ДОКУМЕНТ ЗА ЈАВНИ ПОЛИТИКИ ВО ОДНОС НА ПОСТАВЕНОСТА И РАБОТЕЊЕТО НА СУДСКИОТ СОВЕТ НА РМ

АКЦИЈА ЗА ПОГОЛЕМА транспарентност, отчетност и ефективност на СУДСКИОТ СОВЕТ НА РМ

Институт за човекови права

2018 година

Проект: Акција за поголема транспарентност, отчетност и ефективност на Судскиот совет на РМ

Имплементатор:
Институт за човекови права

Автори:

Маргарита Цаца Николовска

Вера Коцо

Јелена Кадриќ

Кристина Дода

Мирослав Драганов

Funded by UK Government	Овој производ е подготвен во рамки на проектот „Акција за поголема транспарентност, отчетност и ефективност на Судскиот совет на РМ“, финансиран од Владата на Обединето Кралство, со поддршка на Британската амбасада Скопје. Мислењата и ставовите наведени во оваа содржина не ги одразуваат секогаш мислењата и ставовите на Британската Влада.

Содржина

КОЈА Е ПОТРЕБАТА ОД ВАКОВ ДОКУМЕНТ? 4

1. НАДВОРЕШНИ АСПЕКТИ (законска рамка) 5

1.1. Транспарентност 5

1.2. Отчетност 6

1.3. Ефективност 7

Фокус на Законот за измени и дополнувања на Законот за Судскиот совет 7

Фокус на Законот за измени и дополнувања на Законот за судовите 9

2. ВНАТРЕШНИ АСПЕКТИ 10

2.1. Транспарентност 10

2.2. Отчетност 10

2.3. Ефективност 10

ЗАКЛУЧОК 12

КОЈА Е ПОТРЕБАТА ОД ВАКОВ ДОКУМЕНТ?

Судскиот совет на РМ[1], во рамки на својата надлежност за обезбедување независност на судството, треба да иницира и да води процес на активности со цел да се промовира независно, одговорно и висококвалитетно судство, со што ќе овозможи непристрасно, ефективно и ефикасно остварување на правдата.[2]

За исполнување на оваа цел потребно е да се третираат два аспекта:

Прво: Надворешен аспект, во однос на воспоставена правна регулатива за непречено извршување на надлежностите на Судскиот совет и овозможување независност на судската од законодавната и извршната власт и од други надворешни влијанија, како и јакнење на улогата на судството во рамки на државата, и

Второ: Внатрешен аспект, во смисла на внатрешно функционирање на постоечките капацитети на Судскиот совет.

Судскиот совет треба да преземе активности за решавање на прашањата кои во изминатиов период се идентификувани како проблематични, за целосно функционирање на независно и непристрасно судство, а сè со цел да се зајакне владеењето на правото, особено преку обезбедување поддршка за поголема и суштинска транспарентност, отчетност, ефикасност и ефективност, како елементи за квалитет на судството.

Овој Документ има за цел да ги прикаже капацитетите и структурата на Судскиот совет и особено да служи за идентификување на предизвиците со кои се соочува Судскиот совет за транспарентно, отчетно и ефективно извршување на своите надлежности, а кои се условени, како од надворешен аспект (правна рамка), така и од внатрешен аспект (резултат на нивната работа, човечки и финансиски капацитети и слично).

Во поглед на **надворешниот аспект**, фокусот на овој документ е ставен на последните измени во регулативата кои беа донесени од Собранието на РМ и тоа: Законот за изменување и дополнување на Законот за Судскиот совет на РМ (две измени: во декември 2017 и во мај 2018 година), како и на Законот за измени и дополнувања на Законот за судовите, кој стапи во сила во мај 2018 година.

Во поглед на **внатрешниот аспект,** фокусот на овој документ е ставен на функционирањето на Судскиот совет преку практична примена, пред сè, на одредбите од Законот за Судски совет, Деловникот за работа на Судскиот совет, но и на примената на стандардот ИСО 9001:2015[3] кој Судскиот совет го доби во 2016 година. Согласно со овој стандард Судскиот совет усвои документ - Политика за квалитет[4], во кој ги определи главните цели во работењето и тоа: јакнење на ефикасноста, независноста и професионалноста на судската власт, создавање ефикасен систем за избор, оценување, унапредување и разрешување на судиите, поддршка на судиите во ситуации кога е загрозен нивниот интегритет при вршењето на функцијата, обезбедување на потребните финансиски средства за ефикасно функционирање на судската власт, јакнење и унапредување на човечките и другите капацитети, унапредување на транспарентноста и отчетноста на работата, афирмација на местото, улогата и надлежностите на домашно и меѓународно ниво, како и континуирано унапредување на процесите и на системот за квалитет, согласно со Стандардот ИСО 9001:2015.

Како што е наведено во Извештајот за работа на Судскиот совет, за 2017 година[5], во извршување на секојдневната работа тие применуваат 123 внатрешни процедури.

Сите овие процедури треба да се во насока на целосно применување и почитување на принципите на транспарентност, отчетност и ефективност на работата на Судскиот совет кои во наредниот период ќе бидат предмет на следење од страна на ИЧП.

---

1 Во натамошниот текст: Судскиот совет

2 Лисабонска декларација „On leading positive change The Members of the European Network of Councils for the Judiciary", Достапно на: https://pgwrk-websitemedia.s3.eu-west-1.amazonaws.com/production/pwk-web-encj2017-p/ENCJ%20Lisbon%20Declaration%20final%201%20June%20-%20adopted%20GA.pdf

3 ISO 9000 е фамилија на стандарди за системите за управување со квалитетот. ISO 9000:2015 и преставува општ стандарт за квалитет, применлив за повеќе видови организации.

4 Документ за квалитет, http://sud.mk/wps/wcm/connect/ssrm/7862361d-fe77-44e7-9000-28c9b447518b/Politika+za+kvalitet.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE.Z18_L8CC1J41L0B520APQFKICD0CR4-7862361d-fe77-44e7-9000-28c9b447518b-kZ5emCU

5 Извештај за работа на Судскиот совет на РМ. достапен на: http://sud.mk/

1. НАДВОРЕШНИ АСПЕКТИ (законска рамка)

Постоечка законска регулатива (во примена уште пред измените)

Нови законски измени (декември 2017 и мај 2018 год.)

Заклучоци и препораки

1.1. Транспарентност

Судскиот совет треба да се стреми да обезбеди одржување отворен и транспарентен систем на правда.

Законот за Судски совет, вклучувајќи ги измените од декември 2017 и мај 2018 година, предвидува:

Седниците на Судскиот совет се јавни. [6]

Јавноста може да биде исклучена само со одлука на Советот заради заштита на угледот и интегритетот на судијата или кандидатот за судија. За исклучување на јавноста од седниците Советот одлучува со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број членови на Советот со право на глас.

Во случај кога Советот одлучил за исклучување на јавноста од седницата, претседателот на Советот е должен да ја извести јавноста за причините за исклучувањето, а во случај ако на седницата донесува одлука со гласање, гласањето за одлуката е јавно.

Кога Советот одлучува за избор на претседател на суд или за избор на судија, јавноста, во ниеден случај не може да биде исклучена.

Советот составува записник од гласањето за одлуката и истиот јавно го објавува на веб страницата на Советот.[7]

За работата на седницата на Советот се води записник и се снима тонски запис. Усвоениот записник се објавува на веб страницата на Советот.

Судскиот совет има надлежност да ги разгледува и да ги оценува тримесечните и годишните извештаи за работа на судовите и истите јавно да ги објави на својата веб страница.[8]

Секој член на Советот кој има право на глас е должен јавно да ја образложи својата одлука за изборот на судијата.[9]

Постапката за утврдување **одговорност на судија или на претседател на суд се води без присуство на јавноста и со почитување на угледот и достоинството на судијата или на претседателот на судот, при што се води сметка за заштита на личните податоци на судијата или на претседателот на судот, согласно со прописите за заштита на личните податоци.**

По барање на судијата или на претседателот на судот, Советот ќе одлучи постапката да биде јавна.

По барање на судијата или на претседателот на судот, на седницата може да присуствува и претставник од Здружението на судии.[10]

6 Чл. 33 од Законот за Судски совет на РМ.
7 чл. 33, Ибид.
8 чл. 31, Ибид.
9 чл. 44, Ибид.
10 чл. 54, Ибид.

Со новите законски измени е подобрена транспарентноста во однос на постапката за избор на судија (одлуката да биде образложена), објавувањето на записниците на веб страната, можноста при одлучување за одговорност да присуствува претставник на Здружението на судии итн. Сепак, постојат законски пречки за транспарентното работење на Судскиот совет во делот кога се одлучува за утврдување на одговорност на судија или претседател на суд, со тоа што, по правило, овие седници се затворени за јавност, дури и тогаш кога судијата или претседателот на суд за кого се одлучува, ќе побараат јавност, па Судскиот совет одлучува дали во овој случај ќе ја дозволи јавноста .

Исто така, постои контрадикторност, ако ја имаме предвид одредбата од член 33 став 2, со која е предвидено дека Судскиот совет може да одлучи да ја исклучи јавноста, со цел заштита на угледот и интегритетот, меѓу другото и на кандидат за судија. Од друга страна, кандидатот за судија пред Судскиот совет единствено може да се јави во постапка за избор за судија, за кои случаи, во став 4, е предвидена задолжителна јавност.

1.2. Отчетност

Советот за својата работа поднесува Годишен извештај до Собранието на Република Македонија најдоцна до 30 април во тековната година, за претходната година.

Извештајот треба да содржи: - податоци за бројот на избраните и разрешените претседатели на судови, судии и судии-поротници,

- податоци за бројот на поведени и завршени постапки за утврдување одговорност,

- податоци за кадровската состојба во судството,

- податоци за материјално-финансиската состојба во судството,

- податоци за состојбата во судовите, согласно со годишните извештаи за нивната работа,

- податоци за постапувањето по претставките и предлозите од граѓаните и институциите, за работата на судиите и судовите.

Извештајот содржи и оцени за работата на судиите во Република Македонија, во однос на квалитетот и ажурноста на нивната работа, како и други прашања во врска со остварувањето на независноста и самостојноста на судство.[11]

Претседателите на судовите и нивното оценување (работа) не се опфатени во Извештајот.

Извештајот содржи и податоци за степенот на реализација на Годишната програма за работа на Советот, по ставки. Советот, на седница, го усвојува извештајот за својата работа со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број членови со право на глас и истиот го поднесува до Собранието на Република Македонија на разгледување и усвојување. По усвојувањето на извештајот за својата работа, Советот го доставува до сите судови во Република Македонија.

Доколку Собранието не го усвои извештајот, тоа ќе биде основ за поведување расправа пред органите што ги избрале членовите на Судскиот совет за оцена на нивната работа во Советот.

Досега јавноста нема сознанија кои ќе бидат следните чекори од Собранието на РМ во однос на Извештајот за работа на ССРМ за 2017 година, со оглед на тоа дека Комисијата за политички систем и односи меѓу заедниците при Собранието на РМ не даде зелено светло за негово усвојување. Од расположивите информации може да се увиди дека претседателот на ССРМ, на 3 септември 2018 година, го бранеше Годишниот извештај за работата на ССРМ за 2016 година, а гласањето за истиот ќе се одржи на некое од следните продолженија на 32-та седница на Собранието на РМ.

11 Член 135, Закон за Судскиот совет на РМ

Од податоциве може да заклучиме дека и Собранието на РМ постапува неажурно, во однос на донесувањето одлуката за (не)усвојување на двата последни годишни извештаи на ССРМ.

Отчетноста е непосредно врзана со одговорноста, односно постои зависна релација. Доколку Судскиот совет одговорно ги извршува надлежностите што ги има, треба да има интерес тоа да го презентира на јавноста, преку својата отчетност.

Потребно е да се исполни уставната обврска[12], со тоа што со закон ќе се пропише индивидуалната одговорност на членовите на Судскиот совет, односно со закон ќе ги предвиди основите и постапката за утврдување на одговорност.

Потребно е судиите да имаат право да побараат индивидуална одговорност за членовите на Судскиот совет, кои тие самите ги избрале од редот на судиите.

Да се овозможи право на судија или група судии да поднесат барање за одговорност на член на Судскиот совет, кој е директно избран од страна на судиите.

Што се однесува до другите членови на Судскиот совет, избрани од редот на истакнати правници, потребно е Собранието на РМ да има право да покрене постапка за одговорност (еден вид доверба) на членовите на Судскиот совет, кои овој орган ги избрал од редот на истакнатите правници.

Основите и начинот на спроведување на постапката да бидат законски регулирани.

Годишниот извештај, во практика, да ги содржи сите податоци кои ќе го отстранат секој сомнеж во професионалното извршување на надлежностите на Судскиот совет.

1.3. Ефективност

Фокус на Законот за измени и дополнувања на Законот за Судскиот совет

Со последните измени на Законот за Судски совет (од декември 2017 и мај 2018 година), беше направена интервенција во неколку суштински области на делувањето на Судскиот совет, како на пример во делот на дисциплинската постапка, оценувањето на судиите, правото на жалба (во случај на разрешување на судија) и слично. Во овој период се донесе Закон за престанување на важењето на Законот за Советот за утврдување факти и покренување постапка за утврдување одговорност на судија. Со овие измени надлежноста на Советот за факти (за примање претставки и покренување постапки за утврдување одговорност на судија), повторно е вратена кај Судскиот совет.

Во оваа насока, Судскиот совет задолжително, најмалку еднаш во месецот, одржува седница на која поединечно расправа по сите претставки и поплаки поднесени од граѓаните и правните лица за работата на судиите, претседателите на судовите и судовите, како и за одолжувањето на судските постапки. Советот одлучува за секоја одделна претставка и поплака, најдолго во рок од 60 дена од денот на приемот во Советот. Седниците на кои Судскиот совет расправа по претставките се јавни.

Со значаен дел од одредбите со кои се изменуваат и дополнуваат нормите за дисциплинската постапка и постапката за разрешување, која сега заеднички го носи називот “постапка за утврдување одговорност,“ е направен обид за допрецизирање на основите и санкциите.

Одредбата со која претседателот на Судскиот совет на РМ сега може да биде избран со мандат од само две години, и тоа без право на повторен избор, обезбедува поголема независност на органот.[13]

Со измените, членовите на Судскиот совет кои ги избира Собранието на Република Македонија, како и членовите кои ги избира Собранието на Република Македонија по предлог на претседателот на Република Македонија, мора да се од редот на универзитетските професори по право, адвокатите или други

12 Амандман 28 на Уставот на РМ, (сегашен член 104), 2005 год.

13 Член 8 и член 34 од Законот за Судски совет на РМ.

истакнати правници, освен судија или јавен обвинител кој во моментот на огласот врши функција на судија или јавен обвинител.[14]

Оваа измена е донесена поради тоа што досега се избираа судии (како истакнати правници) по предлог од Претседателот или од Собранието. Тоа негативно влијаеше на соодносот во Судски совет, бидејќи се овозможуваше да има повеќе членови од редот на судиите, што беше спротивно на интенцијата на законското решение за инволвирање на истакнати правници кои не се од редот на судиите. Главна поента на постоењето и функционирањето на Судскиот совет беше и пропорционалниот и соодветниот однос во овој орган меѓу судиите и други истакнати правници. Со тоа целта за формирање и организирање на Судскиот совет беше изигрувана. Во поткрепа на ова е и мислењето на многу домашни и меѓународни институции и организации, вклучувајќи ја Венецијанската комисија[15], дека таквата состојба може да доведе до корпористичко судско управување од страна на Судскиот совет.

Позитивна е и одлуката за зајакнување на индивидуалната одговорност на членовите на Судскиот совет со времено оддалечување во случај кога е одобрен обвинителен акт за кривичното дело Злоупотреба на службена должност и овластувања во вршење на функцијата член на ССРМ или за друго кривично дело, за безусловна казна затвор од најмалку 6 месеци.

Со последните измени Судскиот совет се задолжува да донесе Програма за работа и Акциски план, најдоцна до 15 декември во тековната година, кои ќе се однесуваат за наредната година. Дополнително е разјаснето и тоа што би требало задолжително да содржи програмата, со цел да се постигне унапредување на независноста, транспарентноста, отчетноста и ефективноста на судството во целина.[16]

Овие измени преставуваат позитивен чекор во насока на зголемување на ефективноста на Судскиот совет. Потребно е да се следи работата на Судскиот совет во оваа насока.

Одредбите за вреднување на работата на судиите и претседателите на судовите се предмет на суштински законски измени, кои, понатаму треба да се мониториираат, како од аспект на содржината, така и од аспект на примената.

Во последните измени позитивно е и тоа што претседателот на Врховниот суд, како член на Судскиот совет (кој има право на глас) не може да биде член на Советот кој одлучува по право на жалба за одлуки донесени од Судскиот совет на РМ. Како таква се оценува и одредбата на законот, согласно со која, ако член на Судскиот совет поднел иницијатива за утврдување одговорност на судија, истиот, во ниедна постапка, да не може да гласа.[17]

Со новите измени Барањата за поведување постапка за утврдување одговорност на судија или претседател на суд се доставуваат до Судскиот совет. Доколку Судскиот совет го прифати Барањето, од членовите со право на глас, по пат на ждрепка, формира трочлена Комисија за утврдување одговорност на судија или претседател на суд, во состав од претседател и два члена.

Доколку член на Советот е подносител на барањето, се иззема од понатамошната постапка за утврдување одговорност на судија или претседател на суд. Доколку Советот утврдува одговорност на судија или претседател на суд, кој припаѓа на заедниците кои не се мнозинство во Република Македонија, во комисијата еден член мора да биде припадник од заедниците кои не се мнозинство во Република Македонија.

Членовите од комисијата, како и известителот кој првично го разгледувал барањето за поведување постапка, се иземаат од гласање за конечната одлука на ССРМ.
„На расправата пред Советот, претседателот на комисијата го образложува предметот и предлог-одлуката. Советот, на седница, расправа по извештајот на комисијата и одлучува по предлог-одлуката. Прет-

14 Член 26, Ибид

15 Venice Commission, Opinion on the laws on the disciplinary liability and evaluation of judges, стр.14.

16 член 31 и 31-а, Ибид.

17 Член 96, Закон за судови.

седателот и членовите на комисијата учествуваат во расправата пред Советот, но истите се изземени од гласањето за конечната одлука."[18]

Фокус на Законот за измени и дополнувања на Законот за судовите

Со измените, во Законот за судови е предвидено дека како 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 е спротивна на практиката на ЕСЧП и на меѓународната практика за независност и непристрасност на судството. Истото се однесува и за одредбата со која се предвидува разрешување на судија ако не ги применува ставовите на ЕСЧП изразени во конечните пресуди, не само за македонските, туку и за сите други предмети.

18 Член 54-56, Закон за Судскиот совет

2. ВНАТРЕШНИ АСПЕКТИ

2.1. Транспарентност

Судскиот совет на РМ има воспоставено процедури за работење, вкупно 123 на број, кои се според ИСО стандардите. Единствено, како недостаток, се јавува непостоењето на процедури за комуникација со јавноста.

Имено, Судскиот совет нема воспоставен план за комуникација со јавноста. Во 2016 година има донесено Прирачник за комуникација со судовите во кој се пропишуваат начинот и видовите комуникација на судовите со јавноста, но со него не се уредува комуникацијата на ССРМ со јавноста.

Судскиот совет има потреба од подобрување на комуникациската стратегија.

Во таа насока, освен воспоставување формални процедури, претседателот и заменикот (сегашни и идни), како и ПР службата на Судскиот совет, треба да пристапат кон претставување на ССРМ во што поразлични форми (изјави, интервјуа, ТВ дебати, експертски дебати, брифинзи со новинари и сл.).

Потребно е да се воспостави правилна организациска структура за комуникација со јавноста. Веб страната на ССРМ ги содржи основните информации за нивната работа, но поради сличноста на поставените соопштенија многу лесно доаѓа до забуна во содржината на објавите (речиси секоја објава е насловена како „соопштение“).

Исто така, при пребарување, на веб страната може да се забележи недостаток на хронолошки записи (најновите објави се наоѓаат на последната страна од листата на објави).

За отстранување на овие недостатоци потребен е соодветен капацитет на човечки ресурси и опрема.

Зголемениот обем на работа на ССРМ бара професионален пристап од страна на стручната служба кон комуникациските односи со јавноста, не само во поглед на вештините, туку и во разновидноста на логистичката поддршка. Ова може да се надмине со зголемување на стручната служба со поинакви работни профили од постоечките, а тоа би придонело за зголемување на ефективноста на институцијата.

При комуницирање со јавноста посебен акцент да биде ставен на грижата за угледот на ССРМ и на судството во целина.

Судскиот совет, преку воспоставување практика на отвореност и соработка со граѓанскиот сектор и со новинарите треба да се стреми кон остварување на суштинската транспарентност.

2.2. Отчетност

Понатамошното постапување на Судскиот совет во однос на разгледувањето и (не)усвојувањето на годишните извештаи за 2016 и 2017 година, од страна на Собранието на РМ, ќе биде предмет на мониторинг, со оглед на тоа дека до сега не беа преземени позначајни реакции во таа насока.

2.3. Ефективност

Согласно со Деловникот за работа, Судскиот совет својата работа ја реализира на седници, како и на колегиуми на кои се дискутираат и се усогласуваат активностите за да се донесат одлуки кои се од делокругот на работа на Советот. Остварувањето на работата од надлежностите е дисперзирана во работни тела и комисии кои ги подготвуваат и ги презентираат материјалите на седниците. Следењето на работата на судовите и на судиите

се врши преку координатори кои се задолжени за судовите, па комуникацијата на судовите со Судскиот совет се одвива преку нив.

Придобивка за внатрешната комуникација и за секојдневното извршување на работните обврски на членовите на Судскиот совет, но и на вработените е постоењето интра-нет систем.

За реализирање на делокругот на работата на Судскиот совет претседателот донесува годишен распоред за работа со кој, меѓу другото, се определуваат координаторите за следење на работата на судовите, како и комисиите за известувања и анализи, додека за претставките и поплаките од граѓаните и правните лица се задолжуваат сите членови поединечно.

Извештајот за работа на Судскиот совет за 2017 година е пообемен од претходните извештаи и содржи податоци за работата и за активностите што се реализирани. Кон крајот на 2017 година се донесоа законски измени во кои се предвидени податоците што треба да ги содржи Извештајот за работа на Судскиот совет и е даден рок – 30 април, за поднесување на истиот до Собранието. Од Извештај за работа за 2017 година може да се забележи истакнување на одредени вредности и принципи кои Судскиот совет ќе ги почитува при извршувањето на својата надлежност.

Како нагласени вредности и принципи во Годишниот извештај на Судскиот совет се дадени следниве:

- Фокус кон професионално, навремено и квалитетно исполнување на надлежностите и работните задачи;
- Обезбедување владеење на правото;
- Независност во носењето на одлуките;
- Брза реакција во случаи на зачувување на интегритетот на судиите и независноста на судиската функција;
- Транспаретност и отчетност во работењето;
- Отвореност за соработка со други институци и организации;
- Почитување на различностите;
- Отвореност за унапредување на капацитите и за организациско учење.[19]

Меѓутоа, покрај фактографските податоци, не може да се забележи податок, детален извештај или аналитички став, односно заложба по однос на проактивна улога на Судскиот совет во насока на целосна примена на вредностите и принципите што се наведени во Извештајот. Ова особено за дел од активностите кои се започнати во годината за која се однесува Извештајот и сè уште до крај не се реализирани, преку наведување на причините или предизвиците со кои се соочува Судскиот совет. Посебно внимание заслужуваат претставките и поплаките од граѓаните и правните лица доставени до Судскиот совет, поради нивниот голем број. Од друга страна, мал е бројот на покренати постапки за одговорност на судија или претседател на суд.

19 Извештај за работата на Судскиот совет од 2017 година

ЗАКЛУЧОК

Овој Документ во главни црти ги прикажува актуелните капацитети и структура на Судскиот совет и ги идентификува предизвиците со кои се соочува Судскиот совет за транспарентно, отчетно и ефективно извршување на своите надлежности.

Овие предизвици се елаборирани од надворешен аспект (правна рамка) и од внатрешен аспект (резултат на нивната работа, човечки и финансиски капацитети и сл.) и претставуваат почетна основа за понатамошно следење во периодот што доаѓа. Нивното надминување ќе претставува дополнителен чекор кон остварување на принципот на владеење на правото во Република Македонија.