

КРАТОК ДОКУМЕНТ

**РЕЗУЛТАТИ И
НЕДОСЛЕДНОСТИ
ВО ИМПЛЕМЕНТАЦИЈАТА
НА СТРАТЕГИЈАТА
ЗА РЕФОРМА ВО
ПРАВОСУДНИОТ СЕКТОР
2017-2022 ГОДИНА**



Краток документ

Резултати и недоследности во имплементацијата на Стратегијата за реформа во правосудниот сектор 2017-2022 година

Издавач:

Институт за европска политика - Скопје

Авторка:

Проф. д-р Ана Павловска-Данева

Графички дизајн:

Релатив



Овој документ е подготвен во рамки на проектот „Партнерство Јустисија - враќање на довербата на граѓаните“, финансиран од Европската Унија преку Секторот за централно финансирање и склучување договори при Министерството за финансии во Република Северна Македонија. Содржината на овој документ е единствена одговорност на авторите и на никој начин не може да се смета дека ги претставува ставовите и гледиштата на Европската Унија.



Најголем хендикеп на Работната група при Министерството за правда задолжена за изработка на Стратегијата за реформа на правосудниот сектор во 2017 година претставуваше фактот што ваков документ во државата отсутствуваше повеќе од десет години. Оттука, државните институции не располагаа со систематизиран акт во кој се содржани сите измени во правосудниот систем и целта за нивно преземање, како и насоките во кој е утврдено да се развива тој систем, цела деценија. Членовите на Работната група, благодарейќи на најголемиот број службеници во Министерството за правда, универзитетски професори и одделни невладини организации што располагаа со парцијални истражувања, завршени проекти и анализи на закони и законски измени од периодот до изработка на новата стратегија, успешно се справија со предизвикот да ги набележат постојните околности во тој момент и да предложат цели за реализација, стратешки насоки, активности поодделно по институции, временска рамка за реализација на целите и индикатори за нивно следење. На тој начин, беше креирана Стратегијата за реформа на правосудниот сектор, како предлог на Министерството за правда доставен на усвојување до Владата на Република Македонија.

Втората отежнувачка околност беше исклучително краткиот рок (јули-октомври 2017 година) за изработка и усвојување на Стратегијата, процес што беше неминовно поврзан со констатациите и препораките во очекуваниот Извештај на Европската комисија за прогресот на државата.

Овие воведни забелешки се релевантни и треба да послужат како „научена лекција“ за навремено преземање активности од страна на Министерството за правда за подготовка на идната стратегија за реформа на правосудниот сектор со цел да не се повторат предизвиците од 2017 година и, секако, за реално согледување на фактичката состојба во правосудството и досегашната имплементација на Стратегијата, како и за предлагање на соодветни идни насоки и мерки.

Стратегијата за периодот 2107-2022 година содржи неколку основни цели, од која првата е независност и непристрасност на судството и јавното обвинителство во државата. За таа цел, предвидено е конкретизирање на критериумите за избор на членови на Судскиот совет и Советот на јавни обвинители, како од редот на судиите и јавните обвинители, така и од редот на другите правници кои се избираат на предлог на Собранието. Воедно, Стратегијата како стратешка цел ја утврдува и одговорноста на чинителите на правосудниот систем, а како една од мерките е наведена потребата од законски одредби со утврдени критериуми за разрешување член на споменатите совети.

Покрај посебните поглавја што тргнуваат од секоја стратешка цел одделно, Стратегијата содржи и посебни точки што се однесуваат на најважните институции (органи) што го сочинуваат правосудниот систем. Зборувајќи за независноста и непристрасноста како цели, неопходно е да се изнесе и делот од Стратегијата во кој се утврдени мерки за јакнење на независноста, а со тоа и на ефикасноста на Судскиот совет на Република Македонија: „...заради оневозможување прекин на врската помеѓу членот на Судскиот совет од редот на судиите и 'судската фела' потребно е за членовите на судски совет од редот на судиите да се предвиди законска основа да продолжат да ја вршат својата примарна функција, односно да продолжат да судат, но со намален обем на работа (депрофесионализација на Судски совет). Потребно е истото решение да се примени и за другите членови на Судскиот совет, со исклучок на неговиот претседател“ (стр. 19 од Стратегијата).

Во однос на имплементацијата на овој дел од Стратегијата, може да се каже дека од нормативен аспект, во голема мера целта е постигната. Меѓутоа, тоа не може да се констатира за начинот и временските рокови за нејзина реализација. Така, Законот за судскиот совет непотребно беше менуван во повеќе наврати, наместо негово целосно заменување со нов закон за судски совет што требаше да биде сторено веднаш. Истиот коментар може да се даде и за измените на Законот за судовите, со што целиот овој нормативен процес се реализираше бавно, тешко и со значителна конфузија кај сите инволвирани институции. Конечно, без никакво објаснување и аргументација од страна на Владата и Министерството за правда, заклучокот дека е потребно Судскиот совет да се депрофесионализира, остана без имплементација и вакви одредби новиот закон за Судскиот совет, за жал, не содржи. Наспроти тоа, се предвиде решение што од неодамна и се имплементираше во практиката – со Судскиот совет да претседава член кој не е од редот на судиите. Останува нејасна аргументацијата како се зголемува независноста на Судскиот совет со усвоеното законско решение според кое лица кои се избрани од политички орган (Собрание), треба да раководат со колективно тело во кое најголем број членови се судии избрани токму од судската фела.

Една од предвидените мерки за остварување на стратешките цели – независност, непристрасност и одговорност е и отстранувањето од правниот поредок на законите со кои се загрозуваат самостојноста, независноста и непристрасноста на судиите и самостојноста на јавното обвинителство. Оваа мерка е целосно имплементирана со укинување на Законот за Советот за утврдување на факти од 2015 година, со кој беше формиран совет надлежен за покренување постапка за утврдување одговорност на судија со задача да постапува по претставки и поплаки против судиите во улога на истражно тело. Согласно препораките на Венецијанската комисија, дисциплинските постапки за судиите се вратени во надлежност на Судскиот совет, а предвидено е Врховниот суд да настапува како второстепен орган по жалбите на судиите. Инквизициските постапки на Комисијата за лустрација, не само што се прекинати туку и целиот Закон за лустрација е поништен, со што исто така се реализираше (иако со задоцнување) една од мерките предвидени во Стратегијата.

Најважната мерка што е предвидена во Стратегијата за обезбедување на реална независност на судиите е обезбедување на самостоен и одржлив судски буџет, конзистентен на законската определба од 0,8% бруто националниот доход за што како надлежни институции се утврдени Судскиот буџетски совет и Министерството за финансии. Стратегијата содржи конкретни рокови за имплементација на оваа одредница: судски буџет од 0,6% во 2019 година и 0,8% во 2021 година. За жал, оваа мерка ни оддалеку не е спроведена во реалното финансирање на судството. На тоа се надоврзува и фактот дека не е сменет Законот за судска служба што во голема мера има влијание врз ефикасноста на работењето на судството, ниту, пак, до овој момент, се обезбедени соодветни просторни и технички услови за работа на судовите, јавните обвинителства и Академијата за судии и јавни обвинители.

Стратешката цел за одговорност на судиите и јавните обвинители е реализирана и преку носењето на етички кодекси на судиите и на јавните обвинители. Донител на првиот Кодекс е Врховниот суд, а на вториот Советот на јавни обвинители. Воедно, и двете институции, согласно усвоените кодекси, имаат формирано и тела за судска, односно јавно-обвинителска етика.

Периодот што претходеше на создавањето на Стратегијата се карактеризираше со перцепција на јавноста за повеќе злоупотреби на системот за управување со судски предмети – АКМИС. За подобрување на состојбата Стратегијата предвидува подготовка и објавување на редовни годишни ревизии на функционирањето на АКМИС од страна на независни ревизори и, конечно, воспоставување на функционален АКМИС согласно со наводите на евалуациите и ревизиите. Целисходноста на преземањето на оваа мерка не се состои само во обезбедување независност на судството туку и на втората цел утврдена со Стратегијата, а тоа е подобрување на квалитетот на судството. Имено, Стратегијата предвидува утврдување на квалитативни (покрај квантитативните) критериуми за редовно оценување на судиите, со цел во судската хиерархија да напредуваат навистина најквалитетните судии, но нивниот учинок да не се цени само преку квантитативните статистички критериуми колку пресуди донеле, а колку од нив се обжалени, преиначени или потврдени, туку да се води сметка и за личниот интегритет, знаењата и вештините на судијата, како и за сложеноста на предметите што ги решава. Двете неопходни методологии за сложеност на предметите и за редовно оценување на судиите се изготвени и тие навистина претставуваат чекор напред во обезбедување квалитет на работата на судиите. Сепак, тие сè уште не се применуваат од страна на Судскиот совет, кој е нивни донител. Исто така, АКМИС-от останува непроменет, не само што јавноста не е запознаена со евентуално постоење извештаи од независни ревизори туку и за правилна имплементација на новите методологии потребен е потполно нов систем на управување со судските предмети или, во најмала рака, длабинска преобразба и надградба на постојниот АКМИС, но тоа и по три години од усвојување на Стратегијата не е сторено.

Зборувајќи за квалитетот на правосудниот сектор во Република Северна Македонија, потребно е да се констатира дека стратешката мерка за изменување на Законот за адвокатура не е реализирана, ниту, пак, е направен каков било чекор во насока на нејзина имплементација. Конкретно, со планираните измени на Законот за адвокатурата, Стратегијата утврдува потреба да се обезбеди задолжителна обука низ точно определен фонд на часови и за адвокатите, бидејќи такви обуки се предвидени за сите други чинители на правосудниот сектор. Адвокатската комора би требало да се јави како организатор на обуките за адвокатите. Без подигање на квалитетот на адвокатите како странки во судските процеси, не може да се очекува зголемен квалитет генерално на целиот правосуден систем.

Несоодветното електронско полагање на стручните испити (правосуден, нотарски испит и испит за извршители) е констатирано во Стратегијата со мерка да се напушти таквиот концепт на полагање. Ова е сторено, со измена на соодветните законски прописи и може да се каже дека резултатот е постигнат. Овие испити го враќаат значењето што го имаа пред воведувањето на компјутерското полагање. Сепак, испитите за прием и завршување на Академијата за судии и јавни обвинители и понатаму се полагаат на истиот застарен и несоодветен начин, преку избор на еден од повеќето понудени одговори, дури и кога станува збор за студии на случај, што во практиката наидува на многубројни критики и незадоволства од кандидатите проследени со значителен број тужби за поведување на управен спор, што не е случај кај другите испити каде што компјутерскиот начин на проверка на знаењето е напуштен.



Следната стратешка цел е ефикасноста на правосудниот сектор. За нејзино достигнување предвидени се различни мерки, една од најзначајните е по спроведување на темелни анализи на судовите и јавните обвинителства, државните институции да ги обезбедат сите неопходни услови за нивно непречено функционирање. Веќе беше споменато во ова излагање, дека во овој дел Стратегијата останува речиси целосно неимплементирана. Од една страна, функционалните анализи на сите судови во државата, како и на јавните обвинителства укажува на недостаток на кадар, но покрај тоа, голем број субјекти немаат дури ни просторни услови за работа. Така, предвидена стратешка мерка е просторно издвојување на судовите од јавните обвинителства, но нејзината реализација не е ни почната. Во одреден број општини низ државата, во иста зграда сè уште функционираат и судот и јавното обвинителство, што неминовно доведува до создавање на лични конекции помеѓу судиите и јавните обвинители, иако вторите се само странки во постапката. Сето тоа, непримерно влијае врз чувството на обвинетите и нивните застапници како странки во истите постапки. Понатаму, речиси во сите судови недостигаат паркинг-места не само за странките туку дури и за вработените, енергетска ефикасност на зградите, судници и пристапни рампи за лицата со посебни потреби.

За ефикасноста на правосудниот систем, Стратегијата предвидува и реформа на системот за судско вештачење, преку деетатизација на оваа област, но повторно, нов закон за судско вештачење до денес, ниту е изработен, ниту е донесен.

На почетокот од излагањето, споменато е дека Стратегијата содржи и поделба по области, покрај поглавјата по стратешки цели. Во врска со реформата во управно-правната област, главна забелешка претставува непостоењето на законска обврска на управното судство да одржува усни расправи, а со тоа и да донесува мериторни одлуки. Предвидена мерка во Стратегијата е носење на нов закон за управните спорови, што е реализирана во 2019 година. Стратегијата предвидува дека е задолжително обезбедување на нова зграда за Управниот суд, бидејќи за да може да се спроведуваат усни расправи, судиите мораат да имаат и судници, што во моментот на подготовка на Стратегијата не беше случај, односно Управниот суд не располагаше со ниту една судница. Законот за управните спорови е донесен, тој во себе ги содржи сите мерки утврдени со Стратегијата: задолжителни усни расправи, носење пресуди во полна јурисдикција и ограничување на правото на жалба за јавните органи кои како доносител на спорниот управен акт го изгубиле управниот спор. Сепак, најпоразителен е фактот што и по повеќе од три години од усвојување на Стратегијата, а по две и пол години од донесување на новиот ЗУС (иако имаше одложено дејство од една година), зграда за Управниот суд сè уште не е обезбедена од страна на Владата. Усните расправи почнаа да се спроведуваат во импровизирана судница во Управниот суд, на чијашто достапност странките и судиите чекаат со недели и месеци за да можат да закажат судско рочиште. Оттука, ефикасноста како стратешка цел не може да се констатира дека е постигната барем во сферата на управното судство.

Речиси идентична забелешка може да се даде и во однос на реформата во прекршочната област. Така, новиот Закон за прекршоци е донесен и тој конечно ја намали и ја ограничи висината на глобите што можат да ги изречат јавните органи преку нивните прекршочни комисији. Високите глоби утврдени за одделни прекршоци со посебните закони може да ги изрекува само суд во судска постапка. Но, одредбите од Законот за прекршоци со кои се укинува двостепеноста на прекршочните управни постапки не ја постигнаа својата цел. Од една страна, правото на жалба против одлука на прекршочен орган е укинато и овие одлуки можат да се оспоруваат само пред Управниот суд во управен спор, но од друга страна Државната комисија за одлучување во втор степен во прекршочни постапки и постапки од инспекциски надзор остана да постои во нашиот правен систем како квазисудски орган без основната своја надлежност! Согласно Стратегијата, за доследна реализација на оваа мерка потребно беше носење на уште еден закон (паралелно со Законот за прекршоци), чијшто предлагач е Министерството за информатичко општество и администрација. Таков закон сè уште не е донесен. Оттука, неоспорен е заклучокот дека потребната институционална соработка и координација на сите органи на извршната власт и Владата во целина за правилна имплементација на Стратегијата ја нема и таа се одвива парцијално и ад хок, не водејќи сметка за роковите и индикаторите утврдени во Акцискиот план за нејзино спроведување.

Последната утврдена стратешка цел е транспарентноста на работата на судството и обвинителството. Истражувањата покажуваат дека од аспект на објавување на сите потребни документи, прописи, извештаи и одлуки, судовите и јавните обвинителства, како и Судскиот совет и Советот на јавни обвинители бележат напредок. Сепак, во поглед на стратешката мерка што се состои во јакнење на капацитетите на овие институции за односи со јавност преку ангажирање и обучување на стручен кадар, може да се констатира дека вакви обучени лица недостигаат во сите институции. Најчесто, во поголемите судови улогата на „портпарол“ ја имаат претседателите на судот или од нив назначени судии. Извештаи од спроведувањето на АКМИС нема, како што пошироката јавност тешко се запознава со образложенијата на Судскиот совет за разрешување судии и аргументацијата на Советот за носење на одлуките.

Во однос на реформата на казнено-правната област најзначајна мерка што требаше да биде преземена согласно Стратегијата е донесувањето на нов Кривичен законик. Покрај фактот дека се надминати сите рокови за реализација на мерката (иако е формирана работна група за подготовка на нов КЗ при Министерството за правда), а КЗ не е донесен, сведоци сме на подготовка на измени на постојниот КЗ (честите измени наместо подготовка на нов Законик беше состојба што до 2017 година беше силно критикувана) што се очекува да бидат усвоени во Собранието, непосредно пред усвојувањето на новиот КЗ. Ова е едно од поголемите отстапувања на Министерството за правда – мерките утврдени со Стратегијата за реформа на правосудниот сектор. Истовремено, и по повеќе од три години од усвојување на Стратегијата, измени на Законот за кривичната постапка не се направени, иако во Стратегијата се констатира дека е потребно „допрецизирање на одредбите за притвор и градење систем за воедначени практики на судиите и јавните обвинители“. Во оваа област единствено доследно на Стратегијата е подготвен и донесен нов Закон за извршување на санкциите. Состојбата со пробаацијата и употребата на алтернативни мерки е останата непроменета, иако е планирано нивно јакнење и реална имплементација.

Во граѓанско-правната област, согласно Стратегијата, изработен е нов Закон за парнична постапка што се наоѓа во собраниска процедура. Измени на Законот за сопственоста и другите стварни права не се подготвени.

Сосема за крај, важно е да се кажат неколку збора за значењето и суштината на предвидениот Совет за следење на имплементацијата на Стратегијата 2017-2022. Имено, овој совет во Стратегијата е предвиден како мало и ефикасно тело чијашто задача ќе биде да го прави тоа што периодов го прават на различни начини и со различни методи, различни субјекти, првенствено невладини организации, но со извршни овластувања за преземање на конкретни мерки. Така, за потребите на Владата, овој совет требаше да ја следи секоја позначајна тешкотија во имплементацијата на Стратегијата, потреба од евентуално нејзино дополнување или, пак, напуштање на некоја стратешка цел или мерка и за тоа веднаш да ја информира Владата и јавноста за да можат да бидат преземени сите потребни мерки. Со Советот беше предвидено да раководи лично премиерот, а во него задолжително да членуваат министерот за правда и министерот за финансии. Покрај овие тројца политички функционери, во составот на Советот требаше да бидат застапени и претседателите на највисокиот суд во државата, Судскиот совет и Советот на јавни обвинители, Здружението на судии и Здружението на јавни обвинители и претставник од Адвокатската комора, по потреба за одредени теми да се повикуваат претставници на други институции или здруженија на граѓани. Концептот на функционирање на овој совет во ваков состав се состоеше во тоа што при секој предизвик во имплементација на Стратегијата (пред сè, финансиски), при секое некоординирање или неусогласеност во дејствувањето на институциите, непреземањето на предвидените активности од страна на некоја од институциите, да реагира најпрвин Претседателот на Владата преку задолжување на соодветните министри да ги преземат итно потребните дејства за правилна и доследна имплементација на секоја мерка предвидена во Стратегијата. Со други зборови, тоа требаше да биде тело во кое судиите, јавните обвинители и адвокатите (по потреба, извршителите, нотарите, судската или јавно-обвинителската администрација, универзитетската јавност и сл.) директно ќе им укажуваа на релевантните претставници на извршната власт во кои сегменти Владата треба да преземе мерки за да се спроведат конкретни реформски зафати.

За жал, ваквиот концепт најпрвин не беше правилно комунициран со јавноста, па доживеа критика уште пред Советот да почне со работа. Најверојатно затоа, премиерот се откажа од оваа своја функција и го предаде раководењето на Советот на министерот за правда, а министерот за финансии (иако се сменија повеќе), никогаш и не стана реално член на овој совет. Следно, составот на Советот беше и сè уште е, гломазен, неефикасен и служи како дебатно тело во кое се дебатираат нацрт-законските решенија на Министерството за правда од страна на советници на премиерот, претставници на здруженија на граѓани и универзитетски професори, кои, на крајот, сепак излегуваат како предлог-законски акти и влегуваат во владина, а потоа во собраниска процедура. Едноставно кажано, оваа стратешка насока е потполно неадекватно реализирана.

Генералната оценка е дека Стратегијата за имплементација на правосудниот сектор од нормативно-правен аспект се спроведува со задоцнет интензитет, а сепак најголемиот број законски и подзаконски акти се донесени во согласност со стратешките цели. Од друга страна, забележлив е некоординиран и несистемски пристап кон нејзината имплементација од страна на органите на државната управа, односно повеќето органи потребата за нејзино спроведување ја имаат сфатено како обврска само на Министерството за правда, на судовите и обвинителствата, што е неточно. Невозможно е сериозни реформски зафати да се спроведуваат изолирано, од страна на еден ресор, особено кога за тоа се потребни големи финансиски средства, како впрочем и за секоја реформа. На крајот, за целосна имплементација на Стратегијата потребна е цврста и искрена политичка волја и консензус на сите политички и општествени чинители.

