БЛУПРИНТ ГРУПА
за реформи во правосудството

АНАЛИЗА НА КВАЛИТЕТОТ НА РЕФОРМИТЕ КОИ СЕ ОДНЕСУВААТ НА ИЗБОР, ИЗБОР ВО ПОВИСОК СУД И РАЗРЕШУВАЊЕ НА СУДИИТЕ

СКОПЈЕ, 2020

FOUNDATION OPEN SOCIETY MACEDONIA
ФОНДАЦИЈА ОТВОРЕНО ОПШТЕСТВО МАКЕДОНИЈА

АНАЛИЗА НА КВАЛИТЕТОТ НА РЕФОРМИТЕ КОИ СЕ ОДНЕСУВААТ НА ИЗБОР, ИЗБОР ВО ПОВИСОК СУД И РАЗРЕШУВАЊЕ НА СУДИИТЕ

Издавач:
Коалиција на здруженија на граѓани Сите за правично судење – Скопје

За издавачот:
Натали Петровска - *извршна директорка на Коалицијата Сите за правично судење*

Уредник:
Ивана Петковска

Автори:
Натали Петровска – *Коалиција Сите за правично судење*
Сибел Амет – *Хелсиншки комитет за човекови права*
Исмаил Камбери – *Институт за европска политика*
Маргарита Цаца Николовска – *Институт за човекови права*
Маја Стојаноска – *Институт за човекови права*
Гоце Коцевски – *Македонско здружение на млади правници*
Жарко Хаџи-Зафиров – *Центар за правни истражувања и анализи*

Лектор:
Дениз Тесторидес

Графички дизајн:
Даниел Митковски

Печатење:
Графохартија

CIP - Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

347.962.2/.3(497.7)"2017/19"(047.31)

АНАЛИЗА на квалитетот на реформите кои се однесуваат на избор, избор во повисок суд и разрешување на судиите / [автори Натали Петровска ... и др.]. - Скопје : Коалиција на здруженија на граѓани "Сите за правично судење", 2020. - 45 стр. : илустр. ; 25 см

Фусноти кон текстот. - Други автори: Сибел Амет, Исмаил Камбери, Маргарита Цаца Николовска, Маја Стојаноска, Гоце Коцевски, Жарко Хаџи-Зафиров

ISBN 978-608-4552-42-0

1. Петровска, Натали [автор] 2. Амет, Сибел [автор] 3. Камбери, Исмаил [автор] 4. Николовска, Маргарита Цаца [автор] 5. Стојаноска, Маја [автор] 6. Коцевски, Гоце [автор] 7. Хаџи-Зафиров, Жарко [автор]
а) Судии - Избор и разрешување - Македонија - 2017-2019 - Истражувања

COBISS.MK-ID 112444682

Содржината е единствена одговорност на авторите и на грантистот, и на ниту еден начин не може да се смета дека ги изразува гледиштата и ставовите на Фондацијата Отворено општество – Македонија.

Содржина

ВОВЕДНИ ЗАБЕЛЕШКИ 1
- Цел и предмет на анализа 1
- Користена методологија 2
- Структура на анализата 3

НАОДИ ОД АНАЛИЗАТА 4
- Дел 1: Почетна обука 4
  - 1.1. Што донесоа реформите? – Анализа на законската рамка 4
  - 1.2. Примена на новините 6
  - 1.3. Заклучоци 8
- Дел 2: Избор на судија во основните судови и Управниот суд 8
  - 2.1 Што донесоа реформите? – Анализа на законската рамка 8
  - 2.2. Примена на новините 14
  - 2.3 Заклучоци 15
- Дел 3. Следење и оценување на работата на судиите 16
  - 3.1 Што донесоа реформите? – Анализа на законската рамка 16
  - 3.2 Примена на новините 21
  - 3.3 Заклучоци 22
- Дел 4: Избор на судија во повисок суд и претседател на суд 23
  - 4.1 Што донесоа реформите? – Анализа на законската рамка 23
  - 4.2 Примена на новините 26
  - 4.3 Заклучоци 26
- Дел 5: Дисциплинска одговорност 27
  - 5.1 Што донесоа реформите? – Анализа на законската рамка 27
  - 5.2 Опис на спроведените реформи 28
  - 5.3 Постапки за утврдување одговорност во периодот од 2017 до 2019 година 31
  - 5.4 Заклучоци 32
- Дел 6: Престанок и разрешување од судиската функција 32
  - 6.1 Што донесоа реформите? – Анализа на законската рамка 32
  - 6.2. Примена на новините 38
  - 6.3. Заклучоци 38

ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ 40

АНЕКС I 44

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА 45

ВОВЕДНИ ЗАБЕЛЕШКИ

Цел и предмет на анализа

Судиите како носители на судската власт се чувари на човековите права и слободи и тие се највисоки гаранти за заштитата на владеењето на правото. Тие се имплементатори на законодавството, правораздаватели и креатори на судската практика и како такви се должни да ја чуваат определбата на државата и правосудството за заштита на демократијата заснована на владеење на правото и унапредување на системот на заштита на човековите права.

Во извршувањето на судиската функција неопходно е да се обезбедат такви услови кои ќе гарантираат суштинска независност на судовите како институции на судската власт, но и индивидуална независност, непристрасност, квалитет, професионалност и ефикасност на судиите при одлучувањето во конкретните предмети.

Стратегијата за реформа на правосудниот сектор за периодот 2017 – 2022 утврди насоки кои имаа за цел подобрување на системот на правосудство преку надминување на постојните недостатоци од нормативен и институционален карактер и предвиде спроведување на повеќе мерки кои имаа за цел зајакнување на независноста, непристрасноста, квалитетот и одговорноста на вршителите на судската власт. Мерките вклучуваа интервенции во законската рамка, деловниците, како и кадровско и техничко зајакнување на судовите и Судскиот совет.

Во периодот од 2017 до 2019 беа донесени измени и дополнувања на Законот за судовите[1] и Законот за академија за судии и јавни обвинители[2] како и целосно нов Закон за Судскиот совет.[3] Во овие фазни надминувања на лоцираните слабости во правосудството, согласно наведените забелешки и препораки на Венецијанската комисија и ГРЕКО, меѓу другото значително се променија условите и постапката за избор на судии во основен и повисок суд, квалитативните и квалитативни критериуми за оценување на работата на судиите и претседателите на судот во случај на нивно напредување, како и основите и постапката за утврдување дисциплинска одговорност на судиите и нивно разрешување.

Имајќи предвид дека новите и изменетите законски решенија донесоа бројни новини чијашто примена започна со нивното стапување во сила, но имајќи ја предвид и динамичната правна и политичка средина во земјава, се наметна потреба од анализа на квалитетот на овој дел на реформите, нивната практичната примена и нивнот ефект.

Продолжувајќи ја својата заложба за надгледување и учество во спроведувањето на квалитетни, инклузивни и транспарентни реформи, граѓанските организации кои работат во областа на правосудството и се дел од Блупринт групата за реформа во правосудството ја направија оваа анализа која го елаборира реформираниот тек на судиската кариера од условите и постапката за прием на почетна обука на Академијата за судии и јавни обвинители, условите и постапката за избор на судија во основните и управните судови, услови и постапка за избор на судија во повисок суд и претседатели на

[1] Закон за изменување и дополнување на Законот за судови, „Службен весник на РСМ“ бр. 83/2018, 198/2018, 96/2019.

[2] Закон за изменување и дополнување на Законот за Академијата за судии и јавни обвинители, „Службен весник на РСМ“ бр. 163/2018.

[3] Закон за Судскиот совет на РСМ, „Службен весник на РСМ“ бр. 102/2019.

судови, основи и постапка за утврдување дисциплинска одговорност сѐ до престанок и разрешување од судиската функција.

Групата ја сочинуваат Институтот за човекови права, Хелсиншкиот комитет за човекови права на Република Македонија, Коалицијата „Сите за правично судење“, Македонското здружение на млади правници, Институтот за европски политики, Центарот за правни истражувања и анализи и Фондацијата Отворено општество – Македонија.

Со оглед на тоа дека Блупринт групата е дел од Советот за следење на имплементацијата на Стратегијата во правосудството 2017 – 2022, кој претставува советодавно тело на Министерството за правда и има свои претставници во работните групи за закони од областа на правосудството, оваа анализа претставува документ за искажување на стручните и аналитички мислења на Блупринт групата за реформи во правосудството, придонес при надгледувањето и евалуацијата на реформите и обид за влијаење во насока на зголемување на квалитетот на реформите.

Примарна истражувачка цел на ваквата анализа е да се идентификува и анализира дали и во колкава мерка новите законски решенија придонесуваат за зајакнување на независноста, непристрасноста, квалитетот и одговорноста на вршителите на судската власт, а дополнително да ги идентификува и анализира проблемите и предизвиците кои се имаат појавено, а кои можат да претставуваат пречка за владеењето на правото. Констатираните состојби во анализата се основа за интервенција во области од кои се очекуваат видливи резултати, а содржи критички осврт на направените измени и нивната практична примена во областа на судиската функција и со тоа на суштината на реформите од кои зависи обезбедувањето и заштитата на фундаменталните човекови слободи и права и правниот систем во целина.

Оваа анализа е изготвена во рамките на продолжувањето на заедничката акција за следење на реформите во правосудството на Блупринт групата со наслов „За правда – Следење на спроведувањето на Стратегијата за реформи во правосудството 2019 – 2020“ која се реализира со поддршка на Фондацијата Отворено општество – Македонија.

Оваа заедничка акција произлезе од потребата за продолжување на напорите за транспарентно, навремено и отчетно спроведување на реформите во правосудниот сектор. Општа цел на акцијата е зголемено учество и влијание на граѓанските организации во процесот на спроведувањето на Стратегијата за реформи во правосудството (2017 – 2022) и зајакнување на независноста и непристрасноста на судството особено со оценување на почитувањето на временската рамка утврдена со Акцискиот план, транспарентноста на процесот, транспарентноста и инклузивноста, оценување на квалитетот на предложените закони и политики и степенот на реализирање на целите поради кои и се донесени и влијаење на процесот на реформи во правосудството преку изработка и доставување на препораки засновани на докази за предложените закони и политики и унапредување на јавната дебата.

Користена методологија

Областите кои се предмет на оваа анализа се направените законски измени и дополнувања, и новите законски решенија во однос на условите и постапката за прием на почетна обука на Академијата за судии и јавни обвинители, условите и постапката за избор на судија во основните и управните судови, условите и постапката за избор во повисок суд и изборот на претседател на суд, основите и постапката за утврдување на

дисциплинска одговорност како и престанокот и разрешување од судиска функција кои се предвидени во Стратегијата за рефрма на правосудниот сектор 2017 – 2022 и Акцискиот план. Временската рамка на анализираните податоци е од почетокот на реформите, односно од 2017 г., заклучно со октомври 2019 г.

Методологијата со која се прибираа податоци за изработка на анализата вклучува преглед на документација и статистички податоци. Стратешките документи врз кои се базира анализата се Стратегијата за реформа на правосудниот сектор 2017 – 2022 година со Акциски план и Планот 18. Опфатен е преглед на измените, дополнувањата и новите законски решенија на Законот за судовите, Законот за Судскиот совет на РСМ, Законот за Академијата за судии и јавни обвинители. Со анализата е опфатена работата на Судскиот совет на РСМ и Академијата за судии и јавни обвинители. Изворот на информации се достапните содржини објавени на веб-страниците на институциите опфатени со анализата, Единствениот електронски регистар на прописи, како и податоци прибрани по пат на непосредно набљудување на седниците на Судскиот совет. За обработка на собраните податоци беа спроведени квалитативна, квантитативна и нормативна анализа во однос на претходните и новите законски решенија.

Структура на анализата

Анализата започнува со воведни забелешки во кои се сумираат целта и предметот на анализата и користената методологија за прибирање и анализа на податоците. По воведните забелешки, анализата продолжува со суштината и наодите од анализата. **Првиот дел** е посветен на почетната обука за судии односно обработка на Законот за изменување и дополнување на Законот за Академијата за судии и јавни обвинители со кој е регулирана оваа материја. Во **вториот дел** се анализираат донесените измени во однос на критериумите за избор на судија во основен и Управен суд и се разработуваат Законот за Судски совет и Законот за судови во таа насока. Во **третиот дел** се елаборира начинот на следење и оценување на работата на судиите кој во крајна линија треба да доведе до зголемување на квалитетот на одлуките и овозможување на развивање на вештините и способностите на судиите, што понатаму ќе резултира со зголемена доверба на граѓаните во судскиот систем. **Четвртиот дел** го разработува изборот на судија во повисок суд односно во апелационите судови, во Врховниот суд како и изборот на претседатели на судови. **Петтиот дел** е посветен на редефинираните основи за дисциплинската одговорност. **Шестиот, последен, дел** од наодите на анализата ги објаснува престанокот и разрешувањето од судиската функција. Во секој дел одделно е анализирана постојната законска рамка, односно донесените измени и практичната примена на новините и нивниот ефект, и претставени се конкретни заклучоци.

Документов завршува со сумарни заклучоци и препораки кои произлегуваат од направената анализа.

НАОДИ ОД АНАЛИЗАТА

Дел 1: Почетна обука

1.1. Што донесоа реформите? – Анализа на законската рамка

Закон за изменување и дополнување на Законот за Академијата за судии и јавни обвинители (Сл. весник на РМ 163/2018)

На 29.8.2018 година, Собранието на Република Северна Македонија го донесе Законот за изменување и дополнување на Законот за Академијата за судии и јавни обвинители.[4] Целта на измените и дополнување на Законот беа да се адресираат одредени недоследности во однос на управувачките и раководните органи, а дополнително се воведоа измени во критериумите за прием на слушатели на Академијата.

Во однос на управувачките и раководните органи, обврските за полагање на психолошкиот тест и тестот за интегритет, кои досега беа полагани од страна на директорот, членовите на Управниот одбор на АСЈО и на членовите на Програмскиот совет, се укинаа. Дополнително, со измените се укина обврската на познавањето на англискиот јазик на членовите на УО, Програмскиот совет и предавачите, а се укина и полагањето на испитот за директор, за кој претходно имаа обврска да го полагаат директорот на Академијата, членовите на Управниот одбор и членовите на Програмскиот совет.

Во однос на кандидатите за прием, главната новина што ја донесе Законот за изменување и дополнување на Законот за АСЈО[5] е укинувањето на потребниот просек на кандитатите од најмалку 8,0, којшто во голема мера ги ограничуваше потенцијалните кандидати за прием. Дополнително, во оваа насока се укина критериумот за задолжителни постдипломски студии на кандидатите кои имаат четиригодишно високо образование, VII/I степен на правни студии.[6]. Во однос на познавање на еден од трите најчесто користени јазици, наместо приложување сертификат за познавање на јазикот, сега кандидатите за прием полагаат испит за познавање на англискиот, францускиот или германскиот јазик.

Нов Предлог-закон за Академија за судии и јавни обвинители

На 12 мај 2019 година на ЕНЕР беше објавен Нацрт-предлог на Законот за Академијата за судии и јавни обвинители. Целта на носење на новиот Нацрт-предлог закон лежи во отстранувањето на формалните критериуми кои претставуваат пречка за ефикасно функционирање на Академијата за судии и јавни обвинители и мислењето на ТАИЕКС, врз основа на кое потребно е да се воведе законски основ за едукација и на судиите поротници. Во јули 2019 г. до Собранието на РСМ беше поднесен Предлог-закон за Академијата за судии и јавни обвинители изготвен по консултациите со јавноста преку

---

4 Собрание на Република Македонија, 'Седница број 58 на Собрание на Р. Македонија закажана на 29.08.2018' (29 August 2018) <https://www.sobranie.mk/sessiondetails.nspx?sessionDetailsId=5f30c475-2ee9-4cac-9859-e9ec6841570f&date=29.8.2018> accessed 16 October 2019.

5 „Службен весник на Република Македонија“ бр.163/2018, Закон за изменување и дополнување на Законот за Академија за судии и јавни обвинители.

6 Блупринт група за реформи во правосудството, 'Анализа на спроведувањето на стратегијата за реформа на правосудниот сектор (2017 – 2022) за периодот од 2018/2019 година' <https://epi.org.mk/wp-content/uploads/2019/06/Bluprint-analiza.pdf> accessed 16 October 2019.

ЕНЕР и преку работата на инклузивна работна група на Министерството за правда која, меѓу другите, беше составена и од претставници на граѓанскиот сектор.

Новитетите што ги воведува Предлог-законот се зголемување на мандатот на членовите на Управниот одбор на Академијата од постојните две на четири години. Во однос на надоместоците, членовите на Програмскиот совет би имале право на *месечен* надоместок кој во постојниот закон гласи надоместок за *завршена работа*. Износот на месечниот надоместок е предвидено да се регулира во актите на Академијата.[7] Дополнително, според Предлог-законот членовите на Управниот одбор, Програмскиот совет и на комисиите за приемен испит, за ревизија на одржаните испити и за завршен испит на Академијата именувани во два мандата пред стапувањето во сила на овој Закон, според прописите што важеле пред стапувањето во сила на овој Закон, немаат право на уште еден мандат.[8] Ваквото решение се темели на извештајот на ТАИЕКС во кој се препорачува директорот и заменик-директорот на Академијата да имаат право само на еден реизбор.

Најголем дел од измените на Предлог-законот се однесуваат на полагањето на приемниот и на завршниот испит во Академијата, како и полагањето на секој од модулите во првата фаза од почетната обука. Во насока на исполнување на препораките на ТАИЕКС,[9] роковите за поднесување и одлучување по приговорите и жалбите за резултатите на приемниот испит се намалуваат. Критериумите за прием на кандидати за Академијата се задржуваат како во моменталното законско решение односно остануваат истите одредби во однос на укинување на потребниот просек, утврдување на познавање на еден од странските јазици преку полагање во Академијата и укинување на критериумот за задолжителни постдипломски студии на кандидатите кои имаат четиригодишно високо образование, VII/I степен на правни студии.

Во однос на полагањата на слушателите на Академијата, новините се однесуваат на фактот што предметите што се изучуваат во текот на теоретската настава се поделени на три модули кои се спроведуваат и полагаат последователно.[10] Завршниот испит се состои од три дела: 1. Писмен дел, 2. Симулација на судење, и 3. Устен дел. Симулацијата на судењето како дел од завршниот испит е значајна новина[11] која се воведува со Предлог-законот бидејќи им овозможува на кандидатите да го утврдат нивното знаење во практика.

Предлог-законот предвидува новини и во правичната застапеност на слушателите. Иако генералната правична застапеност е задржана како во досегашното законско решение, сепак во делот на известување од страна на Судскиот совет и Советот на јавни обвинители за бројот на слободни места за судии и јавни обвинители во основните судови и основните јавни обвинителства, сега овие институции имаат обврска да известат и за припадноста на заедниците.

Дополнителна новина во Предлог-законот за Академијата за јавни судии и обвинители се однесува на лицата коишто се стекнале со статус слушател на почетна обука. Доколку тие биле вработени на неопределено работно време како судски или јавнообвинителски службеници, работниот однос им мирува до завршување на

[7] Член 22 од Предлог-законот за Академијата за судии и јавни обвинители доставен во јули, 2019 до Собранието на РСМ.
[8] Блупринт група за реформи во правосудството (n 3).
[9] ibid.
[10] Член 52 од Предлог-законот за Академијата за судии и јавни обвинители доставен во јули, 2019 до Собранието на РСМ.
[11] Член 56 од Предлог-законот за Академијата за судии и јавни обвинители доставен во јули, 2019 до Собранието на РСМ

Академијата и по положување на завршниот испит се враќаат на работа, односно онаму каде што им мирувал работниот однос до изборот за судија или јавен обвинител.[12]

1.2. Примена на новините

На 22 октомври 2018 година беше одржана конститутивна седница на Управниот одбор на Академијата за судии и јавни обвинители. На седницата беа констатирани назначувањата на членовите на Управниот одбор на АСЈО. Следствено, беше донесена одлука за избор на Сашо Рајчев, јавен обвинител на Основното јавно обвинителство Скопје за претседател на Управниот одбор на Академијата, и избор на Оља Ристова, судија на Основниот суд Скопје 1, за заменик-претседател на Управниот одбор на Академијата. Понатаму, Управниот одбор донесе одлука за престанок на мандатот на досегашниот директор на Академијата и одлука за распишување на јавен оглас за директор и заменик-директор согласно со условите од Законот за изменување и дополнување на Законот за Академијата за судии и јавни обвинители.[13] Дополнително, Управниот одбор истиот ден донесе одлука за распишување на јавен оглас за избор на директор и заменик-директор на Академијата за судии и јавни обвинители.[14]

На 138. седница на Управниот одбор на АСЈО, одржана на 28 ноември 2018 година, за директорка на АСЈО беше именувана Наташа Габер-Дамјановска. На јавниот оглас за директор беа пријавени 4 кандидати. Иако претходно јавниот оглас предвидуваше и позиција за заменик-директор, Управниот одбор одлучи дека единствениот пријавен кандидат за оваа позиција не исполнува еден од наведените услови во огласот, односно кандидатот не поднел документ за неосудуваност. До моментот на пишување на овој документ, не е отворен оглас за заменик-директор, следствено, Академијата за судии и јавни обвинители нема заменик-директор.

На седницата одржана на 18 јуни 2019 година, Управниот одбор на АСЈО донесе одлука за закажување завршен испит за слушателите од VI генерација. Завршниот испит беше одржан на 5 јули 2019, со почеток во 10 часот во просториите на Академијата за судии и јавни обвинители. Вкупно 37 кандидати од VI генерација успешно ги завршија тестовите, а дипломите им се135 доделија на 9 октомври 2019.[15]

Управниот одбор на Академијата за судии и јавни обвинители „Павел Шатев“, на седницата одржана на 3.6.2019 година, ја утврди Програмата за приемен испит во Академијата за судии и јавни обвинители „Павел Шатев“ за 2019 година и ги донесе следните акти: Статутарна одлука за изменување и дополнување на Статутот на Академијата за судии и јавни обвинители „Павел Шатев“; и Правилник за изменување и дополнување на Правилникот за полагање на приемен испит во Академијата за судии и јавни обвинители „Павел Шатев“.

Управниот одбор на Академијата за судии и јавни обвинители, на седницата одржана на 9.5.2019 година, донесе одлука за распишување јавен оглас за прием на слушатели на новата VII генерација на почетна обука во Академијата за судии и јавни

[12] Член 50 од Предлог-законот за Академијата за судии и јавни обвинители доставен во јули, 2019 до Собранието на РСМ.
[13] Закон за изменување и дополнување на Законот за Академија за судии и јавни обвинители 2018 („Службен весник на Република Македонија“ бр. 163/2018).
[14] Ива Цоневска and others, 'Извештај во сенка за Поглавје 23 за периодот јуни 2018 – март 2019 година' (2019).
[15] makpress.mk, 'Доделени дипломи на 37 завршени кандидати за судии и јавни обвинители' (10 September 2019) <https://makpress.mk/Home/PostDetails?PostId=308972> accessed 18 October 2019.

обвинители „Павел Шатев“.[16] Согласно известувањата на Судскиот совет и на Советот на јавни обвинители за слободни места во судовите и обвинителствата, бројот на кандидати за кој требаше да се распише оглас во АСЈО изнесуваше 120, од кои 65 места се проектирани за обвинителството, додека 55 за судовите.[17] Сепак, Академијата поради своите просторни капацитети објави оглас за 60 кандидати, од кои триесет кандидати кои успешно ќе ја завршат обуката треба да бидат распределени во судовите, а триесет кандидати во јавните обвинителства. Јавниот оглас беше објавен на 15 мај 2019 година во „Службен весник“, дневните весници „Нова Македонија“ и „Лајм“, и на огласната табла и веб-страницата на Академијата за судии и јавни обвинители. На јавниот оглас беа пријавени околу 670 кандидати, што е значително поголем број на пријавени кандидати за VI генерација на огласот објавен во 2016.[18] Тоа пред сè се должи на олеснување на критериумите за прием на кандидати во однос на укинување на просекот на кандидатите и укинување на критериумот за задолжителни постдипломски студии на кандидатите кои имаат четиригодишно високо образование, односно VII/I степен на правни студии.

Врз основа на пријавените кандидати за VII генерација слушатели на почетна обука, АСЈО на 26-27 август го спроведе тестот за познавање на еден од трите најчесто користени јазици во ЕУ (англиски, француски или германски јазик), во Компјутерскиот центар на Правниот факултет во Скопје. Квалификациските тестови на АСЈО беа закажани во периодот 10-14 септември 2019 година во испитниот центар на Правниот факултет. Право на полагање имаа кандидатите кои го положиле тестот за познавање на еден од трите најчесто користените јазици на ЕУ. Психолошкиот тест за кандидатите кои го положиле квалификацискиот испит беше закажан за 12. и 13. октомври на Филозофскиот факултет при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје. Методологијата за оценување на психолошките тестови, како и динамиката на прегледување на психолошките тестови не се под надлежност на АСЈО бидејќи тие се прегледуваат од страна на стручни лица од независна и целосно акредитирана професионална институција.

Во меѓувреме, АСЈО континуирано работи на унапредување на квалитетот на обуките со воведување на потребните теми за обука, направени врз база на спроведените евалуации на обуките и доставените предлог-теми од Судскиот совет, Советот на јавни обвинители, експерти и невладини организации.[19] Во изминатиот период се одржаа неколку советувања и обуки на најразлични теми. Некои од последно опфатените теми беа во врска со техники за испитување на сведоци, медијација и арбитража, унапредување на системот во областа на семејното насилство, судска практика во однос на безбедност на новинари и медиумски работни и други теми кои се важни за унапредување на работата

---

[16] akademik.mk, 'Јавен оглас за прием во почетна обука во Академијата за судии и јавни обвинители „Павел Шатев“' (17 May 2019) <https://akademik.mk/javen-oglas-za-priem-vo-pochetna-obuka-vo-akademijata-za-sudii-i-javni-obviniteli-pavel-shatev/> accessed 18 October 2019.

[17] nezavisen.mk, 'Интервју со Наташа Габер-Дамјановска: Државата плаќа за обуката на идните судии иоОбвинители' (2 June 2019) <https://nezavisen.mk/intervju-so-natasha-gaber-damjanovska-drzhavata-plakja-za-obukata-na-idnite-sudii-i-obviniteli/> accessed 18 October 2019.

[18] 24info.mk, 'Габер: Академијата работи професионално и не фаворизира одредени кандидати' (9 October 2019) <https://24info.mk/%d0%b3%d0%b0%d0%b1%d0%b5%d1%80-%d0%b0%d0%ba%d0%b0%d0%b4%d0%b5%d0%bc%d0%b8%d1%98%d0%b0%d1%82%d0%b0-%d1%80%d0%b0%d0%b1%d0%be%d1%82%d0%b8-%d0%bf%d1%80%d0%be%d1%84%d0%b5%d1%81%d0%b8%d0%be%d0%bd%d0%b0/> accessed 18 October 2019.

[19] Блупринт група за реформи во правосудството, 'Анализа на спроведувањето на стратегијата за реформа на правосудниот сектор (2017-2022) за периодот од 2018/2019 година' <https://epi.org.mk/wp-content/uploads/2019/06/Bluprint-analiza.pdf> accessed 16 October 2019

на судовите и обвинителствата во насока на зајакнување на капацитетот на претставниците од овие институции.

1.3. Заклучоци

Иако биле побарани вкупно 120 нови судии и јавни обвинители од страна на Судскиот совет и Советот на јавни обвинители, Академијата за судии и јавни обвинители овозможила капацитет за само 60 слушатели поради недостиг на просторни услови.[20] Поради тоа, постои потреба од зголемување на капацитетот на Академијата за судии и јавни обвинители во однос на просториите со особен фокус на просториите за обука, но дополнително постои потреба од зголемување на буџетот и персоналот во насока на обезбедување на поквалитетна обука за слушателите, судиите, јавните обвинители и помошниот персонал и остварување на препораките ТАИЕКС дадени во оваа насока. Во однос на персоналот, пополнети се вкупно 36 работни места додека вкупно систематизирани работни места се 64.[21] Најголем дефицит за пополнети места има во секторите за обуки и финансиски прашања. Имено, во секторот за обуки систематизирани се 13, а пополнети се само 4 места, додека во секторот за финансиски прашања систематизирани се 7, а пополнето е само едно место.

Дополнително, на АСЈО треба да ѝ се овозможат буџетски ресурси за да се создадат услови за користење на простории како што се читални, библиотека и судници каде што слушателите ќе можат да ја вежбаат судиската и јавнообвинителската функција. Исто така, потребно е зголемување на персоналот потребно за имплементација на законските надлежности на АСЈО утврдени со Законот за Академија на судии и јавни обвинители. АСЈО има вкупно 18 вработени, а има и работни позиции што не се пополнети. Владата треба да се заложи во следниот период. Во насока на исполнување на потребите на Академијата за судии и јавни обвинители, Владата ќе треба во следниот период при креење на буџетот на државата да оддели повеќе буџетски средства за унапредување на работата на АСЈО.

Во моментот на пишување на оваа анализа, веб-страницата на Академијата за судии и јавни обвинители (www.jpacademy.gov.mk) е целосно редизајнирана со модерен изглед. Иако е релативно нова, архивата од претходната веб-страница не е интегрирана. Во оваа насока, треба да се интегрираат старите објави на веб-страницата поради поголема транспарентност и видливост на историјатот на работата на Академијата.

Дел 2: Избор на судија во основните судови и Управниот суд

2.1 Што донесоа реформите? – Анализа на законската рамка

Изборот на судија во основните судови и во Управен суд е материја која е регулирана со Законот за судовите[22] и со новиот Закон за Судски совет на РСМ,[23] каде е

[20] nezavisen.mk, 'Интервју со Наташа Габер-Дамјановска: Државата плаќа за обуката на идните судии и обвинители' (2 June 2019) <https://nezavisen.mk/intervju-so-natasha-gaber-damjanovska-drzhavata-plakja-za-obukata-na-idnite-sudii-i-obviniteli/> accessed 18 October 2019.

[21] Функционална анализа за Академијата за судии и јавни обвинители, Скопје, ноември 2019

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

[23] Закон за Судскиот совет на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Северна Македонија" бр. 96/2019)

пропишано дека Судскиот совет на РСМ како самостоен и независен орган на судството е задолжен за процесот на избор, оценување, унапредување и разрешување на судиите.

Согласно Стратегијата за реформа на провосудниот сектор, реформата во правосудниот сектор е поделена на три фази, односно три сета на измени на Законот за Судскиот совет на РСМ и на Законот за судови.

Во 2017. и 2018 г. беа извршени две измени на Законот за Судскиот совет и тие беа усвоени од страна на Собранието.[24] Согласно насоките во Стратегијата за реформа на правосудниот сектор, препораките на Венецијанската комисија, ГРЕКО и препораките на оценската мисија ТАИЕКС од април 2018 година, се пристапи кон третата измена, односно за новиот Закон за Судскиот совет кој беше донесен и објавен во „Службен весник на РСМ“, бр. 102 од 22.5.2019 година. Новиот Закон за Судски совет е еден од оние кои претходниот претседател, не ги потпиша поради промената на името на државата, по што на првата седница одржана по претседателските избори, пратениците ги прегласаа измените.

Законот за судови исто така беше менуван и дополнуван во три наврати, и тоа двапати во 2018 и третиот, последен пат во 2019.[25]

Покрај тоа што во Стратегијата за реформа на правосудниот сектор е предвидено донесување на нов закон за судови, сепак во периодот од донесувањето на Стратегијата следуваа три измени на овој Закон.[26] Со овие измени се обезбедува стабилна правна рамка и тие се во насока на заштита на независноста на судството и истите беа поздравени и во последниот извештај на Европската комисија за нашата држава.[27]

И Законот за судови и Законот за Судскиот совет на РСМ ја пропишуваат постапката за избор на судии во основните судови во Република Северна Македонија, која започнува со носење на одлука за утврдување на слободни судиски места во основните судови од страна на Судскиот совет на РСМ. Оваа одлука Судскиот совет на РСМ ја носи по прибавено мислење од општата седница на Врховниот суд на Република Северна Македонија и мислење од седницата на судиите на соодветниот суд, врз основа на анализа и проекција за слободни судиски места и применувајќи го начелото на соодветна и правична застапеност на припадниците на заедниците кои не се мнозинство во Република Македонија, согласно со Годишната програма за работа на Судскиот совет на Република Северна Македонија.[28]

Донесената одлука за утврдување на слободни места во основните судови Судскиот совет ја доставува до Академијата за судии и јавни обвинители најдоцна до 31 март во годината кога е донесена одлуката.[29] Се поставува прашањето за релевантноста на оваа одлука во практика имајќи предвид дека и покрај тоа што Судскиот совет на 14.3.2019 донесе одлука со која се утврди дека бројот на слободни судиски места за основните

[24] Закон за Судскиот совет на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 60/2006, 69/2006, 150/2010, 100/2011, 20/2015, 61/2015, 197/2017 и 83/2018)
[25] Закон за судовите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 58/2006, 62/2006, 35/2008, 150/2010, 83/2018 и 198/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 96/2019)
[26] Блупринт група за реформи во правосудството, 'Анализа на спроведувањето на стратегијата за реформа на правосудниот сектор (2017-2022) за периодот од 2018/2019 година' , достапно на: http://ihr.org.mk/uploads
[27] Ibid
[28] Член 44 став 2 од Законот за судовите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 58/2006, 62/2006, 35/2008, 150/2010, 83/2018 и 198/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 96/2019)
[29] Чл. 45 од Закон за Судскиот совет на РСМ („Службен весник на РСМ“ бр. 102/2019)

судови е 55 за VII генерација на кандидатите за судии во АСЈО, но поради недоволните просторни капацитети АСЈО објави оглас за 30 кандидати за судии.

Исто така, по упразнување на судиско место или по утврдена потреба за судиско место, а по доставено барање од страна на судот, Судскиот совет носи одлука за објавување оглас за избор на судија. Огласот се објавува во Службен весник на РСМ и во најмалку два весника од кои еден на друг јазик различен од македонскиот што го зборуваат најмалку 20% од граѓаните во РСМ и трае 15 дена од денот на објавувањето во Службен весник.[30]

Општите условите кои треба да ги исполнува едно лице за да биде избрано за судија се:

- да е државјанин на Република Северна Македонија,
- активно да го владее македонскиот јазик,
- да е работоспособно и да има општа здравствена способност што се докажува со лекарска потврда,
- да има завршено правни студии со стекнати 300 ЕКТС или VII/1 степен на образование од областа на правните науки или нострифицирана диплома од правни студии во странство за стекнати 300 кредити,
- да има положено правосуден испит во Република Македонија,
- да познава еден од трите најчесто користени јазици на Европската Унија (англиски, француски или германски),
- во моментот на изборот со правосилна пресуда да не му е изречена казна или прекршочна санкција забрана за вршење професија, дејност или должност за дело поврзано со вршење на правна професија или за друго кривично дело за кое е предвидена казна затвор од најмалку шест месеци,
- да владее практична работа со компјутери,
- да ужива углед, да поседува интегритет за вршење на судиската функција, и
- да поседува социјални способности за вршење на судиската функција, за што се спроведуваат тестови за интегритет и психолошки тестови.[31]

Со новините, утврдувањето на општата здравствена состојба нема да се врши со здравствени прегледи како што беше случајот, туку кандидатот треба да ја докажува со лекарска потврда. Понатаму, од кандидатите за судии не се бара активно познавање на определен странски јазик, односно полагањето на јазикот е во рамките на приемниот испит во Академијата за судии и јавни обвинители каде во самиот тест се определува степенот на знаење на идниот судија, а доколку биде примен на Академијата за судии и јавни обвинители, ќе му се овозможи натамошно стручно унапредување и на знаењето од странскиот јазик.

Избор на судија во основен суд

Посебните услови за избор на судија во основен суд предвидуваат за судија на основен суд може да биде избрано единствено:

- лице кое ја завршило обуката на Академијата за судии и јавни обвинители утврдена со закон, и

[30] Член 46 ibid

[31] Член 45 од Закон за судовите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 58/2006, 62/2006, 35/2008, 150/2010, 83/2018 и 198/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 96/2019)

- лице кое има работно искуство од најмалку четири години непрекинат судиски стаж како судија во друг основен суд до моментот на пријавувањето за избор, кое од страна на Судскиот совет е оценето со позитивна оцена, согласно со Законот за Судскиот совет.[32]

Избор на судија во Управен суд

Во однос на изборот на судија во Управниот суд, се забележува заострувањето на критериумите за избор на судија поради тоа што минатото законско решение предвидуваше дека за судии на Управен суд може да бидат избрани и лица кои имаат најмалку пет години стаж на правни работи во државен орган, со потврдени резултати во работата, додека со најновите законски измени се пропишува дека за судија на Управен суд може да биде избран само судија кој има работно искуство од најмалку четири години непрекинат судиски стаж како судија во основен суд до моментот на пријавувањето за избор, и кој, од страна на Судскиот совет е оценет со позитивна оцена.[33]

Значајните новини се однесуваат на тоа дека завршувањето на обуката на Академијата за судии и јавни обвинители станува единствениот начин за започнување на судиска кариера.

Така, Судскиот совет изборот на судија на основен суд го врши од ранг-листата на кандидати доставена од Академијата за судии и јавни обвинители што се јавиле на огласот и тоа редоследно според постигнатиот успех утврден во конечната ранг-листа, како и резултатите од спроведено интервју од страна на Судскиот совет.[34]

Спроведувањето на интервјуто на кандидатите за основен суд, кое се оценува од Судскиот совет и се оценува со најмногу 10% од вкупниот број бодови,[35] е новина предвидена во новиот закон и претпоставува вреднување на лични и социјални компетенции на кандидатите за судии во основните судови. Од тука произлегува можноста да се избегне задолжителното прифаќање на доставената листа од страна на АСЈО и со оваа новина беа прифатени критиките за тоа дека претходниот начин на избор на судија не остава можност Судскиот совет да примени други критериуми при изборот, туку неговата работа се сведува на вршење формален избор што наликува на именување на кандидатот за судија, и позитивно е што се прецизираше законската регулатива во однос на изборот на судии. По спроведувањето и оценувањето на интервјуто, Судскиот совет на РСМ има можност да го смени редоследот на кандидатите на конечната ранг-листа и иако не може да се занемари елементот на субјективност при бодирањето на интервјуто, ова новина се оценува како позитивна.

Законот за Судскиот совет на РСМ пропишува дека Советот расправа и одлучува за избор на судија, на седница на која присуствуваат најмалку осум гласови од членовите на Судскиот совет со право на глас.[36] Судскиот совет е составен од 15 членови, од кои членови по функција се претседателот на Врховниот суд на Република Северна Македонија и министерот за правда и тие учествуваат во работата на Советот без право на

---

[32] Член 46 од Закон за судовите („Службен весник на Република Македонија" бр. 58/2006, 62/2006, 35/2008, 150/2010, 83/2018 и 198/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија" бр. 96/2019)
[33] Член 45 став 2 алинеа 1 од Закон за Судскиот совет на РСМ („Службен весник на РСМ" бр. 102/2019)
[34] Член 47 од Закон за Судскиот совет на РСМ („Службен весник на РСМ" бр. 102/2019)
[35] Ibid
[36] Член 49 став 1 од Закон за Судскиот совет на РСМ („Службен весник на РСМ" бр. 102/2019). Во овој став постои лингвистичка грешка, но и покрај неа не е тешко да се толкува дека Советот расправа и одлучува на седница на која присуствуваат најмалку осум членови на Судскиот совет со право на глас.

глас.[37] Во минатите законски решенија од 2018 г. претседателот на Врховниот суд, како член на Судскиот совет, имаше право на глас, но не може да биде член на Советот кој одлучува по право на жалба за одлуки донесени од Судскиот совет на РСМ.

Оваа новина во однос на учеството на министерот за правда и претседателот на Врховниот суд на седниците без право на глас, треба да придонесе кон суштинска поделба на судската и извршната власт при носењето на важни одлуки за судството и дополнително спречува одлучување во две инстанци на претседателот на Врховниот суд имајќи го правото на жалба на неизбраниот кандидат до Советот за жалби при Врховниот суд за што ќе елабoрираме во продолжение.

Расправањето и одлучувањето се врши редоследно согласно конечната ранг-листа на кандидатите и секој член на Советот со право на глас е должен на седница на Советот усно да ја образложи својата одлука за избор на судија.[38] Образложувањето на одлуката во однос на кандидатот од страна на членовите на Судскиот совет е новина која придонесува кон поголем квалитет при изборот на судии и поголема транспарентност на работата на Судскиот совет на РСМ.

За избран се смета оној кандидат кој добил најмалку осум гласови од вкупниот број членови на Советот со право на глас, за што писмено се известува кандидатот, а самата одлука за избор се објавува на веб-страницата на Советот и во Службен весник на РСМ.[39] При мониторингот на Судскиот совет од страна на Институтот за човекови права, во досегашната практика забележано е дека гласањето за избор на судија завршува кога првиот од кандидатите редоследно рангирани на ранг-листата ќе биде изгласан со доволниот број на гласови (во минатото законско решение тоа беа две третини од гласовите на Судскиот совет) без да се даде можност за гласање на следните кандидати на ранг-листата за кои постои можност да бидат изгласани со поголем број на гласови од претходниот. Се наметнува прашањето каква ќе биде постапката за гласање доколку кандидатите на ранг-листата имаат ист број на бодови од постигнатиот успех од АСЈО и интервјуто.

Новиот закон за Судскиот совет на РСМ понатаму предвидува дека Советот може да избере судија на еден основен суд кој се пријавил на огласот за судија на друг основен суд доколку на огласот не се јавил кандидат од Академијата за судии и јавни обвинители.[40] Тука се поставува прашањето дали ваквата одредба не е ограничувачка во однос на судиите на основните судови кои се пријавиле на огласот за судија на друг основен суд и дали нивниот избор треба да е можен единствено доколку на огласот на се јавил кандидат од Академијата за судии и јавни обвинители.

Кандидатот кој не е избран за судија има право на жалба во рок од осум дена од приемот на известувањето до Советот за жалба при Врховниот суд на Република Северна Македонија.[41] Правниот лек на неизбраниот кандидат, односно можноста за жалба до Советот за жалба при Врховниот суд е новина која овозможува отчетност на Судскиот совет и поголем ангажман на Врховниот суд при изборот на правораздавачи во земјава.

[37] Член 6 од Закон за Судскиот совет на РСМ („Службен весник на РСМ“ бр. 102/2019)
[38] Член 49 ibid
[39] Член 49 став 1 ibid
[40] Член 47 став 6 ibid
[41] Член 49 став 5 ibid

Загарантирана е правична и соодветна застапеност во изборот на судии, па така при избор на судија во основен суд кој се наоѓа на подрачје на единица на локална самоуправа каде што 20% од граѓаните зборуваат службен јазик различен од македонскиот, при што мора да има мнозинство гласови од присутните членови кои припаѓаат на заедниците кои не се мнозинство во Република Северна Македонија.[42] Кога Судскиот совет избира судија на Управен суд, мора да има мнозинство гласови од присутните членови кои припаѓаат на заедниците кои не се мнозинство во Република Северна Македонија.[43]

Во секој случај, за судија не може да биде избрано лице кое со судијата во истиот суд е во сродство во права линија или во странична линија до трет степен или е негов брачен другар. Дополнително, за судија не може да биде избрано лице кое со член на Судскиот совет на РСМ е во сродство во права линија или во странична линија до трет степен или е негов брачен другар.[44]

Доколку по спроведена постапка за избор на судија или претседател на суд, Судскиот совет утврди дека нема пријавено кандидат или сите пријавени кандидати се оценети со негативна оценка, ќе донесе одлука за повторно огласување на избор на судија.[45]

По препораките на оценската мисија на ТАИЕКС, инкорпорирана новина во Законот за судовите е тоа што лице кое најмалку еден мандат било судија во меѓународен суд и кое ги исполнува условите, може да биде избрано за судија во суд од сите степени.[46]

Исто така, значајна новина во законските измени на Законот за судови е можноста за продолжување на мандатот на судиите на кои до сега со закон им беше изречно одредено дека во пензија одат со 64 години, но сега имаат можност да продолжат да работат до 67 години, согласно со Законот за работни односи.[47]

Со измените за прв пат се предвидува можност судија избран за подрачјето на еден основен или апелациски суд по истекот на определен број години непрекинат судиски стаж во односниот суд, да може да биде избран за подрачјето на друг основен, односно апелациски суд.

Законот за изменување и дополнување на Законот за судови содржи нов член со кој воведува нова категорија на таканаречени млади судии, со кој се предвидува во период од две години новоизбраниот судија да суди за предмети од надлежност на основен суд со основна надлежност. Се оцени дека периодот од две години е доволен за постигнување на доволна судиска стручност на младите судии да можат да бидат вклучени во редовниот распоред на тековни предмети, а согласно препораката од Оценската мисија на ТАИЕКС.[48]

---

[42] Член 50 став 1 ibid
[43] Член 50 став 2 ibid
[44] Член 43 од Закон за судовите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 58/2006, 62/2006, 35/2008, 150/2010, 83/2018 и 198/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 96/2019)
[45] Член 52 ibid
[46] Член 46 став 3 ibid
[47] Институт за човекови права, Мониторинг извештај за работата на Судскиот совет на РСМ мај – август 2019, достапно на http://ihr.org.mk/uploads/publications_pdf/IHR%20-%20Monitoring%204-2019%20(web).pdf
[48] Член 48 став 1 од Закон за судовите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 58/2006, 62/2006, 35/2008, 150/2010, 83/2018 и 198/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 96/2019)

Судија на основен суд може да биде времено упатен, но најдолго за време од една година, да суди во друг суд од ист степен или во понизок суд или од еден во друг специјализиран оддел, кога поради спреченост и изземање на судија или поради значително зголемен обем на работа, намалена ажурност или поради сложеност на предметите е доведено во прашање тековното работење на судот, но не повеќе од еднаш во текот на пет години. Со ваквото решение се оневозможува упатувањето и распоредувањето да се користат како форма на притисок.[49] Со најновите законски измени, судија може да биде упатен во друг суд само еднаш во 5 години. Во оваа насока, по предлог на Венецијанската комисија, се воведуваат гаранции во случај на упатување на судиите во друг суд или при распоредување во понизок суд заради определени ситуации.[50]

2.2. Примена на новините

По многубројните критики од јавноста во однос на работата на Судскиот совет, по првите и вторите измени на Законот за Судскиот совет се воочи настојување Судскиот совет да покаже повисок степен на ефективност во своето работење со обид за примена на дадените законски можности при изборот на судии. Во оваа смисла одлуките за избор во 2017 г. и 2018 г. се разликуваат од оние донесени во 2016 година бидејќи содржат целосна листа на пријавените кандидати, број на бодови за работата, биографски податоци за кандидатите, вкупен стаж и резултати од анонимната анкета. Во овие две фази, односно измени, новината за можноста за усно образложување на одлуката за избор на судија од страна на членовите на Судскиот совет со право на глас придонесе кон поголема транспарентност и отчетност на Судскиот совет и поголем квалитет при изборот на судии, но не секогаш беше целосно почитувана во првите две фази од реформите.

Од реализацијата на третата фаза на реформите, односно стапувањето на сила на новиот Закон за Судски совет на РСМ и Закон за изменување и дополнување на Законот за судови до моментот на пишување на анализата, Судскиот совет не изврши избор на судии за основни судови по новите критериуми и процедури.

Во овој период, во септември 2019 г. беше направен избор на еден судија на Врховен суд од кривична област, а во октомври 2019 г. беа избрани осум претседатели на основни судови и тоа на Основен суд Битола со одделение во Демир Хисар, Основен суд Велес, Основен суд Делчево, Основен суд Кичево со одделение во Македонски Брод, Основен суд Крива Паланка, Основен суд Прилеп, Основен граѓански суд Скопје и Основен суд Штип. Имајќи предвид дека огласите за овие избори беа објавени пред најновите новите законски измени, наведените избори беа направени според претходните критериуми и постапката за избор.

Во извештајниот период, во октомври 2019 г., беа избрани двајца судии во Управниот суд за кои Судскиот совет објави оглас[51] во јануари 2019 година според критериумите кои важеа пред донесувањето на најновите измени на Законот за Судски совет, кога за судии во Управен суд можеа да конкурираат и лица кои имаат завршена

[49] Блупринт група за реформи во правосудството, 'Анализа на спроведувањето на стратегијата за реформа на правосудниот сектор (2017-2022) за периодот од 2018/2019 година' , достапно на: http://ihr.org.mk/uploads

[50] Анализата на спроведување на Стратегијата за реформа на правосудниот сектор (2017-2022) за периодот од 2018/2019 година, Блупринт група за реформи во правосудството

[51] Оглас бр.08-45/2 од 15.01.2019 година, Судски совет на РСМ

Академија за судии и јавни обвинители и најмалку пет години стаж на правни работи во државен орган, со потврдени резултати во работата. За двете места во Управниот суд беа пријавени 31 кандидат.[52]

Имплементацијата на новите законски одредби во однос на изборот на судии во основните судови и во Управниот суд, со новите критериуми за избор, останува да се види во иднина.

Во периодот од донесувањето на новиот Закон за Судски совет на РСМ, извршени се неколку времени упатувања кои се резултат на недостаток на судии во некои судови во државава. Во минатото, Судскиот совет упатуваше судии во други судови и најчесто на исти судии им беше продолжувано упатувањето. Со најновите законски измени судија може да биде упатен во друг суд само еднаш во 5 години. Со упатувањата, Судскиот совет повторно упати исти судии кои веќе биле упатени да судат во друг суд, иако новиот Закон е во важење. Против одлуката за упатување еден судија има поднесено приговор, кој беше одбиен од Судскиот совет. Во образложението на одлуката, донесена од Судкиот совет, членовите се водеа од потребата на граѓаните за остварување на нивните права, притоа водејќи сметка да не се доведе до застој работата на судот, што би довело до зголемен број заостанати предмети. Треба да се напомене дека одлуката не беше донесена едногласно. Подетално образложение не беше дадено, со оглед на тоа што судот од кој се упатува судијата е поголем суд и има и други судии кои би можеле да бидат упатени.

2.3 Заклучоци

Донесувањето на Закон за изменување и дополнување на Законот за судовите и новиот Закон за Судскиот совет произлегува од потребата за реформа на судството која е зацртана во Стратегијата за реформа на правосудниот сектор со цел унапредување на судскиот систем и неговото функционирање. Со последните измени и дополнувања на Законот за судовите беше извршено негово усогласување со измените предвидени во Законот за судски совет на РСМ.

Позначајни измени во Законот за Судски совет на РСМ и Законот за судови, во однос на процесот на избор на судии во основните судови и Управниот суд кои влијаат на квалитетот на судството се:

– Судиите на основен суд ќе се бираат единствено од листата на кандидати што се јавиле на огласот, доставена од Академијата за судии и јавни обвинители до Судскиот совет на РСМ, односно, завршувањето на обуката на Академијата за судии и јавни обвинители станува единствениот начин за започнување на судиска кариера,

– При избор на судија, Судскиот совет ќе ги земе предвид годината на завршување на обуката и постигнатиот успех, како и резултатите од спроведеното интервју,

– При изборот на судиите во основните судови, по првпат Судскиот совет ќе спроведува интервју со кандидатите, што се бодира со 10% од поените што ги добива кандидатот, со што се менува функцијата на Судски совет при избор на судии, која се сведуваше на вршење формален избор што наликува на именување на кандидатот за судија,

[52] Судски совет на РСМ, Соопштение од 320-та седница одржана на ден 2.10.2019 година, достапно на http://sud.mk/wps/portal/ssrm/sud/vesti

– За судија во основен суд може да биде избран и судија од друг основен суд доколку нема пријавени кандидати од Академијата за судии и јавни обвинители,

– Кандидатот кој не е избран за судија има право на жалба во рок од осум дена од приемот на известувањето до Советот за жалба при Врховниот суд на Република Северна Македонија, со што се овозможува отчетност на Судскиот совет и поголем ангажман на Врховниот суд при изборот на судии,

– Во однос на изборот на судија во Управниот суд, заострени се критериумите за избор на судија поради тоа што и во овој суд ќе се бира единствено судија кој ја завршил обуката на Академијата за судии и јавни обвинители и има работно искуство од најмалку четири години непрекинат судиски стаж како судија во основен суд до моментот на пријавувањето за избор, и кој, од страна на Судскиот совет е оценет со позитивна оцена. Со тоа се напушта минатото законско решение кое предвидуваше дека за судии на Управниот суд може да бидат избрани и лица кои имаат најмалку пет години стаж на правни работи во државен орган, со потврдени резултати во работата,

– Лице кое најмалку еден мандат било судија во меѓународен суд и кое ги исполнува условите, може да биде избрано за судија во суд од сите степени.

Во извештајниот период беше направен избор на еден судија на Врховен суд од кривична област, осум претседатели на основни судови и тоа на Основен суд Битола со одделение во Демир Хисар, Основен суд Велес, Основен суд Делчево, Основен суд Кичево со одделение во Македонски Брод, Основен суд Крива Паланка, Основен суд Прилеп, Основен граѓански суд Скопје и Основен суд Штип, како и двајца судии во Управниот суд. Имајќи предвид дека огласите за овие избори беа објавени пред најновите новите законски измени, наведените избори беа направени според претходните критериуми и постапка за избор.

Од најновите законски измени направени во 2019 г. до моментот на пишување на анализата, Судскиот совет не изврши избор на судии за основни судови.

Очигледно е дека со новите закони е направено заострување на критериумите во однос на изборот на судии во основните судови и Управниот суд. Теоретската основа е добро поставена, но имајќи предвид дека сѐ уште не е извршен избор на судии во основните судови, ниту во Управниот суд според новите законски решенија, дали ќе има подобрување и зголемен квалитет при изборот на судии ќе покаже практичната примена во иднина.

Дел 3. Следење и оценување на работата на судиите

3.1 Што донесоа реформите? – Анализа на законската рамка

Целта на професионалното оценување на судиската функција е да го унапреди квалитетот на судската правда. Ова може да се постигне преку јакнење на личната мотивација на судиите и обезбедување на професионален развој врз основа на професионалните способности, со што ќе се обезбедат и услови за унапредување на судиите без какво било влијание и ќе се зајакне независноста на судиите при вршењето на судиската функција. Претходната регулатива за оценување на судиите не предвидуваше објективна оценка на квалитетот во постапувањето на судиите и се засноваше на критериуми кои ја отсликуваа продуктивноста на судиите преку Автоматскиот судско-

информатички систем за управување со предмети (АКМИС). Ваквиот систем не ги земаше предвид потребните аспекти за обезбедување реална и сеопфатна оценка на судиите при вршењето на судиската функција, како што е способноста за аргументација и образложеност на одлуките, сложеноста на предметите, подготвеност за водење на расправа итн. и не нудеше оценка на исполнетоста на условите за унапредување на судиите. Поради недостатокот на прецизна постапка за оценување на работата на судиите, во согласност со меѓународните принципи и стандарди, Стратегијата за реформа во правосудниот сектор 2017-2022 предвиде ревидирање на системот за следење на работата и оценување на судиите со комбинирање на **квалитативни и квантитативни критериуми**.

Критериуми и постапка за следење и оценување на работата на судијата

Измените на Законот за Судскиот совет од мај 2018[53] година воведоа нови квалитативни критериуми кои Венецијанската комисија ги оцени како нејасни и недоволно објективни, па тие беа допрецизирани со целосно нов Закон за Судскиот совет од 2019 година. Новиот модел за оценка на квалитетот за прв пат предвидува улога за судиите од повисоките судови кои ќе го оценуваат квалитетот на постапување по поединечни предмети, наместо Комисија составена од членови на Судскиот совет. Оценувањето на другите аспекти (квалитативни и квантитативни) и натаму останува во надлежност на тричлена комисија од Судскиот совет, кој ја носи конечната одлука. Законот не ги дефинира јасно надлежностите на Советот во процесот на оценување и предвидува комбиниран начин со гласање и бодирање, што значи дека тие и понатаму субјективно ќе го оценуваат професионалното постапување на судиите.[54] Советот треба да ги уреди деталите околу постапката на оценување со Методологија за оценување како подзаконски акт,[55] врз основа на мислење од Врховниот суд на РСМ како највисок суд и надлежен за функционирање на судовите во земјата. Советот може да го оцени судијата со „позитивна" оценка за над 100 бодови или „негативна" оценка за под 100 бодови.[56] Со новите законски измени во делот на дисциплинската постапка се изменија и условите дека со две последователни „негативни" оценки судијата може да биде разрешен од страна на Судскиот совет. Со оглед на тоа дека негативната оценка влијае врз квалитетот и ажурноста во работењето, согласно новите законски измени на Законот за судови ваквата ситуација се смета за нестручно и несовесно вршење на судиската функција и претставува потешка дисциплинска повреда.[57]

Следењето на работата на судијата и претседателот на судот и натаму ќе се одвива преку редовно оценување на секои четири години и вонредно оценување во случаите кога судиите се унапредуваат.[58] Претходната регулатива[59] предвидуваше редовно оценување на две години, што е забележано како прекраток период за евалуација и предизвикуваше постојан притисок врз работата на судиите и влијаеше врз нивната ефикасност и независност во одлучувањето. Вонредното оценување во стариот закон се одвиваше по

[53] Закон за Судскиот совет на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија" бр. 60/2006, 69/2006, 150/2010, 100/2011, 20/2015, 61/2015, 197/2017 и 83/2018)
[54] Член 80, точка 2 и 3 од Законот за Судскиот совет („Службен весник на РСМ" бр.106/19)
[55] Член 82 од Законот за Судскиот совет („Службен весник на РСМ" бр.106/19)
[56] Член 89 од Законот за Судскиот совет („Службен весник на РСМ" бр.106/19)
[57] Член 76 од Законот за судови („Службен весник на Република Македонија" бр. 58/2006, 62/2006, 35/2008, 150/2010, 83/2018 и 198/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија" бр. 96/2019).
[58] Член 77 од Законот за Судскиот совет („Службен весник на РСМ" бр.106/19)
[59] Закон за Судскиот совет („Службен весник на Република Северна Македонија" бр.60/2006, 150/2010, 100/2011, 20/2015, 61/2015, 197/17 и 83/18")

проценка на Советот, а сега претставува суштински аспект за унапредувањето на судиите и ќе се применува во случаите кога се конкурира за избор на судија во повисок суд, за избор на претседател на суд или за член на Судскиот совет.[60] За разлика од претходната регулатива, не е предвидено Советот вонредно да ги оценува новоизбраните судии. Клучната новина е дека оценувањето во најголем дел ќе се заснова на квалитативните критериуми како основа на оценката на судијата со 60% при што судијата може да добие 120 бода, наспроти квантитативните критериуми кои сочинуваат 40% од вкупната оценка и за кои судијата може да добие максимум 80 бода. Досегашното оценување на судиите се засноваше на квантитативниот критериум, според кој судијата можеше да добие максимум 140 бода со пресметка за успешноста во постигнување на ориентациониот број на предмети што судијата треба да ги реши на месечно ниво, а во однос на квалитативните критериуми кои сепак ја оценуваа продуктивноста во постапувањето, судијата можеше да добие дополнителни 3 бодови за објавени стручни трудови или изработени образовни материјали за потребите на Академијата на судии и јавни обвинители.[61] Како дел од оценката се предвидува и увид во ефективното време поминато на работа.

Покрај редовното и вонредното оценување на судиите, Законот за Судскиот совет[62] предвидува посебни случаи за оценување на работата на судиите, односно оценување на судија кој не подлежи на надзор од повисок суд (Врховниот суд на РСМ) и автоматска позитивна оценка доколку за судија конкурура поранешен судија од меѓународен суд. За разлика од претходниот Закон, во новото законско решение не се предвидени дополнителни и посебни критериуми во врска со вршењето на судиската функција како дел од оценувањето. Како дел од следењето на работата на судиите предвидено е Советот за изготви образец со податоци за работата на судијата согласно критериумите за оценување кој се пополнува еднаш месечно, но не е прецизирано како и дали овој образец ќе биде дел од оценката на судијата.[63]

Врз основа на извештаите од комисиите, како и од направениот увид за квалитетот и продуктивноста во постапувањето, Советот донесува одлука со образложение за оценката. Оценетиот судија/претседател на суд има право во рок од 8 дена да поднесе приговор за одлуката, а Советот ќе ја одбие, прифати, или ќе го повтори оценувањето. Ваквите законски одредби беа предвидени и со претходната регулатива, а надлежен да постапува по жалба за донесената одлука на Судскиот совет е Советот за жалби во рамки на Врховниот суд.[64]

Квалитативни критериуми

Претходните законски одредби кои ги утврдуваа квалитативните критериуми не го одразуваа вистинскиот квалитет на вршење на судиската функција, туку го оценуваа односот на судијата кон работата преку степенот на продуктивност, односно

60 Член 77, став 2 од Законот за Судскиот совет на РСМ („Службен весник на РСМ“ бр.106/19)

61 Член 112, Дополнителни критериуми во врска со вршењето на судиската функција („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.60/2006, 150/2010, 100/2011)

62 Член 88 од Законот за Судскиот совет на РСМ („Службен весник на РСМ“ бр.106/19) Така, доколку работата на судијата не подлежи на надзор од повисок суд (Врховниот суд на РСМ), односно не се изјавени правни средства против неговите одлуки, судијата ќе добие максимални 105 бодови по критериумите утврдени во законот и во Методологијата за оценување.

63 Член 78, став 3 од Законот за Судскиот совет на РСМ („Службен весник на РСМ“ бр.106/19)

64 Член 97, Составот на Советот за жалби не е променет, односно се состои од 9 члена од кои тројца судии од Врховниот суд, 4 судии од апелационите судови и двајца судии од судот од кој е судијата кој го поднел приговорот. Доколку Судскиот совет донесе одлука за повторување на оценувањето, се составува Комисија од три члена од составот на Советот кои подготвуваат извештај и спроведуваат повторно оценување. Во ваквите ситуации судијата/претседателот на судот нема право на жалба.

почитувањето на законските рокови за преземање на процесните дејствија, објавување и изготвување на одлуки и односот меѓу бројот на потврдени, укинати или преиначени одлуки во однос на решените предмети. Овие критериуми беа ревидирани со законските измени од 2018 година,[65] но Венецијанската комисија истакна дека оценката за нивната исполнетост не е доволно јасно утврдена.

Законот за Судскиот совет во членовите 80 до 85[66] ги предвидува квалитативните критериуми за оценка на судијата и начинот на бодирање во согласност со препораките од Венецијанската комисија од 2019 година:[67]

- Квалитет на водење на судска постапка во кои се оценува: способност за аргументација, подготвеност за водење на расправата, составување на записник и сослушување на странки, подготвеност за донесување на процесни одлуки како и способност за решавање на конфликти.

Оценката на квалитетот во постапувањето ќе го врши Комисијата составена од судии од непосредно повисокиот суд, и тоа преку увид во пет предмети по случаен избор од страна на АКМИС системот, како и пет предмети определени од судијата кој се оценува. Оценувањето на работата на судиите од страна на нивните колеги од повисоките судови е во насока на реална оценка на квалитетот во постапувањето, наспроти досегашната постапка кога оценувањето го вршеше Комисија од три членови на Судскиот совет. Секој од судиите-членови на Комисијата предлага поединечна оценка за секој од предметите, а до Советот доставуваат една средна оценка со образложение.

- Квалитет на ажурно постапување по судски предмети во однос на: почитување на законските рокови за преземање на процесни дејствија во постапката, почитување на законски рокови за донесување, објавување и изготвување на одлуките, времетраење на судската постапка;

Квалитетот на ажурното постапување по судски предмети ќе се оценува преку увид во податоците за предметите добиени преку АКМИС. Иако се работи за квалитативен критериум, законските одредби предвидуваат проценка врз основа на процент на почитувани рокови кои се движат од распон во почитување на роковите во помалку од 50% од предметите, и почитување на роковите во повеќе од 90% до 100% од предметите.

- Квалитет на работата на судијата во делот на бројот на укинати одлуки заради сторена битна повреда на постапката во однос на вкупниот број на решени нормирани предмети.

Аспектот на оценка на квалитетот на работата на судијата треба детално да се доработи во Методологијата за оценување. Овој критериум се утврдува со процент на

---

65 Член 103- Квалитативните критериуми за оценување на работата на судијата се: - квалитет на работата на судијата во делот на бројот на укинати одлуки заради сторена битна повреда на постапката во однос на вкупниот број на решени нормирани предмети,- квалитет на работата на судијата во делот на број на преиначени одлуки во однос на вкупен број решени нормирани одлуки, - квалитет во водење на судската постапка (почитување на законските рокови за преземање на процесни дејствија во постапката, почитување на законски рокови за донесување, објавување и изготвување на одлуките, времетраење на судската постапка и почитување на начелото на судење во разумен рок), - квалитет на донесена одлука кој се утврдува преку увид во пет предмети по случаен избор од страна на автоматизираниот компјутерски систем за управување со судски предмети и пет предмети определени од судијата, во периодот на оценување и - изречена дисциплинска мерка. Закон за Судскиот совет на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 60/2006, 69/2006, 150/2010, 100/2011, 20/2015, 61/2015, 197/2017 и 83/2018)

66 Закон за Судскиот совет („Службен весник на РСМ“ бр. 102/2019),

67 NORTH MACEDONIA OPINION ON THE DRAFT LAWON THE JUDICIAL COUNCIL Adopted by the Venice Commission at its 118th Plenary Session (Venice, 15-16 March 2019)

укинати одлуки поради сторена битна повреда на постапката преку податоците од АКМИС.

Со оглед на тоа дека квалитетот ќе се оценува преку увид во судското постапување и одлучување, Судскиот совет треба да ја ревидира **Методологијата со индикатори за сложеност на предметите** според правната област, сложеноста на материјата и видот на судовите, како и врз основа на степенот на стварна надлежност.[68] Преку Методологијата е предвидено да се утврдува и ориентациониот број на предмети што треба да ги реши судијата месечно, а притоа треба да го земе предвид обемот на работа и видот на предметите за секој поединечен суд. Улогата на Врховниот суд е зајакната и преку овој член, бидејќи тој ќе биде надлежен да даде мислење и да ја усвои Методологијата на општата седница на судот.

Законот предвидува и дополнителни квалитативни критериуми за оценување на претседателот на судот кој презел обврска за судење на предмети[69]:

- Реализирана програма за работа со акциски план;
- Примена на Судскиот деловник која се оценува преку увид во извештаите од редовните и вонредните контроли од страна на повисокиот суд, Советот или Министерството за правда;
- Функционирање на АКМИС кој се оценува преку увид во извештаите од редовните и вонредните контроли од страна на повисокиот суд, Советот или Министерството за правда;
- Квалитет на донесена одлука во судската управа

Квалитетот на донесената одлука во судската управа ќе се оценува преку формирање на Комисија од пет судии од непосредно повисокиот суд. Комисијата ќе врши оценка на предметите во зависност од законската основа, разбирливоста и јасноста на јазикот, дали постои аргументираност на сите факти, околности и докази.

- Односите со јавноста и транспарентноста во работењето.

Овој критериум се оценува преку увид во ажурноста на објавување информации на веб страницата на судот, односно дали судот објавува соопштенија, одлуки, анализи и извештаи.

Квантитативни критериуми

Претходниот Закон за Судскиот совет[70] како основа на оценувањето ги преземаше податоците за бројот, видот и решените предмети во однос на ориентациониот број на предмети преку АКМИС. Иако квантитативните критериуми и понатаму се засноваат на информациите и податоците добиени од АКМИС, тие треба да бидат усогласени со Методологијата со индикатори за сложеност на предметите за утврдување на видот на предмети против кои се дозволени правни средства. Ваквата методологија треба да воспостави нов систем на утврдување на ориентационата месечна норма. Законот предвидува дека судијата во целост ги исполнил квантитативните критериуми ако ја исполнил месечната норма за решени предмети за 100%.

[68] Член 85 („Службен весник на РСМ“ бр. 102/2019),
[69] Член 92 од Законот за Судскиот совет („Службен весник на РСМ“ бр. 102/2019),
[70] Член 102 од Законот за Судскиот совет на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 60/2006, 69/2006, 150/2010, 100/2011, 20/2015, 61/2015, 197/2017 и 83/2018)

Во член 86 од Законот за Судскиот совет се предвидени квантитативните критериуми:[71]

- Обем на работа кој се вреднува преку бројот и видот на решени предмети во однос на ориентациониот број на предмети, добиени од месечни извештаи од АКМИС.
- Квантитет на работата на судијата во однос на бројот на преиначени и укинати одлуки во однос на вкупниот број решени нормирани предмети се оценува преку увид во АКМИС при што се зема предвид само бројот на одлуките против кои се дозволени правни средства и ако тие се преиначени заради погрешна примена на материјалното право.

Претседателот на судот кој презел обврска за судење на предмети е оценуван врз основа на истите квантитативни критериуми за судиите, со тоа што ориентационата норма ќе се вреднува на 70%. Дополнително на тоа, кога тој е оценуван како претседател на суд, квантитативните критериуми ја оценуваат продуктивноста на ниво на суд со утврдување на процент на решени предмети во однос на примени предмети во судот.

3.2 Примена на новините

Имплементацијата на новите законски одредби за новиот систем на оценување треба да биде доуреден со донесување на подзаконски акти од страна на Судскиот совет на РСМ. Законот предвидува дека Советот ќе ги донесе сите подзаконски акти во рок од три месеци од денот на стапување во сила на законот, но и по 6 месеци тие сѐ уште не се донесени. Судскиот совет, во делот на оценување на судии, треба да изготви:

- Упатство и образец со податоци и информации за работата на судијата и претседателот на судот согласно критериумите за оценување;
- Одлука за пресметување на ефективно време за работата на судиите;
- Методологија на следење и оценување на работата на судиите;
- Правилник за работа на Комисијата за оценка на квалитетот на водење судска постапка;
- Методологија на индикатори за сложеноста на предметите

Судскиот совет треба да го измени и Деловникот за работа на Судскиот совет[72] и да го уреди начинот на донесување на одлуките за оценување, методот на избор на членови на трочлената комисија и да го определи начинот на образложение и објавување на одлуките за оценување кои не се регулирани во законот.

И покрај позитивните оценки за новиот Закон,[73] начинот на оценување треба да биде тестиран и редовно ревидиран бидејќи најголем дел од критериумите се законски утврдени и не се во целост усогласени со останатите постапки, како што е постапката за избор на судии и поведувањето на дисциплинска постапка. На пример, како критериум за избор на судија во повисок суд[74] предвидено е донесување на позитивна оценка во работењето, но и оценка на стручното знаење и специјализација во судството, учество во континуирана обука, преземање дополнителна работа во вршењето на судиската функција со учество во решавање на заостанати предмети, дополнителна работа преку менторство и едукација и сл. Овие аспекти не се земени предвид при дефинирањето на

[71] Закон за Судскиот совет („Службен весник на РСМ“ бр. 102/2019),
[72] Деловникот за работа на Судскиот совет („Службен весник на РСМ“ бр. 60/06, 150/10, 100/11, 20/15, 61/15)
[73] Закон за Судскиот совет („Службен весник на РСМ“ бр.96/19),
[74] Член 48 од Законот за Судскиот совет („Службен весник на РСМ“ бр.96/19),

квалитативните критериуми за оценување на судиите, а се значајни за објективна оценка на квалитетот на судиите и тие треба да бидат дополнително утврдени со подзаконските акти кои треба да ги донесе Судскиот совет.

Во периодот откако стапи на сила Законот за Судскиот совет и измените на Законот за судови од 2019 година, Судскиот совет на РСМ на 27.9.2019 година објави оглас бр.08-1548/2 и 08-1549/2 за избор на претседатели на три основни судови и за тројца судии во Врховниот суд кои треба да бидат избрани согласно новите законски критериуми за избор и вонредно оценување. Според член 47 од Законот за судови, предвидено е дека при изборот на претседател на суд, Советот треба да даде позитивна оценка согласно новиот систем на вонредно оценување, што укажува дека квалитетот на судското постапување за прв пат ќе биде оценуван во наредниот период.

На 3.10.2019, Судскиот совет на РСМ избра 10 претседатели на основните и на Вишиот управен суд по објавени огласи од мај 2019, за кои не беа применети одредбите за вонредно оценување на судии за унапредување во повисок суд и за избор на претседател на суд. Последното редовно оценување се одвиваше во периодот мај-јуни 2019 година и беше извршено според одредбите од стариот Закон за судскиот совет.[75]

3.3 Заклучоци

Новиот Закон за Судскиот совет за прв пат предвидува јасни и објективни критериуми за оценување на квалитетот на судската функција. Позначајните измени во Законот за Судски совет на РСМ и Законот за судови, во однос на постапката за оценување на судиите се:

– Законот предвидува солидна рамка за подобрување на системот на оценување на работата на судиите со тоа што предвидува приоритет на квалитативните наспроти квантитативните критериуми. Ваквиот пристап на оценување за прв пат суштински го става во фокус квалитетот на судската правда преку оценка на аргументираноста и разбирливоста на одлуките. На овој начин се овозможува соодветно зајакнување на професионалниот развој и унапредувањето на судиите.

– Критериумите за оценувањето на квалитетот на судската постапка и работата на судијата преку вклучување на судии кои ќе го вршат оценувањето обезбедува објективна проценка во работата на судовите. Оценувањето ќе опфати аспекти на оценката на квалитетот, како што се професионалните вештини, интегритет и искуство, професионална стручност (познавање на законот, способност за водење судски постапки, капацитет за пишување добро образложени пресуди), лична способност (способност за справување со доделениот број предмети за постапување, способност за одлучување, отвореност за прифаќање нови технологии), социјални вештини, односно способност за медијаторство итн.

– Измените на Методологијата со индикатори за сложеност на предметите треба да биде изменета, со оглед на тоа дека одредувањето на ориентационата норма влијае врз ефикасноста и квалитетот на постапување на судиите. Методологијата треба да воспостави нов систем на одредување на ориентациона норма која ќе биде заснована на

[75] Закон за Судскиот совет („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.60/2006, 150/2010, 100/2011, 20/2015, 61/2015, 197/17 и 83/18).

спецификностите и сложеноста на предметите за секој поединечен суд, правните области и стварната надлежност на судот.

Дел 4: Избор на судија во повисок суд и претседател на суд

4.1 Што донесоа реформите? – Анализа на законската рамка

Во рамките на својата надлежност за избор на судии, Судскиот совет избира и судии во повисоките судови, во Апелационен суд, во Вишиот управен суд и во Врховниот суд на РСМ, како и претседатели на судовите. Изборот се прави од пријавените кандидати на огласот што ги исполнуваат условите и критериумите предвидени во Законот за судовите и Законот за Судскиот совет на РСМ на начин што пријавените кандидати ги рангира според потребната специјализација за пополнувањето на судиско место. [76]

Избор на судии во повисок суд

Советот за судија ќе избере лице кое има највисоки стручни и професионални квалитети, кое ужива углед во вршењето на судиската функција, а врз основа на следниве критериуми:

- стручното знаење и специјализација во струката и учеството во континуирана обука;
- позитивна оценка во работењето;
- способност за усно и писмено изразување, што се огледа преку изготвените одлуки и судското стручно дејствување;
- преземање дополнителна работа во вршење на судиската функција со учество во решавање на заостанати предмети;
- преземање дополнителна работа при вршење на судиската функција преку менторство, едукација и слично и
- должина на судиски стаж.[77]

Доколку кандидатот е од редот на судиите, Судскиот совет прибавува мислење од судот на начин што претседателот на судот, врз основа на одржаната седница на судиите, го доставува мислењето до Советот.

Посебни услови за избор на судија во апелационен суд се:

- за судија на апелационен суд може да биде избрано лице кое има работно искуство од најмалку шест години непрекинат стаж како судија во основен суд, Управен или Виш управен суд до моментот на пријавување на изборот, кое од страна на Судскиот совет на Република Македонија е оценето со позитивна оцена, согласно со Законот за Судскиот совет на Република Македонија;
- за судија на апелационен суд може да биде избрано лице кое има работно искуство од најмалку четири години непрекинат стаж како судија во друг апелационен суд до моментот на пријавување на изборот, кое од страна на Судскиот совет на Република Македонија е оценето со позитивна оцена, согласно со Законот за Судскиот совет на Република Македонија.[78]

---

[76] Член 48 од Закон за Судскиот совет на РМ („Службен весник на Република Северна Македонија" бр.60/2006, 150/2010, 100/2011, 20/2015, 61/2015, 197/17 и 83/18).

[77] ibid

[78] Член 46 став 1 од Законот за судовите („Службен весник на Република Македонија" бр. 58/2006, 62/2006, 35/2008, 150/2010, 83/2018 и 198/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија" бр. 96/2019)

Посебни услови за избор на судија во Врховен суд на Република Македонија:

- за судија на Врховен суд на Република Македонија може да биде избрано лице кое има работно искуство од најмалку шест години стаж како судија во апелационен суд до моментот на пријавување на изборот и кое од страна на Судскиот совет на Република Македонија е оценето со позитивна оцена, согласно со Законот за Судскиот совет на Република Македонија.[79]

Посебни услови за избор на судија во Вишиот управен суд се:

- за судија на Вишиот управен суд може да биде избрано лице кое има работно искуство од најмалку шест години непрекинат судиски стаж како судија во апелационен или во Управниот суд до моментот на пријавувањето за избор, кое од страна на Судскиот совет на Република Македонија е оценето со позитивна оцена, согласно со Законот за Судскиот совет на Република Македонија.[80]

Избор на претседател на суд

Претседателот на судот има статус и функција на прв судија меѓу еднаквите на соодветниот суд.

Судскиот совет ја спроведува и постапката за избор на претседател на суд, којашто започнува со објавување на оглас два месеци пред истекот на мандатот на постојниот претседател.[81]

Член 47 од Законот за судови со измените предвидува дека претседател на суд се избира од редот на судиите кои имаат најмалку шест години непрекинат судиски стаж во суд од ист или повисок степен, под услови и во постапка утврдени со закон, за време од четири години, со право на уште еден избор во суд од ист степен.[82]

Од пријавените кандидати кои ги исполнуваат потребните услови Судскиот совет на РСМ најдоцна два месеца по распишувањето на огласот избира претседател на суд.

Кандидатот за претседател на суд кон пријавата и другите документи приложува програма за работа во текот на мандатот со акциски план за спроведување на програмата.[83]

Во случај на престанок на мандатот на претседателот на судот или негово разрешување Судскиот совет определува вршител на должноста претседател од редот на судиите во судот, кој е оценет со највисока позитивна оцена и има најголем број бодови.

Во однос на позитивната оцена, редовното оценување на судијата и претседателот на суд се врши еднаш на четири години, заклучно со крајот на јуни во тековната година, за работата на судиите и претседателот на судот во претходните четири години.

Во случај кога судијата конкурира за избор на судија во друг суд, во повисок суд или за избор на претседател на суд, се врши вонредно оценување на работењето на судијата и претседателот на суд.

[79] Член 46 став 1 од Закон за судовите („Службен весник на Република Македонија" бр. 58/2006, 62/2006, 35/2008, 150/2010, 83/2018 и 198/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија" бр. 96/2019)
[80] Член 46 став 2 ibid
[81] Член 47 ibid
[82] ibid
[83] ibid

Ако судијата или претседателот на судот конкурираат за судија на повисок суд или за претседател на суд, во тековната година за претходната година за која се веќе оценети преку редовното оценување, во тој случај не се врши нивно вонредно оценување.[84]

За правилно спроведување на постапката за избор на судии во повисоките судови, Судскиот совет формира комисија од три члена избрани по пат на ждрепка,[85] која ги проверува документите на кандидатите, ја подготвува кандидатската листа, ги известува кандидатите за денот и часот на спроведување на психолошкиот тест и тестот за интегритет и за финансискиот надоместок за тие тестови кој е на товар на кандидатите, спроведува интервју со кандидатите кои ги положиле тестовите и составува конечна ранг-листа според потребната специјализација, како и ранг-листа на кандидати кои ја немаат потребната специјализација.

Судскиот совет избира претседател на суд од пријавените кандидати судии на оглас за избор на претседател со истата постапка за избор на судија во основен суд. Судскиот совет одлучува со најмалку осум членови на Советот со право на глас и секој член на Советот со право на глас е должен на седница на Советот усно да ја образложи својата одлука за избор на претседател на суд.

Секој кандидат ќе биде писмено известен за одлуката за избор на претседател на суд и кандидатот кој не е избран за претседател на суд има право на жалба во рок од осум дена од приемот на известувањето до Советот за одлучување по жалби при Врховниот суд на Република Северна Македонија.[86]

Доколку Судскиот совет на седница утврди дека на огласот не се јавил ниту еден кандидат или ниту еден од пријавените кандидати не ги исполнува законските услови за избор објавува нов оглас за избор на претседател на суд во рок од десет дена од денот кога ја утврдил состојбата.

Претседателот на судот кој нема повторно да биде избран на истата функција продолжува да работи како судија во судот во кој претходно ја вршел судиската функција.[87]

Како што беше напоменато, лице кое најмалку еден мандат било судија во меѓународен суд и кое ги исполнува овие услови, може да биде избрано за судија во суд од сите степени.

Загарантирана е правична и соодветна застапеност во изборот на судии, па така претседател на основен суд и апелационен суд кој се наоѓа на подрачје на единица на локална самоуправа каде што 20% од граѓаните зборуваат службен јазик различен од македонскиот, при што мора да има мнозинство гласови од присутните членови кои припаѓаат на заедниците кои не се мнозинство во Република Северна Македонија.

Кога Судскиот совет избира претседател и судија на Управен суд, Виш управен суд и Врховниот суд на Република Северна Македонија, мора да има мнозинство гласови од присутните членови кои припаѓаат на заедниците кои не се мнозинство во Република Северна Македонија.[88]

---

[84] Член 77 од Законот за Судскиот совет на РСМ
[85] Член 48 ibid
[86] Член 51 од Законот за Судскиот совет
[87] Ibid
[88] Член 50 ibid

4.2 Примена на новините

На 7.2.2019 година, на 297. седница на Судскиот совет беше донесена Одлука за објавување оглас за избор на претседатели во Основен суд Битола, Основен суд Велес, Основен суд Делчево, Основен суд Кавадарци, Основен суд Кичево, Основен суд Крива Паланка, Основен суд Неготино, Основен суд Прилеп, Основен суд Скопје 2 - Скопје, Основен суд Штип.

Огласите за избор се објавени на 22 мај, неколку дена пред стапување во сила на новиот Закон за судови при што за избор на овие претседатели важат старите законски решенија, односно измените и дополнувањата од 2018 година.

Изборот на претседатели се изврши во октомври. На 320. седница на Судскиот совет, одржана на 2.10.2019 година, избрани се 8 претседатели на основните судови, претседател на Виш управен суд и дополнително двајца судии од Управен суд.

Во февруари 2019 г., Судскиот совет исто така донесе одлука за објавување оглас за избор на шест судии во Апелационен суд Скопје, и тоа: тројца судии за кривична област, двајца судии за граѓанска област, еден судија за трговски спорови. Изборот на шест судии на Апелациониот суд Скопје кој требаше да биде извршен беше одложен, и шесте судии сè уште не се избрани.[89]

4.3 Заклучоци

Една од основните цели на новиот Закон за Судскиот совет на РСМ и Законот за измени и дополнувања на Законот за судовите беше постапувањето по препораките во однос на редефинирањето на условите за избор на судија во повисок суд, односно, уредувањето на начинот на избор на судија во повисок суд и утврдување на системот на оценување на судиите и претседателите на судови, аспекти кои се директно поврзани.

Освен законски пропишаниот стаж за судија во повисоките судови и за претседател на суд, потребно е и лицето да е оценето со позитивна оцена од страна на Судскиот совет. Новите законски решенија конечно ги прецизираат критериумите по кои се оценуваат судиите при нивно унапредување, при што односот на квалитативните критериуми е значително зголемен во однос на квантитативните критериуми, за што подетално се зборува во Делот 3 од анализата.

Иако од стапувањето на сила на новите законски решенија беше направен избор на судии во повисоките судови и претседатели на судови, овој избор беше извршен врз основа на минатите закони поради самото тоа што огласите за избор беа објавени пред стапувањето на сила на новите закони.

Новите закони ги засилуваат критериумите за избор на судија во повисок суд и претседатели на судови што треба да придонесе на поквалитетен и пообјективен избор, но треба практично да се применат новите критериуми за избор и новиот начин на оценување за да се утврди степенот на услогласеност и потребата од ревидирање.

[89] Преземено од апликацијата „Судски совет под лупа" – Записник од седница на Судски совет на РСМ

Дел 5: Дисциплинска одговорност

5.1 Што донесоа реформите? – Анализа на законската рамка

Воведни забелешки

Една од основните стратешки цели на Стратегијата за реформа на правосудниот сектор 2017 – 2022 (во понатамошниот текст Стратегијата) се однесува на **одговорноста** на правосудните органи.[90] Водејќи се од потребата од реформирање на системот за одговорност на судиите, Стратегијата идентификува една стратешка насока.[91] Како мерка[92] за остварување Стратегијата предвиде интервенција во Законот за судови и Законот за судскиот совет во насока на: *1. Јакнење на дисциплинската одговорност на судијата преку јасно прецизирање на основите за разрешување на судија со пропишување само на најтешките дисциплински повреди како основа за разрешување;* и *2. Квантитативните податоци како што е процентот на укинати или преиначени одлуки да претставува основ за одговорност на судијата, но не и основ за разрешување на судијата*. Покрај ова, како мерка за реформирање на системот за дисциплинска одговорност на судиите, Стратегијата предвиде и укинување[93] на Законот за Советот за утврдување факти и покренување постапка за утврдување одговорност за судија и изменување и дополнување на Законот за Судскиот совет во насока на враќање на надлежноста за покренување и водење на постапки за утврдување одговорност.

Причините поради кои беше потребно реформирање на системот за одговорност на судиите беа детално идентификувани и анализирани како од национални, така и од меѓународните тела. Проблемите при примената на правилата за дисциплинска одговорност беа наведувани повеќекратно во извештаите за напредокот на РМ кон ЕУ, т.н. Извештаи на *Прибе*, мислењата на Венецијанската комисија и пресудите на Европскиот суд за човекови права. Појдовна точка во реформирањето на системот беа препораките дадени во мислењето на Венецијанска комисија за законите за дисциплинска одговорност и оценување судии од 2015[94] кои меѓудругото вклучуваа:

- Законите да обезбедат дека судиите нема да бидат казнувани за ситуации кои се надвор од нивна контрола и кои можат да бидат објаснети со нефункционирање на судскиот систем; Дисциплинските мерки не треба да се замешуваат во независноста на судијата при одлучувањето и тие никогаш не треба да се однесуваат на разлики во правното толкување на правото или судиски грешки.
- Само намерна злоупотреба на судиската практика или повторување на голема негрижа треба да се смета за прекршување на дисциплината; системот на казни треба да биде помалку драстичен за помали прекршоци; разрешување на судија може да биде наредено само во исклучително сериозни случаи;
- Функцијата на Советот за утврдување факти треба да се врати назад во Судскиот совет со тоа што членовите или телата на Судскиот совет кои се вклучени во

[90] Стратешка цел 2.3.

[91] Стратешка насока 2.3.1. Функционални и транспарентни механизми за одговорност на судиите и јавните обвинители, воспоставување објективни и мерливи критериуми за утврдување одговорност на судиите и јавните обвинители, плурализација на санкциите, разрешување само за потешки и континуирани дисциплински повреди“

[92] Мерка бр. 2.3.1-1.

[93] Мерка бр. 2.3.2-2.

[94] Opinion on the Laws on the Disciplinary Liability and Evaluation of Judges of "The Former Yugoslav Republic of Macedonia", adopted by the Venice Commission at its 105th Plenary Session (Venice, 18-19 December 2015).

првичната фаза од дисциплинската постапка како „обвинители“ или „истражители“ да не учествуваат во носењето одлука како „судии“...;

- Советот за жалби (по однос на дисциплинската мерка) треба да биде заменето од судско тело, одредено со закон. Оценувањето на судиите треба да биде одвоено од дисциплинските постапки;
- Неостварувањето на работните норми не смее да биде по автоматизам изедначено со дисциплинска повреда...;

5.2 Опис на спроведените реформи

Карактеристично за реформирањето на системот за одговорност на судиите е што не се спроведе еднократно, туку во три фази/бранови. Причините за ова лежат во сложеноста на прашањето, итноста на одредени сегементи од прашањето, потребата од консултација и вклучување на повеќе засегнати страни како и вклученоста и консултирањето на Венецијанската комисија во процесот на носењето на законите.

а. Прв бран на реформи (декември 2017 и јануари 2018)

Првиот бран на реформи се спроведе во периодот декември 2017 и јануари 2018 со измени и дополнувања на ЗСРМ[95] и укинување на Советот за утврдување факти.[96] Како особено значајни реформи кои се спроведоа во оваа фаза треба да се истакнат следниве:

- Престана да постои Советот за утврдување на факти и покренување постапка за утврдување одговорност на судија[97] и надлежноста да покренува и води дисциплински постапки се врати кај Судскиот совет на РМ.
- Се продолжија роковите во кои може да се поведе барање за поведување постапка за утврдување одговорност и тоа кај субјективниот рок од три на шест месеци, додека кај објективниот рок од една на три години.[98]
- Во насока на зголемување на транспарентноста се даде можност, на барање на судијата или претседателот на судот, Советот да одлучи постапката да биде јавна. На нивно барање, на седницата може да присуствува и претставник на Здружението на судии.[99]
- Одредени работи кои претходно беа предмет на уредување на Деловникот се уредија со Закон (содржина на барање, достава, прибавување податоци, расправа по барањето, записник итн).[100]
- Со цел гарантирање на непристрасноста се предвиде формирање на трочлена Комисија за утврдување одговорност со ждрепка од членовите на Судскиот совет како и основи за изземање од постапката (доколку избраниот член е подносител на барањето). Дополнително, доколку се утврдува одговорност на судија или претседател на суд кој припаѓа на немнозинските заедници, еден член на

---

95 Закон за изменување и дополнување на Законот за Судскиот совет на Република Македонија („Службен весник на РМ“, бр. 197 од 29.12.2017 година)

96 Закон за престанување на важењето на Законот за советот за утврдување на факти и покренување на постапка за утврдување одговорност за судија („Сл. весник на Р. Македонија“, бр.11 од 18.01.2018 година)

97 Член 1 од Закон за престанување на важењето на Законот за советот за утврдување на факти и покренување на постапка за утврдување одговорност за судија („Сл. весник на Р. Македонија“, бр.11 од 18.01.2018 година).

98 Член 54 од Законот за Судскиот совет.

99 Член 54 став 3 и 4 од Законот за Судскиот совет.

100 Член 55 како и членовите 56-а до 56-ж.

Комисијата мора да биде припадник на заедниците кои не се мнозинство. Членовите на Комисијата се изземени од гласањето во Советот.[101]

б. Втор бран на реформи (мај 2018)

Во вториот бран на реформи, покрај повторна измена и дополнување на одредбите кои ја уредуваат постапката,[102] предмет на измени беа и материјалните одредби[103] предвидени со Законот за судовите, кои се однесуваат на видовите дисциплински повреди како и дисциплински мерки. Со измените на Законот за судскиот совет од мај 2018 се воведоа следните новини:

- Наместо Советот, член на Советот-известител оценува дали барањето е навремено и целосно, а се отстранува обврската за оценка на дозволеност на барањето.[104]
- Се воспоставува дополнителен услов, при состав на Комисијата да се води сметка да има застапеност на членовите на Советот избрани од редот на судиите, како од страна на Собранието на РСМ.
- Кога член на Советот е подносител на барањето за дисциплинска постапка не само што не учествува во гласањето, туку и не присуствува на расправата пред Советот.[105]
- Се воспостави обврска членовите на Советот за одлучување по жалба да се бираат јавно, по систем на ждрепка, на општа седница, во рок од 10 дена од прием на жалбата.[106]
- Се воспоставува и уредува постапка за повторување на постапка во случај на одлука на ЕСЧП.[107]

Во однос на уредувањето на дисциплинските повреди и видовите дисциплински мерки, со измените на **Законот за судови** од мај 2018 се предвиде:

- Во насока на јасно уредување на потешките дисциплински повреди кои можат да бидат основ за разрешување, се зголеми бројот на потешки дисциплински повреди од 4 на 9 со што се прецизираа случаите кога судија може да биде разрешен од функција и се воведоа нови 7 потешки дисциплински повреди, додека 2 повреди останаа од претходната верзија на Законот (потешка повреда на јавниот ред и мир со која се нарушува угледот на судот и неговиот углед утврдена со правосилна судска одлука и постигнување на незадоволителна оценка во две редовни последователни оценувања)
- Се избриша одредбата според која како нестручно и несовесно работење ќе се земе предвид и процентот на укинати и преиначени одлуки.
- Потешка повреда на правата на странките и на другите учесници во постапката со што се нарушува угледот на судот и судиската функција и повреда на начелото на недискриминација по кој било основ не се повеќе основи за разрешување.
- Во однос на дисциплинските повреди за кои може да се изрече дисциплинска мерка се воведе повредата на правилата на кодексот на судска етика како повреда.

---

101 Член 60 од ЗСРМ.

102 Закон за изменување и дополнување на законот за Судскиот совет на Република Македонија (Службен весник на РМ бр. 83 од 8.5.2018)

103 Закон за изменување и дополнување на законот за судовите (Службен весник на РМ бр. 83 од 8.5.2018)

104 Член 56, ст 1 од ЗСРМ.

105 Член 60 став 4 од ЗСРМ.

106 Член 96 од ЗСРМ.

107 Член 97 од ЗСРМ.

в. Трет бран на реформи (мај 2019)

Со третиот, и засега последен, бран на реформи во законодавството кое ја уредува работата на судовите и Судскиот совет на РСМ, а се однесува и на одговорноста на судиите се затворија реформите во оваа област. Законот за судови повторно претрпе измени[108] од кои како особено значајни треба да се истакнат:

- Предвидување на дополнителни услови кои треба да се исполнат во случаите на разрешување на судија покрај постоење на основите за разрешување.[109] Според овие услови кои кумулативно треба да се исполнат, судијата се разрешува ако повредата е сторена со намера или очигледна небрежност по вина на судијата без оправдани причини и повредата предизвикала тешки последици.[110]
- Намалување на бројот на потешки дисциплински повреди, за разлика од измената од 2018 г. со која бројот на дисциплински повреди се зголеми, за кои се поведува постапка за разрешување, се намали од 9 на 4, од кои само една повреда предвидена во претходниот текст остана да се смета за потешка (потешка повреда на јавниот ред и мир и други посериозни форми на недолично однесување со која се нарушува угледот на судот и неговиот углед)[111];
- Кај дисциплинските повреди за кои може да се изрече дисциплинска мерка, се намали бројот на дисциплински повреди и при одлучувањето дали ќе се изрече дисциплинска мерка треба да се земат предвид и следниве услови: дисциплинската повреда да е сторена со намера или очигледна небрежност по вина на судијата без оправдани причини и дисциплинската повреда да предизвикала тешки последици.[112]

Во мај 2019, поради значителниот обем на измени во постојниот текст, беше донесен и целосно нов Закон за Судскиот совет на РСМ.[113] Постапката за утврдување дисциплинска одговорност се надоградува на претходните решенија, меѓутоа во однос на одредени работи внесува некои дополнителни нови кои се однесуваат на:

- Се дава можност барање за поведување постапка за утврдување одговорност на судија или претседател на суд да поднесе кое било лице, за разлика од претходното решение според кое барањето може да го поднесе член на Судскиот совет, претседателот на судот, претседателот на повисокиот суд или општата седница на Врховниот суд.
- Наместо член на Совет-известител, барањето првично го разгледува Комисија на известители формирана по пат на ждрепка од три членови, од кои два се избрани од редот на судиите, а еден од членовите на Советот избран од Собранието. Комисијата има овластување со консензус да го отрфли барањето доколку е: ненавремено, нецелосно или очигледно неосновано, односно се однесува на факти кои веќе биле предмет на разгледување од повисок суд во постапка по правен лек

[108] Закон за изменување и дополнување на Законот за судовите (Службен весник на РСМ бр. 96 од 17.5.2019)
[109] Види член 74 став 1 од Закон за судовите, Судијата се разрешува од судиската функција:
 - поради потешка дисциплинска повреда што го прави недостоен за вршење на судиската функција пропишана со закон
 - поради нестручно и несовесно вршење на судиската функција под услови утврдени со закон.
[110] Член 74 став 3 од Законот за судови.
[111] Сепак овде мора да се напомене дека е отстранет делот од одредбата кој бара повредата да биде утврдена со правосилна судска одлука.
[112] Член 77 од Законот за судови.
[113] Закон за Судскиот совет на Република Северна Македонија („Службен весник на РСМ“ бр. 102 од 22.5.2019)

или можеле да бидат предмет на разгледување од повисок суд, но не биле покренати со правен лек.

- На расправата по барањето не се повикува подносителот на барањето.[114]
- Претседателот и членовите на Комисијата учествуваат во расправата и гласањето за одлуката.[115]

5.3 Постапки за утврдување одговорност во периодот од 2017 до 2019 година

Паралелно со процесот на реформи, Судскиот совет на РСМ постапуваше во постапки за утврдување одговорност на судии.

Во 2017 година, Судскиот совет постапуваше по 7 (седум) барања за поведување постапка за утврдување на нестручно и несовесно вршење на судиската функција, поднесени од Советот за утврдување на факти. По 2 (две) барања, поднесени во 2016 г., Советот ги отфрлил, едното како нецелосно, а другото како недозволено. Во една од постапките е утврдено нестручно и несовесно постапување, во една е запрено додека во останатите постапката била во тек.[116]

Во текот на 2018 година поднесени се 7 (седум) барања за утврдување на одговорност за судија или претседател на суд. Барањата за утврдување на одговорност за судија или претседател на суд се поднесени против: 1 (еден) судија на Врховен суд на Република Македонија, 1 (еден) судија на Основен суд Охрид, 1 (еден) судија на Основен суд Прилеп, 3 (тројца) судии на Основен суд Скопје 1 Скопје, 1 (еден) судија на Основен суд Куманово и 3 (тројца) судии на Апелационен суд Скопје.

По 3 (три) барања кои се поднесени во првата половина на 2018 година, формирани се Комисии од кои по 1 (едно) барање изготвен е Извештај со предлог-одлука од страна на Комисијата. Останатите 4 (четири) барања се поднесени во последното тримесечие од 2018 година и тие се доставени до член на Советот-известител.

Во текот на 2018 година, Советот постапуваше и по 5 (пет) барања поднесени во текот на 2017 година, од страна на Советот за утврдување на факти во една постапка е потврдена одлуката за разрешување, во две изработени се извештаи со предлог одлуки, а во останатите две истрагата е во тек.[117]

За 2019 г., податоците сѐ уште не се целосни. Донесено е едно решение за разрешување на судија поради нестручно и несовесно вршење на судиската функција. Еден судија е времено оддалечен од вршење на функцијата, бидејќи против него обвинителството има поднесено обвинение за местење предмети во АКМИС системот. Формирани се комисии за утврдување одговорност на судија или на претседател на суд за повеќе барања во овој период. Некои од барањата се повлечени од известителот на седница. Донесено е решение со кое се запира постапка и одлуки со кои одредени барања се отфрлаат како ненавремени и нецелосни. Донесено е решение со кое е запрена постапката за утврдување одговорност, поради немање основ за одговорност.

[114] Член 66 став 2 од Закон за ССРСМ
[115] Член 68 став 2 од Закон за ССРСМ.
[116] Годишен извештај за работата на Судскиот совет на Република Македонија за 2017 година.
[117] Годишен извештај за работата на Судскиот совет на Република Македонија за 2017 година.

Донесена е одлука со која едно барање за утврдување одговорност на судија е отфрлено како ненавремено и нецелосно.[118]

5.4 Заклучоци

Одредбите кои ја уредуваат одговорноста на судиите во релативно краток временски период (од декември 2017 до мај 2019) беа предмет на реформа најпрвин со две измени и дополнувања, а потоа и со целосно нов Законот за Судски совет на РСМ како и две измени и дополнувања на Законот за судови. Честите интервенции во суштинските правила кои ги уредуваат основите и постапката за утврдување на одговорност на судиите по правило не придонесуваат кон зајакнување на правната сигурност. Сепак, имаајќи предвид дека се работи за реформски процес, повеќето интервенции донекаде можат и да се оправдаат со потребата од побрзо спроведување на реформи поради што честопати не може да се завршат потребните анализи кои нужни при вршење реформи од овој вид.

Донесените измени и дополнувања во однос на основите за одговорност во значителна мерка се придржуваат до препораките изразени во мислењето на Венецијанската комисија. Сепак, во однос на постапката, со давањето можност на претседателот и членовите на Комисијата на известители да учествуваат во расправата и гласањето за одлуката, пред Судскиот совет се отвора оправдана дилема дали и во која мерка е задоволена препораката на Венецијанската комисија од декември 2015 според која членовите или телата на Судскиот совет кои се вклучени во првичната фаза од дисциплинската постапка како „обвинители" или „истражители" да не учествуваат во носењето финална одлука.

Во практиката и покрај изборот на нови членови на Судскиот совет, врз основа на кој се променија комисиите за утврдување одговорност на судија или претседател на суд, се забележуваат потешкотии во придржувањето кон начелото на итност на овие постапки и роковите за преземање на одредени дејствија во постапките.

Земајќи го предвид релативно краткиот период од комплетирањето на реформите во оваа област, во оваа фаза е отежнато изведување заклучоци во однос на новините во системот, особено оние кои се однесуваат за можност на учество на јавноста, транспарентноста, аргументираноста на одлуките, како и во однос на непристрасноста на целиот процес. Поради тоа, во следниот период потребен е зголемен мониторинг над работата на Судскиот совет на РСМ со цел да се обезбеди целосно функционален и правичен систем за утврдување одговорност на судиите и претседателите на судовите.

Дел 6: Престанок и разрешување од судиската функција

6.1 Што донесоа реформите? – Анализа на законската рамка

Во Законот за судовите, главата V е посветена на престанок и разрешување од судиска функција и ги утредува одредбите за престанок на судиската функција, разрешувањето на судијата, нестручно и несовесно вршене на судиската функција додека пак Законот за Судскиот совет на РСМ ја уредува оваа материја во членовите од 53 до 74.

[118] Институт за човекови права. Мониторинг извештај за работата на судскиот совет на РСМ, Извештај број 4 (период на известување: мај - август 2019 година).

Престанок на судиската функција

Според член 73 од Законот за судовите, на судијата му престанува судиската функција ако:

- тоа сам го побара,
- трајно ја загуби способноста за вршење на судиската функција, што го утврдува Судскиот совет на РСМ,
- ги исполнил условите за старосна пензија, со можност за продолжување на мандатот согласно со прописите за работните односи,
- стане пратеник или врши политичка функција во политичка партија или остварува партиска и политичка активност, освен кога судиската функција мирува под услови утврдени со закон, и
- е осуден со правосилна судска пресуда за кривично дело на безусловна казна затвор од најмалку шест месеци.[119]

Законот за Судски совет ги предвидува истите причини за престанок на судиската функција како и Законот за судовите, но дополнително образложува како Судскиот совет треба да донесе решение за престанок на судиската функција.

Во случај на престанок на судиската функција по барање на судијата, Судскиот совет треба да донесе решение без посебно да ги испитува причините на барањето.[120]

Судскиот совет на РСМ со решение го утврдува престанокот на судиската функција на судија, поради трајно губење на способноста за вршење на судиската функција. Трајното губење на способноста за вршење на судиската функција се утврдува врз основа на документација со наод, оцена и мислење од надлежна здравствена комисија. Судскиот совет ја поведува постапката за утврдување на трајно загубената способност за вршење на судиска функција по службена должност кога сам ќе дојде до такво сознание или кога таква иницијатива ќе даде претседателот на судот во кој судијата ја врши функцијата или претседателот на повисокиот суд или општата седница на Врховниот суд на Република Северна Македонија.[121]

Значајна новина во законските измени на Законот за судови е можноста од продолжување на мандатот на судиите на кои до сега со закон им беше изречно одредено дека во пензија одат со 64 години, но сега имаат можност да продолжат да работат до 67 години, согласно со Законот за работни односи.[122]

Судиската функција престанува и кога судијата е избран или именуван на друга јавна функција, освен во случај кога со закон е предвидено мирување на судиската функција, со денот на изборот, односно именувањето.

Судскиот совет со решение ќе утврди престанок на судиската функција на судија кога судијата е осуден за сторено кривично дело на безусловна казна затвор од најмалку шест месеци или му е изречена прекршочна санкција забрана за вршење на професија, дејност или должност за дело поврзано со злоупотреба на судиската функција, по правосилноста на пресудата со која е изречена оваа казна, односно прекршок.[123] Судот кој ја донел правосилната пресуда за кривично дело на безусловна казна затвор од

[119] Член 74 од Законот за судови
[120] Член 55 од Законот за Судскиот совет
[121] Член 56 од Законот за Судскиот совет
[122] Мониторинг извештај за работата на Судскиот совет на РСМ мај – август 2019, Институт за човекови права
[123] Член 58 од Закон за Судскиот совет

најмалку шест месеци, е должен веднаш по правосилноста на одлуката писмено да го извести Судскиот совет на РСМ и претседателот на судот каде судијата ја врши судиската функција.[124]

Во рок од десет дена од денот на дознавањето за настапување на некој од горенаведените случаи, Судскиот совет на РСМ, утврдува престанок на судиската функција со што на судијата му престанува и правото на плата.

Разрешување од судиската функција

Во однос на разрешувањето на судија од судиска функција, според член 74, став 1 од Законот за судовите, има две основи врз кои може да се разреши судија:

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

Потешка дисциплинска повреда, за која се поведува постапка за утврдување на одговорност на судија, се смета:

- потешка повреда на јавниот ред и мир и други посериозни форми на недолично однесување со кое се нарушува угледот на судот и неговиот углед;
- грубо влијание и мешање во вршењето на судиската функција на друг судија;
- ако одбие да поднесе изјава за имотна состојба и интереси согласно со закон или ако податоците содржани во изјавата во голема мера се невистинити, или
- очигледно прекршување на правилата за изземање во ситуации во кои судијата знаел или требало да знае за постоење на некоја од основите за изземање предвидени со закон.[125]

Со измените и дополнувањата на Законот за судовите се намалува бројот на потешки дисциплински повреди за кои се поведува постапка за разрешување на четири, за разлика од минатите решенија во кои имаше девет основи. Дополнително со новите измени и дополнувања во Законот за судови се брише алинеата дека основ за разрешување на судија може да биде евентуална пресуда од Европскиот суд за човекови права, со која се утврдува повреда на член 5 или 6 од Европската конвенција за човекови права. Оваа одредба беше спротивна на практиката на ЕСЧП и на меѓународната практика за независност и непристрасност на судството.[126]

Под нестручно и несовесно вршење на судиската функција се подразбира незадоволителна стручност или несовесност на судијата што влијае на квалитетот и ажурноста во работењето и тоа, ако:

- во две последователни оценувања не ги исполнува критериумите за успешност во работењето, по вина на судијата без оправдани причини, за што е оценет со две негативни оценки, а согласно со постапката утврдена со Законот за Судскиот совет на Република Македонија;

[124] ibid
[125] Член 75 од Законот за судовите
[126] Документ за јавни политики во однос на поставеноста и работењето на судскиот совет на РМ, Институт за човекови права, стр. 9, достапно на http://ihr.org.mk/uploads/IHR%20-%20Sudski%20sovet%20na%20RM%202018%20(MKD)%20web.pdf

- е осуден со правосилна судска пресуда на казна пониска од шест месеци, а која е директен резултат на постапување во вршење на судиската функција, намерно или со свесна небрежност;
- неовластено издава класифицирани информации, односно изнесува информации и податоци за судски предмети со што се повредува обврската за заштита на тајноста на постапката утврдена со закон и кога јавноста е исклучена согласно со закон;
- без оправдани причини не ги закажува рочиштата во предметите кои му се доделени во работа или на друг начин ја одолговлекува постапката;
- не го зема предметот во работа заради што настапува застареност на кривично гонење или застареност на извршување на кривична санкција за кривично дело;
- земе во работа предмет кој не му е распределен преку автоматизираниот компјутерски систем за управување со судски предмети во судовите;
- намерно и неоправдано направи крупна професионална грешка, при што различното толкување на правото и фактите не може да претставува основ за утврдување на одговорност на судијата.[127]

Во случај на полесен облик на повреда на основите од ставот (1) на овој член, на судијата може да му биде изречена дисциплинска мерка.

Претседател на суд се разрешува од функцијата претседател кога Судскиот совет на РСМ во постапка ќе утврди исполнување на некои од следниве основи:

- пречекорување и повреда на законски овластувања,
- незаконско и ненаменско располагање со финансиските средства на судот,
- влијаење врз независноста на судиите во врска со одлучувањето по одделни предмети,
- неприменување на одредбите во врска со управувањето и распределбата на судските предмети,
- повреда на одредбите за донесување и измена на Годишниот распоред на судии,
- ако претседателот на судот не го извести Судскиот совет на Република Македонија за сторена потешка дисциплинска повреда од страна на судија во судот во кој е претседател, доколку настанувањето на повредата му било познато, а непријавувањето е заради прикривање на повредата,
- оневозможува вршење на надзор во судот согласно со закон.[128]

Исто како и кај судиите, и кај претседателите на судовите, во случај на полесен облик на повреда на основите на разрешување на претседателот на судот може да му биде изречена дисциплинска мерка.

Одлуката за разрешување на судијата ја донесува Судскиот совет на Република Македонија доколку:

- повредата е сторена со намера или очигледна небрежност по вина на судијата без оправдани причини, и
- повредата предизвикала тешки последици.

Законот за Судски совет ги предвидува истите причини за разрешување од судиската функција како и Законот за судовите, но дополнително ја образложува постапката за утврдување одговорност на судија.

[127] Член 76 ibid
[128] Член 79 ibid

Постапка за утврдување одговорност на судија или претседател на суд

Иако новините во постапката за утврдување на одговорност на судија или претседател на суд се подетално разработени во дел 5 од оваа анализа, во овој дел ќе го прикажеме текот на постапката за утврдување одговорност на судија или претседател на суд која резултира со разрешување, согласно новите законски решенија.

Според член 61 од Законот за Судскиот совет, постапката за утврдување одговорност на судија или претседател на суд се поведува во рок од шест месеци од денот на осознавање на сторената повреда, но не подоцна од три години од денот на сторувањето на повредата. Таа е итна и од доверлив карактер, се води без присуство на јавноста и со почитување на угледот и достоинството на судијата или претседателот на судот при што се води сметка за заштита на личните податоци на судијата или претседателот на судот согласно со прописите за заштита на личните податоци. По барање на судијата или претседателот на судот, Советот ќе одлучи постапката да биде јавна и на неа може да присуствува и претставник од Здружението на судии.

Новите законски решенија даваат можност барање за поведување постапка за утврдување одговорност на судија или претседател на суд да поднесе кое било лице, за разлика од претходното решение според кое барање може да поднесе член на Судскиот совет, претседателот на судот, претседателот на повисокиот суд или општата седница на Врховниот суд.

Образложено барање за поведување постапка за утврдување одговорност на судија или претседател на суд се доставува до Советот и содржи: име и презиме на судијата или претседателот на суд, адреса и место на живеење, во кој суд ја врши функцијата, опис на повредата, законски назив на повредата со наведување одредби од Законот за судовите и предлог-докази што треба да се изнесат на расправата.[129]

По добивање на барањето за утврдување одговорност на судија или претседател на суд, Советот од членовите со право на глас по пат на ждрепка формира Комисија на известители составена од три члена од кои два се од редот на членовите избрани од страна на судиите, а еден е од редот на членовите избран од страна на Собранието на Република Северна Македонија. Кога Советот утврдува одговорност на судија или претседател на суд кој припаѓа на заедниците кои не се мнозинство во Република Северна Македонија, во Комисијата еден член мора да биде припадник од заедниците кои не се мнозинство во Република Северна Македонија. Претседателот на Комисијата се избира со ждрепка од редот на членовите на Комисијата.

Доколку Комисијата не го отфрли барањето за утврдување одговорност на судија, односно претседател на суд како ненавремено, нецелосно или неосновано, ќе му достави известување за утврдената фактичка состојба на Судскиот совет, кој е должен да одлучи во рок од седум дена од денот на доставувањето на известувањето за запирање или продолжување на постапката.

Во случаите кога Судскиот совет ќе одлучи за продолжување на постапката, Комисијата е должна да ги прибере сите потребни информации и да изготви извештај во рок од три месеци од денот на приемот на барањето.

[129] Член 62 од Закон за Судскиот совет на РСМ

Комисијата закажува расправа во рок од седум дена од денот на добивањето на одговорот на барањето од судијата или претседателот на судот. Комисијата работи во полн состав и со неа раководи претседателот.[130] Комисијата во рок од 15 дена од денот на завршувањето на расправата поднесува извештај за констатираната состојба по барањето до Советот.[131]

Потоа следува расправа пред Судскиот Совет на РСМ на која претседателот на Комисијата го образложува извештајот.[132] Одлучувајќи по извештајот, Советот може времено да го оддалечи судијата или претседателот на судот од вршење на судиската функција, согласно со Законот за судовите. По завршување на расправата, Судскиот совет првично одлучува за запирање на постапката доколку утврди дека нема основ за одговорност, со најмалку седум гласови од вкупниот број членови со право на глас.[133]

Кога Судскиот совет нема да донесе одлука за запирање на постапката, односно утврди дека судијата или претседателот на судот сторил потешка дисциплинска повреда или нестручно и несовесно ја вршел судиската функција, под услови утврдени со закон, одлучува за разрешување на судијата или претседателот на суд со најмалку осум гласови од вкупниот број членови со право на глас. Со донесување на одлуката за разрешување, судијата или претседателот на суд времено се оддалечува од вршењето на судиската функција, односно претседател на суд до правосилно окончување на постапката.

Постои можност Судскиот совет во текот на расправата по извештајот на Комисијата да оцени дека е потребна доработка на предметот, може списите по предметот да ги врати на Комисијата на доработка најмногу еднаш, и Комисијата е должна да го доработи и повторно да го достави до Судскиот совет во рок од 15 дена.[134]

Доколку судијата, односно претседателот на судот против кого е поведена постапка за утврдување одговорност, во текот на постапката поднесе барање за престанок на судиската функција, Судскиот совет ќе констатира престанок на судиската функција и ќе ја продоложи постапката до донесување конечна одлука која ќе биде составен дел од судиското досие на судијата, односно претседателот на судот.[135] Со оваа одредба се зголемува степенот на одговорност на судијата и можност за надомест на штета на оштетените странки.

Судијата, односно претседателот на суд за кого е поведена постапката за утврдување одговорност, има право на жалба до Советот за одлучување по жалба при Врховниот суд на Република Северна Македонија, во рок од осум дена од денот на приемот на одлуката. Советот за жалба може да го потврди или да го укине решението на Советот во случај на груба повреда на одредбите за постапката за одговорност на судија или претседател на суд. Доколку Советот за жалба го укине решението, Советот ќе ја повтори постапката, задолжително почитувајќи ги напатствијата од Советот за жалба, ќе донесе одлука и јавно ќе ја објави на својата веб-страница. Против оваа одлука не е дозволена жалба или тужба. [136]

[130] Член 66 став 1 ibid
[131] Член 67 став 1 ibid
[132] Член 68 став 1 ibid
[133] Член 69 став 1 ibid
[134] Член 70 ibid
[135] Член 68 став 3 од Закон за Судскиот совет
[136] Член 72 ibid

Судијата или претседателот на судот чие право е повредено во постапките има можност за повторување на постапка по повод конечна пресуда од Европскиот суд за човекови права во Стразбур доколку поднесе барање за повторување на постапката до Судскиот совет во рок од 30 дена, но најдоцна во рок од три години од конечноста на пресудата на Европскиот суд за човекови права.[137]

6.2. Примена на новините

По донесувањето на новиот Закон за Судски совет и Законот за изменување и дополнување на Законот за судовите до издавањето на оваа анализа, биле донесени одлуки за престанок на судиската функција за 5 судии поради исполнување на услови за старосна пензија и по барање за престанок на судиската функција.

Во овој период не се донесени одлуки за разрешување на судии.

Во однос на новината во законските измени на Закон за судови за можноста од продолжување на мандатот на судиите на кои до сега со закон им беше изречно одредено дека во пензија одат со навршени 64 години, но сега имаат можност да продолжат да работат, согласно со Законот за работни односи до 67 години, на дваесет судии кои навремено поднесоа изјави за продолжување на мандатот, тој им се продолжува за една година.[138]

6.3. Заклучоци

Новиот Закон за Судскиот совет на РСМ и Законите за изменување и дополнување на Законот за судовите внесуваат неколку суштински новини во однос на престанокот и разрешувањето од судиската функција.

Во однос на престанувањето на судиската функција, значајна законска промена е одложување на престанокот на судиската функција и можноста за продолжување на мандатот на судиите на кои до сега со закон им беше изречно одредено дека во пензија одат со 64 години, но сега имаат можност да продолжат да работат до 67 години, согласно со Законот за работни односи.

Дополнително на судијата му се дава можност да не му престане судиската функција доколку стане пратеник, односно член на совет на општина, односно на Градот Скопје или има некоја функција во државните органи, општината и градот или политичка или партиска функција доколку судиската функција мирува под услови утврдени со закон. Со оваа одредба се олеснува можноста судијата чија функција мирувала, и по политички ангажман да продолжи со правораздавање што е во конфликт со поделбата на властите.

Со новините се прецизирани основите за покренување постапка за утврдување одговорност на судија и направено е детално разграничување кои од овие основи водат кон разрешување на судијата и претседателот на суд, а кои до изрекување на полесна или потешка дисциплинска мерка, т.е. се врши степенување на основите за разрешување, односно доколку судијата или претседателот на судот изврши полесен облик на повреда на основите, може да му биде изречена дисциплинска мерка и нема да биде разрешен.

[137] Член 73 ibid

[138] Мониторинг извештај за работата на Судскиот совет на РСМ, Извештај број 4 (период на известување: мај - август 2019 година), Институт за човекови права, 2019, достапен на http://ihr.org.mk/uploads/publications_pdf/IHR%20-%20Monitoring%204-2019%20(web).pdf

Постапката за постапувањето по тие основи од Судскиот совет детално е разработена во најновиот Закон за судскиот совет.

Дополнително, новите законски решенија, и покрај исполнување на основите за разрешување, ги земаат предвид и тежината на сторената повреда и вината на судијата, односно се прави динстинкција доколку повредата е сторена со намера или со очигледна небрежност по вина на судијата без оправдани причини и повредата предизвикала тешки последици. Со измените се намалува бројот на потешки дисциплински повреди за кои се поведува постапка за разрешување на четири, за разлика од минатите решенија во кои имаше девет основи.

Овие измени претставуваат позитивен чекор во насока на зголемување на ефективноста и ефикасноста и одговорноста на судиите иако потребно е и понатамошно следење како од аспект на содржината, така и од аспект на примената.

ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ

Во периодот од 2017 до 2019 беа донесени измени и дополнувања на Законот за судовите[139] и Законот за академија за судии и јавни обвинители[140] како и целосно нов Закон за судскиот совет[141] со цел обезбедување на услови кои ќе гарантираат суштинска независност на судовите како институции на судската власт, но и индивидуална независност, непристрасност, квалитет, професионалност и ефикасност на судиите.

Во 2018 г. беше донесен новиот Закон за изменување и дополнување на Законот за академијата за судии и јавни обвинители[142] чијашто цел беше да се адресираат одредени недоследности во однос на управувачките и на раководните органи, а дополнително се воведоа измени во критериумите за прием на слушатели во Академијата. Укинувањето на потребниот просек на кандитатите од најмалку 8,0, којшто во голема мера ги ограничуваше потенцијалните кандидати за прием, беше главна новина што ја донесе овој закон.

Во јули 2019 г. до Собранието на РСМ беше поднесен нов предлог-закон за Академијата за судии и јавни обвинители со кој се врши негово усогласување со насоките содржани во Стратегијата за реформа на правосудниот сектор и препораките дадени од страна на релевантните меѓународни институции. Основна цел на Законот е ревидирање на начинот на селекција и полагање на приемниот и завршниот испит пред стручна комисија, врз основа на мерливи и објективни критериуми за проценка на знаењето на кандидатите. Најголем дел од измените се однесуваат на полагањето на приемниот и завршниот испит во Академијата, како и полагањето на секој од модулите во првата фаза од почетната обука.

Во извештајниот период од активностите на Академијата за судии и јавни обвинители може да се заклучи дека Академијата има дефицит на просторни, финансиски и човечки капацитети и реформи во таа насока се повеќе од потребни. Иако биле побарани вкупно 120 нови судии и јавни обвинители од страна на Судскиот совет и Советот на јавни обвинители, Академијата за судии и јавни обвинители овозможила капацитет за само 60 слушатели поради недостиг на просторни услови.[143]

Соодветните капацитети на Академијата за судии и јавни обвинители се од суштинска важност, имајќи предвид дека завршувањето на обуката на Академијата за судии и јавни обвинители станува единствениот начин за започнување на судиска кариера, односно судиите на основен суд ќе се бираат единствено од листата на кандидати што се јавиле на огласот, доставена од Академијата за судии и јавни обвинители до Судскиот совет на РСМ.

Во однос на процесот на избор на судии во основни судови позначајни измени во Законот за Судски совет на РСМ и Законот за судови, основните судови кои влијаат на квалитетот на судството се тоа што за првпат Судскиот совет при изборот на судиите во

[139] Закон за изменување и дополнување на Законот за судови, Службен весник на РСМ бр. 83/2018, 198/2018, 96/2019.
[140] Закон за изменување и дополнување на Законот за Академијата за судии и јавни обвинители, Службен весник на РСМ бр. 163/2018.
[141] Закон за Судскиот совет на РСМ, Службен весник на РСМ бр. 102/2019.
[142] Собрание на Република Македонија, 'Седница број 58 на Собрание на Р. Македонија закажана на 29.08.2018' (29 August 2018) <https://www.sobranie.mk/sessiondetails.nspx?sessionDetailsId=5f30c475-2ee9-4cac-9859-e9ec6841570f&date=29.8.2018> accessed 16 October 2019.
[143] nezavisen.mk (n 17).

основните судови, ќе спроведува интервју со кандидатите, што се бодира со 10% од поените што ги добива кандидатот. Ова ја менува функцијата на Судскиот совет при избор на судии, од формално именување на суштински избор на судии. При изборот на судија Судскиот совет ќе ги земе предвид годината на завршување на обуката и постигнатиот успех, како и резултатите од спроведеното интервју.

Дополнително, се воведува можноста за жалба на кандидатот кој не е избран за судија, кој во рок од осум дена од приемот на известувањето има право да го искористи овој правен лек по кој одлучува Советот за жалба при Врховниот суд на Република Северна Македонија со што се овозможува отчетност на Судскиот совет и поголем ангажман на Врховниот суд при изборот на судии.

Во однос на изборот на судија во Управниот суд, заострени се критериумите за избор на судија поради тоа што и во овој суд ќе се бира единствено судија кој ја завршил обуката на Академијата за судии и јавни обвинители и има работно искуство од најмалку четири години непрекинат судиски стаж како судија во основен суд до моментот на пријавувањето за избор, и кој, од страна на Судскиот совет е оценет со позитивна оцена. Со тоа се напушта минатото законско решение кое предвидуваше дека за судии на Управен суд може да бидат избрани и лица кои имаат најмалку пет години стаж на правни работи во државен орган, со потврдени резултати во работата.

Новина е и тоа што лице кое најмалку еден мандат било судија во меѓународен суд и кое ги исполнува условите, може да биде избрано за судија во суд од сите степени.

Во извештајниот период, направен беше избор на еден судија на Врховен суд од кривична област, осум претседатели на основни судови и двајца судии во Управниот суд. Имајќи предвид дека огласите за овие избори беа објавени пред најновите новите законски измени, наведените избори беа направени според претходните критериуми и постапка за избор.

Со новите закони направено е заострување на критериумите во однос на изборот на судии во основните судови и Управниот суд. Квалитетот, ефективноста и ефикасноста на новата правна рамка за избор на судии во основните судови и Управниот суд ќе се увидат кога ќе почне нивната практична примена и кога ќе биде извршен избор на судии според новите законски решенија.

Во однос на оценувањето на судиите, законот предвидува солидна рамка за подобрување на системот на оценување на работата на судиите со тоа што предвидува приоритет на квалитативните наспроти квантитативните критериуми. Ваквиот пристап на оценување овозможува соодветно зајакнување на професионалниот развој и унапредувањето на судиите со самото тоа што за прв пат суштински во фокус го става квалитетот на судската правда преку оценка на аргументираноста и разбирливоста на одлуките. Критериумите за оценувањето на квалитетот на судската постапка и работата на судијата преку вклучување на судии кои ќе го вршат оценувањето обезбедува објективна проценка во работата на судовите. Сепак, работата на Комисијата составена од судии од повисок суд и Комисијата од членовите на Судскиот совет треба да биде детално уредена со Методологијата во која ќе бидат опфатени повеќе аспекти на оценката на квалитетот.

Пред целосната примена на новиот систем за оценување, потребно е Судскиот совет да ја измени Методологијата со индикатори за сложеност на предметите од којашто во целост зависи постапувањето на судиите. Потребно е да се воспостави нов систем на одредување на ориентациона норма која ќе

биде заснована на специфичностите и сложеноста на предметите за секој поединечен суд, правните области и стварната надлежност на судот внимавајќи, меѓу другото, да не влијае врз обемот и квалитетот на постапување на судиите.

Една од основните цели на најновите законски реформи беше постапувањето по препораките во однос на редефинирањето на условите за избор на судија во повисок суд, односно уредувањето на начинот на избор на судија во повисок суд и утврдување на системот на оценување на судиите и претседателите на судови, аспекти кои се директно поврзани. Новите законски решенија освен пропишаниот стаж за судија во повисоките судови и за претседател на суд, задолжително го пропишуваат и оценувањето на судијата со позитивна оцена од страна на Судскиот совет. Конечно се прецизираат критериумите по кои се оценуваат судиите при нивно унапредување и дадена е значителна предност на квалитативните критериуми во однос на квантитативните критериуми.

Иако од стапувањето на сила на новите законски решенија беше направен избор на судии во повисоките судови и претседатели на судови, овој избор беше извршен врз основа на минатите закони поради самото тоа што огласите за избор беа објавени пред стапувањето на сила на новите закони.

Како и при изборот на судии во основни судови, новите закони ги засилуваат критериумите за избор на судија во повисок суд и претседатели на судови што треба да придонесе за поквалитетен и пообјективен избор. Сепак, потребно е практично да се применат новите критериуми за избор и новиот начин на оценување за да се утврди степенот на услогласеност и потребата од ревидирање.

Во однос на одговорноста на судиите, честите интервенции во суштинските правила кои ги уредуваат основите и постапката за утврдување на одговорност на судиите по правило не придонесуваат кон зајакнување на правната сигурност.

Донесените измени и дополнувања во однос на основите за одговорност во значителна мерка се придржуваат до препораките изразени во мислењето на Венецијанската комисија, но се наметнува дилемата дали и во која мерка е задоволена препораката на Венецијанската комисија од декември 2015 г. според која членовите или телата на Судскиот совет кои се вклучени во првичната фаза од дисциплинската постапка како „обвинители“ или „истражители“ да не учествуваат во носењето финална одлука. Во практиката се забележуваат потешкотии во придржувањето кон начелото на итност на овие постапки и роковите за преземање на одредени дејствија во постапките.

Имајќи ја предвид динамиката на реформите на ова поле, избрзано е изведување заклучоци во однос на новините во системот, особено оние кои се однесуваат за можност од учество на јавноста, транспарентноста и непристрасноста на целиот процес. Во таа насока, потребен е зголемен мониторинг над работата на Судскиот совет на РСМ со цел да се обезбеди целосно функционален и правичен систем за утврдување одговорност на судиите и претседателите на судовите.

Новиот Закон за Судскиот совет на РСМ и Законите за изменување и дополнување на Законот за судовите внесуваат неколку суштински новини во однос на престанокот и разрешувањето од судиската функција.

Во однос на престанувањето на судиската функција, значајна законска промена е одложување на престанокот на судиската фукнција и можноста за продолжување на мандатот на судиите на кои до сега со закон им беше изречно одредено дека во пензија

одат со 64 години, но сега имаат можност да продолжат да работат до 67 години, согласно со Законот за работни односи.

Дискутабилна е и новата законска можност за мирување на судиската функција за време на политички ангажман по чиј престанок може да продолжи со правораздавање, што е во конфликт со поделбата на властите.

Со новините се прецизирани основите за покренување постапка за утврдување одговорност на судија и направено е детално разграничување кои од овие основи водат кон разрешување на судијата и претседателот на суд, а кои до изрекување на полесна или потешка дисциплинска мерка, т.е. се врши степенување на основите за разрешување. Така, доколку судијата или претседателот на судот изврши полесен облик на повреда на основите, може да му биде изречена дисциплинска мерка и нема да биде разрешен. Најновиот Закон за Судскиот совет во детали ги разработува чекорите за постапувањето по тие основи.

Новите законски решенија предвидуваат и покрај исполнување на основите за разрешување, предвид да се земат и тежината на сторената повреда и вината на судијата, односно неговата намера или небрежност. Дополнително, со измените се намалува бројот на потешки дисциплински повреди за кои се поведува постапка за разрешување на четири, за разлика од минатите решенија во кои имаше девет основи.

Овие измени претставуваат позитивен чекор во насока на зголемување на ефективноста, ефикасноста и одговорноста на судиите, иако е потребно и понатамошно следење како од аспект на содржината, така и од аспект на примената.

АНЕКС I

Вкупно јуни-октомври, 2019	Избор	Престанок	Разрешување	Продолжување на мандат
Јуни, 2019	/	/	/	Продолжување на мандат на пет судии
Јули, 2019	/	Престанок на функција на еден судија поради исполнување на услови за старосна пензија	/	Продолжување на мандат на тројца судии
Август, 2019	/	/	/	Продолжување на мандат на шест судии
Септември, 2019	Избор на еден судија на Врховен суд од кривична област	/	Две разрешувања – утврдена е одговорност на еден претседател на суд и еден судија (По расправа за Извештај на Комисија за утврдување на одговорност на судија/претседател на суд донесени се одлуки со која еден претседател на суд е разрешен од функцијата претседател на суд и еден судија е разрешен од вршење на судиската функција.)	Продолжување на мандат на шест судии
Октомври, 2019	Избор на осум претседатели на основни судови; Избор на претседател на Виш управен суд; Одлука за избор на двајца судии на Управниот суд	/	/	/

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

1. Закон за изменување и дополнување на Законот за судови, „Службен весник на РСМ" бр. 83/2018, 198/2018, 96/2019
2. Закон за изменување и дополнување на Законот за Академијата за судии и јавни обвинители, „Службен весник на РСМ" бр. 163/2018
3. Закон за Судскиот совет на РСМ, „Службен весник на РСМ" бр. 102/2019
4. Анализа на спроведувањето на стратегијата за реформа на правосудниот сектор (2017 – 2022) за периодот од 2018/2019
5. Предлог-законот за Академијата за судии и јавни обвинители доставен во јули, 2019 до Собранието на РСМ
6. Извештај во сенка за Поглавје 23 за периодот јуни 2018 – март 2019 година
7. Функционална анализа за Академијата за судии и јавни обвинители, Скопје, ноември 2019
8. Закон за судовите („Службен весник на Република Македонија" бр. 58/2006, 62/2006, 35/2008, 150/2010, 83/2018 и 198/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија" бр. 96/2019)
9. Закон за Судскиот совет на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Северна Македонија" бр. 96/2019)
10. Закон за Судскиот совет на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија" бр. 60/2006, 69/2006, 150/2010, 100/2011, 20/2015, 61/2015, 197/2017 и 83/2018)
11. Мониторинг извештај за работата на Судскиот совет на РСМ
12. North Macedonia opinion on the draft lawon the judicial counciL Adopted by the Venice Commission at its 118th Plenary Session (Venice, 15-16 March 2019)
13. Деловникот за работа на Судскиот совет („Службен весник на РСМ" бр. 60/06, 150/10, 100/11, 20/15, 61/15)
14. Годишен извештај за работата на Судскиот совет на Република Македонија за 2017 година
15. Мониторинг извештај за работата на судскиот совет на РСМ, Извештај број 4 (период на известување: мај - август 2019 година)
16. Документ за јавни политики во однос на поставеноста и работењето на судскиот совет на РМ