



KCEC(2015)4

Лондон, 16 октомври 2015

КОНСУЛТАТИВЕН СОВЕТ НА ЕВРОПСКИТЕ СУДИИ (КЕС)

МИСЛЕЊЕ БРОЈ 18 (од 2015 година)

"Положбата на судството и неговиот взаемен однос со другите гранки на власта во современите демократии"

I. Вовед. Причини за носење на ова Мислење и неговиот опфат

1. Во текот на изминатите неколку децении, дојде до промена на меѓусебниот однос помеѓу трите гранки на власта (законодавна, извршна и судска). Извршната и законодавната власт станаа повеќе меѓусебно зависни една од друга. Од друга страна, отчетноста на извршната пред законодавната власт е намалена¹. Истовремено, улогата на судството постојано се развива. Драматично е зголемен бројот на предмети по кои постапуваат судовите, како и бројот на законодавни акти што судовите се должни да ги применат во пракса. Сè поголемиот раст на овластувањата, а особено на извршната власт, резултира со зголемување на бројот на судски постапки против нејзините мерки и активности, а како резултат на тоа, некои луѓе веќе сметаат дека треба да се преиспита опфатот на улогата на судството, како средство за контрола на работата на извршната власт. Бројот на ситуации во кои, пред судовите се оспоруваат мерките и активностите на законодавната власт, исто така, се зголемува. Како последица, судството сè повеќе мора да ја разгледува, а понекогаш дури и да ја ограничува работата на останатите две гранки на власта². Денес, за странките во една постапка, како и за општеството во целина, судскиот процес претставува еден вид алтернатива за демократската

¹ Погледнете го текстот на Гардбаум (Gardbaum) под наслов "Одвојување на власта и растежот на судската контрола во веќе афирмираните демократии (или зошто моделот на надмоќ на законодавната власт повеќе не е во употреба?)", 62 Американска ревија на компаративното право (2014) 613.

² Научниците од оваа сфера веќе ја идентификуваа "глобалната експанзија на судската власт": погледнете ја статијата "Глобална експанзија на судската власт" на Њујорк Јуниверзити Прес, чии уредувачи се Тејт и Валиндер (Tate and Vallinder), 1997.

арена, која служи за размена на мислењата на одредени делови од јавноста и различните гранки на власта и за водење дебата, во врска со прашања што се од интерес за општата јавност. Судовите носат одлуки во однос на прашања од големо економско и политичко значење. Меѓународните институции, а особено Советот на Европа и Европскиот суд за човекови права (ЕСЧП), Европската унија и Судот на правдата на Европската унија (СПЕУ), извршија големо влијание во државите членки, особено кога станува збор за јакнењето на независноста на судството и неговата улога во заштитата на човековите права. Уште повеќе, примената на европските и меѓународните правила и стандарди и спроведувањето на одлуките на ЕСЧП и СПЕУ, претставуваат нови предизвици за правосудните системи во државите членки, а нивното спроведување во пракса, понекогаш е оспорувано од страна на политичарите и другите стручни познавачи.

2. Иако, општо гледано, концептот на “поделба на власта” е прифатен и се спроведува во сите држави членки, сепак, во изминатите неколку години се појавија одредени конфликти и тензии, кои предизвикуваат одредена загриженост. Таквата загриженост беше веќе изразена во Извештаите на Генералниот секретар на Советот на Европа за 2014 и 2015 година³, како и во Извештаите за тековната состојба на КЕС во 2013 и 2015 година. На пример: во некои држави, новите владејачки политички мнозинства ја оспоруваат позицијата на веќе избраните судии⁴. Во 2015 година, Генералниот секретар на Советот на Европа го посочи постоењето на одредени слабости во извршувањето на судските пресуди⁵. Во некои од државите членки, извршната власт има значително влијание врз работата на судството, на тој начин доведувајќи ја под знак прашање, институцијалната независност на судството и независноста на поединечните судии⁶. Економската криза и хроничниот недостаток на соодветно финансирање на правосудниот систем во неколку држави членки, го потенцираат прашањето на буџетска одговорност што законодавната власт ја има во однос на судството⁷. Недостатокот на соодветно законодавство или (во друга крајност), постоењето на законодавство кое постојано и значително се менува би можело да биде спротивно на начелото за правна сигурност⁸. Сведоци сме и на одредени вербални напади врз судството, од страна на претставници на извршната и законодавната власт. Во 2014 и 2015 година, Генералниот секретар на Советот на Европа посочи дека политичарите и другите познавачи, кои јавно ги критикуваат судските одлуки во изминативе години во повеќе различни држави, на тој начин, всушност ја

³ Погледнете ги извештаите на Генералниот секретар за “Состојбата со демократијата, човековите права и владењето на правото во Европа” за 2014 и 2015 година, понатаму во текстот именувани како “Извештај на Генералниот секретар на Советот на Европа (2014)” и “Извештај на Генералниот секретар на Советот на Европа (2015)”.

⁴ Погледнете го извештајот на КЕС во врска со положбата на судството и судиите во државите членки на Советот на Европа (2013), ставови 13-18.

⁵ Погледнете го Извештајот на Генералниот секретар на Советот на Европа (2015), страни 14, 17 и 27.

⁶ Погледнете го Извештајот на Генералниот секретар на Советот на Европа (2015), страни 22 и 23.

⁷ Од правен аспект погледнете го Извештајот на Генералниот секретар на Советот на Европа (2015), страни 22 и 23.

⁸ Погледнете го Извештајот на Генералниот секретар на Советот на Европа (2015), страна 19.

нарушуваат довербата што јавноста ја има во правосудниот систем⁹. Политичарите и медиумите повеќепати имаат посочувано дека правосудните системи не се доволно “отчетни” пред општеството. Таквите коментари, меѓу кои има и такви, со кои се оспорува “легитимитетот” на судството, се присутни во повеќе држави членки, како резултат на прашалникот кој беше дистрибуиран за потребите на изработка на ова мислење. Јасно е дека сите овие коментари и тврдења треба да се анализираат наспроти фактот, што во денешно време, во најголемиот бој европски држави, традиционалните извори на право и органи на правдата, повеќе не се прифатени на истиот начин како што тоа беше во минатото. Нивото на “почитување” на јавните институции се намалува. Во таа смисла, денес луѓето често тврдат, дека примената на основните демократски начела бара да се обезбеди многу повисок степен на отвореност и транспарентност во работењето на јавните институции. Сето ова значи дека сите оние што учествуваат во нудењето јавни услуги, мораат сè повеќе да “внимаваат” на начинот на кој ги извршуваат своите работни задачи.

3. Токму затоа, во согласност со работните задолженија утврдени од страна на Комитетот на министри, Консултативниот совет на европските судии (КСЕС) се одлучи да го разгледа легитимитетот и отчетноста на судството и да размисли за најсоодветниот меѓусебен однос помеѓу трите гранки на власта во современите демократии и нивната одговорност едни кон други, како и општо во однос на целото општество во рамки на 21-иот век.
4. Во рамки на ова Мислење ги разгледуваме следниве прашања:
 - i. Каков треба да биде меѓусебниот однос помеѓу правосудните органи и законодавната и извршната власт во една држава?
 - ii. Која е основата што на судските органи им дава право да постапуваат во таква улога, во рамки на едно демократско општество? На кој начин се докажува “легитимитетот” на судските надлежности и овластувања?
 - iii. До кој степен и на кој начин треба судството да покаже отчетност и да одговара за својата работа пред општеството на кое му служи, како и пред останатите државни надлежни органи?
 - iv. На кој начин можат трите гранки на власта да ги спроведуваат своите надлежности, на начин, преку кој ќе се постигне усогласеност и ќе се одржува соодветна рамнотежа меѓу нив, истовремено делувајќи во интерес на општеството кому сите му служат?

Во ова мислење не се разгледуваат основните начела на судска независност, затоа што за истото се говореше во Мислењето на КСЕС број 1 (од 2001

⁹ Погледнете го Извештајот на Генералниот секретар на Советот на Европа (2014), страна 22; Извештај на Генералниот секретар на Советот на Европа (2015), страна 27.

година). Меѓусебниот однос на судовите и медиумите беше разгледуван во Делот В од Мислењето број 7 (од 2005 година) и затоа ниту ова прашање нема детално да се разгледува во рамки на ова Мислење.

5. Ова Мислење е изработено врз основа на претходните Мислења на КЕС, таканаречената Магна карта за судиите (од 2010 година) и релевантните инструменти на Советот на Европа, а особено врз основа на Европската повелба за статусот на судиите (од 1998 година) и Препораката CM/Rec(2010)12 на Комитетот на министри во врска со судската независност, ефикасност и одговорност (понатаму во текстот именувана како “Препорака CM/Rec(2010)12”). Мислењето ги зема предвид и Препораките на ОБСЕ од средбата во Киев во врска со независноста на судството во источна Европа, јужниот Кавказ и централна Азија (од 2010 година) – Судска администрација, избор и отчетност (понатаму во текстот именувани како “Препораки од Киев”); Извештајот за 2013-2014 година на Европската мрежа на судски совети (ЕМСС) во врска со независноста и одговорноста на судството (понатаму во текстот именуван како “Извештај на ЕМСС за 2013-2014 година”); извештаите на Венецијанската комисија за владеењето на правото (од месец март 2011 година), во врска со Независноста на судскиот систем, дел 1: Независност на судиите (од март 2010 година) и Мислењето број 403/2006 на Венецијанската комисија за назначувањето на судиите, усвоено на нејзината 70-та пленарна сесија одржана на 16-17 март 2007 година (понатаму во текстот именувано како “Венецијанска комисија, Назначување судии, 2007 година”); Начелата за однесување во вршењето на судската функција од Бангалор (од 2002 година); извештаите на Генералниот секретар на Советот на Европа за 2014 и 2015 година; Кодексот од Њу Делхи за минимални стандарди за судска независност (Стандарди од Њу Делхи од 1982 година). За потребите на ова мислење, во предвид се земени и одговорите на државите членки на прашалникот во врска со независноста на судството и неговиот однос со другите столбови на власта во современата демократија, како и подготвителниот извештај изготвен од страна на научниот експерт назначен од Советот на Европа, г-ѓа Ен САНДЕРС (од Германија). Уште повеќе, Мислењето беше дополнето и со коментарите и заклучоците од семинарот одржан на 19 март 2015 година во Стразбур¹⁰. Од голема корист за изработка на ова Мислење беше и семинарот организиран од страна на норвешкото Здружение на судии одржан во Берген (Норвешка) на 4 јуни 2015 година¹¹.

¹⁰ Покрај членовите на Работната група на КЕС, на семинарот учествуваа и професорот Роберт Хајзел (од Уставниот оддел при Универзитетскиот колеџ во Лондон, Обединето Кралство), г-дин Ендрју Држимчевски (Раководител на Одделот за правни работи и човекови права при Секретаријатот на Парламентарното собрание на Советот на Европа), г-ѓа Ана Марија Телвис и г-ѓа Ен Спек (од Асоцијацијата за човекови права) и г-дин Зија Танјар (од Секретаријатот на Венецијанската комисија при Советот на Европа).

¹¹ Мислењата и презентациите на професорот Јорн Ојрехаген Сунде (од Бергенскиот универзитет), г-ѓа Хане Софи Грив (Претседател на Националниот апелационен суд и поранешен судија на Европскиот суд за човекови права) и г-ѓа Ингјерд Туне (Претседател на Здружението на судиите во Норвешка).

II. Уставна рамка на современите демократии: каде е местото на судството?

6. Општо прифатено начело е дека секоја демократска држава треба да поседува соодветна поделба на власта¹². Судството е еден од основните, еднакви по вредност столбови на современата демократска држава¹³. Сите три делови од власта ѝ служат на јавноста и мораат да внимаваат еден на друг за да се обезбеди одговорност за нивните постапки и активности. Во една демократска држава во која постои владеење на правото, ниту еден столб на власта не смее да делува само во полза на сопствените интереси, туку во интерес на народот во целина. Во демократските држави каде постои целосно владеење на правото (“Etat de droit” или “Rechtsstaat”), сите три столба на власта мораат да делуваат врз основа и во рамки на ограничувањата што ги дефинира законот. Одговорите на државите членки на поделениот прашалник, покажуваат дека сите овие држави ги признаваат и прифаќаат овие фундаментални начела.
7. Во секое демократско општество, обврска на законодавецот е да ја дефинира законската рамка која мора да се почитува и во рамки на која треба да функционира целото општество. Извршната власт е одговорна за раководење со општеството (до степенот до кој владините агенции се задолжени за тоа) во согласност со законската рамка дефинирана од страна на законодавната власт. Функцијата на правосудните органи е да одлучува во споровите помеѓу членовите на општеството и државата, како и во споровите помеѓу самите членови на општеството. Често се случува од судството да се бара да носи одлуки и во врска со меѓусебните односи помеѓу две, па дури и помеѓу сите три гранки на власта¹⁴. Сето тоа мора да се стори согласно владеењето на правото. Постоенето на независен и ефикасен судски систем е од критична важност за владеењето на правото¹⁵. Токму затоа, целта на секој независен и ефикасен судски систем мора да биде обезбедување на фер и непристрасно одлучување во правните спорови, на тој начин штитејќи ги правата и слободите на сите луѓе во потрага по правдата. За да се исполни оваа цел, во секој поединечен случај, судот мора да ги утврди релевантните факти во фер и правична постапка, да го примени законот и да обезбеди ефективни правни лекови. Кај кривичните предмети, судот, на непристрасен и независен начин, мора да одлучи дали одредени постапки заслужуваат казна и каква треба да биде таа¹⁶. Во современите демократски држави, независното судство треба да обезбеди и да ја гарантира отчетноста на власта за сите нејзини постапки и

¹² Погледнете го Мислењето на КЕСЕС број 3 (од 2002 година), став 16.

¹³ Погледнете го Мислењето на КЕСЕС број 1 (од 2001 година), став 11; погледнете ја и таканаречената Магна карта за судиите на КЕСЕС (од 2010 година), став 1.

¹⁴ КЕСЕС е сосема свесен дека оваа последна задача многу често им припаѓа на Уставните судови, а во одредени системи, Уставните судови се сметаат како посебен дел, одвоен од останатото правосудство.

¹⁵ Погледнете го извештајот на Генералниот секретар на Советот на Европа за 2014 година, страна 22.

¹⁶ Во врска со функциите на правосудниот систем погледнете го и текстот на Гурапон, Пердриол и Бернабе, насловен како Резиме на извештајот на Институтот за напредни студии по право за судските овластувања и исполнителност: Работење на судиите во дваесет и првиот век.

треба да гарантира дека законите усвоени во пропишаната законодавна постапка се применуваат во пракса на соодветен начин. До одреден повисок или понизок степен (во зависност од самиот уставен поредок во државата), судството треба да потврди и гарантира дека законите и прописите се усогласени со сите соодветни уставни одредби и одредбите од повисоките законодавства, како на пример она на Европската унија¹⁷.

8. Навистина различните истории, култури и правни традиции на државите членки на Советот на Европа резултираат со различни “модел” на уставна структура, кои, во поголем број случаи, сè уште се во развој. Глобализацијата и сè поголемото влијание од страна на меѓународните и европските организации, предизвикуваат понатамошни промени во уставните структури кај поединечните држави членки. Пресудите на Европскиот суд за човекови права беа дополнителна причина за зајакнување на заштитата на човековите права и независноста на судството и на тој начин имаа директен ефект врз уставните одредби во државите членки. Од друга страна, сите овие влијанија предизвикаа и одредена напнатост во меѓусебниот однос помеѓу трите раководни столба во државите, а особено во односот помеѓу судството и останатите две гранки на власта.
9. Во основа, трите власти во една демократска држава треба меѓусебно да се надополнуваат и притоа, ниту една од нив не смее да поседува “врховна власт” или пак да доминира врз останатите¹⁸. Во секоја демократска држава, врховната власт на крајот на денот, мора да му припаѓа на народот и неговата волја, изразена преку соодветен демократски процес (владеење на народот). Би било подеднакво погрешно да се замислува, дека било која од трите гранки на власта, некогаш би можела да функционира во целосна изолација од останатите две. Трите гранки на власта зависат една од друга во обезбедувањето на севкупните јавни услуги што се потребни во едно демократско општество. Па така, иако законодавната власт е онаа што ја дефинира законската рамка, судската власт мора истата да ја толкува и применува во пракса преку сопствените одлуки, додека извршната власт е најчесто одговорна за извршување на судските одлуки во интерес на општеството¹⁹. На овој начин, трите гранки на власта функционираат во еден взаемен однос на меѓусебна зависност, или конвергенција и дивергенција. Следствено, никогаш не може да постои целосна “поделба на власта”²⁰. Трите

¹⁷ Погледнете го Мислењето на КСЕС број 1 (од 2001 година), став 11.

¹⁸ Александар Хамилтон, во Федералист 78 ја опишува судската власт како најмалку опасна во споредба со останатите два столба на власта, посочувајќи дека таа “нема влијание ниту врз мечот ниту врз касата... Веројатно би било точно да се каже дека таа нема ниту СИЛА ниту ВОЛЈА, туку само можност да суди; а на крајот на краиштата зависи и од помошта од страна на извршната власт за да обезбеди ефикасно извршување на донесените пресуди”. Можеби ставот и мислењето на Хамилтон, сепак не претставува реален приказ на меѓусебниот однос помеѓу судската и извршната власт во 21-иот век, а веројатно ниту на односот помеѓу судската и законодавната власт.

¹⁹ Погледнете го Мислењето на КСЕС број 13 (од 2010 година) во врска со улогата на судиите во извршувањето на судските пресуди.

²⁰ Погледнете го делото на Ахарон Барак под наслов “Да се биде судија во демократија” (издавач Princeton Press, 2008 година), Поглавје 2.

гранки на власта се постојано предмет на меѓусебни проверки и усогласувања, со што се обезбедува нивната одговорност во интерес на општеството како целина. Токму затоа, мора да се прифати постоењето на одреден степен на неизбежна тензија помеѓу различните делови на власта во една демократија. Доколку постои таква “креативна тензија”, тоа е знак дека секој столб на власта ја врши неопходната проверка на останатите и на тој начин придонесува кон одржувањето на соодветниот еквилибриум. Доколку не постои таква тензија помеѓу трите гранки на власта, може да се јави сомнеж дека една или две од нив престанале да внимаваат на работата на другите што треба да го прават во име на општеството во целина, што би значело дека една или две гранки на власта успеале да воспостават доминација врз останатите. Затоа, постоењето на одредена тензија помеѓу судството и другите две гранки на власта не мора неопходно да се сфати како закана за судството или неговата независност, туку како знак дека судството ја исполнува својата уставна должност за следење и контрола на работењето на останатите делови од власта во полза на општеството како целина.

III. Независност на судството и одвојување на власта

10. Судството мора да биде независно за да може да ја одигра својата улога во однос на другите делови од државната власт, општеството во целина и странките во судските постапки²¹. Независноста на судиите не претставува исклучиво право или привилегија што им е обезбедена поради нивните интереси, туку во интерес на владеењето на правото и сите оние што бараат и очекуваат правда. Судската независност е претставена преку средствата со кои се обезбедува непристрасност на судиите. Токму затоа, независноста е предуслов за гаранцијата дека сите граѓани (како и другите гранки на власта) ќе бидат еднакво третирани пред судовите²². Судската независност е суштински елемент, неопходен за непристрасно пресудување во предметите²³. Само независното судство може соодветно да ги заштити правата на сите членови на општеството, а особено на ранливите и непопуларни групи²⁴. Од тие причини, независноста претставува основно барање и предуслов, за судството да може да работи на заштитата на демократијата и човековите права.

²¹ Погледнете го Мислењето на КЕСЕС број 1 (од 2001 година), ставови 11 и 12.

²² Погледнете го Мислењето на КЕСЕС број 3 (од 2002 година), став 9.

²³ На пример: сите судии во Англија и Велс при назначувањето на судската функција мораат да поднесат заклетва дека ќе судат “согласно законот и општо прифатената пракса на Кралството, без никаков страв и правење услуги, сочувствување или лоши намери”.

²⁴ Погледнете ги на пример пресудите на ЕСЧП во следниве предмети: *Орсус против Хрватска* од 16.03.2010 година - 15766/03 – став 147; *Сејдиќ и Финци против Босна и Херцеговина* од 22.12.2009 година – 27996/06 и 34836/06 – став 43; *Муњоз Дијаз против Шпанија* од 08.12.2009 година – 49151/07 – став 61; *Д.Х. и останати против Украина* од 21.11.2007 – 57325/00 – став 176; *Горзелик против Полска* од 17.02.2004 година – 44158/98, ставови 89-90; *Метрополитен црквата од Бесарабија против Молдавија* од 13.12.2001 – 45701/99 – став 116; *Сидиропопулос против Грција* од 10.07.1998 година – 26695/95 – став 41, а во врска со судската заштита на малцинствата погледнете го трудовите на *Сандалоу*, *Судска заштита на малцинствата, развој, право*, Ревиија 75 (1977) 1162; *Ковер*, *Потекло на судскиот активизам во заштитата на малцинствата*, Правна архива на Правниот факултет на Универзитетот Јеил (од 1982 година).

11. Начелото за поделба на власта, самото по себе, претставува гаранција за судската независност²⁵. Сепак, и покрај постојаното посочување на важноста на судската независност, мора да се посочи дека никој – вклучувајќи го и судството – не може да биде целосно независно од било какви влијанија, а особено одредени социјални и културни влијанија, присутни во општеството во чии рамки функционира. На крајот на краиштата: “Ниту еден човек не може да се спореди со остров, целосно изолиран и оставен сам на себе”²⁶. Ниту едно судство не е целосно независно, што е точно и за било која друга власт во една демократска држава. Судството се потпира на останатите, чија должност е да ги обезбедат потребните ресурси и услуги, а особено на законодавната власт, која треба да ја обезбеди финансиската поддршка за судството и законската рамка која треба да биде применета во пракса. Иако задачата на судење предмети согласно законот му е доверена на судството, јавноста очекува од извршната власт, да обезбеди целосно спроведување на судските одлуки. Недостатоците и слабостите во извршувањето на судските пресуди, го поткопува реномето на судската власт и го доведува во прашање постоењето на соодветна поделба на власта²⁷. И покрај фактот што сите три гранки на власта ја споделуваат одговорноста за гаранција на соодветна поделба на власта меѓу нив, ниту тоа начело, ниту пак начелото за независност на судството, не смее да го оневозможи дијалогот меѓу различните гранки на државна власт. Постои неизбежна потреба за нивен меѓусебен разговор и комуникација, при што постојано треба да се има предвид неопходната поделба на власта, меѓутоа и неопходната меѓусебна поврзаност и взаемна зависност меѓу сите три гранки. Се разбира, од витално значење, е судството да се заштити од било какви несоодветни контакти и влијанија од страна на другите гранки на државната власт²⁸.

IV. Легитимитет на судската власт и нејзините елементи

A. Важност на легитимитетот

12. Сите три гранки на власта во една држава имаат значителни овластувања и голема моќ. Законодавната власт а задолжена за изготвување на законите и врши распределба на државниот буџет. Извршната власт има свои овластувања, па дури и право на користење физичка сила (во рамки на законот), со цел да обезбеди почитување и спроведување на законите во земјата. Судството е задолжено да одлучува по прашања од клучна важност за поединечните граѓани и општо за општеството, меѓутоа, преку донесените

²⁵ Погледнете го и извештајот на Генералниот секретар на Советот на Европа за 2014 година, страна 22.

²⁶ Зборови на англискиот поет Џон Дон во Медитацијата XVII.

²⁷ Погледнете го извештајот на Генералниот секретар на Советот на Европа за 2015 година, страни 14, 17 и 27, како и Мислењето на КЕС број 13 (од 2010 година) во врска со улогата на судиите во извршувањето на судските пресуди.

²⁸ Погледнете го Мислењето на КЕС број 1 (од 2001 година), став 11.

пресуди и одлуки, тоа индиректно влијае и врз секојдневниот живот на обичниот човек, кој на било кој начин бара некаква помош од правосудниот систем. За да можат сето ова да го постигнат, на судиите им се дадени соодветни и многу широки овластувања и надлежности. Таквите овластувања и надлежности се практикуваат во име на општеството во целина. Следствено, општеството и другите гранки на власта имаат право да бараат и да се уверат дека сите оние што добиле такви овластувања и надлежности (односно судиите индивидуално и колективно), имаат легитимна основа врз која истите можат да ги практикуваат, во име на целокупното општество. Во сите современи демократски држави, најмалку еден конститутивен дел од законодавната власт се бира директно од страна на граѓаните на државата. Сосема е разбирливо тврдењето дека затоа, секоја назначена (директно или индиректно) законодавна или извршна власт и нивните избрани претставници мораат да поседуваат “демократски легитимитет”. Би било сосема коректно да се постави следново прашање: од каде судската власт го црпи сопствениот “легитимитет”?

Б. Различни елементи на легитимитетот на судската власт

(1) Судската власт како целина

13. Судската власт е создадена како дел од уставната рамка на демократските држави во кои постои владеење на правото. Така, според дефиницијата, доколку уставната рамка на една таква држава е легитимна, тогаш и основата на судската власт како дел од таквата уставна структура е подеднакво легитимна и подеднакво неопходен дел на демократската држава, како и останатите две гранки на власта²⁹. Сите држави членки поседуваат некаква форма на устав, кој, на еден или друг начин (на пример, поради долгата традиција или со гласање на граѓаните) е прифатен како легитимна основа за функционирање на државата. Уставите на сите држави членки ја признаваат и пропишуваат (експлицитно или имплицитно) улогата на судството, кое постои за да обезбеди владеење на правото и да суди во индивидуални предмети применувајќи го правото во согласност со законите и судската пракса. Sprema тоа, сигурно е дека фактот што уставната рамка го предвидува постоењето на судството, кое треба да ја одигра ваквата улога, самиот по себе, му дава легитимитет на судството во целина. При извршувањето на судската функција и одлучувањето по предметите, секој судија ги практикува своите лични овластувања како дел од правосудниот систем. Следствено, самиот факт што постоењето на судството како такво, е предвидено и во државните устави, му дава легитимитет не само на судството во целина, туку и на секој поединечен судија.

²⁹ Погледнете го Мислењето на КЕСЕС број 1 (од 2001 година), став 11; погледнете ја и таканаречената Магна карта за судиите на КЕСЕС (од 2010 година), став 1.

(2) Уставен или формален легитимитет на поединечните судии

14. Со цел, да ја извршува својата судска функција, озаконета преку уставот на државата, секој судија мора да биде назначен и на тој начин да стане дел од правосудниот систем. Тоа значи дека секој поединечен судија, назначен во согласност со уставот и другите применливи правила, автоматски ги поседува и овластувањата предвидени со уставот и неопходниот легитимитет. Откако судијата ќе биде назначен согласно уставот и другите применливи правила, се подразбира дека тој или таа ја има потребната власт и овластувања да ги применува законите, онака како што истите се дефинирани од страна на законодавецот или формулирани од страна на останатите судии. Легитимитетот што му се доверува на поединечниот судија, кога истиот ќе биде назначен во согласност со уставот и другите закони и прописи на една држава, го претставува неговиот или нејзиниот “уставен или формален легитимитет”.
15. КСЕС е запознат со различните методи за назначување судии што се користат во државите членки на Советот на Европа³⁰. Постојат повеќе решенија, како на пример: назначување од страна на судски совет или некој друг независен орган, избор од страна на собранието и назначување од страна на извршната власт. Како што КСЕС веќе има посочено, секој од овие системи има свои предности и недостатоци³¹. Би можело да се каже дека назначувањето по пат на гласање и избор во собранието и до еден понизок степен, назначувањето од страна на извршната власт, на судската функција ѝ даваат еден дополнителен демократски легитимитет³² и покрај тоа што овие методи на назначување, со себе го носат и ризикот од политизација и можна зависност од останатите гранки на власта³³. За да се намали таквиот ризик, според препораките на КСЕС, секоја одлука во врска со назначувањето или кариерата на судиите треба да се заснова врз објективни критериуми и најдобро е истата да ја носи некој независен орган, а во секој случај мора да се гарантира дека не постојат никакви други влијанија и одлуката се носи само врз основа на таквите критериуми³⁴. Кога станува збор за носење одлуки во врска со назначувањето или унапредувањето на судиите, КСЕС препорачува вклучување на независно тело со поголем број членови, избрани од страна на

³⁰ Погледнете го Мислењето на КСЕС број 1 (од 2001 година), ставови 19-23; погледнете го и документот на Венецијанската комисија насловен како “Судски назначувања” од 2007 година, ставови 9-17.

³¹ Погледнете го Мислењето на КСЕС број 1 (од 2001 година), став 33.

³² Погледнете ја книгата на Фабијан Витрек под наслов “Управување со насилството од трети лица”, Мор-Зибек, Тубинген, од 2006 година. Според овој автор, легитимитетот на сите функционери во една држава произлегува од “волјата на народот” (Член 20, став 2 од германскиот устав). Нешто слично би можело да се тврди доколку се погледнат и уставите на другите држави. На пример, погледнете го Членот 3 од Декларацијата за правата на човекот и граѓанинот од 1789 година, која подоцна била вградена во францускиот устав: “Начелото за владеење на секоја врховна власт се наоѓа во самиот народ” (“Le principe de toute Souveraineté réside essentiellement dans la Nation”).

³³ Погледнете го Мислењето на КСЕС број 1 (од 2001 година), став 33.

³⁴ Погледнете го Мислењето на КСЕС број 1 (од 2001 година), став 37.

самите судии во еден демократски процес³⁵. Уставниот легитимитет на поединечните судии чиј мандат е без временско ограничување, не смее да биде загрозен поради било какви законодавни или извршни мерки и активности до кои би дошло како резултат на промена на власта во државата.

(3) Функционален легитимитет на поединечните судии

16. Назначувањето на судската функција согласно уставот и законите во државата, практикувањето на уставната судска улога на носење пресуди согласно законската рамка дефинирана од законодавецот и неопходноста, секој поединечен судија да работи согласно воспоставените законски правила за постапување и однесување, придонесуваат за обезбедување на почетниот легитимитет на секој судија. Меѓутоа, потребата од соодветен легитимитет не завршува тука. Како што КЕСЕС има посочувано и порано, довербата и почитта што јавноста ги има во судството, се гаранција за ефективност на правосудниот систем³⁶. За да се постигне и континуирано да се одржува легитимитетот, секој судија и судството во целост мора да ја освои и постојано да ја одржува довербата на јавноста. Овој втор вид на легитимитет може да се нарече “функционален легитимитет”.
17. “Функционалниот легитимитет” мора да се заработи преку најквалитетна работа и почитување на највисоките етички стандарди. Во своите претходни мислења, КЕСЕС обрна внимание на различните аспекти на квалитетното извршување на судската функција и начините на кои може да се одржи и подобри квалитетот и ефикасноста на судските системи во интерес на општеството. За таа цел, КЕСЕС има изготвено мислења за различните средства преку кои тоа може да се постигне, односно на темите на почетна и тековна обука на судиите на работното место³⁷, правично судење во разумен временски рок³⁸, ефективна примена на меѓународното и европското право³⁹, судски совети во служба на општеството⁴⁰, квалитет на судските одлуки⁴¹,

³⁵ Погледнете го Мислењето на КЕСЕС број 1 (од 2001 година), став 45, препорака 4, како и Мислењето број 10 (од 2007 година) ставови 48-51. Според ЕСЧП, назначувањето на судиите од страна на законодавната и извршната власт е дозволено, сè додека не постои никакво влијание или притисоци врз назначените судии во вршењето на нивната судска функција. Погледнете ја пресудата во предметот *Флукс против Молдавија* од 03.07.2007 година – 31001/03 – став 27. Концептот на поделба на власта и неговото значење во однос на судските назначувања биле предмет на разгледување и од страна на ЕСЧП: погледнете ја пресудата во предметот *Волков против Украина* од 09.01.2013 – 21722/11 – став 109 и *Мактуф и Дамјановиќ против Босна и Херцеговина* од 18.07.2013 – 34179/11 – став 49. Според Венецијанската комисија, изборот и назначувањето на обичните судии од страна на парламентот претставува несоодветно решение (Венецијанска комисија, Судски назначувања, 2007 година, став 12) и препорачува судиите да ги назначува судски совет, при што еден значителен дел или мнозинството од неговите членови би биле избрани од самите судии: Венецијанска комисија, Судски назначувања, 2007 година, став 29.

³⁶ Погледнете го мислењето на КЕСЕС број 3 (од 2002 година), став 22.

³⁷ Погледнете го мислењето на КЕСЕС број 4 (од 2003 година).

³⁸ Погледнете го мислењето на КЕСЕС број 6 (од 2004 година).

³⁹ Погледнете го мислењето на КЕСЕС број 9 (од 2006 година).

⁴⁰ Погледнете го мислењето на КЕСЕС број 10 (од 2007 година).

⁴¹ Погледнете го мислењето на КЕСЕС број 11 (од 2008 година).

ефективно спроведување на судските пресуди⁴², информатичка технологија⁴³, специјализација на судиите⁴⁴ и оценување на работата на судиите⁴⁵. Според мислењето на КЕС, со цел, да се обезбеди највисок квалитет во вршењето на судската функција, судството мора на соодветен начин да соработува и со обвинителите⁴⁶ и адвокатите⁴⁷. Со примена на овие начела, поединечните судии, а преку нив и целокупното судство, би требало да ја исполнат крајната цел за носење пресуди од највисок можен квалитет, во согласност со највисоките етички стандарди. За да го задржат сопствениот легитимитет и почитта на граѓаните, поединечните судии и судската професија во целост, мора да обезбедат највисок степен на ефикасност и квалитет во нивното работење.

18. Судиите мораат да си исполнуваат своите обврски согласно одредбите на дисциплинските и процесни закони и правила⁴⁸ и (се разбира) кривичниот закон. Овластувањата на судијата се поврзани со вредности како што се вистината, правдата, правичноста и слободата. Затоа, судијата мора да ја врши својата функција придржувајќи се кон највисоките стандарди на професионална етика⁴⁹. Во своето Мислење број 3 (од 2002 година), КЕС ги разгледува таквите стандарди и начела на професионално однесување⁵⁰. Придржувањето кон овие начела помага во одбраната на легитимитетот на поединечните судии, како дел од правосудниот систем во целина.
19. Како и останатите гранки на власта, така и судството мора да ја заслужи довербата на јавноста, така што ќе покаже отчетност во однос на општеството и останатите гранки на државната власт⁵¹. Од тие причини, понатаму е важно да се испита зошто и како, судската власт и поединечните судии треба да одговараат пред општеството и да ја покажат својата отчетност.

V. Отчетност на судската власт

A. Зошто е важна отчетноста?

20. Во текот на изминатиот период, јавните служби стануваат сè поотворени и го прифаќаат фактот дека мораат да обезбедат подетални објаснувања за

⁴² Погледнете го мислењето на КЕС број 13 (од 2010 година).

⁴³ Погледнете го мислењето на КЕС број 14 (од 2011 година).

⁴⁴ Погледнете го мислењето на КЕС број 15 (од 2012 година).

⁴⁵ Погледнете го мислењето на КЕС број 17 (од 2014 година).

⁴⁶ Погледнете го мислењето на КЕС број 12 (од 2009 година).

⁴⁷ Погледнете го мислењето на КЕС број 16 (од 2013 година).

⁴⁸ Еден од примерите на неопходните процесни правила, е потребата судијата самиот да побара изземање, доколку постои вистински или можен конфликт на интереси.

⁴⁹ Погледнете го мислењето на КЕС број 3 (од 2002 година), став 8.

⁵⁰ Погледнете го и Извештајот на Генералниот секретар на Советот на Европа за 2015 година, страна 9.

⁵¹ Во извештајот за 2013-2014 година, ЕМСС објаснува дека секое судство кое тврди дека е независно, а од друга страна одбива да одговара пред општеството, нема да ја добие неговата доверба. Погледнете го извештајот на ЕМСС за 2013-2014 година, страна 4.

начинот на кој функционираат за потребите на јавноста на која ѝ служат. Како последица на тоа, концептот на отчетност пред јавноста, станува сè поважно прашање во речиси сите сфери на јавниот живот⁵². За еден јавен орган се смета дека е “отчетен”, доколку дава објаснувања за своите постапки и подеднакво важно, доколку јавниот орган ја презема одговорноста за истите. Ваквата “отчетност” е од витална важност за судството како и за останатите гранки на власта во државата, затоа што нивна задача е да ѝ служат на јавноста. Дополнително⁵³, под услов да биде обезбедена внимателна рамнотежа, двете начела на судска независност и отчетност не претставуваат противречности што не би можеле да бидат усогласени. Во правосуден контекст, “отчетноста” мора да се сфати како обврска да се даде информација и објаснување, односно: да се даде образложение и да се објаснат донесените одлуки и постапувањето во однос на предметите за кои одлучуваат судиите. “Отчетноста” не значи дека судството одговара пред или е подредено на некоја друга гранка на власта, затоа што во таков случај би била прекршена неговата уставна улога на независна група на луѓе, кои треба да одлучуваат по судски предмети на непристрасен начин и согласно законот. Доколку судството треба да биде “отчетно” пред некоја друга државна власт, во смисла дека треба да одговара или да биде подредено на истата, тогаш, доколку во судската постапка учествува и некој друг субјект од државната власт, судовите и судиите не би можеле да си ја исполнат својата уставна улога како што беше опишано погоре.

21. Судството (како и другите две гранки на власта) ѝ служи на јавноста. Очигледно е дека тоа би требало да даде отчет (во смисла на погоре објаснетото) и да одговара пред општеството на кое му служи. Судските овластувања мора да се користат во интерес на владеењето на правото и лица кои бараат и очекуваат правда⁵⁴. Од тие причини, судството е соочено со должноста, на другата државна власт и општо земено на општеството, да им покаже за какви цели ја користи својата моќ, овластувања и независност⁵⁵. Корисниците на услугите на правосудниот систем сè повеќе бараат подобрување на ефективност на судскиот систем. Сè поголема важност се придава на прашањето на подобрен пристап кон судовите и правдата⁵⁶. Ефективноста и пристапноста се аспекти преку кои се потврдува “отчетноста”. КСЕС ги препозна ваквите трендови од порано. Посочувајќи дека правосудните системи треба да обезбедат правда од највисок квалитет и соодветна отчетност во рамки на демократскиот систем, КСЕС потенцира дека еден од

⁵² Во врска со отчетноста на судството погледнете ги авторите Греам Џи, Роберт Хејзел, Кејт Малесон и Патрик Обрајен и нивното дело под наслов “Политика на судската независност во еволуирачкиот устав на Обединетото Кралство”, Кембриџ Јуниверзити Прес, 2015 година, страни 16-22.

⁵³ Во врска со важноста на доброто управување и судството, погледнете го Мислењето на КСЕС број 7 (од 2005 година), Мислењето на КСЕС број 10 (од 2007 година) и Мислењето на КСЕС број 14 (од 2011 година).

⁵⁴ Погледнете го Мислењето на КСЕС број 1 (од 2001 година), став 11 и Мислењето број 10 (од 2007 година), став 9.

⁵⁵ Погледнете го извештајот на ЕМСС за 2013-2014 година, страна 13.

⁵⁶ Погледнете го Мислењето на КСЕС број 6 (од 2004 година), став 1.

најважните аспекти е “отчетноста” на судството пред општеството во целина⁵⁷.

22. Постојат и други причини зошто судската власт би требало да дава отчет пред останатите гранки на власта, во смисла како што тоа беше претходно објаснето. Како прво, законодавната власт е онаа што ја дефинира законската рамка која треба да биде применета од страна на правосудните органи. Затоа, законодавецот има право да добие објаснување, преку соодветно формулирани образложенија на судските одлуки, за тоа како судиите ги толкуваат и применуваат донесените законите од страна на законодавната власт. Второ, со цел, да ги исполнува своите обврски кон општеството, правосудниот систем се финансира преку буџетските одлуки што ги носи законодавната власт, а во голем број држави членки, во тој процес учествува и извршната власт. Како што и порано има потенцирано КСЕС, согласно општите начела и стандарди на Советот на Европа, секоја држава членка има обврска да ги обезбеди неопходните финансиски ресурси, според потребите за функционирање на различните правосудни системи⁵⁸. Од добиените одговори на прашалникот на КСЕС, очигледно е дека административната и финансиска автономија на правосудните системи во различните држави членки во голема мерка се разликува. КСЕС препорачува зголемување на административната и финансиска автономија на судовите, со цел, да се заштити судската независност⁵⁹. Сепак, без разлика на начинот на кој е поставено и организирано буџетското и административно управување со правосудството во една држава, финансиската поддршка ја распределува парламентот, а истата конечно, потекнува од даночните обврзници. Така, на ист начин како што законодавната и извршната власт одговараат за начинот на кој ја вршат распределбата на ресурсите, така и судството мора да даде отчет пред општеството за начинот на кој ги троши добиените финансиски ресурси, за потребите на исполнување на сопствените обврски кон општеството⁶⁰.

Б. На кој начин треба да се реализира отчетноста?

(1) Каква треба да биде отчетноста на правосудниот систем?

23. Правдата ни служи за разрешување спорови, а преку одлуките што ги носи, судството игра една “нормативна”, меѓутоа и “едукативна” улога, давајќи им на граѓаните соодветни насоки и упатства, информации и гаранции во однос на законите и нивната практична примена⁶¹. Од тие причини, прво и најважно е судството да покаже отчетност преку работата на судиите што постапуваат по

⁵⁷ Погледнете го Мислењето на КСЕС број 17 (од 2014 година), став 23.

⁵⁸ Погледнете ја Препораката CM/Res (од 2010 година) 12, став 32 и Мислењето на КСЕС број 2 (од 2001 година), став 4, Мислењето број 10 (од 2007 година), став 37 и Мислењето број 17 (од 2014 година), став 35.

⁵⁹ Погледнете го Мислењето на КСЕС број 2 (од 2001 година), став 14 и Мислењето број 10 (од 2007 година), став 12.

⁶⁰ Другите гранки од државната власт имаат обврска да обезбедат соодветно финансирање на правосудниот систем: Мислење на КСЕС број 2 (од 2001 година).

⁶¹ Погледнете го Мислењето на КСЕС број 7 (од 2005 година), став 7.

предметите пред нив, а особено преку донесените одлуки и дадените судски образложенија. Мора да се обезбеди можност за проверка и обжалување на судските одлуки⁶². Ова би можело да се нарече “судска отчетност” и е од исклучителна важност. Во согласност со основното начело на судска независност, во основа, жалбената постапка е единствениот начин на кој одредена судска пресуда може да се преиначи или промени откако истата претходно ќе биде донесена и единствениот начин на кој се обезбедува отчетност на судиите за нивните одлуки, под услов да не постапувале со лоша намера.

24. Во државите каде судиите се одговорни за раководење со судскиот систем (а понекогаш и за судскиот буџет), за своето постапување, судската власт мора да даде отчет пред другите државни власти и општеството во целина⁶³. Во оваа област, барем начелно, судиите што се задолжени за раководење со јавните финансии се наоѓаат во иста положба како и сите други јавни органи што ја имаат одговорноста на трошење на јавните пари на даночните обврзници.

(2) Кому должат отчет судиите?

25. Поединечните судии и судството во целина имаат одговорност на две различни нивоа. Како прво, тие се одговорни (во смисла како што тоа беше претходно објаснето) пред самите странки што се во потрага по правдата во конкретната судска постапка. Второ, тие имаат одговорност (во истата смисла) пред другите гранки на државната власт, а преку нив и пред целото општество.

(3) Како се постигнува тоа?

(а) Различни елементи на отчетноста

26. Постојат различни форми на отчетност. Најпрво, како што беше објаснето погоре, судиите даваат отчет за сопствените одлуки преку процесот на жалбената постапка (“судска отчетност”). Понатаму, судиите мораат да работат на транспарентен начин. Со одржување на јавни судења и давање добро образложени пресуди што се исто така достапни за јавноста (освен во некои исклучителни ситуации), индивидуалните судии го објаснуваат нивното постапување и донесената одлука на странките што се во потрага по правда, а на тој начин, судијата за своите постапки ги информира и другите државни власти и општеството во целина. Оваа форма на отчетност може да се опише како “објаснувачка отчетност”. Трето, доколку еден судија е вмешан во

⁶² Во својот труд под наслов “Постигнување рамнотежа помеѓу независноста и отчетноста на правосудните системи”, 3 Правна ревија на Утрехт, (2007 година) 26, 31-32, авторите Контини и Мор истото го нарекуваат “правна и судска отчетност”.

⁶³ Во својот труд под наслов “Постигнување рамнотежа помеѓу независноста и отчетноста на правосудните системи”, 3 Правна ревија на Утрехт, (2007 година) 26, 33-34, авторите Контини и Мор истото го нарекуваат “менаџерска отчетност”.

несоодветни активности, тој или таа мора да одговара за стореното на еден построг начин, односно преку поведување на дисциплинска постапка или доколку има потреба, преку кривично гонење. Ова може да се нарече “казнена отчетност”.

(б) Објаснувачка отчетност

(i) Јавни рочишта и достапни пресуди

27. Основните начела на судската работа, како што е на пример барањето за држење јавни рочишта и носење образложени одлуки, лесно достапни за јавноста, се засноваат врз начелото дека судиите се должни да дадат објаснување за своето постапување и донесената одлука. Во судските постапки отворени за јавноста, судиите ја слушаат аргументацијата на странките, изјавите на сведоците и тврдењата на законските застапници. Во текот на постапката (вообичаено), судијата дава одредени објаснувања во врска со применливите законски одредби во конкретниот случај. Општата јавност може да присуствува на јавните судски рочишта и на тој начин да дознае повеќе за законите и начинот на кој судијата или судскиот совет постапува со странките во судницата⁶⁴. Ваквата јавна постапка обезбедува постоење на фер и правично судење согласно Членот 6 од Европската конвенција за човекови права. Уште повеќе, преку присуството на судските рочишта (или пак во одредени држави, преку следењето на истите преку телевизијата⁶⁵ или преку Интернет) или преку известувањата за одредени судења, јавноста може на подобар начин да го разбере правосудниот процес. На тој начин се обезбедува и отчетноста на судиите и целокупниот правосуден систем. Точно е дека почитувањето на формалните процесни правила е од голема важност за постоење на доверба во судството, меѓутоа, практичните искуства на јавноста и можноста за директно следење на случувањата во судница и расположливите прецизни и точни информации објавени во медиумите, а во врска со одвивањето на поединечните судења се од пресудна важност⁶⁶.
28. Судиите се должни да дадат образложение за своите одлуки, кои треба да бидат објавени јавно, освен во некои исклучителни околности. На овој начин, судиите преземаат одговорност за донесените одлуки, а странките и целото општество добиваат шанса да го спорат нивниот начин на размислување и одлучување. Токму затоа, нивните одлуки и пресуди мораат да бидат лесно

⁶⁴ Во врска со меѓусебниот однос помеѓу судовите и учесниците во судските постапки, погледнете го Мислењето на КСЕС број 7 (од 2005 година), ставови 24-26. Одредени исклучоци се можни, во случаите кога истото е потребно за да се заштитат личните интереси за заштита на приватноста на странките во постапката.

⁶⁵ Во врска со чувствителното прашање за телевизиско снимање на судските постапки погледнете го Мислењето на КСЕС број 7 (од 2005 година), ставови 44-50.

⁶⁶ Погледнете го Мислењето на КСЕС број 7 (од 2005 година), ставови 9 и 24-26, како и “Доверба во правосудството: Споредба на независноста и легитимитетот на правосудните системи” од Булман и Кунц, Западно европска политика, том 34, број 2 (2011) 317, 332.

разбирливи, како што веќе КСЕС има посочено и порано⁶⁷. Доколку странката што го загубила случајот не е задоволна од одлуката, таа може да ја обжали пресудата. Постоенето (а и самата закана од поведување на истата) на жалбената постапка треба да биде гаранција за еден висок стандард на судско одлучување во рамки на разумен временски период. Тоа е во интерес на странките и целокупното општество. Во оние ситуации каде судската постапка не е спроведена во разумен временски период⁶⁸, странките можат да се повикаат на некои од специјалните правни лекови, а доколку тие не се на располагање во државата, може да поднесат тужба до Европскиот суд за човекови права. Откако судијата ќе ја заврши својата работа и ќе биде донесена пресуда, јавниот интерес бара истата да биде извршена бргу и на ефективен начин⁶⁹. Во овој дел, судството често зависи од извршната власт, која врши спроведување на донесените одлуки.

(ii) Други механизми на објаснувачката отчетност

29. Постојат неколку други начини на кои можеме да се увериме дека судството ќе одговара за својата работа и – доколку за тоа има потреба – за управување со системот за делење на правдата. Тие средства не смеат да бидат злоупотребени од страна на другите гранки на власта, со цел, да се мешаат во работата на судството. Едно од овие средства е од екстерен, односно надворешен карактер: на пример, преку годишни извештаи достапни за општата јавност. Други надворешни методи што се користат за обезбедување отчетност на судството се: ревизија на работата од страна на комисија за јавна ревизија, проверки од инспекторатите⁷⁰ и водење истраги. На локално или национално ниво, голем број држави имаат воспоставено канцеларии на “Народниот правобранител”, јавни или граѓански адвокатски канцеларии или медијатори, или пак државните инспекторати, назначени од страна на извршната власт или парламентот, кои често поседуваат голем степен на независност. Овие институции се често корисни и во процесот на контрола на работењето на судството. (За прашањето, на кој начин да се постигне најсоодветната рамнотежа помеѓу отчетноста и надворешното мешање во работата на судството, се говори во делот VI подолу во текстот).
30. Другите средства се од внатрешен карактер: преку поединечна оценка за работата на судиите. Во најголемиот број држави членки, постои одредена форма на индивидуално оценување на работата на судиите во една или друга фаза од нивната професионална кариера, по првичното назначување на судската функција. Оценувањето на работата може да биде корисно средство за обезбедување отчетност на судиите. Како што тоа го објаснува КСЕС, индивидуалната оценка на работата на судиите може да помогне во

⁶⁷ Во врска со квалитетот на судските одлуки, погледнете го Мислењето на КСЕС број 11 (од 2008 година), став 56.

⁶⁸ Погледнете го Мислењето на КСЕС број 6 (од 2004 година).

⁶⁹ Погледнете го Мислењето на КСЕС број 13 (од 2010 година), како и Извештајот на Генералниот секретар на Советот на Европа за 2015 година, страни 14, 17 и 27.

⁷⁰ Погледнете го Мислењето на КСЕС број 1 (од 2001 година), ставови 27, 69 и препораката 10.

собирањето информации за стручната способност на поединечните судии, како и за силата и слабостите на севкупниот правосуден систем. Оценката може да помогне во идентификацијата на најдобрите кандидати за унапредување, на тој начин задржувајќи го, па дури и подобрувајќи го квалитетот на правосудниот систем⁷¹. Таквото оценување не смее да биде злоупотребувано, за евентуално да се изврши некаков политички притисок врз одреден судија или да се оспори некоја поединечна пресуда.

(iii) Дијалог со останатите гранки на власта

31. Секоја од трите гранки на власт, зависи од останатите две, доколку сака да обезбеди ефективна работа и функционирање. Нивната меѓусебната дискусија е од суштинско значење за подобрување на ефективноста на нивното функционирање и работа и нивната взаемна соработка. Доколку таквата дискусија се спроведува во атмосфера на взаемно почитување и притоа се внимава на заштитата на независноста и непристрасноста на сите судии што учествуваат во неа⁷², тогаш истата ќе биде мошне корисна за сите три делови од власта во државата⁷³. КЕСЕС и порано има потенцирано колку е важно судиите да учествуваат во дебатите за националните политики во правосудството. Дополнително, судството треба да биде консултирано и да игра активна улога во подготовката на сите законски акти со кои се регулира нивниот статус и функционирањето на правосудниот систем⁷⁴. Експертизата што ја поседуваат судиите има голема вредност и од аспект на прашањата, кои се вон опфатот на судската функција. На пример, преку учеството во работата на собраниските комисии, претставниците од правосудниот систем (на пример лицата на највисоките раководни функции во рамки на правосудниот систем или членовите на советодавните тела во сферата на правдата) може да го изразат ставот на судството во однос на различните законодавни проекти и да го споделат мислењето на судиите во врска со конкретни практични прашања. Постојат одредени позитивни искуства за овој тип соработка од неколку држави членки⁷⁵. Во некои од државите членки, судството води дијалог со извршната власт, во ситуациите во кои судиите прават привремена пауза во вршењето на судската функција и одат да работат во министерствата за правда во одделенијата за граѓанско или кривично право⁷⁶. Во некои други држави членки пак, истото се смета за повреда на судската независност⁷⁷.

⁷¹ Погледнете го Мислењето на КЕСЕС број 17 (од 2014 година).

⁷² Погледнете ја пресудата на ЕСЧП во предметот *Бака против Унгарија* од 27.05.2015 година - 20261/12 – ставови 99-102.

⁷³ Во “Постигнување рамнотежа помеѓу независноста и отчетноста на правосудните системи”, 3 Правна ревија на Утрехт, (2007 година) 26, 41-42, авторите Контини и Мор се залагаат за воведување на концептот на “кооперативна отчетност”.

⁷⁴ Погледнете го Мислењето на КЕСЕС број 3 (од 2002 година), став 34; ваквиот вид комуникација е присутен во Белгија и Црна Гора.

⁷⁵ Во врска со меѓусебниот однос помеѓу судиите и парламентот во Обединетото Кралство погледнете го делото на Греам Џи, Роберт Хејзел, Кејт Малесон и Патрик Обрајен под наслов “Политика на судската независност во еволуирачкиот устав на Обединетото Кралство”, Кембриџ Јуниверзити Прес, 2015 година, страни 92-125.

⁷⁶ Погледнете го Мислењето на КЕСЕС број 3 (од 2002 година), став 36.

⁷⁷ Погледнете ја Одлуката на Уставниот суд на Литванија од 21.12.1999, IV.9.

(iv) Дијалог со јавноста

32. Како што КСЕС укажа и порано, дијалогот со јавноста, директно или преку медиумите, е од клучна важност за зголемување на знаењето што граѓаните го имаат во врска со законодавството и зголемување на нивната доверба во правосудниот систем⁷⁸. Во некои држави членки, назначувањето на судии поротници се смета како воспоставување на корисна врска помеѓу судскиот систем и јавноста. Во своето Мислење број 7 (од 2005 година) на тема “правдата и општеството”, КСЕС му препорачува на судството и на поединечните судови, активно да работат на воспоставување директни врски и комуникација со медиумите и јавноста⁷⁹. На пример, судовите треба да преземат една едукативна улога и да организираат посети за ученици и студенти, да нудат информации и активно да се трудат да ги објаснуваат судските одлуки пред јавноста и медиумите, со цел, да се подобри разбирањето и да се спречат евентуални недоразбирања⁸⁰. И покрај ризикот што постои во однос на комуникацијата со медиумите, преку активни контакти и објаснувања, таа може да им помогне на судовите да го спречат создавањето погрешни претстави во очите на јавноста. Правејќи го тоа, судството дава отчет пред јавноста и се уверува дека јавната перцепција за правосудниот систем е точна и прецизна, како одраз на напорите што ги вложуваат судиите. На овој начин, судиите можат и да ја поучат јавноста дека сепак постојат ограничувања во однос на она што правосудниот систем може да го стори и постигне⁸¹.

(v) “Казнена отчетност”

33. Како што веќе беше спомнато, сите постапки и активности на судството мораат да бидат во согласност со применливите начела за професионално однесување, утврдените дисциплински правила и кривичниот закон – притоа почитувајќи ги барањата и условите преку кои се штити судската независност и непристрасност. Начелата за професионално однесување треба да се одвојат од процесот на нивно спроведување во пракса преку дисциплинските системи⁸². Имајќи ја предвид важноста на етиката и интегритетот за довербата на јавноста во судството, судиите мораат да се однесуваат совесно и чесно при вршењето на судската функција, меѓутоа, исто така и во нивниот приватен живот⁸³, а ќе бидат земени на одговорност за нивното однесување, доколку истото биде вон општо прифатените норми. Понекогаш, однесувањето на поединечните судии е толку невообичаено, што не е доволно да се даде само просто објаснување. Општеството им дава огромна верба и овластувања на судиите, а последица на тоа е условот за постоење на одредено средство за

⁷⁸ Погледнете го Мислењето на КСЕС број 7 (од 2005 година).

⁷⁹ Погледнете го Мислењето на КСЕС број 7 (од 2005 година), точка В.

⁸⁰ Погледнете го Мислењето на КСЕС број 7 (од 2005 година), ставови 7-23.

⁸¹ Погледнете го Мислењето на КСЕС број 7 (од 2005 година), став 27.

⁸² Погледнете го Мислењето на КСЕС број 3 (од 2002 година), став 49, препорака iii.

⁸³ Погледнете го Мислењето на КСЕС број 3 (од 2002 година), став 50, препорака ii.

обезбедување на нивната одговорност и отчетност, па дури и за нивно разрешување од судската функција, доколку станува збор за толку несоодветно однесување што ја оправдува таквата мерка⁸⁴. Ова е особено точно во случаите на судска корупција⁸⁵, кои ја поткопуваат довербата на јавноста во судската непристрасност и независност. Во другите случаи на несовесно судско работење, судиите можат да се соочат со кривична⁸⁶, прекршочна⁸⁷ или дисциплинска⁸⁸ одговорност, во зависност од природата на сторениот престап.

VI. На кој начин барањата за “легитимитет” и “отчетност” влијаат врз односот што судството го има со другите две гранки на власта?

34. Легитимитетот и отчетноста се меѓусебно блиску поврзани. Судството треба да се обидува да го задржи и покаже својот легитимитет со тоа што ќе биде отчетно пред јавноста. Основниот начин за ова да се постигне е судството да работи со највисок можен квалитет, со објаснувања за своите постапки и однесување до другите гранки на власта, а преку нив и директно и до општата јавност. Како што претходно беше спомнато, ниту една гранка од власта не може да делува во целосна изолација и одвоено од другите. Тие функционираат во еден однос на взаемна зависност. Токму затоа се препорачува размена на информации и дијалог помеѓу судството и другите две гранки на власта. Во секој случај, иако механизмите опишани погоре се од голема корист во обезбедувањето отчетност на правосудниот систем, постои и одреден ризик од нивна евентуална злоупотреба.
35. Постојењето на основните заштитни механизми преку кои се обезбедува судската независност, како што се доживотниот судски мандат, гаранцијата за судската функција и местото на работа кои не можат да се менуваат без согласност на судијата, назначувањето и унапредувањето без присуство на политички влијанија, соодветни лични примања и гаранцијата за безбедноста на животот и имотот⁸⁹, претставуваат предуслов за постоење на задоволително ниво на дијалог меѓу трите гранки на власта. Доколку се почитуваат овие заштитни механизми, судската независност нема да трпи негативни последици, туку напротив, ќе извлече полза од зголемениот легитимитет, обезбеден преку комбинацијата на соодветно практикување на судската уставна функција и учеството на судиите во таквата меѓусебна размена на информации и искуства. Континуитетот на судската независност и судскиот легитимитет не е автоматски: мора постојано да се работи на

⁸⁴ Погледнете го Мислењето на КЕСС број 3 (од 2002 година), став 51.

⁸⁵ Погледнете го Извештајот на Генералниот секретар на Советот на Европа (2015), страни 24-25, како и заклучоците на групата GRECO од нејзиниот четврти круг на евалуација www.coe.int/greco.

⁸⁶ Погледнете го Мислењето на КЕСС број 3 (од 2002 година), ставови 52-54.

⁸⁷ Погледнете го Мислењето на КЕСС број 3 (од 2002 година), ставови 55-57.

⁸⁸ Погледнете го Мислењето на КЕСС број 3 (од 2002 година), ставови 58-74, како и Препораките од Киев, ставови 25-26.

⁸⁹ Погледнете го Мислењето на КЕСС број 1 (од 2001 година); Препораката CM/Rec(2010)12, Поглавја II, V, VI; како и таканаречената Магна карта за судиите на КЕСС (од 2010 година), ставови 2-13.

нивното задржување и унапредување⁹⁰. Легитимитетот и независноста на судството можат најдобро да се одбранат преку постигнување на одлични резултати во работата. За да тоа се постигне и за да се заработи довербата на јавноста, независното и отчетно судство мора да биде отворено за оправдани критики, треба да знае како да учи од сопствените грешки и постојано да го подобрува квалитетот на своето работење. На тој начин нема да дојде до судир помеѓу независноста и отчетноста, туку напротив, тие меѓусебно ќе се надополнуваат. Во секој случај, важно е да се нагласи дека судијата не е одговорен за политиките на претходните влади или режими. Судиите не смеат да бидат изложени на критика или дисциплински постапки, само затоа што ги применувале законите што биле усвоени од претходниот владејачки режим, освен во случаите кога тоа го сториле на погрешен начин и со лоши намери.

36. Особено тешко е да се постигне рамнотежа помеѓу потребата за заштита на правосудниот процес од било каква дисторзија и притисок од политички извори и потребата за отворена дискусија за прашања од јавен интерес, поврзани со делењето на правдата. Од една страна, како што посочи КЕСС, судиите мора да го прифатат фактот дека се јавни личности и не смеат да бидат пречувствителни⁹¹. Затоа, кога судиите имаат контакт и комуницираат со останатите гранки на власта и општо земено со другите делови од општеството, тие и самите треба да ја преземат одговорноста за штитење на сопствената независност⁹² и непристрасност. Од друга страна, во сите свои контакти со судството, останатите гранки на власта мораат да покажат почит кон начелата за судска независност и непристрасност. Дијалогот помеѓу судството и другите гранки на власта, како и со јавноста во целост, би можел да биде злоупотребен за да се наруши судската независност. На пример, не е прифатливо, другите гранки на власта да ги критикуваат судските пресуди на начин, на кој се поткопува судското реноме и се поттикнува непослушност, па дури и насилство насочено кон судиите⁹³. Исто така, не е прифатливо одреден судија да биде разрешен од судската функција, по налог на некоја од другите две гранки на власта, поради упатени валидни критики и коментари за некоја од другите гранки на власта (или некој нивен претставник) во текот на извршувањето на судските должности⁹⁴. Од исклучителна важност е дијалогот помеѓу трите гранки на власта и помеѓу судството и општата јавност, како и сите инспекции и истраги што се преземаат, да се водат во едно опкружување на взаемно почитување. Ваквите процеси никогаш не смеат да бидат злоупотребени за вршење влијание во однос на конкретни судски одлуки, ниту пак за поттикнување на евентуалното непочитување и неизвршување на судските пресуди.

37. Кога станува збор за прекршочната, кривична и дисциплинска одговорност

⁹⁰ Погледнете го извештајот на ЕМСС за 2013-2014 година, страни 4 и 9.

⁹¹ Погледнете го Мислењето на КЕСС број 1 (од 2001 година), став 63.

⁹² Во Извештајот на ЕМСС, перцепцијата на самите судии за нивната независност е опишана како аспект на “субјективна независност”, Извештај на ЕМСС за 2013-2014 година, страна 13, точка 3.2.2.

⁹³ Погледнете ја Препораката СМ/Рес (2010) 12, став 18.

⁹⁴ Погледнете ја пресудата на ЕСЧП во предметот *Бака против Унгарија* од 27.5.2015 - 20261/12.

(која погоре беше именувана како “казнена отчетност”), КЕСС потенцира дека основниот правен лек што се користи во случај на судски грешки што не се резултат на лоша намера, мора да биде редовната жалбена постапка. Дополнително, со цел, да се заштити судската независност од непотребни притисоци, мора многу да се внимава кога отчетноста на судиите се мери согласно нивната кривична, прекршочна и дисциплинска одговорност⁹⁵. Задачите на толкување на законот, ценење на доказите и проценување на фактите, што судиите ги вршат во постапувањето по еден предмет, не би требало да бидат причина за поведување постапки за прекршочна или дисциплинска одговорност на судијата, освен доколку се работи за злонамерно постапување, своеволен пропуст или сериозна небрежност во постапувањето од страна на судијата⁹⁶. Понатаму, дури и во случаите кога некоја држава мора да исплати надомест на штета предизвикана од несоодветно делење на правдата, само државата, а не странките, во соодветна судска постапка, има право да ја утврди евентуална прекршочна одговорност на конкретниот судија⁹⁷.

38. Познато е дека постојат значајни разлики во уставните поредоци на различните држави членки, а како резултат на тоа, постојат и големи варијации во искуствата на поединечните држави во однос на меѓусебната интеракција на трите гранки на власта во нив. Сепак, секоја држава може да научи нешто од искуствата на другите. Не само што најдобрите практики можат да се споделат, туку прво и најважно, меѓународната размена на искуства може да помогне во разбирањето на заедничките проблеми и начела. Токму затоа, искуствата и практиките на сите држави членки треба да се споделуваат преку меѓународните и европските институции, а особено преку органите и телата на Советот на Европа.

VII. Потреба од воздржаност во меѓусебните односи помеѓу трите гранки на власта

39. Како што беше претходно посочено, трите гранки на власта функционираат во еден меѓусебен однос на взаемна зависност. Во таа смисла, никогаш не може да постои целосна “поделба на власта”. Сепак, со цел, да се постигне соодветна рамнотежа меѓу трите гранки на власт, секоја од нив мора да

⁹⁵ Погледнете ја Препораката СМ/Рес (2010) 12, Поглавје VII; Мислењето на КЕСС број 3 (од 2002 година), став 51; како пример за таквата злоупотреба погледнете ја пресудата на ЕСЧП во предметот *Волков против Украина* од 09.01.2013 - 21722/11 – esp. став 199.

⁹⁶ Погледнете го Мислењето на КЕСС број 3 (од 2002 година), ставови 75 и 76; како и Препораката СМ/Рес (2010) 12, ставови 66-71. Одговорноста на државата претставува друго прашање кое не е предмет на обработка во ова Мислење. Во следниве пресуди, СПЕУ не говори за одговорност на судиите кои ги донеле пресудите со кои била предизвикана конкретната штета: пресуда на СПЕУ од 30 септември 2003 година, С-224/01, *Коблер против Австрија*; пресуда на Големиот совет од 13 јуни 2006 година, С-173/03, *Трагети дел Медитеранео ДОО во стечај против Република Италија*; пресуда од 24 ноември 2011 година, С-379/10, *Комисија против Република Италија*; пресуда од 9 септември 2015 година, С-160/14, *Жоао Филипе Ферейра да Силва и Брито против Португалија*.

⁹⁷ Погледнете ја Препораката СМ/Рес (2010) 12, ставови 66 и 67. Погледнете ја и таканаречената Магна карта за судиите на КЕСС (од 2010 година), став 22.

покаже одредена воздржаност во односите со останатите две.

A. “Судска воздржаност”

40. Судството, како една од трите гранки на власта, е одговорно пред општеството кому му служи. Следствено, судството, како и другите два државни столба, во основа мора секогаш да се грижи за најдобрите интереси на јавноста. Ова значи дека судството мора да ги препознае и прифати социјалните и економските услови во рамки на кои мораат да функционираат другите две гранки на власта. Уште повеќе, судството мора да биде свесно за судските и правни ограничувања од аспект на политичките одлуки што треба да ги носат законодавната и извршната власт. Затоа, сите судови во земјата мораат да внимаваат да не ја пречекорат легитимната граница на своите законски овластувања. КСЕС е сосема свесен дека законодавната и извршната власт би имале легитимни причини за загриженост во случај ако судската власт ја пречекори својата улога.
41. Во меѓусебниот однос со другите две гранки на власта, судството не смее да остави впечаток дека се обидува да ги брани само сопствените интереси и дека ги решава само прашањата кои предизвикуваат загриженост единствено за правосудниот систем. Напротив, судството мора да преземе одговорност за општеството кому му служи. Судството мора да покаже разбирање и одговорност за потребите на јавноста и потребите на јавниот буџет. Судството може да даде свој коментар и мислење во врска со предложените законски решенија или одлуките што ги носи извршната власт и можното влијание на истите врз способноста на судството да ја исполни својата уставна улога. Судството не би требало ниту да се спротивставува на сите предложени измени во правосудниот систем, со образложение дека се работи за напад врз судската независност. Доколку навистина е загрозувана судската независност или способноста на судската власт да ја исполни својата уставна задача, или пак доколку истите бидат нападнати, тогаш судството мора бестрашно да ја брани својата позиција. Меѓу примерите на ситуации што би можеле да бидат карактеризирани на овој начин, се евентуалните одлуки за огромно смалување на расположливата правна помош или пак за затворање на судови од економски или политички причини.
42. Доколку е неопходно да се упатат критики до некоја друга власт или некој нејзин претставник, во самата пресуда по конкретен предмет или пак кога истото е потребно да се стори за да се заштитат интересите на јавноста, тогаш тоа мора да се стори. На пример, оттаму, судиите можат да критикуваат одреден дел од законодавството или пак да ја критикуваат законодавната власт, која, според нивно мислење, на успеала да усвои соодветно законодавство во одредена сфера. Во секој случај, како што е случајот и со останатите две гранки на власта во однос на судството, така и критиките што ги упатува судството мора бидат во духот на взаемна почит и разбирање. Судиите, како и сите други граѓани, имаат право да учествуваат во јавните дебати за различни прашања, под услов да таквата активност не штети на

нивната независност и непристрасност. Судството не смее никогаш да поттикнува непослушност кон и непочитување на законодавната или извршната власт. Во своите професионални и лични контакти и односи со претставниците на другите власти, судиите мораат да ги избегнуваат сите можни конфликти на интереси и не смеат да се однесуваат на начин, кој би можел да остави впечаток на штетно делување и предизвикување негативни последици во однос на судската независност и непристрасност и дигнитетот на судството во целина. Сè додека критиките се разменуваат со взаемна почит, тие би можеле да бидат корисни и за општеството во целина. Сепак, постојано потенцираме дека не е прифатливо, на разумните критички коментари на судството упатени до другите гранки на власта, да се одговара со разрешување од судската функција или други репресивни мерки⁹⁸. Исто така, КСЕС посочува дека неприфатливото однесување од страна на претставниците на законодавната и извршната власт и политичарите, може да се јави и во форма на попустливост, а во некои случаи дури и поддршка за агресивното, па дури и радикално, насилно и незаконско однесување кон судиите⁹⁹. Директната или индиректна поддршка на таквото делување против судството е целосно неприфатлива. Не само што тоа би значело напад врз судската независност, туку и задушвање на легитимното право на судиите за учество во јавните дебати.

Б. Воздржаност на другите гранки на власта

43. Воздржаното однесување на судството мора да биде избалансирано со подеднаков степен на одговорност и воздржаност од страна на другите две гранки на власта. Исклучително важно, е другите власти да ја прифатат легитимната уставна функција што ја врши судството и да обезбедат доволно ресурси за да правосудниот систем може да ја одигра својата улога. Судската функција на носење одлуки во правните спорови и толкување и применување на законите е подеднакво суштинска за благосостојбата и функционирањето на една современа демократска држава со владеење на правото, како и функционирањето и должностите што ги имаат законодавната и извршната власт во државата. Во секоја држава која се раководи од начелата за поделба на власта, секое преплетување на мерките и активностите на една гранка на власта во државата со оние на останатите, мора да се задржи во границите на пропишаните законски рамки и меѓународно прифатените стандарди. Според мислењето на КСЕС, во случај на неоправдано мешање во туѓите овластувања, гранките на власта треба лојално меѓу себе да соработуваат, со цел, повторно да се воспостави соодветна взаемна рамнотежа и доверба на јавноста во нормалното функционирање на јавните институции. Во сите ситуации на конфликт помеѓу судиите и законодавната или извршната власт, на поединечните судии мора да им се обезбеди застапување и заштита преку соодветен судски совет или друг независен орган, или пак да им се гарантира друг вид на ефективна правна заштита¹⁰⁰.

⁹⁸ Погледнете ја пресудата на ЕСЧП во предметот *Бака против Унгарија* од 27.5.2015 - 20261/12.

⁹⁹ Погледнете го Отвореното писмо на Врховниот суд на Украина, страна 2.

¹⁰⁰ Погледнете ја Препораката 12 (од 2010 година), Член 8.

(1) Оспорување на веќе избраните и назначени судии

44. Сите одлуки со кои се негираат основните мерки за заштита на судската независност се неприфатливи, дури и кога истите се прикриени¹⁰¹. На пример, новите парламентарни мнозинства и новоформираните влади не смеат да ја спорат позицијата и мандатот на судиите што веќе била назначени на судската функција во редовна постапка. Мандатот на одреден судија може да биде ставен под знак прашање само во случај на утврдена и докажана повреда на дисциплинските правила или кривичниот закон, во согласност со законски пропишаната процедура.

(2) Законодавство: промени во правосудниот систем

45. Одговорот на прашањето кога и колку често треба да се менува законодавството е одговорност на законодавната власт. Во секој случај, доколку е можно, треба да се избегнува вршењето на премногу измени во еден кус временски период, што е особено точно во сферата на правосудниот систем¹⁰². Кога се прават промени во системот на правдата, мора да се внимава тие да бидат придружувани и со соодветни финансиски, технички и процесни одредби, а потребно е да се обезбедат и доволно човечки ресурси¹⁰³. Во спротивно, постои ризик од евентуална нестабилност на соодветното функционирање на правосудниот систем и јавноста може да смета (погрешно) дека токму судството е одговорно за слабостите на ново воведениот систем. Тоа може да доведе до непотребна недоверба и конфликт.

(3) Законодавство: собраниски анкетни комисии

46. Постои опасност од преклопување на соодветната улога на судиите и онаа на собраниските анкетни комисии. КСЕС е свесна дека националните или локалните собраниски органи можат, согласно националното законодавство во голем број држави, да воспоставуваат анкетни комисии, задолжени за истражување на одредени социјални појави или наводни повреди на законите или нивна погрешна примена. Овластувањата на овие комисии се доста често слични на овластувањата што ги поседуваат судските власти, како на пример, можноста за повикување сведоци, издавање наредби за доставување или заплена на документација итн. Според мислењето на КСЕС, со цел, да се задржи соодветната поделба на власта, генерално, извештаите на анкетните комисии не би требало никогаш да се мешаат во истрагите или судските процеси што се водат или би требало да започнат на барање на судската власт. Ако веќе таквите извештаи мораат да содржат одредени коментари во врска

¹⁰¹ Погледнете го извештајот на КСЕС во врска со состојбите во судството и позицијата на судиите во државите членки на Советот на Европа (од 2013 година), ставови 13-18.

¹⁰² Погледнете го Извештајот на Генералниот секретар на Советот на Европа за 2015 година, страна 17.

¹⁰³ Погледнете го Мислењето на КСЕС број 11 (од 2008 година).

со постојните судски одлуки во поединечни предмети, тогаш истото треба да се стори со соодветна доза на почит и без изразување критики кои би можеле да бидат сфатени како ревизија на веќе донесените одлуки. Во секој случај, доколку анкетната комисија врши испитување на одредени недостатоци или слабости во правосудниот систем што излегле на површина како резултат на постапувањето по некој конкретен индивидуален предмет, таквата постапка, на соодветен начин и во законски пропишана процедура, би можела да биде преиспитана. Испитувањето и водењето постапка од страна на анкетна комисија не може никогаш да претставува замена за постоењето на соодветна судска постапка.

(4) “Народен правобранител”, јавни или граѓански адвокатски канцеларии или медијатори и државни инспекторати

47. “Народните правобранители”, јавните или граѓански адвокатски канцеларии или медијатори и државните инспекторати назначени од страна на извршната власт или парламентот, многу често, поседуваат значителен степен на независност. Нивна задача е да ги штитат интересите на јавноста, преку истражување и постапување по доставените поплаки од граѓаните за наводни повреди на нивните права, вообичаено од страна на јавните субјекти. Обврска на овие органи е да ги истражат наводните тврдења и да се обидат да ги разрешат примените поплаки, вообичаено преку издавање препораки (обврзувачки или не) или по пат на медијација. Сепак, на овој начин, тие се мешаат во подготовката на евентуалните поединечни постапки што се подготвуваат или пак се веќе поведени пред судовите. Таквото мешање мора да се спречи. Токму затоа, КЕСС препорачува дека националните законодавства на државите членки треба да ја појаснат меѓусебната врска и зависност помеѓу овластувањата на “Народниот правобранител” (или сличните органи) и овластувањата на судовите. Едно од добрите решенија е содржано во правилото, што ќе го најдете во одредени држави, според кое, пристапот до таквите органи треба да биде овозможен пред започнување на евентуална судска постапка, а доколку судската постапка е веќе иницирана, тогаш странките можат да бараат решение и пред другите органи од овој вид, меѓутоа, само на препорака или барање од судијата што ја води постапката во конкретниот предмет.

(5) Раководење со судовите и инспекциските служби

48. Во текот на изминатите неколку децении, во голем број држави беше воведен системот, во рамки на кој правосудниот систем е самиот одговорен за сопственото управување, а во некои земји неговиот опфат беше и проширен. Постојат различни модели во однос управувањето и раководењето со правосудниот систем и судовите. Во некои земји, Министерството за правда е одговорно за управување со правосудниот систем; во други, тоа е задача на некои независни агенции, а во трети држави таквото задолжение го имаат судските совети од различен вид. КЕСС веќе има дадено свои препораки во

однос на ова прашање¹⁰⁴. Во некои држави, извршната власт, преку министерствата за правда, има значително влијание во раководењето со судовите, преку нивните претседатели и државните управни инспекторати, како и во случаите каде управувањето со судовите зависи директно од министерството за правда. Треба да се избегнува присуство на функционери од извршната власт како членови на управните и организациски тела во судовите и трибуналите. Таквото присуство може да доведе до мешање во судските функции, а на тој начин и до загрозување на судската независност.

49. Проблеми во интеракцијата помеѓу извршната и судската власт можат да се јават во оние држави во кои Министерот за правда или другите ресорни министерства или агенции, како на пример, оние со законски овластувања за вршење ревизија и/или финансиска контрола, имаат овластување и право да побараат вршење инспекциски надзор во судовите. Таквиот инспекциски надзор може да има различни цели. На пример, надзорот можеби се врши за да се обезбедат неопходните информации за соодветна буџетска распределба, или за да се добијат информации во врска со можноста реорганизација на судските служби, или пак за да се обезбедат неопходните информации за поведување евентуални дисциплински постапки против поединечни судии или членови на судската администрација. Некои од членовите на овие инспекторати понекогаш се судии или поранешни судии и тие понекогаш функционираат во рамки на Високите совети за правда. Според мислењето на КЕС, работата на надворешни истражители може да помогне во откривањето и отстранувањето на одредени недостатоци во некоја конкретна институција, како што е судството на пример, меѓутоа, од витално значење е, активностите на таквите инспекторати да не го попречуваат одвивањето на судските истраги и постапки. Правото на другите гранки на власта да бидат информирани за функционирањето на правосудниот систем или пак да ја истражуваат неговата работа, секогаш мора да се практикува со полна почит за ограничувањата воспоставени преку начелото за судска независност и (каде истото е предвидено со закон) начелото за тајност на судските истраги. Инспекцискиот надзор не смее никогаш да се бави со поединечни предмети, а особено со оние за кои судската постапка е сè уште во тек.

(6) Буџетска автономија

50. Последиците од потешкотиите во сферата на јавните финансии, а особено оние како резултат на економската криза од 2008 година, предизвикаа сериозни проблеми во поголем број држави членки. Сè потешко се остварува пристап до судовите и правната помош, додека пак бројот на предмети во судовите постојано расте, а структурата на правосудниот систем се менува. Во своите одговори на прашалникот, голем број држави членки посочија дека и кај нив се водат дискусии во врска со личните примања на судиите. Веќе со

¹⁰⁴ Погледнете го мислењето на КЕС број 10 (од 2007 година).

години, платите на судиите се на исто ниво, а во одредени држави тие се дури и намалени во изминативе неколку години.

51. Јасно е дека, согласно уставните одредби, крајната одлука во врска со финансирањето на правосудниот систем и платите на судиите е дел од одговорноста што ја има законодавната власт. Како и да е, европските стандарди мора секогаш да се почитуваат. КЕСЕК веќе има дадени свои препораки во однос на финансирањето на правосудниот систем¹⁰⁵. Судството треба да ги објасни своите потреби пред собранието, а ако е така предвидено и пред министерството за правда. Во ситуација на сериозни финансиски потешкотии и лоша економска состојба во земјата, како и сите други членови на општеството, и судиите мораат да се прилагодат и да ја прифатат економската состојба на општеството кому му служат. Сепак, општеството во целина, евентуалниот хроничен недостаток на соодветно финансирање на правосудниот систем треба да го смета за неприфатливо, од причина што таквиот постојан недостаток на финансирање ги поткопува темелите на секое демократско општество засновано врз владеењето на правото.

(7) Критики од членовите на извршната и законодавната власт

52. Политичарите и другите јавни функционери од државите членки често даваат коментари со кои се бара ограничување на судските овластувања или покажува слабо разбирање за улогата на независното судство. Таквите коментари се особено присутни за време на изборните кампањи, кога се носат одлуки за уставни прашања или пак во врска со тековни судски предмети. Во основа, судството мора да ги прифати таквите критики како дел од дијалогот помеѓу трите гранки на власта и со општеството во целина. Сепак, според мислењето на КЕСЕК, постои јасна разлика помеѓу слободата на изразување и легитимните критики од една страна и непочитувањето и вршењето неправеден притисок врз судството од друга. Политичарите не би требало да користат поедноставена или демагошка аргументација за да го критикуваат судството во текот на политичките кампањи само за да се каже дека се активни или за да се пренасочи внимание на јавноста подалеку од нивните лични слабости. Судиите не смеат да бидат напаѓани ниту лично и поединечно. Политичарите не смеат никогаш да го охрабруваат непочитувањето на судските одлуки, а најмалку пак евентуалното насилство врз судиите, што инаку се има случено во некои од државите членки. Извршната и законодавната власт се должни да ја обезбедат сета неопходна и соодветна заштита, кога функционирањето на судовите е загрозено поради напади или заплашувања на поединечни претставници на правосудниот систем. Неурамнотежените политички коментари од страна на политичарите се знак на неодговорност и предизвикуваат сериозни проблеми, затоа што истите можат да бидат причина за намерно или ненамерно намалување на довербата во судството. Во такви ситуации, судството мора да посочи дека тој вид однесување претставува напад врз уставниот поредок на демократската

¹⁰⁵ Погледнете го мислењето на КЕСЕК број 2 (од 2001 година).

држава, како и напад врз легитимитетот на една од гранките на власта. Таквото однесување истовремено значи и непочитување на меѓународните стандарди.

53. Поединечните судови и правосудниот систем во целина, треба да ги разгледаат можните начини за справување со таквите критики. Индивидуалните судии што биле нападнати, често се двоумат и самите дали да се бранат (особено доколку станува збор за тековна судска постапка), со цел, да ја заштитат својата независност и да покажат дека и понатаму се непристрасни. Во некои држави, судските совети или врховните судови им помагаат на судиите во таквите ситуации. Нивната реакција може да помогне во намалувањето на притисокот врз поединечниот судија. Истата може да биде многу поефективна доколку биде организирана од судии со претходно искуство во соработката со медиумите.
54. Правилото според кое, било која анализа или критика од страна на една гранка на власта во однос на другите треба да се направи со полна взаемна почит, важи подеднакво за судството, како што важи и за претставниците на законодавната и извршната власт. Всушност, уште поважно е судството да биде дури и повнимателно, затоа што во голем број случаи, судиите се оние што треба да одлучат дали извршната или законодавната власт постапувала согласно законот. Понатаму, одлуките што ги носат судиите нема да ја уживаат полната доверба од јавноста, доколку тие се дел од правосуден систем кој им дозволува на своите членови да даваат неразумни коментари, без почит за останатите гранки на власта. Тој вид коментари можат само да доведат до “војна на зборови”, која пак има негативен ефект врз довербата на јавноста во правосудниот систем. На крајот на краиштата, ваквата “војна” може да го спречи судството да си ја врши својата уставна функција на решавање на споровите меѓу граѓаните и помеѓу граѓаните и државата на начин кој изгледа, а навистина и е независен и непристрасен. Таквата војна би била на штета на општеството и демократијата, на кои судството треба да им служи и да ги штити.

VIII: Резиме на основните заклучоци и коментари

1. Судството е една од трите гранки на власта во демократските држави. Тие треба меѓусебно да се надополнуваат и ниту една од нив не смее да поседува “врховна власт” или пак да доминира врз останатите (точка 9).
2. Во демократските држави, трите гранки на власта функционираат во еден взаемен однос на меѓусебна зависност и се предмет на меѓусебни проверки и усогласувања, со што се обезбедува нивната одговорност во интерес на целокупното општество (точка 9).
3. Начелото за поделба на власта, самото по себе, претставува гаранција за судската независност. Судството мора да биде независно за да може да ја одигра својата уставна улога во однос на другите делови од државната власт,

општеството во целина и странките во судските постапки (точка 10).

4. Во основа, правосудниот систем и поединечните судии го црпат својот легитимитет од уставот на секоја поединечна држава членка, како демократии кои го почитуваат владеењето на правото. Уставот го предвидува и регулира постоењето на правосудниот систем и на тој начин му дава полн легитимитет на судството и поединечните судии, кои ги практикуваат своите овластувања како дел од правосудниот систем: “уставен легитимитет”. Уставниот легитимитет на поединечните судии чиј мандат е без временско ограничување, не смее да биде загрозен поради некакви законодавни или извршни мерки и активности до кои би дошло како резултат на промена на власта во државата (точки 13-15 и 44).
5. Уставниот легитимитет на судството се реafirмира преку почитта и јавната доверба на јавноста во правосудниот систем. Тоа мора да се заработи и задржи преку квалитетна работа на судството и почитување на највисоките етички стандарди: тоа е она што КСЕС го нарекува “функционален легитимитет” (точки 16-19).
6. Судството (како и другите две гранки на власта) ѝ служи на јавноста. Токму поради тоа, судството е соочено со должноста, на другата државна власт и општо земено на општеството, да им покаже за какви цели ја користи својата моќ, овластувања и независност. Ова може да се нарече “отчетност” (точки 20-22). Таквата “отчетност” може да се јави во различни форми.
7. Како прво, го имаме системот на жалбена постапка. Во основа, жалбената постапка е единствениот начин на кој одредена судска пресуда може да се преиначи или промени, откако истата претходно ќе биде донесена и единствениот начин на кој се обезбедува отчетност на судиите за нивните одлуки, под услов да не постапувале со лоша намера. КСЕС ова го нарекува “судска отчетност” (точки 23 и 26).
8. Второ, судиите ја покажуваат својата отчетност преку транспарентноста во своето работење, држење на јавни рочишта и носење соодветни образложени пресуди и преку комуникацијата со јавноста и другите гранки на власта. Оваа форма на отчетност КСЕС ја нарекува “објаснувачка отчетност” (точки 27-32).
9. Трето, доколку еден судија е вмешан во несоодветни активности, кои се доволно сериозни по својата природа, тој или таа мора да одговара за стореното на еден построг начин, односно преку поведување на дисциплинска постапка или доколку има потреба, преку кривично гонење. КСЕС ова го нарекува “казнена отчетност”. Во сите вакви случаи, мора постојано да се внимава на заштитата на судската независност (точки 33 и 37).
10. Во врска со взаемните односи меѓу трите гранки на власта во државата - судиите, како и сите други граѓани, имаат право да учествуваат во јавните дебати за различни прашања, под услов таквата активност да не штети на

нивната независност и непристрасност (точка 42).

11. Другите државни власти треба да ја прифатат легитимната уставна функција што ја врши судството и да обезбедат доволно ресурси за да правосудниот систем може да ја одигра својата улога. Сите анализи и критики од страна на некоја гранка на власта во однос на останатите треба да бидат сторени со должна взаемна почит (точка 42).
12. Судството мора да биде свесно за судските и правни ограничувања од аспект на политичките одлуки што треба да ги носат законодавната и извршната власт. Затоа, сите судови во земјата мораат да внимаваат да не ја пречекорат легитимната граница на своите законски овластувања (точка 40).
13. Сите одлуки на законодавната и извршната власт, со кои се негираат основните мерки за заштита на судската независност се неприфатливи, дури и кога истите се прикриени (точка 44).
14. Министерствата за правда не треба да вршат влијание врз раководењето со судовите, преку нивните претседатели и државните управни инспекторати, на ниту еден начин, кој би можел да ја загрози судската независност. Треба да се избегнува присуство на функционери од извршната власт како членови на управните и организациски тела во судовите и трибуналите. Таквото присуство може да доведе до мешање во судските функции, а на тој начин и до загрозување на судската независност (точки 48-49).
15. Со цел, да се задржи соодветната поделба на власта, анкетните комисии (во рамки на парламентот или од друг вид) не би требало никогаш да се мешаат во истрагите или судските процеси што се водат или би требало да започнат на барање на судската власт. Таквите истраги што ги водат тела што не се од судски карактер, не можат никогаш да претставуваат замена за постоењето на соодветна судска постапка (точка 46).
16. КСЕС препорачува дека националните законодавства на државите членки треба да ја појаснат меѓусебната врска и зависност помеѓу овластувањата на “Народниот правобранител” (или сличните органи) и овластувањата на судовите (точка 47).
17. Општеството во целина, хроничниот недостаток на соодветно финансирање на правосудниот систем треба да го смета за неприфатливо мешање во уставната улога на судството, затоа што тоа ги поткопува темелите на секое демократско општество засновано врз владеењето на правото (точка 51).
18. Сите анализи и критики од страна на некоја гранка на власта во однос на останатите треба да бидат сторени со должна взаемна почит. Неурамнотежените политички коментари од страна на политичарите се знак на неодговорност и можат да предизвикаат сериозни проблеми, затоа што истите можат да бидат причина за намалување на довербата на јавноста во

судството, а во екстремни ситуации, можат да значат и напад врз уставниот поредок на една демократска држава (точка 52). Поединечните судови и правосудниот систем во целина, треба да ги разгледаат можните начини за справување со таквите критики (точка 53).

19. Извршната и законодавната власт се должни да ја обезбедат сета неопходна и соодветна заштита, кога функционирањето на судовите е загрозувано поради физички напади или заплашувања упатени кон поединечни претставници на правосудниот систем (точка 52).
20. Политичарите не смеат никогаш да го охрабруваат непочитувањето на судските одлуки, а најмалку пак евентуалното насилство врз судиите, што инаку се има случено во некои од државите членки (точка 52).