86) 12 на Комитетот на министри за државите-членки се пропишани мерките кои треба да се преземат со цел да се зголеми ефикасноста на судството. Ваквите мерки треба да го растоварат судството од предмети кои немаат судски карактер и ќе поттикнуваат вонсудско и пријателско решавање на споровите. Препораката се состои од 7 одредби кои упатуваат на различни аспекти на ефикасноста на судството.

Домашната правна рамка во голем дел е усогласена со Препораката. Во Република Македонија постојат значителен број на законски основи кои овозможуваат пријателско разрешување на споровите, како пред, така и надвор од судските постапки. Во изминатите неколку години се донесени закони кои доведоа до значително растоварување на судовите од должности кои немаат карактер на спор, со што се подобри ефикасноста на судовите. Ваквото растоварување може да се забележи и во однос на тужбените барања со мала вредност, а особено во некои посебни области. Понатаму со законските одредби е достапна и арбитражата во одредени случаи како алтернативна мерка за судските постапки. Исто така, со Уставот и со законите за парнична и кривична постапка точно се предвидуваат ситуации во кои во помалку сложени предмети се овозможува судење од страна на судија-поединец, со што се зголемува ефикасноста на судовите.

Усогласеноста е делумна поради непостоењето на директна и изречна обврска за судиите во текот на постапките да поттикнуваат и да бараат алтернативно решавање на споровите. Исто така, остварена е делумна усогласеност во однос на редовно преиспитување на надлежноста на различните судови врз основа на нивната оптовареност, со цел да се обезбеди порамномерно распределување на обврските меѓу судовите. Во Република Македонија постои можност за распоредување на судија од еден во друг судски оддел и времено упатување на судија од еден во друг суд, но не е преиспитување на организацијата на судската власт, т.е. на месната и стварната надлежност на различните судови врз основа на оптовареноста на истите.

#### 4. Бенгалорски принципи на судско поведење

##### Стандард предвиден од ЕУ

Кодекс на однесување на судиите (Бенгалорски принципи); Комисија за човекови права на Обединетите нации; 23 април 2003.

##### Домашна правна рамка

- Устав на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 52/1991, 1/1992, 3/1998, 91/2001, 84/2003, 107/2005, 3/2009 и 49/2011);
- Закон за судовите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 58/2006, 62/2006, 35/2008 и 150/2010);
- Закон за Судски совет на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 60/2006, 150/2010 и 100/2011);
- Закон за кривичната постапка („Службен весник на Република Македонија“ бр. 150/2010 и 100/2012);
- Закон за парничната постапка („Службен весник на Република Македонија“ бр. 7/2011 – пречистен текст);
- Кодекс на судиска етика за судиите во Република Македонија, 2014.

Целта на принципите од Бенгалор е да воспостават стандарди за етичко однесување на судиите. Тие во основа се наменети да овозможат насоки за судиите и да му се даде рамка на судството за регулирање на судиското однесување. Исто така, тие се наменети да им помогнат на извршната и законодавната власт, како и на адвокатите и јавноста, подобро да го разберат и поддржат судството. Овие принципи претпоставуваат дека судиите се одговорни за нивното однесување пред соодветни институции основани со цел да ги чуваат судските стандарди и имаат за цел да ги надополнат, а не да ги дерогираат постоечките правни правила. Овој документ содржи вкупно шест начела, односно вредности надополнети со принципи за нивната примена. Тие се: независност, непристрасност, интегритет, пристојност, еднаквост и стручност и совесност. Често се алудира на тоа дали овие принципи изгледаат и се перципираат како да се исполнети од страна на јавноста и објективниот набљудувач, а не само формално, единствено преку транспонирање во домашниот правен поредок. Овој аспект на принципите, перцепциите, е тешко да се измери и да се согледа преку анализирање на транспонираниите принципи и начела.

Кога станува збор за усогласеност на домашното законодавство со принципите од Бенгалор најпрво треба да се истакне дека, особено новиот, Кодексот за судиската етика комплетно ги има преземено и регулирано сите принципи и поради тоа е целосно усогласен со овој документ.



Кодексот ги регулира истите шест принципи и тоа: независност, непристрасност, интегритет, пристојност, еднаквост и стручност и совесност. Истите овие принципи се соодветно дополнети со начела за нивна примена како и во Принципите од Бенгалор. По регулирањето на принципите Кодексот содржи посебни одредби кои ги регулираат прашањата поврзани со судирот на интереси, корупција и кршењето на принципите, спроведувањето на Кодексот и советодавното тело за судиска етика. Така, може да се констатира дека со целосното усогласување со принципите од Бенгалор воедно се надминати пропустите на претходниот Кодекс за судиска етика од 2006 година.

Процесните закони, Законот за парнична постапка и Законот за кривична постапка, предвидуваат јасни критериуми за изземање на судиите во конкретни судски постапки, иако тие не се толку широко определени како во Бенгалорските принципи. Така, не предвидуваат изземање поради економски интереси на семејството на судијата од исходот на постапката.

## 5. Независност, ефикасност и одговорност на судиите

### Стандард предвиден од ЕУ

Препорака CM/Rec (2010) 12 на Комитетот до министри на државите-членки за: независност, ефикасност и одговорност на судиите; Комитет на министри на државите-членки на Советот на Европа; 17 ноември 2010.

### Домашна правна рамка

- Устав на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 52/1991, 1/1992, 3/1998, 91/2001, 84/2003, 107/2005, 3/2009 и 49/2011);
- Закон за судовите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 58/2006, 62/2006, 35/2008 и 150/2010);
- Закон за Судски совет на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 60/2006, 150/2010 и 100/2011);
- Закон за Академијата за судии и јавни обвинители („Службен весник на Република Македонија“ бр. 88/2010, 166/2012 и 26/2013);
- Закон за судскиот буџет („Службен весник на Република Македонија“ бр. 60/2003, 103/2008 и 145/2010);
- Закон за платите на судиите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 110/2007, 103/2008, 161/2008, 153/2009, 67/2010, 97/2010 и 135/2011);
- Закон за управување со движењето на предметите во судовите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 171/2010);
- Кривичен законик („Службен весник на Република Македонија“ бр. 37/1996, 80/1999, 4/2002, 43/2003, 19/2004, 81/2005, 60/2006, 73/2006, 7/2008, 139/2008, 114/2009, 51/2011, 135/2011, 185/2011, 142/2012, 166/2012, 55/2013, 82/2013, 14/2014, 27/2014, 28/2014, 115/2014, 132/2014 и 160/2014);
- Закон за парничната постапка („Службен весник на Република Македонија“ бр. 7/2011 – пречистен текст);
- Закон за кривичната постапка („Службен весник на Република Македонија“ бр. 150/2010 и 100/2012);
- Кодекс на судиска етика за судиите во Република Македонија, 2014;
- Судски деловник („Службен весник на Република Македонија“ бр. 66/2013 и 114/2014).

Препораката на Комитетот на министри на Советот на Европа за независност, ефикасност и одговорност на судиите ги определува основните начела врз основа на кои треба да се базира судството со цел да се создаде заедничка судска култура помеѓу различните правни системи и судски структури во државите-членки. Препораката е систематизирана

од осум поглавја и тоа: Општи начела; Надворешна независност; Внатрешна независност; Судски совети; Независност, ефикасност и средства; Статусот на судиите; Обврски и одговорности; и Етика на судиите.

### *Општи начела*

Во основа во ова поглавје се наведени основните начела за независноста и нивото на кое истата се гарантира, непристрасноста и самостојноста на судиите во одлучувањето, надлежностите и авторитетот на судовите, Судскиот совет како гарант и заштитник на независноста на судовите и судиите, како и правилата за изземање на судиите. Домашната правна рамка е целосно усогласена со овие начела и тоа, пред сè, преку Уставот на Република Македонија, Законот за судовите, Законот за Судскиот совет и процесните закони. Во Република Македонија независноста на судството и судиите е гарантирана на највисоко ниво, при што истата се штити и се гарантира од страна на посебно судско тело – Судскиот совет. Јасно се дефинирани основите за изземање на судиите од судските постапки, како и правните правила за непристрасност и самостојност на судиите во одлучувањето, а забрането е секакво влијание во овој поглед. Понатаму надлежноста на судовите е јасно издвоена и судиите имаат право врз основа на законот да одлучуваат за прашањата поврзани со истата.

### *Надворешна независност*

Во второто поглавје акцентот е ставен на одвоеноста на судството од другите две власти, како и на индивидуалната независност и самостојност на судиите кои се клучна компонента на владеењето на правото. Во Република Македонија правните прописи во голема мера се целосно усогласени со начелата. Притоа, поделбата на власта, владеењето на правото и целите и функциите на судството се регулирани со највисокиот акт, Уставот на Република Македонија, а понатаму регулирани со Законот за судовите. Конструктивните односи, кои треба да се базираат на соработка и ангажман помеѓу судството и јавните власти и институции кои учествуваат во управувањето и администрирањето на судовите, треба да се насочени кон помагање на судството во остварувањето на неговите цели и функции, исто така, се регулирани со законски одредби. Секакво попречување во остварувањето на овие цели и функции на судството, а особено недозволеното влијание врз судиите, е инкриминирано со членот 375 од Кривичниот законик. Јавноста на судските постапки е едно од уставните начела на кое се базира судството и кое е разработено со процесните закони, при што пресудите треба да бидат образложени и објавувани. Со Законот за судовите точно е утврдено под кои услови може да се ревидира една судска одлука и тоа само од страна на повисокиот надлежен суд во пропишана постапка. Притоа, законодавната и извршната власт немаат можност за влијание и за ревидирање на судските одлуки. Транспарентноста на судовите е зајакната со измените на Законот за судовите од 2010 година – со кои е воведена обврската во судовите да се формира канцеларија за односи со јавноста и да се определи одговорно лице за односи со јавноста – со Законот за управување со движењето на предметите во судовите и Судскиот деловник. Неспојливоста на судиската функција е регулирана со Законот за судовите, при што се остава простор судиите да остваруваат функции кои не се непосредно дел од судиската функција.



### *Внатрешна независност*

Во рамките на внатрешната независност се уредуваат прашања поврзани со независноста на судиите во рамките на судството, односно отсуство на влијанија и недозволиво мешање и попречување на работата на судиите од страна на другите судови и тела во рамките на судството. Од прегледот на домашното законодавство се забележува целосна усогласеност. Така, прашањата поврзани со индивидуалната независност и непристрасност на судиите и генерална забрана за влијание врз истата се јасно регулирани во Законот за судовите. Односот помеѓу пониските и повисоките судови, исто така, е регулиран во согласност со препораките, при што повисоките судови не смеат да влијаат на независноста и самостојноста на судовите од понизок степен во донесувањето на судските одлуки. Квантитативните и квалитативните критериуми за евалуација на работата на судиите влијаат на остварувањето на овој принцип во праксата. Понатаму, со Законот за судовите и Законот за управување со движењето на предметите во судовите и Судскиот деловник е утврден начинот на распределба на предметите кој се базира на објективен критериум – времето на нивен прием во судот – и е предвидено да се спроведува по електронски пат. На крај, со цел заштита и унапредување на правата и интересите на судиите, Законот за судовите предвидува можност истите да основаат здруженија за остварување на таа цел.

### *Судски совети*

Судските совети како посебни судски тела кои имаат за цел да ја гарантираат независноста на судството и на судиите се во фокусот на четвртото поглавје. Соодветните уставни и законски одредби кои го регулираат статусот, целта, надлежноста и составот на Судскиот совет се целосно усогласени со препораките. Судскиот совет ја има функцијата на гарант на независноста на судството и преку тоа ја промовира ефикасноста на функционирањето на судскиот систем. Составот на Судскиот совет, со повеќе од половина од членовите избрани од редовите на судиите од сите судски инстанции на директни избори во рамките на судството, ги исполнува стандардите предвидени со Препораката.

Во однос на транспарентноста на оваа институција и во однос на мешањето во независноста на судиите може да се забележи делумна усогласеност. Имено, додека за судовите постои обврска да формираат канцеларии за односи со јавноста, за Судскиот совет таква обврска не постои. Судскиот советот задолжително најмалку еднаш во месецот одржува јавна седница на која расправа поединечно по сите претставки и поплаки поднесени од граѓаните и правните лица за работата на судиите и судовите, како и за одолжување на судските постапки и за секоја одделна претставка и поплака донесува одлука. Од друга страна, постојат недоречености во постапките, како што се дисциплинската постапка, утврдување на нестручно и несовесно работење и постапката за евалуација.

### *Независност, ефикасност и средства*

Петтата глава од Препораката се однесува на обезбедување на независноста на судството преку ефикасноста и средствата кои се распределуваат за истото, поточно финансиската независност на судството. Во таа насока се разгледуваат начинот на распределба на средствата за судството и одлучување за истото, мерките за алтернативно решавање

на споровите, администрацијата на судовите, евалуација и овозможување на средства за меѓународна соработка. Во однос на најголемиот дел од принципите во оваа глава е остварена целосна усогласеност. Начелото на ефикасност и различните аспекти на ова начело се регулирани со Законот за судовите и процесните закони во согласност со Препораката. Со Законот за судовите е предвидено правосудната управа, Министерството за правда, да ги обезбедува потребните услови за исполнување на својата цел и функција на ефикасен начин. Притоа со последните измени на Законот за судскиот буџет се овозможува посоодветно алоцирање на средствата за судството. Кога станува збор за административниот капацитет на судовите и судската стручна служба, пред сè, Законот за судовите ги обезбедува условите од овој аспект. Со цел растоварување на судовите од функции кои немаат судски карактер, домашното законодавство во голема мера ја поттикнува ефикасноста, особено со основањето на нотаријатот и извршителите. Во оваа насока, домашното законодавство обезбедува правна рамка која овозможува релативно поширока примена на алтернативните начини на решавање на споровите, како, на пример, медијацијата, арбитражата, помирувањето и слично. Понатаму, на повеќе начини во домашното законодавството се поттикнува и се упатува на користење на информатичките технологии во секојдневното работење на судовите, иако постои простор за подобрување. Безбедноста на судиите и судовите е доделена како основна функција на судската полиција и истото е регулирано со Законот за судовите, Законот за судска служба и соодветните подзаконски акти. Со цел обезбедување на финансиската независност на судовите, со Законот за судскиот буџет е основано посебно тело во рамките на судството, Судскиот буџетски совет, чија цел е да се грижи за судскиот буџет како посебен дел на Буџетот на Република Македонија. На крај, со Законот за Судскиот совет е регулирана постапката за редовна евалуација на работата на судиите врз основа на определените квалитативни и квантитативни критериуми во Законот.

### *Статусот на судиите*

Во поглавјето посветено на статусот на судиите препораките се однесуваат на: изборот и напредувањето на судиите, мандатот и неменувањето, примањата на судиите (платите), обуката и евалуацијата.

Во однос на изборот и напредувањето во судиската кариера има целосна усогласеност на домашната правна рамка со Препораката, освен за три прашања. Прво, во делот на непостоењето на можност за поднесување жалба во однос на одлуката за избор на судиите има делумна усогласеност. Второ, основите за дискриминација на кои не смее да биде базиран изборот на судиите во домашни правни норми се потесно определени за разлика од наведеното во Препораката. Трето, спорно е дали органот кој одлучува при оспорената одлука за евалуација на работата на судиите е независно тело.<sup>16</sup>

Изборот на судиите, иницијален и избор во повисоките судови, се врши од страна на независно судско тело кое е одвоено од извршната и законодавната власт во чиј состав повеќе од половина од членовите се од редовите на судството. Критериумите за избор на судиите се објективни и се јасно дефинирани во Законот за судовите и Законот за Судскиот совет. Притоа, изборот не се врши по дискриминаторски основи, иако тие основи

<sup>16</sup> Во моментот кога оваа публикација влезе во печат (декември 2014 г.) веќе беа иницирани измени на Уставот и на повеќе закони од областа на судството, кои, меѓу другото, се однесуваа и на надминување на оваа состојба.

не се идентични со Препораката. Националното законодавство е целосно усогласено во однос на мандатот на судиите и нивното неменување, имајќи го тука предвид, пред сè, Уставот, а понатаму и Законот за судовите и Законот за Судскиот совет. Судијата се избира со мандат кој во основа трае до исполнување на условите за пензионирање. Мандатот може да трае пократко доколку се исполнат другите услови за престанок на функцијата или за разрешување на судијата. Со Законот за судовите се гарантира дека судијата не може да биде преместен на друга судиска функција без негова согласност. Платите на судиите, како и изворот, износот, односно висината и останатите детали се регулирани во соодветните закони и притоа се целосно усогласени со Препораката. Обуката на судиите, како почетната така и континуираната, се организира од страна на посебно тело, Академијата за судии и јавни обвинители, при што се задоволуваат сите стандарди наведени во Препораката. Во однос на евалуацијата на работата на судиите, истата се базира на објективни критериуми за оцена и се врши од страна на Судскиот совет.

### *Должности и обврски*

Начелата во седмата глава на Препораката се однесуваат на две области и тоа: обврски и одговорност и дисциплинска постапка.

Во однос на овие прашања домашните правни акти во голема мера се целосно усогласени со Препораката. Кај две начела може да се забележи делумна усогласеност. Прво, критериумите за евалуација на работата на судиите оставаат можност за санкционирање на слободната оцена на судиите во однос на толкувањето на законите, оцената на фактите или тежината на доказите и во случаи кога судиите постапувале совесно и кога повредата на правилата настанала ненамерно. Второ, делумна усогласеност постои и кај дисциплинската постапка, при што е спорно колку е независно телото кое одлучува по жалба на одлуките со кои се определува дисциплинска одговорност на судиите.

Останатите аспекти на обврските на судиите, како што се заштита на слободите и правата на странките во постапката, непристрасно и совесно постапување во текот на постапката, утврдување на надлежноста и одлучување во разумно време со презентирање на јасни образложенија на јасен и разбирлив јазик, како и обврската за професионално надградување, се вклучени и јасно регулирани со соодветни правни прописи.

Истото се однесува и за останатите прашања поврзани со одговорноста и дисциплинската постапка на судиите, како што се имунитетот на судиите и опфатот на овој институт, слободата во одлучувањето во судската постапка и дисциплинската постапка кои се регулирани со соодветните правни прописи.

### *Судиска етика*

Со Кодексот на судиска етика од 2014 година, за спроведувањето на принципите и обезбедувањето на нивно почитување од страна на судиите советодавно мислење дава новоформираното Советодавното тело за судска етика, со што се изврши целосно усогласување со препораките.

## 6. Улогата на јавните обвинители во кривичноправниот систем

### Стандард предвиден од ЕУ

Препорака Рес (2000) 19 на Комитетот на министри до државите-членки за улогата на јавните обвинители во кривичноправниот систем; Комитет на министри на Советот на Европа; 6 октомври 2000.

### Домашна правна рамка

- Устав на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 52/1991, 1/1992, 3/1998, 91/2001, 84/2003, 107/2005, 3/2009 и 49/2011);
- Закон за Јавното обвинителство („Службен весник на Република Македонија“ бр. 150/2007 и 111/2008);
- Закон за Советот на јавните обвинители на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 150/2007 и 100/2011);
- Закон за кривичната постапка („Службен весник на Република Македонија“ бр. 150/2010 и 100/2012);
- Кривичен законик („Службен весник на Република Македонија“ бр. 37/1996, 80/1999, 4/2002, 43/2003, 19/2004, 81/2005, 60/2006, 73/2006, 7/2008, 139/2008, 114/2009, 51/2011, 135/2011, 185/2011, 142/2012, 166/2012, 55/2013, 82/2013, 14/2014, 27/2014, 28/2014, 115/2014, 132/2014 и 160/2014);
- Закон за Академијата за судии и јавни обвинители („Службен весник на Република Македонија“ бр. 88/2010, 166/2012 и 26/2013);
- Закон за заштита на сведоци („Службен весник на Република Македонија“ бр. 38/2005 и 58/2005);
- Закон за полиција („Службен весник на Република Македонија“ бр. 114/2006, 6/2009, 145/2012 и 41/2014);
- Етички кодекс на јавните обвинители во Република Македонија, Здружение на јавни обвинители на Република Македонија (треба да се усвои).

Препораката, која во своето средиште ја има улогата на јавниот обвинител во кривичната постапка, начелата ги систематизира во седум делови и тоа: функции на јавниот обвинител; овозможување на јавните обвинители за извршување на нивните функции; односот меѓу јавниот обвинител и извршната и законодавната власт; односот меѓу јавниот обвинител и судиите; односот меѓу јавниот обвинител и полицијата; и обврските/должностите на јавниот обвинител кон поединците и меѓународна соработка.

### Функции на јавниот обвинител

Во овој дел се наведени дефиницијата на институцијата јавен обвинител и основата улога, односно надлежност на оваа институција во кривичната постапка. Во однос на овие генерални прашања е остварена целосна усогласеност на уставните и законските норми со начелата.

### Овозможување на јавните обвинители за извршување на нивните функции

Со Препораката се утврдуваат обврските на државите кои се должни, во соработка со телата кои ги претставуваат јавните обвинители, да ги обезбедат сите соодветни услови и ресурси за извршување на функцијата на јавните обвинители. Соодветните принципи за избор, напредување на судиите и статусот на јавните обвинители (плата, пензија, безбедност и сл.), при што одлуките во однос на овие прашања не смеат да бидат донесени врз дискриминаторски основи, се целосно усогласени во домашното право. Обуката, иницијалната и континуираната, на јавните обвинители е јасно утврдена како

право и обврска на истите со соодветните закони. Содржината и темите на кои се врши обуката секоја година детално се утврдуваат во општата програма на Академијата за судии и јавни обвинители. Понатаму со Законот за Јавното обвинителство и Законот за кривичната постапка, а со цел поуспешно остварување на функциите на обвинителството, се овозможува организирање и формирање на посебни специјализирани одделенија, како и соработка на различни нивоа и во различни области со останатите институции инволвирани во борбата со криминалот. Во однос на организирањето на јавното обвинителство, принципите на хиерархија и субординација, односно авокација и делегација се базирани на објективни критериуми кои не ги загрозуваат самостојноста и независноста на обвинителите со цел унапредување на борбата со криминалот.

### *Односот меѓу јавниот обвинител и извршната и законодавната власт*

Во домашното право е остварена целосна усогласеност со принципите од овој дел на Препораката. Поделбата на власта како и самостојноста на јавното обвинителство се дефинирани, пред сè, во Уставот на Република Македонија. Постои разграничување помеѓу законодавната и извршната власт, на една, и јавното обвинителство, на друга страна. Со соодветните законски норми се регулираат и останатите прашања поврзани со овој однос. Така се гарантира непристрасноста и самостојноста на јавниот обвинител во извршувањето на функциите, особено во поглед на кривично гонење на јавни функционери, и се утврдува обврска за соработка на релевантните институции со обвинителството врз основа и според постапките предвидени со соодветните закони.

### *Односот меѓу јавниот обвинител и судиите*

И во однос на овој дел во голема мера е остварена целосна усогласеност. Со уставните одредби се прави разграничување на судиската и јавно-обвинителската функција, при што се утврдува неспојливост на двете функции. Истото е утврдено и со посебните услови за избор на судии во Законот за судовите. Понатаму со законите се утврдува обврската за совесно и професионално постапување пред судот и кон судиите, при што ќе се доставуваат сите релевантни факти и правни аргументи за донесување на правилна и објективна одлука.

### *Односот меѓу јавниот обвинител и полицијата*

Во Република Македонија соодветната функционална соработка меѓу јавниот обвинител и полицијата е утврдена и регулирана со законите за јавно обвинителство, полиција и кривична постапка, така што за овој принцип е остварена целосна усогласеност.

### *Обврските/должностите на јавниот обвинител кон поединците*

Обврските на јавниот обвинител во постапувањата со поединци се целосно усогласени во домашната правна рамка со принципите во Препораката. Единствено кај основите за дискриминација се забележува потесно дефинирање на истите во споредба со Препораката и тоа е забелешка и во однос на другите закони од сферата на правосудството. Во сите останати аспекти како што се законитоста и непристрасноста во постапувањето во

однос на прибирањето и употребувањето на доказите, дискриминацијата, еднаквоста во процесните права и механизми, етичките начела, земање предвид на интересите на сведоците и оштетените, службената тајна и слично, се забележува целосна усогласеност.

### *Меѓународна соработка*

Соработката на јавното обвинителство во меѓународни рамки е регулирана со неколку закони кои даваат правна основа за тоа. Домашната правна рамка не ги регулира сите поединечни аспекти на соработката кои не секогаш треба да бидат дел од законите, но се забележува дека законодавецот остава простор за остварување на таков вид на активност. Поради тоа може да се каже дека има целосна усогласеност со Препораката во овој дел.

## **7. Етика и однесување на јавните обвинители**

### **Стандард предвиден од ЕУ**

„Насоки од Будимпешта“ – Европски насоки за етика и однесување за јавни обвинители; Конференција на обвинители на Европа; 31 мај 2005.

### **Домашна правна рамка**

- Устав на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 52/1991, 1/1992, 3/1998, 91/2001, 84/2003, 107/2005, 3/2009 и 49/2011);
- Закон за Јавното обвинителство („Службен весник на Република Македонија“ бр. 150/2007 и 111/2008);
- Закон за Советот на јавните обвинители на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 150/2007 и 100/2011);
- Закон за кривичната постапка („Службен весник на Република Македонија“ бр. 150/2010 и 100/2012);
- Закон за Академијата за судии и јавни обвинители („Службен весник на Република Македонија“ бр. 88/2010, 166/2012 и 26/2013);
- Закон за заштита на сведоци („Службен весник на Република Македонија“ бр. 38/2005 и 58/2005);
- Закон за полиција („Службен весник на Република Македонија“ бр. 114/2006, 6/2009, 145/2012 и 41/2014);
- Етички кодекс на јавните обвинители во Република Македонија, Здружение на јавни обвинители на Република Македонија (треба да се усвои).

Насоките од Будимпешта имаат за цел да утврдат стандарди за однесување и постапување на јавните обвинители во извршувањето на своите задачи кои се базираат на широко прифатени општи принципи. Насоките се поделени во четири дела: основни задачи; професионално однесување/постапување – општо; професионално однесување/ постапување во рамките на кривичната постапка; и постапување надвор од службата.

Во однос на усогласеноста на домашната правна рамка со насоките прво треба да се истакне дека Здружението на јавни обвинители ја започна постапката за донесување на нов кодекс за етика која би требало да заврши до крајот на 2014 г. Нацртот на етичкиот кодекс во голема мера е базиран на Насоките од Будимпешта и Препораката на Советот на Европа за улогата на јавните обвинители во кривичната постапка. На тој начин усогласеноста на домашната правна рамка ќе биде уште поцелосна.

### *Основни задачи*

Насоките кои се однесуваат на основните задачи на јавните обвинители се целосно усогласени со домашните прописи. Тие се однесуваат на постапувањето на јавните обвинители кои секогаш и под какви било околности ќе ги почитуваат домашното и меѓународно право, ќе ги извршуваат своите задачи непристрасно, конзистентно, фер и експедитивно, ќе ги почитуваат и заштитуваат достоинството и правата и слободите, ќе го имаат предвид општествениот интерес во нивното постапување и ќе се стремат кон остварување на баланс меѓу општествениот интерес и интересот на поединците, граѓаните и странките.

### *Професионално постапување – општо*

Во овој дел насоките упатуваат, пред сè, на основните прашања поврзани со работата и постапувањето на јавните обвинители, како што се различните аспекти на законитоста, совесноста, непристрасноста, самостојноста и доверливоста. Покрај овие принципи се наведуваат и значењето на соработката со другите институции и соработката на меѓународно ниво. Домашната правна рамка е целосно усогласена со насоките.

### *Професионално однесување/постапување во рамките на кривичната постапка*

Принципите и насоките за постапувањето на јавните обвинители во кривичната постапка се однесуваат на конкретната примена на општите принципи во рамките на кривичната постапка. Така, нивното постапување во кривичната постапка треба да биде насочено кон остварување на принципите за фер судење предвидени со член 6 од Европската конвенција за човекови права и праксата на судот. За најголем дел од принципите постои целосна усогласеност.

### *Постапување надвор од службата*

Во однос на однесувањето на јавниот обвинител во приватниот живот, во домашните правни прописи јасно се утврдени обврските на јавните обвинители во зачувувањето на угледот, довербата, доверливоста и достоинството на институцијата од овој аспект. Поради тоа постои целосна усогласеност на домашните правни прописи со насоките.



## 8. Право на фер судење и право на ефективен правен лек

### Стандард предвиден од ЕУ

Европска конвенција за човекови права (член 6 и член 13); Совет на Европа.

### Домашна правна рамка

- Устав на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 52/1991, 1/1992, 3/1998, 91/2001, 84/2003, 107/2005, 3/2009 и 49/2011);
- Закон за судовите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 58/2006, 62/2006, 35/2008 и 150/2010);
- Закон за парничната постапка („Службен весник на Република Македонија“ бр. 7/2011 – пречистен текст);
- Закон за кривичната постапка („Службен весник на Република Македонија“ бр. 150/2010 и 100/2012);
- Закон за Судски совет на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 60/2006, 150/2010 и 100/2011).

Кога станува збор за конкретните права од Европската конвенција за човекови права, правото на фер судење и правото на ефективен правен лек, треба да се појасни дека покрај соодветните одредби на Конвенцијата пресудна е и праксата на Европскиот суд за човекови права која дава појасна слика за опфатот и содржината на правата преку нивната примена и толкување. Во тој поглед, без да се разгледаат пресудите на Европскиот суд за човекови права не може да се добие вистинска претстава за степенот на усогласеност. Во основа, доколку се разгледува само текстот на одредбите, тогаш може да се утврди дека, начелно, на ниво на законско нормирање на принципите поврзани со правото на фер судење и ефективен правен лек во домашниот правен поредок е остварена целосна усогласеност.

Законот за судовите предвидува посебна надлежност на Врховниот суд на Република Македонија за заштита на правото на судење во разумен рок. Странките може да поднесат до судот барање за заштита на правото на судење во разумен рок. Врховниот суд постапува по барањата, имајќи ги предвид правилата и принципите утврдени со Европската конвенција за човекови права, а особено сложеноста на предметот, однесувањето на странките во постапката и однесувањето на судот кој постапувал. Доколку Врховниот суд на Република Македонија утврди повреда на правото за судење во разумен рок, ќе определи рок во којшто судот, пред кого постапката е во тек, мора да одлучи за правото, обврската или кривичната одговорност на подносителот на барањето и ќе досуди надоместок за подносителот на барањето заради повреда на неговото право за судење во разумен рок. Европскиот суд за човекови права во пресуда од 2011 година<sup>17</sup> заклучи дека постапката пред Врховниот суд е ефективен правен лек во однос на повреда на правото на судење во разумен рок.

Сепак, останува да се забележи дека и понатаму се јавуваат проблеми со долготото траење на судските постапки, а со тоа и прекршување на членот 6 од Европската конвенција за човекови права во делот на правото на судење во разумен рок. Особено релевантно во

<sup>17</sup> Adzi Spirkoska And others v. The former Yugoslav Republic of Macedonia (dec.) - 38914/05 and 17879/05, 3.11.2011.



контекстот на правосудството е да се види каква ќе биде пресудата на Европскиот суд за човекови права во однос на постапките за разрешување на судии и дали тие, онака како што се регулирани во Законот за Судскиот совет, претставуваат прекршување на правата од член 6 на Европската конвенција.

## V. ПРЕГЛЕД НА ПОЛИТИКИ, СТРАТЕГИИ И ПЛАНОВИ

Досегашните активности во делот на реформи во правосудството беа предвидени во неколку клучни документи: Стратегијата за реформа на правосудниот систем 2004–2007, Стратегијата за ИКТ во правосудството 2007–2010 и Стратегијата за реформа на казненото право 2007–2009.

Продолжувајќи врз основа на анализата на досегашните резултати, а во насока на унапредување на независноста, непристрасноста, професионализмот и ефикасноста на судството, активностите на надлежните органи во наредниот период ќе бидат насочени кон:

- донесување и спроведување, преку акциски план, на Стратегија за реформа на правосудниот систем за периодот 2015–2019, во која се предвидени идните приоритети и тоа: натамошно зајакнување на независноста, непристрасноста и професионализмот во правосудството, подобрување на управното право, натамошни реформи во кривичниот систем, алтернативно решавање на спорови (медијација), пристап до правдата;
- подготовка на Анализа за подобрување на системот за дисциплинска одговорност на судиите;
- подготовка на Анализа на тековниот систем на оценување на судиите;
- континуирано системско собирање, обработка и анализа на податоци во согласност со методологијата за судска статистика;
- активности во насока на унапредување на медијацијата преку донесување на Програма за развој на медијацијата за периодот 2014–2017;
- изготвување на извештаи за работата на Канцелариите за односи со јавноста од страна на Врховниот суд со цел унапредување на транспарентноста на судскиот систем;
- подготовка на прирачник за постапката на спогодување.

Врз основа на овие планови и активности ќе се утврди потребата од донесување на измени и дополнувања на соодветните правни прописи со цел остварување на целосна усогласеност со меѓународните стандарди во сферата на судството.

## **VI. ВКЛУЧУВАЊЕ НА ЈАВНОСТА ВО РЕФОРМИТЕ НА ПРАВОСУДСТВОТО И УЧЕСТВО НА ГРАЃАНСКИОТ СЕКТОР – МЕХАНИЗМИ ВО ЦРНА ГОРА, СРБИЈА И МАКЕДОНИЈА**

Едно од темелните обележја на современо демократско општество е постоење на отворен дијалог, соработка и партнерство помеѓу засегнатите страни и државните институции. Успешноста и ефикасноста на правосудните реформи, како и на целокупниот процес на интеграција во Европската унија, зависи и од меѓусебна комуникација, координација и соработка на мноштво државни институции и засегнати страни – вклучително и оние од граѓанскиот сектор. Тоа е од круцијално значење не само заради застапување и заштита на интересите на различните групи во општеството, туку и заради искористување на сите општествени потенцијали во процесот на приближување кон ЕУ.

Искуствата на Црна Гора и Србија во пристапниот процес укажуваат на тоа дека Европската комисија става посебен акцент на партиципативноста и транспарентноста на реформите, особено оние поврзани со поглавјето 23 – Правосудство и фундаментални права.

Во случајот на пристапните преговори на Црна Гора, една временна одредница за поглавјето 23 се однесува на адекватното инволвирање на граѓанското општество во процесот на преговори и реформите во ова поглавје. Оваа одредница бара обезбедување на соодветно учество на граѓанското општество во развој, спроведување и мониторинг на политиките од поглавјето 23.<sup>18</sup> Црна Гора демонстрира вакво учество на неколку начини. Во структурата на црногорската работната група за поглавјето 23 има седум претставници на поширокиот граѓански сектор, вклучително и пет претставници на невладиниот сектор. Во согласност со преговарачката рамка, Црна Гора го развила нацрт-акцискиот план за поглавјето 23 низ процес на консултација со главните засегнати страни. При реализацијата и при вршење на мониторинг на реализацијата на планот, посебна поддршка се очекува од страна на граѓанскиот сектор, чии претставници се членови на работната група 23 и кои со своите стручни коментари и сугестии се очекува да придонесат за реализација на секоја активност, нејзино следење, но и одржување на неопходното ниво на транспарентност.<sup>19</sup> Во делот на правосудните реформи, поконкретни мерки во кои експлицитно се предвидува учеството на граѓанскиот сектор се:

- спроведување на анкета меѓу граѓаните за независноста на судиите и анонимна анкета меѓу судиите;
- организирање на семинари за јакнење на интегритетот за членови на Судскиот советот и Обвинителскиот совет, судии, претседатели на судови, јавни обвинители и нивни заменици;
- јакнење на свеста на граѓаните за механизмите за контрола на работата на судиите и јавните обвинители и истражување за почитување на етичките правила од страна на судиите и јавните обвинители.

Покрај ова, во Црна Гора е формирана Национална конвенција за европска интеграција. Преку повеќе работни групи на Конвенцијата, претставниците на граѓанското општество и државните институции на Црна Гора, со учество на странски експерти и претставници

<sup>18</sup> European Union Common Position – Chapter 23: Judiciary and Fundamental Rights, Conference on accession to the European Union – Montenegro, 12 December 2013.

<sup>19</sup> Akcioni plan za poglavje 23. Pravosuđe i temeljna prava, Vlada Crne Gore, 10.9.2013.

на меѓународни институции, водат структурирана јавна дебата за прашања поврзани со ЕУ, дефинираат пречки на патот кон интеграција во Унијата, и градат заклучоци и препораки за успешно да ги совладаат. Една од работните групи ги покрива темите поврзани со поглавјето Правосудство и фундаментални права. Во составот на телата на Конвенцијата влегуваат високи претставници од различни институции во Црна Гора, вклучително и министерот за надворешни работи и европска интеграција, генералниот секретар на Владата на Црна Гора, главниот преговарач на Црна Гора за членство во Европската унија, како и генералниот секретар на Собранието на Црна Гора. Од страна на граѓанскиот сектор во Конвенцијата се застапени претставници на невладини организации, медиуми, синдикати, академски институции и поединечни стручњаци.<sup>20</sup>

Слично на овој пример од Црна Гора, во 2014 година во Србија на иницијатива на повеќе од 20 истакнати организации на граѓанското општество се формираше Национална конвенција за Европската унија. Тоа е постојан орган во кој се води тематски структурирана расправа за пристапувањето на Србија во ЕУ меѓу претставници на јавната администрација, политички партии, независни тела, невладини организации, стручњаци, стопанството, синдикати и професионални организации. Иако Конвенцијата е формирана пред сè како постојано тело за посебна соработка на Народното собрание на Република Србија и граѓанското општество во процесот на преговори за членство, таа е и платформа за соработка и консултации со Владата и нејзините тела задолжени за преговори за членство во ЕУ.<sup>21</sup> Во нејзините органи се застапени и високи претставници на Владата, вклучително и министерот задолжен за европска интеграција, директорот на Канцеларијата за европска интеграција и шефот на преговарачкиот тим. Конвенцијата обединува околу 200 организации на граѓанското општество во 21 работна група, кои ги покриваат сите 35 преговарачки поглавја.<sup>22</sup> Една од работните групи на Конвенцијата го покрива поглавјето на Правосудство и темелни права. Конвенцијата треба да овозможи:

- редовни консултации со засегнатите страни во процесот на преговори;
- дефинирање на препораките и мислењата за преговарачките позиции на Србија, како и следење на исполнувањето на критериумите и условите за членство по различните сектори од преговарачките поглавја;
- транспарентен и отворен дијалог;
- подобро информирање на јавноста за процесот на преговорите за членство и последиците.

Слично како во случајот со Црна Гора, Европската комисија и од Србија бара обезбедување на учество на граѓанскиот сектор во реформите во поглавјето 23. На пример, извештајот за утврдување на усогласеноста со правото на ЕУ<sup>23</sup> за поглавјето 23 препорачува обезбедување на учество на граѓанското општество и на професионалните организации во утврдување натамошни чекори во реформскиот процес зацртан со Националната стратегијата за реформа на правосудството за периодот 2013–2018,<sup>24</sup> како и во мониторинг на имплементацијата на соодветните акциски планови.<sup>25</sup>

<sup>20</sup> <http://eukonvencija.me/> (пристапено на 4.12.2014).

<sup>21</sup> <http://eukonvent.org/o-nacionalnom-konventu/> (пристапено на 4.12.2014).

<sup>22</sup> Serbia 2014 Progress Report, European Commission.

<sup>23</sup> Скрининг извештајот.

<sup>24</sup> Screening report Serbia: Chapter 23 – Judiciary and fundamental rights.

<sup>25</sup> Дадена е слична препорака и за вклучување на граѓанското општество во анти-корупциската агенда.

И во Македонија се преземени почетни чекори за поголемо вклучување на јавноста и граѓанскиот сектор во реформите на правосудството. Владата на Република Македонија, со членот 9 од Одлуката за образување на работните групи за усвојување на правото на ЕУ и подготовка на преговарачките позиции за преговори за членство, предвиде можност раководителите на работните групи за одредени специфични прашања да вклучат претставници на деловниот и граѓанскиот сектор во работата на групите, како и на други стручни лица надвор од државната управа. Користејќи ја оваа можност, работната група за поглавјето правосудство и фундаментални права, предводена од Министерството за правда, а со поддршка од граѓанска организација, разработи деловник за работа во кој се содржани и одредби за соработка со засегнатите страни по пат на информирање, консултирање, вклучување во работата како надворешни членови, и партнерство. Државните органи вклучени во работната група Правосудство и фундаментални права, преку донесувањето на деловник со посебни одредби за соработка со засегнатите страни создадоа уште еден механизам за консултација со јавноста и информирање во процесот на пристапување и носење на прописи и акти со цел исполнување на условите за членство во ЕУ. Во јануари 2014 г. деловникот беше претставен на Поткомитет на Работниот комитет за европска интеграција како модел кој треба да го следат другите работни групи за уредување на нивната работа, вклучително и прашањата за соработка со засегнатите страни.

Во светло на овие настани, Европскиот парламент ја поздравил можноста за учество на граѓанскиот сектор во работната група за поглавјето 23, чиј носител е Министерството за правда, и ги охрабри и другите министерства да го следат овој пример. Притоа Европскиот парламентот ја потенцираше клучната улога која може да ја имаат граѓанските организации за да биде процесот на интеграција во ЕУ потранспарентен, поотчетен и поинклузивен.<sup>26</sup>

Во неколку од оформените работни групи за изработка на Стратегија за реформа на правосудниот систем за периодот 2015–2019, Министерството за правда вклучи и претставници од граѓанскиот сектор. Тоа се однесува и за работната група за Секторска политика и имплементација на правото на ЕУ. Се очекува претставниците на граѓанскиот сектор со своите знаења и податоци да го поддржат развојот на Стратегијата, но и да придонесат во нејзината подоцнежна реализација, мониторингот на истата и евалуацијата на ефектите.

---

<sup>26</sup> European Parliament resolution on the 2013 Progress Report on Macedonia (2013/2883(RSP)) и European Parliament resolution on the 2012 Progress Report on Macedonia (2013/2866(RSP)).

## VII. ЗАКЛУЧОК И ПРЕПОРАКИ

Според анализата на усогласеноста на домашната правна рамка со „Европските стандарди“ може да се заклучи дека домашните правни прописи во голема мера се целосно усогласени со меѓународните стандарди. Истото е нотирано и во последниот извештај за напредок на Република Македонија. Постојат сегменти кај кои има простор за подобрување од кои само неколку се од суштински карактер. Сепак, не треба да се избрзува во донесувањето на пошироки заклучоци за функционирањето на судството, бидејќи треба да се има предвид дека усогласеноста, пред сè, се однесува на правната рамка и домашните стандарди, но не и на примената на истите и праксата на судовите.

Анализата воедно овозможува и утврдување на серија препораки кои ќе упатат на мерките потребни за подобрување на состојбите во судството. Истите се однесуваат исклучиво на транспонирањето на стандардите во домашната правна рамка:

- Да се подобри системот за евалуација на работата на судиите.
- Да се ревидираат и прецизираат основите за разрешување на судиите, како во делот на потешките дисциплински повреди, така и во делот на нестручно и несовесно работење.
- Да се ревидира постапката за утврдување на дисциплинска одговорност и на санкциите кои се изрекуваат во случај на утврдување на истата.
- Да се ревидира постапката за разрешување на судиите, при што ќе се овозможи независно тело да одлучува по жалбите за одлуките за разрешување.<sup>27</sup>
- Да се подобри транспарентноста на Судскиот совет преку законска обврска за воведување на функција за односи со јавноста.
- Да се унапреди правната рамка во однос на постигнување подобра усогласеноста меѓу Законот за заштита од дискриминација и законите од областа на правосудството во однос на основите за дискриминација.
- Да се разгледа можноста за прецизирање на основите за изземање на судиите од судските постапки со цел подобро усогласување со меѓународните стандарди, и тоа во однос на интересите на семејството на судијата од исходот на постапката во насока на она што е регулирано со новиот Кодекс на судиска етика.
- Да се разгледаат можностите за воведување на правото на жалба во случаите на избор на судиите и избор на членови на Судскиот совет од редовите на судството.<sup>28</sup>

<sup>27</sup> Во моментот кога оваа публикација влезе во печат (декември 2014 г.) веќе беа иницирани измени на Уставот кои, меѓу другото, се однесуваа и на надминување на оваа состојба.

<sup>28</sup> Ibid.



Асоцијација за развојни  
иницијативи „Зенит“ – Скопје  
[www.zenith.org.mk](http://www.zenith.org.mk)



Република Македонија  
Министерство за правда

Министерство за правда  
на Република Македонија  
[www.pravda.gov.mk](http://www.pravda.gov.mk)



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

Фондација Конрад Аденауер  
во Република Македонија  
[www.kas.de/macedonia](http://www.kas.de/macedonia)

**За подетални информации обратете се на:**

[zenith@zenith.org.mk](mailto:zenith@zenith.org.mk)

[sectoreu@mjustice.gov.mk](mailto:sectoreu@mjustice.gov.mk)

[skopje@kas.de](mailto:skopje@kas.de)

**Напомена:**

Содржината на оваа публикација не претставува официјален став на Фондацијата Конрад Аденауер. Одговорноста за информациите содржани во оваа публикација е на лицата и органите кои го изготвиле овој извештај.



Асоцијација за развојни  
иницијативи „Зенит“ – Скопје  
[www.zenith.org.mk](http://www.zenith.org.mk)



Република Македонија  
Министерство за правда

Министерство за правда  
на Република Македонија  
[www.pravda.gov.mk](http://www.pravda.gov.mk)



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

Фондација Конрад Аденауер  
во Република Македонија  
[www.kas.de/macedonia](http://www.kas.de/macedonia)