НАЦИОНАЛНА КОНВЕНЦИЈА ЗА ЕВРОПСКАТА УНИЈА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА
Работна сесија 1 на Работната група III – Правосудството и основни права:
Независно и непристрасно судство: системски и морални дилеми

ЕКСПЕРТСКА АНАЛИЗА

Д-Р МИРЈАНА ЛАЗАРОВА ТРАЈКОВСКА
Поранешен судија во Европскиот суд за човекови права – Стразбур

Практиката на Европскиот суд за човекови права во однос на судските случаи на Република Македонија

NATIONAL CONVENTION ON THE EUROPEAN UNION IN THE REPUBLIC OF MACEDONIA
Working session 1 of Working Group III – Judiciary and Fundamental Rights:
Independent and Unbiased Judiciary: Systemic and Moral Dilemmas

EXPERT’S PAPERS

Dr. Mirjana LAZAROVA –TRAJKOVSKA
Former Judge in the European Court of Human Rights – Strasbourg

The practice of the European Court of Human Rights and their case law on the Republic of Macedonia

Европско движење Република Македонија
European Movement Republic of Macedonia
Mouvement Européen République de Macédoine

Вовед

Во неодамна објавената Стратегија на ЕУ за “Веродостојните перспективи за зајакнатата вклученост на ЕУ со Западниот Балкан„ акцентот е на неопходноста од значително зајакнување на владеењето на правото, фундаменталните права и управувањето, судските реформи, борбата против корупцијата и организираниот криминал, како и на јавната администрација. При тоа, нагласено е дека овие реформи мора да покажат вистински резултати и функционирањето на демократските институции мора сериозно да биде зајакнато.[1]Несомнено, ниту една од овие стратешки цели нема да биде реално остварлива без независно и непристрасно судство, бидејки тоа е предуслов за придвижување на секое демократско општество. Уште во познатиот The Federalist Paper, големиот теоретичар на Американскиот Устав, Александер Хамилтон, напиша дека владата го држи мечот, законодавецот ја држи кутијата со пари, а единствената работа што судовите ја имаат за себе е нивната независност.[2]И за Европската Конвеција за човековите права, еден од најважните принципи на кои се темели судската пракса во однос на правото на правично судење, е токму принципот на почитување на независноста на судството генерално, но и немешањето во судската власт.

Вграден во Уставот на Република Македонија и законите, овој принцип подразбира дека судијата одлучува непристрасно. Тоа значи дека при неговото одлучување и делување судијата епотполно независен од другите власти, а тоа значи и од партиите и политиките, но исто така и независен од други вонправни фактори. Ниту еден државен или друг орган на јавна власт не може и не смее да се меша во судењето и да му посочува упатства на судијата. Денес, независноста на судството не се тематизира само од аспект на нивната релација со јавните власти.Денес големо внимание привилекува темата за независноста на судството во однос на бројни други општествени фактори. На пример, политичките партии (на власт или во опозиција), мас-медиумите (домашни или глобални), социјалните движења, граѓанскиот сектор и особено различните идентитески групи, како на пример етничките зедници. Овие нови предизвици на независноста ја нагласуваат важноста на судиската непристрасност и во врска со тоа личните и стручните карактеристики на судиите како фактори за независноста на судството.

Важно е целосното почитување на независноста на судовите, но и интелектуалната независност на судиите и влијанието на политиките врз независноста на

---

[1]Strategy for the Western Balkans: EU sets out new flagship initiatives and support for the reform-driven region, Strasbourg, 6 February 2018 (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-561_en.htm).

[2]The Federalist Papers(Alexander Hamilton (51 articles: nos. 1, 6–9, 11–13, 15–17, 21–36, 59–61, and 65–85); James Madison (29 articles: nos. 10, 14, 7–58 and 62–63) John Jay (5 articles: 2–5 and 64) Nos. 18–20 се резултат на соработката меѓу Madison and Hamilton.

судовите.Судовите мора да бидат порта кон правдата достапна за секој. Сепак, не се ретки примерите во праксата кај нас и пошироко кога независноста на судиите е доведена во прашање со „различни форми на „казнување" од страна на другите власти, како на пример со одбивање да се изберат или именуваат нови судии, неизвршување на пресудите, кратења на буџетот и во ретки случаи дури и исклучување на струјата и склучување на греењето."[3]

Во анализата што следи ке се обидеме да ги идентификуваме клучните проблеми во однос на потребните промени во врска со придвижување на процесите кои ќе овозможат заживување и придвижување на судството со независни и непристрасни судии. Ова од причини што и во напреднаведената Стратегија на ЕУ владеењето на правото е посочено како прва и приоритетна стратегиска цел за приближување кон стандардите на ЕУ. Невозможно е владеење на правото без независно и непристрасно судство.

Што го прави судијата независен и непристрасен

Уставните гаранции, уживањето на имунитет и материјалната независност, се нужни но не и доволни предуслови за практикување на принципот на независноста на судиите. Судијата е независен покрај се и над се поради неговата интелектуална независност и тој/таа мора да биде воден од Уставот, од законите, и при тоа никако не смее да го изуми контекстот на времето во кое живее и целта на која и служи.

Концептот на независност на судиите ќе биде успешен само ако се спои со судии кои се водени од морални зарečености дека ќе работат според своето најдобро знаење и познавање и оддаденост кон Уставот. Тоа подразбира зрели личности, способни за независно резонирање и одлучување. Во таков случај, секое посегање по интелектуалниот интегритет и авторитет на судиите значи посегање по демократијата.

Колку е повисок угледот на судиите пред јавноста, толку подобро се прифатени нивните одлуки. Ако нема углед, Судот нема да биде во можност да ја оствари својата улога. А угледот се гради на одлуките на судот. „Оттука, мора да се препознае дека во развојот на правото, тешко е да се избегне влијанието на вредносните пресуди, врз домашното или меѓународното право. Оваа особено важи за човековите права, кои што втемелени во уставноста, демократијата и владеењето на правото, претставуваат вредносни пресуди *parexcellence*.„[4]

Уставите на демократските општества ја гарантираат независноста на судство преку гаранциите во насока на обезбедување законски, економски, образовни и професионални

[3]G. Buquisshio, дел од говорот на отворањето на меѓународниот семинар "Guarantees for the Independence of constitutional Judges" Bucharest, 23-24 November 2006

[4] Luzius Wildhaber, говор при отворањето на судската година, 20 Јануари 2006, објавен во Dialogue between judges, ECHR 2006

услови судиите да можат да ја извршуват својата судиска функција без притисок од извршната власт, од странките или од други заинтересирани поединци или групи.Политичките системи на владеење се разликуваат во однос на заемните односи меѓу трите власти, но почитта кон независното судство и не-мешањето во судските работи е темелен принцип. Иако не постои прецизна одредба која ќе ја гарантира поделбата на власта, властите, мора да делуват во согласност со принципите за правично судење кое подразбира право на „независен и непристрасен“ суд а со тоа и гаранција дека судовите мора да бидат одвоени од законодавната и од извршната власт. Затоа принципот на поделба на власта е „фундаментален“ а оддвојувањето на судската од извршната власт е „легитимна цел“ која треба да ги води трите власти.[5]

Ако за судиите независноста на судството треба да биде нивна обврска, за граѓаните тоа е нивно право. Затоа, за да може суд да се смета за независен, „...важен е начинот на именување на судиите,нивниот мандат, постоењето гаранции против надворешни притисоци и прашањето дали тоа тело има појавна независност“[6]. Овој пристап почива на разбирањето дека поделбата на власта и неговата заштита од страна на судството е право кое им припаѓа на граѓаните и дека правдата мора да е во служба на граѓанството.

Судството во Република Македонија и принципот на независност и непристрасност

Иако веке долго време македонското судство е предмет на бројни критики во однос на независноста (на пример, последните годишни извештаи на ЕК за напредокот на земјата или Извештаите на Прибе) тоа остана главно пасивно и остави простор јавната слика да се гради на негативни примери. Недостасува видливост на определеноста на судството за соочување и справување со критиките во врска со притисоците и влијанијата кои може да доаѓаат од други и многу помоќни извори (како што е извршната власт, на пример), а не само од јавноста,како и недостаток на видлива вклученост во судските реформи со конкретни предлози.

Иако не постои една општо универзална дефиниција и критериум за независноста на судството – како што врочем не постои ни универзална дефиниција за правдата, за македонското судство таква водилка мора да бидат стандардите на судската пракса на Европскиот Суд за Човековите права во Стразбур како и стандардите на судиската професионална етика.

---

[5]Клеин и други (Kleyn and Others) против Холандија, Benjamin и Wilson против Обединетото Кралство.
[6]Финдли (Findlay) против Обединетото Кралство, а подоцна и во Брудницка (Brudnicka) и останатите против Полска,

Во случајот на Република Македонија, бидејки Судскиот совет игра главна улога за ефикасното функционирање на судскиот систем и тој треба да ја обезбеди независноста на судството, досегашните искуства јасно покажуват дека членовите на овој совет треба да се избираат само од редовите на најистакнатите и најискусни правници во земјата. И во Извештајот на експертската група на Прибе, јасно се посочува дека ова тело мора да има активен однос во одбраната на судиите од мешањето и нападот од политиките кои влијаат врз нивната независност и непристрасност. Сериозни реформи мора да тргнат од Судскиот совет и Советот на обвинители, бидејки ако целта на реформите е да се обезбеди независноста на правосудните институции и особено да се исклучи можноста за политичко влијание при донесувањето на одлуките на обвинителите и судиите, треба да се напуштат сите лоши практики на партиска пенетрација во постапките за назначување и унапредувањетна судиите и обвинителите. Назначувањата и унапредувањата треба да ги врши Судскиот совет и Советот на јавни обвинители според објективни критериуми во постапка која е целосно транспарентна и заснована на закон. Во досегашното работење на овие совети, недостасува транспарентност, но и предвидливост, бидејки правните очекувања многу често не кореспондираат со начинот на примена на законите.

Во односите на законодавната власт кон судството принципот на правично судење, забранува било каква интервенција на законодавецот за влијание при спроведувањето на правдата и при определувањето на спорот. Неприфатливи се закони со ретроактивно дејство кои би имале за цел да извршат влијание на судското одлучување во спор во кој државата е страна или пак јасно е дека судиите не смеат да се вклучуват како советници при изготвувањето на закони за чие подоцнежно спроведување тие ќе бидат надлежни.[7]

Другиот агол на триаголникот во поделбата на власта, извршната власт, мора да ги почитува законите со задолжителност за судска контрола на сите нејзини одлуки. Онаму каде судовите правосилно одлучиле, не треба да има место за интервенција на било кој дел од извршната власт, бидејќи постапување спротивно од ова го доведува во прашање почитувањето на принципот на правна сигурност. Судијата мора да биде неутрален во односот кон учесниците во постапките. Како правило, независноста означува отсуство на предрасуди или наклонетост во однос кон некоја од страните. Затоа, судијата не смее и не е прифатливо да биде носител истовремено на судска и на било каква функција во или блиску до извршната власт.

Со цел да добиеме реална слика за слабостите на македонското судство во однос на поимањето и применувањето на принципот на независно и непристрасно судство ке направиме кратка анализа на предметите што досега завршиле со пресуда за Република Македонија во Судот во Стразбур.До сега, македонското досие во Судот во Стразбур во врска со прашањата за независноста на судството се состои од седум случаи. Тие се однесуваат на различни аспекти на независноста на судиите како од извршната

[7](National and Provincial building society против Обединетото Кралство).

изаконодавната власт така и од странките, но и од колеги судии.Од главните принципи и стандарди на Судот во Стразбур во однос на независноста на судството во Република Македонија, произлегуваат два главни предизвици: прво проблеми со поделбата на власта и второ, проблеми со непристрасноста на судиите. Првиот круг проблеми е од системски карактер, а вториот ги отвора прашањата за стручноста, интегритетот и моралноста на судиите. Со досега завршените седум предмети, македонското досие за независноста на судството содржи два случаи од првиот и пет од вториот вид.

Во голем број европски демократии неприфатливо е висок претставник на извршната власт да дава коментари и оценки на предмет кој е во постапката пред надлежен судски орган, а уште помалку да биде вклучен во одлуката на судски орган. Така и во предметот на Геровска Попчевска (Gerovska Popčevska), Судот заклучи дека присуството и вклученоста на Министерот за правда, во носењето на одлука на Судскиот совет за разрешување на судија, ја нарушило независноста на ова тело во однос на извршната власт. Во вториот случај, Ивановски против Република Макеоднија, Судот заклучи дека изјавата на високиот политичар од извршната власт е *ipso facto*, неспоива со поимот „независен и непристрасен„ суд..

Во други два случаи (Николов против РМ и Бајалџиев против РМ) независноста беше доведена во прашање врз основа на претпоставена веројатност за пристрасност на судија.. И во двата случаи, Судот оцени дека постоело објективно оправдување за стравувањето на жалителите дека судијата ја немал очекуваната непристрасност и дошло до повреда на принципот на правично судење.

Во трите други случаи (Митриновски против РМ,Попоски и Дума против РМ и Јакшовски и Трифуновски против РМ)жалителите го покренаа прашањето на независноста и непристрасноста на Судскиот совет кој одлучувал во врска со нивното разрешување како судии. И во двата сучаи утврдена е повреда на принципот на правично судење поради учество на судии кои биле вклучени во претходните постапки.

Како понатаму кон независно и непристрасно судство

Анализита на напредпосочените предмети покажува дека проблемите на судството во Република Македонија во врска со независноста на судството во повеќето случаи се поврзани сонеподготвеноста на конкретните судии да се соочат со различните форми на влијанија. Во два случаи проблем е наметнувањето на извршната над судската власт. Надминувањето на овие и слични проблеми,претпоставува јакнење на личната и професионална независност на судиите како чинители на законитоста и јакнење на институционалната независност на судството во однос на другите власт, а во случајот на извршната власт.Втората е поврзана со појасно дефинирање на релациите на судството со другите сегменти од државната власт, а првата со личната, професионална подготвеност

на судиите. Тоа освен интелектуален капацитет подразбира соодветна институционална рамка и оперативна подготвеност на судиите (професионален интегритет заснован на познавање и почитување на националните закони и меѓународните стандарди).

Законодавна и извршна власт кои се потпираат на судство ставено под нивна контрола, значи без независност, порано или подоцна ќе се соочат со бумерангот на нестручноста и неквалитетот на истото судството. Во исто време судската независност налага судиите да бидат слободни не само од влијанијата од надвор туку и во самото судство. Независноста внатре во судството, претпоставува слобода од директиви и притисоци од колеги-судии или *vis-à-vis* претпоставените во судството, но и егзистенцијална сигурност и независност. Судијата мора да биде слободен во размислувањето и во постапувањето. Судиите ќе го постигнат тоа ако се борат за својата независност и непристрасност. Во тој нивен предизвик критичката јавност е повикана да ги поттикне и да ги поддржи.

Несомнено, во најоптимални услови кои подразбираат конзензуална определеност за прифаќање на потребата од темелни промени кои ќе ја помогнат независноста на судството, реформите треба да почнат од високите судови, Врховен и Уставен, од Судскиот совет и Советот на обвинители. Покрај тоа, со реформите не треба да се заборават и треба да се обезбеди независност на управните судови имајќи ја предвид нивната надлежност во врска со надзорот над јавната администрација и важната улога во постапките поврзани со изборите и изборните неправилности.