

Marjan Maxhovski, PhD¹

UDC:
342.56-027.236

QASJA EFEKTIVE NË DREJTËSI

ЕФЕКТИВЕН ПРИСТАП ДО ПРАВДА

EFFECTIVE ACCESS TO JUSTICE

Abstract

Access to justice is integral to achieving the sustainable development goals and inclusive growth. An estimated four billion people around the world live outside the protection of the law, mostly because they are poor or marginalized.

The perceptions for fair and unfair treatments have shown to have significant impact on whether or not the citizens believe in their government, accept and obey the regulations and whether they feel included in the society or not. For society, the expenses can be higher when citizens feel to be treated unjustly.

Well-functioning judiciaries guarantee security of property rights and enforcement of contracts. A reasonable length of trials is an important characteristic of good judicial performance, together with independence and fairness of adjudication, predictability of court decisions, and accessibility to the system.

Lengthy trials undermine certainty of transactions and investment returns and impose heavy costs on firms. Moreover, the length of trials is related to other crucial measures of performance such as confidence in the justice system. Cross-country differences in average trial length appear to be large, though international comparisons also reflect dissimilarities in the systems and in the way court statistics are collected. The costs of accessing the judicial system, vary significantly across

¹ Д-р Марјан Маџовски, Собрание на Република Македонија, marjanmadjovski@gmail.com

countries. With some exceptions, systems characterized by lengthy trials tend to be more costly, suggesting that a reasonable trial length is an important condition for the accessibility of the judicial system.

Вовед

Пристапот до правдата на светско ниво е составен дел на постигнувањето на целите за одржлив развој и инклузивен раст. Податоците говорат дека околу четири милијарди луѓе живеат надвор од светот на заштита на законот, главно поради тоа што се сиромашни или маргинализирани и заплашени од насилство од страна на моќните. Недостаток на законската одговорност дозволува локалната корупција да ја поткопува економијата. Таму каде што таа царува се пренасочуваат ресурсите од таму каде што се најпотребни кон оние кои функционираат и живеат од кршењето на законот. Долготрајното одложување на судските постапки ја инхибира индивидуална економска активност. Неможноста да се спроведат договорите ги одвраќа луѓето од нивно идно склучување. Пренатрупани затвори се полни со сиромашни луѓе кои чекаат месеци или дури години за првото судење. Жените, кои често се соочуваат со повеќе форми на дискриминација, насилство и сексуално вознемирување, се особено засегнати од законското исклучување. Решавањето на овие правни предизвици е од суштинско значење за да овозможи основна заштита на човековите права, од заштитата на имотот до правниот идентитет и слободата од насилство.

Меѓународната заедница за прв пат договори меѓународни цели за правда². Sustainable Development Goal (SDG) 16.3 ја обврзува меѓународната заедница да го промовира владеењето на правото на национално и меѓународно ниво и да обезбеди еднаков пристап до правда за сите до 2030 година³. Двата поврзани индикатори фокусираат на кривичната правда се поврзани со (1) нивото на известување за жртвите⁴ и (2) процентот на затворениците кои

² Achieving equal access to justice for all by 2030: lessons from global funds Working and discussion papers July 2018 Marcus Manuel and Clare Manuel, Working paper 537.

³ OECD and Open Society Foundation (OSF) (2016) 'Leveraging the SDGs for Inclusive Growth: Delivering Access to Justice for All'. Issues Brief 2016 Paris: OECD.

⁴ Indicator 16.3.1: Proportion of victims of violence in the previous 12 months who reported their victimisation to competent authorities or other officially recognised conflict resolution mechanisms.

чекаат судење.⁵ SDG 16 како целина има многу поамбициозна надлежност која опфаќа антикорупција, институционална реформа, добро владеење, човекови права, насилство, демократизација, правен идентитет, слобода на информации и дискриминација.

Пристапот до правдата е поврзан со економскиот раст и инвестициите, како и еднаквост и социјална правда. Сиромашните луѓе на глобално ниво велат дека способноста за пристап правдата е еден од нивните главни приоритети. Веќе е речено дека спротивност на сиромаштијата е правдата⁶, бидејќи ограничениот пристап до правдата ги оспорува и индивидуите и заедниците во барањето на нивните права и бранењето од неправдата. Во минатото, Британскиот Оддел за меѓународен развој (DFID) препорача третирање на правдата како клучна и на исто ниво со другите основни услуги како што се здравството и образованието (DFID, 2009)⁷.

Неодамнешните анкети за правните потреби на седум земји со ниски приходи (Светска правда Проект, 2018) откриваат дека во просек 35% од населението на годишно ниво има граѓанско правен проблем кој е слични ниво на скалата со потребите за грижа за здравствените проблеми. Ова не ги вклучува потребите поврзани со формалниот кривично правен систем⁸. Понатамошна индикација за обемот на проблемот е проценката на Светската здравствена организација (WHO) дека 35% од жените во светот имаат претрпено сексуален напад во одреден момент од нивниот живот.

Иако кривичната правда секогаш е круцијална и неодојна, наодите од анкетите за правните потреби откриваат дека најчестите правни проблеми со кои се соочуваат луѓето се од граѓанската сфера. Иако се разликуваат меѓу земјите, најчестите проблеми вклучуваат “проблеми со потрошувачите, прашања поврзани со вработување, спорови со земјиште и имот, семејни проблеми, конфликти со соседите и долгови” Ефективното разбирање на правните потреби на луѓето и искуствата во пристапот до правдата е предуслов за дизајнирање на соодветни решенија за локалните

⁵ Indicator 16.3.2: Unsenteded detainees as a proportion of overall prison population.

⁶ Stevenson, B. (2014) *Just Mercy: A Story of Justice and Redemption*. New York: Spiegel & Grau.

⁷ DFID – Department for International Development (2009) *Eliminating World Poverty: Building our Common Future*. DFID White Paper. London: UK Department for International Development.

⁸ Pleasence, P., Balmer, N. J. and Sandefur, R. L. (2013) *Paths to Justice: A Past, Present and Future Roadmap*. London: UCL Centre for Empirical Legal Studies.

проблеми со правдата. Разбирањето на ефективниот пристап до правдата бара фокус на резултатите - односно, способноста на луѓето да ги решаваат проблемите со правдата на фер, економичен, навремен и ефикасен начин⁹.

Ефективна правда

Пристапот до правда, за сите, вклучува зголемени услуги за обезбедување совети и помош за жртвите и луѓето вклучени во спорови и конфликти. Исто така, ќе вклучи и подобрување на институционалната рамка за решавање спорови, конфликти и злосторства. И двата аспекти треба да се решаваат. Само фокусирање на пристапот на совети и помош без подобрување на институциите ќе резултира во тоа луѓето да ги знаат своите права и како да ги бараат, но ќе ги бараат од систем кој не може да им ги испорача.

Функционирањето на судските системи има значајна општествена функција затоа што правдата и правораздавањето се круциални за секоја организирана заедница. Во исто време, судските системи имаат голема улога во одредувањето на економските перформанси на општеството. Добро функционалното судство гарантира сигурност на имотните права и извршувањето на договорите.

Времетраењето на судењата може да биде многу долго во некои земји и да наметне тешки трошоци. Разумното траење на судските процеси е важна карактеристика на доброто судско работење, заедно со независноста и правичноста на судењето, предвидливоста на судските одлуки и пристапноста до системот. Долгите судења ја поткопуваат сигурноста на трансакциите и враќањето на инвестициите и наметнуваат големи трошоци. Покрај тоа, должината на судските процеси е поврзана со другите клучни критериуми, како што е довербата во правниот систем. Анализите на ОЕЦД за укажуваат на тоа дека зголемувањето од 10% во просечното времетраење на судењата е поврзано со намалување од околу 2 процентни поени во веројатноста да се има доверба во правниот систем. Меѓународните разлики во просечната должина на судењата се големи, иако овие споредби, исто така, ги одразуваат разликностите во системите и судските статистики. Во 2010 година, просечната должина на граѓанските постапки во прва инстанца во

⁹ Genn, H. (1999), *Paths to justice: what people do and think about going to law*, Hart, Oxford.

областа на ОЕЦД изнесуваше околу 240 дена, а само 107 дена во Јапонија. Околу 420 дена биле потребни во Словенија и Португалија, а 564 во Италија. Просечното времетраење на граѓанскиот спор што минува низ сите три инстанци изнесува 788 дена, почнувајќи од 368 дена во Швајцарија до речиси 8 години во Италија.

Трошоците за пристап до судскиот систем значително варираат по земји. Тука се мисли на сите трошоци на странките во конкретен случај се додека да се постигне конечно решение, како што се судски, експертски и адвокатски такси, а без да се прими правна помош. Со некои исклучоци, системите кои се карактеризираат со долги судења имаат тенденција да бидат поскапи, што укажува на тоа дека разумната должина на судењето е важен услов за пристапноста на судскиот систем.

Една илустрација на предизвиците со кои се соочува институционална рамка за обезбедување на правдата е делот од популацијата што доаѓа во формален контакт со полицијата или кривично-правниот систем. Меѓународен споредбите тука не се јасни со оглед на правните и процедурални разлики, вклучително и во врска со чуваната евиденција. Во земјите со ниски приходи, ниско ниво на приходи најверојатно ќе се одрази некој вид на комбинација од ограничен истражен капацитет на полицијата, неподготвеност од страна на луѓето да пријават кривични дела и да преферираат традиционални односно недржавни механизми за справување со кривичните дела. Ова особено ако се смета дека на полицијата и недостасува легитимитет.

Неможността на судскиот систем навремено да ги решава покренатите постапки предизвикува блокирања и одложувања. Факторите кои влијаат на должината на судењата може да се поделат во зависност од тоа дали влијаат врз покренатите судски постапки или врз пружењето на судската услуга од страна на судовите. На страната на пружењето на судската услуга потенцијални влијателни фактори се: квантитетот и квалитетот на финансиските и човечките ресурси кои работат во правно-судскиот домен; ефикасноста на работниот процес како влијание, меѓу другото, и степенот на специјализација на задачи, употребата на техники за ефикасно управување со случаите и ширењето на информатичките и комуникациските технологии (ИКТ); и управувачката структура на судовите, вклучувајќи ја и структурата на стимулациите за судиите и судскиот персонал.

Фактори кои во принцип влијаат на побарувачката односно покренувањето на судските постапки ги вклучуваат оние кои се интерни и за организацијата и за функционирањето на правниот систем. Такви се трошоците за пристап до судската услуга, регулацијата на надоместоците за адвокатите, раширеноста и функционирањето на механизмите за алтернативно решавање на спорови и степенот на сигурност на законот. Постојат и условно речено и надворешни фактори, а тоа се оние кои се поврзани со културните фактори и структурните карактеристики на економиите. Тука е и перцепцијата за правичност на системот и можноста да се дојде до правдата како еден од фактори кои влијае врз покренувањето на судските постапки. Теоретски трудови во психологијата на правичност и економичност во однесувањето тврдат дека луѓето имаат два вида на ментални процеси кои работат истовремено. Првата, брза обработка, е тип на размислување кое се потпира на „хеуристика“. Вториот, порационален процес, функционира повнимателно при дефинирањето и обработката на импликациите од личен интерес за лицето кое е вклучено. Значи, не можеме да се потпреме само на луѓето што покажуваат рационални реакции при носењето одлуки, туку мора да се прифати и другиот, социјално-ориентиран “хеуристички процесор” низ кој граѓаните ги гледаат институциите.

Меѓусебните разлики во должината на судењата не се поврзани со обемот на ресурсите посветени на правдата. Имено, не постои очигледна врска меѓу вкупната јавна потрошувачка за правда (како дел од БДП) и ефикасноста на правосудните системи (во податоците собрани од страна на ОЕЦД). Земјите со слични стапки на трошење покажуваат многу различни показатели. На пример, Италија, Словачка, Швајцарија и Чешката Република доделуваат околу 0,2% од БДП на судски буџети, а додека во Швајцарија и Чешка просечното времетраење на судењето е околу 130 дена, тоа е 2,7 пати поголемо во Словачка, и дури и 4 пати поголеми во Италија.

Од друга страна, судските системи кои посветуваат поголем дел од буџетот на ИКТ инвестициите прикажуваат во просек пократко времетраење на судењето, како и поголема продуктивност на судиите. Поврзаноста со продуктивноста е посилна кога компјутерската писменост е широко распространета кај населението, обезбедувајќи подобро искористување на ИКТ. Инвестициите во компјутеризацијата и политиките насочени кон ширење

компјутерски вештини се чини дека се комплементарни во однос на „продуктивноста“ на правдата.

Подобрувањето на ефикасноста е, исто така, поддржана со активно управување со времето и систематската обработка на статистички податоци. Судскиот систем со добар степен на информатичка опременост е од суштинско значење за развојот на таканаречените информатички техники за управување кои овозможуваат полесно функционирање на судовите. Тоа вклучува, на пример, следење и примена на роковите, проверка на случаи за избор на соодветна постапка за решавање спорови и рана идентификација на потенцијално проблематични случаи. Меѓу различните информатички техники за управување, раната идентификација на долги или потенцијално проблематични случаи во прв степен се чини дека е поврзана со пократко траење на судењата. Важен услов за имплементација на техниките за управување со ризици е систематското собирање детални статистички податоци за тековните случаи, должината на судењето, оптовареноста на судиите и другите оперативни димензии. Со неколку исклучоци (Англија и Велс, Словенија), должината на судењето се чини дека е пократка во системи со повисока обработка на статистиките.

Спецификацијата на задачи е, исто така, поврзана со пократко траење на судењата. Специјализацијата на предметите им овозможува на судиите да се стекнат со детално познавање на одредена област на правото. Понатаму, залагањата за поефикасна организација на работата најверојатно ќе доведат до подобра конзистентност на одлуките. Но, потенцијалниот недостаток на специјализација е намалениот потенцијал за судиите за различни области. Исто така, специјализацијата може да воведи ригидност во користењето на ресурсите, ограничувајќи ја можноста за пренамена на судиите од една област во друга.

Друг вид на специјализација е поврзан со присуството на персонал кој не е судски, а кој обезбедува правна помош за судиите. Правната асистенција може да ја подобри работата преку ослободување на судиите од задачи кои бараат помала вештина (правни истражувања, изработка на меморандуми, подготовка и управување со случаи), овозможувајќи им да се концентрираат само на пресудата. Во земјите опфатени со податоците на ОЕЦД, секој професионален судија има просек од 1,6 правен асистент. Овој однос има тенденција да биде поголем во земјите со

прецедентно право и со германски правен систем (2,2 и 2,0 соодветно), а понизок во нордиските системи (0,6).

Системите во кои главниот судија има пошироки раководни одговорности, исто така, покажуваат пократок период на траење на судењата. Имено, раководната структура на судовите е клучна детерминанта на перформансите, бидејќи тоа е главниот канал преку кој може да се дизајнираат и имплементираат моделите за стимулација. Важна димензија во оваа смисла е распределбата на одговорностите во врска со непосредните судски надлежности, но и со менаџерските задачи. Надлежни судски задачи се оние кои се функционални за судиската функција *strictu sensu* - рендерирање и пишување пресуди, и, оттаму, се вршат од страна на судиите. Менаџерските задачи се однесуваат на: организацијата и надзорот на судиите (на пример, работни часови, присуство во суд, управување со случаи, календар на сослушувања); организацијата, надзорот и именувањето на судските службеници и административниот персонал; администрацијата на буџетот. Според податоците на ОЕЦД, земјите се разликуваат во однос на делегирањето на одговорностите. Некои земји (Унгарија, Финска, Чешка, Австралија, Кореја, Германија) назначуваат повеќе одговорности на главниот судија менаџер и надворешното судско тело (јавна агенција или судски совет). Овој режим се чини дека е поврзан со пониско просечно траење на судењата. Во други земји (Англија и Велс, Ирска, Шпанија, Словачка, Грција), одговорностите за овие задачи лежат главно на менаџер кој не е судија - Главен административен службеник - и на надворешното тело. Во другите земји, одговорноста и овластувањето за повеќето задачи се доделуваат заеднички на главниот судија и на главниот административен службеник, а во некои од нив (Данска, Полска, Швајцарија, Шкотска, Словенија, Шведска) доминантна улога му е доделена на главниот судија (тука припаѓа и Република Македонија, каде раководењето на судот му е доделено на претседателот на судот), а во други на Главниот административен службеник (Италија, Нов Зеланд, Јужна Африка). Конечно, постојат земји кои покажуваат поголема дисперзија на одговорностите (Холандија, Португалија, Белгија, Мексико, Франција).

Намалувањето на страната на побарувачката односно покренувањето на судските постапки значително ќе ги подобри перформансите за правораздавање. Стапката на судски постапки (т.е. односот на бројот нови граѓански случаи започнати во дадена

година во однос на популација или БДП) значително се разликуваат во земјите, почнувајќи од 0,3 случаи на сто луѓе во Финска, до околу четири во Италија, Грција, Шпанија и Чешка, и до речиси 10 случаи во Русија. Проценките укажуваат дека ако стапката на судски постапки во Италија се намали на просечното ниво на ОЕЦД (што одговара на намалување од 35%), просечната должина на судските постапки ќе се намали за 10%.

Добрата регулатива и навременото и ефективно спроведување на политиките ја намалуваат веројатноста за појава на конфликти како меѓу приватните субјекти, така и меѓу државниот и приватниот сектор. Со намалувањето на транспарентноста и сигурноста на деловното опкружување, присуството на корупција може да има спротивно влијание врз фреквенцијата на споровите. Емпириската релевантност на овие фактори за судските спорови наоѓа поддршка во анализата на ОЕЦД, а врз основа на индикаторите на Светската банка за ефективност на владата, регулаторниот квалитет и интегритетот на јавната администрација. За сите три индикатори, подобрувањата во постигнувањата се поврзани со значително намалување на судските постапки, исто така земајќи ги предвид правното потекло и разлики во БДП.

Слободното договарање за надоместоците на адвокатите, наспроти прописите, е поврзано со помалку судски постапки. Имено, на пазарот за правни услуги, клиентот обично е помалку информиран за природата на правните проблеми и правните лекови од адвокатот. Една импликација на ова е дека одлуката за тоа дали да се поведе спор пред судот честопати е донесена од адвокатот. Надоместоците за адвокатите може слободно да се преговараат меѓу адвокатите и клиентите, да бидат регулирани од професионални здруженија или со закон. Од 35 земји за кои има информации, 29% имаат слободно договорни такси, 40% имаат надоместоци регулирани со закон, а 31% имаат надоместоци регулирани од адвокатската комора. Во просек, режимот на слободно договорени надоместоци се карактеризира со помалку судски постапки во споредба со режимот на регулирани надоместоци (според законот или адвокатските здруженија), со 0,9 случаи на сто луѓе, наспроти 2,9. Односот може да се објасни со фактот дека притисокот што го врши конкуренцијата меѓу адвокатите ги ограничува нивните потенцијални надоместоци, со што се намалува бројот на случаи што адвокатите можат да ги застапуваат.

Стапките на жалби, едноставна мерка на предвидливоста на судските одлуки, се разликуваат во голема мера низ земјите. Предвидливоста на судските одлуки, односно можноста да се предвиди *ex ante* како законот ќе се применува од страна на судот, е исклучително важно од економска гледна точка. Така се обезбедува правна сигурност и им се овозможува на економските субјекти да формираат очекувања за потенцијалните правни и економски последици од нивните судски постапки. Предвидливоста на судските одлуки, исто така, влијае врз изборот за тоа дали да започне судски спор или да се поднесе жалба. Мерењето на предвидливоста само по себе е тешко, но некои показатели може да се заклучат од стапките на жалба пред повисоки инстанци. Вообичаено, земјите од прецедентното право покажуваат пониски стапки на жалба.

Меѓународните разлики во стапките на жалба може да се објаснат со законските ограничувања. Можноста за поднесување на жалба може да се ограничи на случаи со парична вредност на побарување над одреден праг (монетарни ограничувања), или е предмет на добивање на дозвола од понискиот или апелациониот суд (дозволено да се жали). Монетарните ограничувања се почести во германските и француските правни системи, додека рестрикциите врз основа на дозвола за жалба се почести во земјите со прецедентно право и во нордиските земји. Ограничувањата засновани на дозвола за жалба значително ја намалуваат просечната и меѓусебната варијација на стапките на жалба. Напротив, влијанието на монетарните ограничувања не е статистички значајно.

Показатели за стари и нерешени предмети во Република Македонија

Согласно Извештајот за работата на Судскиот совет на Република Македонија за 2017 година состојба со стари предмети во судството е следнава. Во јануари 2017 година, постари од 3 години имало 10019 предмети, постари од 7 години 342 предмети, а постари од 10 години 165 предмети. Во декември 2017 година, постари од 3 години имало 3865 предмети, постари од 7 години 229 предмети, а постари од 10 години 91 предмет. Сходно наведените бројки, постои намален заостаток на 6154 предмети постари од 3 години, на 113 предмети постари од 7 години и 74 предмети постари од 10 години. Стапката на решени предмети

постари од 3 години изнесува 61,42 отсто, постари од 7 години 33,04%, а постари од 10 години 44,8 отсто.

Во Република Македонија, согласно Извештајот за работата на Судскиот совет на Република Македонија за 2017 година, во сите судови, на 01.01.2017 година нерешени предмети од претходната година се 123205 предмети, примени се 480370 нови предмети, вкупно предмети во работа имало 603211, вкупно се решени 503680 предмети, така што на 31.12.2017 година останале нерешени 97933 предмети. Ова значи дека на ниво на Република Македонија судовите во целина работеле ефикасно и ажурно, со оглед да успеале да го совладаат приливот на новопримените предмети и да го намалат заостатокот за 25272 предмети. Според претходно дадените податоци, по апелационите подрачја, во 2017 година, најмногу новопримени предмети, предмети во работа и решени предмети, имало на подрачјето на Апелациониот суд Скопје, а најмалку, по сите категории, во подрачјето на Апелациониот суд Штип.

Во Управниот суд на РМ, за истиот, во период од октомври до декември 2017 година, судот има 38 нерешени предмети, со времетраење од 3 до 7 години, при што нема незавршени предмети од 7 до 10 години и над 10 години. За постапките пред Управен суд на РМ континуирано има најголем број поднесени барања и утврдена повреда за судење во разумен рок од страна на Врховниот суд на РМ. Ова е резултат на фактот дека предметите во Управниот суд на РМ се заведуваат по поднесена тужба против управен акт донесен во втора степен и првостепен управен акт против кој нема правен лек-жалба, а при тоа, со тужбата се формира, односно се заведува нов предмет, со посебен број, со што не постои увид во целокупниот период во кој се одлучува по определен предмет, односно должината на претходната постапка¹⁰.

Некои клучни пречки за пристап до правда во Република Македонија

Во Република Македонија, наместо технолошкиот напредок да ги олеснува пристапите кон правда, тој станува средство за манипулација и затскривање. Извештајот од „Извршениот увид во функционалноста на информатичкиот систем и надзорот над

¹⁰ Годишен извештај за работата на Судскиот совет на РМ за 2017 година, стр. 24;

примената на одредбите од Судскиот деловник во судовите” (АКМИС) од страна на Министерството за правда јасно покажува дека овој систем не профункционирал од самиот почеток на востановување и дека со тоа свесно била оставен голема, веројатна можност за негова груба злоупотреба. Во наведениот Извештај е заклучено дека: „Судовите не ги применуваат доследно одредбите од Законот за управување со движењето на предметите во судовите и Судскиот деловник, АКМИС не се користи целосно согласно неговата намена, се злоупотребуваат одредбите од законските прописи за чести измени на годишните распореди во судовите, не се почитуваат одредбите за специјализација на судии по области”. Претходно, во точка 4 од Извештајот е наведено: „Не се почитувани одредбите од Законот за управување со движењето на предметите во судовите согласно кои “автоматизираниот компјутерски систем за управување на судски предмети задолжително се користи при управувањето со движењето на предметите во судовите”, а во точка 5 од Извештајот се констатира дека: „...а распределбата на предметите се вршела рачно, за која в.д. претседателот на судот Стојанче Рибарев ја нарече „дупли АКМИС”. Движењето на предметите не се вршело во насока кон судии, истите не се евидентирале, а од страна на записничарот е вршен избор на стручен соработник кој потоа вршел избор на кривичен совет пред кој ќе го реферира предметот. Од почетокот на функционирањето на АКМИС до моментот на надзор рачно се распоредуваат предмети во 14 уписници”.

Понатаму, при заокружувањето на проблематиката на ефикасен пристап до правдата во Република Македонија не смее да се заобиколи прашањето за постапување на извршната власт односно министерствата и другите органи на државна управа. За потребите на овој труд овде, ова прашање, само ќе го лоцираме како релевантно, а потребно е продлабочено истражување на главните жаришта од каде произлегува и зошто долго време опстојува. Извештаите на групата експерти предводена од Р. Прибе даваат некои насоки во оваа смисла. Имено, факт е дека многу правосудни постапки потекнуваат токму од спорното или исправното постапување на органите на извршната власт. Во онаа мера во која таа го почитува правниот поредок и креира законити поединечни управни и други акти, и законити постапувања во целина, во таа мера може да се

очекува граѓаните да ја креираат перцепцијата за правичност за можност пред правосудните органи да ја побараат правдата.

И најпосле, прашањето за „цената“ за доаѓање до правдата односно материјалните трошоци потреби да се покрене и спроведе постапка е особено релевантна во општества со низок стандард и голем процент на сиромаштија како што е нашето. Висината на судските такси и адвокатските тарифи е фактор кој ги обесхрабрува граѓаните правдата да ја бараат пред надлежните судови и институции. Од друга страна, формите за медијација на споровите не се заживеани, па во овој, условно наречен вакуум, очигледно во практиката функционираат импровизирани модели на решавање спорови произлезени од сферата на обичајното право, кое, пак, под притисок на ерозијата на вредности се повеќе станува променлив и несигурен механизам за решавање на правните и секојдневните проблеми.

Повреда на судењето во разумен рок

Една од надлежностите на Врховниот суд на Република Македонија е да одлучува по барање на странките и другите учесници во постапката за повреда на правото на судење во разумен рок, во постапка утврдена со закон пред судовите во Република Македонија во согласност со правилата и принципите утврдени со Европската конвенција за човекови права и основни слободи и тргнувајќи од судската пракса на Европскиот суд за човекови права. За остварување на ова право странката која смета дека надлежниот суд го повредил правото на судење во разумен рок, има право да поднесе барање за заштита на правото на судење во разумен рок до Врховниот суд на РМ. Барањето може да го поднесе во текот на постапувањата пред домашните судови, а најдоцна шест месеци сметано од денот на правосилноста на одлуката. Врховниот суд постапува по барањето во рок од шест месеци од неговото поднесување и одлучува дали понискиот суд го повредил правото на судење во разумен рок, притоа имајќи ги предвид правилата и принципите утврдени со Европската конвенција за човекови права и основни слободи, а особено сложеноста на предметот, однесувањето на странките во постапката и однесувањето на судот кој постапувал. Доколку Врховниот суд утврди повреда со решение ќе определи рок во којшто судот, пред кого постапката е во тек, мора

да одлучи за правото, обврската или кривичната одговорност на подносителот на барањето и ќе досуди праведен надоместок за подносителот на барањето заради повреда на неговото право за судење во разумен рок. Правичниот надоместок паѓа на товар на Судскиот буџет и се исплатува во рок од три месеци од денот на правосилноста на решението на Врховниот суд. По приемот на барањето Врховниот суд веднаш, а најдоцна во рок од 15 дена ќе побара од првостепениот суд да достави препис на списите од предметното досие, а по потреба и изјаснување од повисокиот суд за времетраење на постапката пред него. Одлуката по барањето Врховниот суд ја донесува во совет од тројца судии на нејавна седница, но по исклучок судот може да одлучи да ги сослуша подносителот на барањето и претставникот на судот чија постапка е предмет на поднесеното барање. Против решението на советот, незадоволната странка има право во рок од осум дена сметано од денот на приемот на решението да поднесе жалба до Врховниот суд, кој одлучува по истата. Во рок од осум дена од донесувањето на правосилното решение, Врховниот суд решението го доставува до Судскиот буџетски совет. Судскиот буџетски совет во рок од 15 дена по приемот на решението ќе побара од жалителот или неговиот полномошник да достави податоци за банкарската сметка за исплата на средствата досудени од Врховниот суд. Жалителот е должен податоците да ги достави во рок од пет дена од денот на приемот на барањето. Недоставувањето на податоците за сметката од страна на жалителот, не претставува пречка за извршување на решението. Оттука ако жалителот не ги достави податоците за банкарската сметка во рокот, средствата утврдени со решението за исплата ги префрла на депозитна сметка на Судскиот буџетски совет. Судскиот буџетски совет ќе ги префрли одобрените средства на сметка на жалителот по добивање на податоци за сметката.

Судењето во разумен рок е еден од основните принципи на процесното право и основен процесно правен стандард. Произлегува од принципот на владеење на правото и се однесува на суштинските квалитети на правораздавањето (навремена и ефикасна заштита на правата). Разумниот рок е сложен поимен конгломерат, зошто никој не може да го каже неговиот опфат генерално и однапред за сите случаи. Законодавецот не може а priori да го определи траењето на секоја конкретна постапка, од причини што постапките се меѓусебно различни по низа објективни и

субјективни елементи. Затоа кога се креира норма со која се востановува правото на навремена правна заштита се употребува генерална клаузула која се индивидуализира во секој конкретен случај. Конкретизираните облици на разумниот рок во судењето можат да бидат променливи и различни, но не во мера што значи напуштање на појдовната идеја содржана во овој правен стандард. Идејата е дека разумниот рок е правен стандард кој означува време што е доволно за да се утврди основаноста на барањето за права заштита. Акцентот не е на брзината во постапувањето, туку на времето што е потребно за да се одлучи за основаноста на барањето. Стандардот ја афирмира брзината, во мера во која ги исклучува непотребните одолжувања. Во современи услови се тежнее кон востановување на прифатливи крајни временски граници до кои, освен со мали исклучоци (секако поради оправдани и врз закон засновани причини) би било разумно да се очекува завршувањето на определена судска постапка.

Правото на судење во разумен рок означува право на брза и експедитивна правда. Кога се оценува дали кривичната постапката е усогласена со стандардот на судење во разумен рок, како прелиминарно прашање на кое треба да се одговори е да се определи кој период ќе се смета за правно релевантен период. Во принцип, се смета дека постапката започнува од моментот кога лицето ќе дознае за кривичното обвинение против него. Според праксата на Европскиот суд за човекови права¹¹, почетокот на кривичната постапка е временски поместен пред покренувањето на обвинение. Така, како почеток се смета моментот кога лицето официјално е известно дека ќе биде обвинето или дека постојат основи на сомневање дека сторило кривично дело, или тоа е моментот кога лицето е лишено од слобода или кога против него е покрената прелиминарна истрага. Крајната граница на тој период е моментот кога е донесена одлука. Кривичната постапка завршува со донесувањето на одлука во последна инстанца, што во зависност од околностите на случајот може да вклучува постапката не само по редовните, туку и по вонредните правни лекови. Критериуми за оценување на должината на постапката Европскиот суд за човекови права ги зема предвид следниве критериуми при оценувањето дали постои повреда на правото на судење во

¹¹ Европската конвенција за човековите права е ратификувана од Република Македонија на 10 април 1997 година.

разумен рок: 1. Сложеноста на предметот - овој критериум се однесува на тоа дали станува збор за обемен и комплексен предмет, како во поглед на фактичките, така и во однос на правните прашања. 2. Однесување на обвинетиот - дали обвинетиот со своето однесување допринел кон одолговлекување на постапката. При тоа, од обвинетиот не се очекува да се воздржи од преземање на процесните дејствија кои му стојат на располагање. 3. Однесување на властите односно на судот и јавното обвинителство - обврска на државните органи да ги преземат сите дејствија потребни за ефикасно и експедитивно завршување на постапката. 4. Значење на исходот на постапката за обвинетиот - дополнителниот критериум што го оценува Судот во Стразбур се однесува на посебните околности поврзани со личните околности на обвинетиот и потребата од експедитивно одлучување за кривичното обвинение против него, на пример, во случај кога обвинетиот е во притвор, кога боледува од одредена тешка болест.

Согласно со добиените податоци за судските постапки може да се заклучи дека пред Основен суд Скопје 2 Скопје и Скопје 1 Скопје има најголем број поднесени барања и утврдена повреда за судење во разумен рок од страна на Врховниот суд на РМ, но истото е за очекување, земајќи го обемот на работа на овие судови. Во Основните судови во Куманово, Гостивар и Битола има значително помал број поднесени барања. Така, во периодот јуни 2015 - септември 2017 година во врска со постапување на Основен суд Скопје 1 Скопје има 105 поднесени барања, од кои за 38 е утврдена повреда. За периодот септември - декември 2017 година има 15 поднесени барања, од кои за 8 е утврдена повреда. А за периодот јануари - март 2018 година има 8 поднесени барања, од кои за 3 е утврдена повреда. Во периодот јуни 2015 - септември 2017 година во врска со постапување на Основен суд Скопје 2 Скопје има 323 поднесени барања, од кои за 100 е утврдена повреда. За периодот септември - декември 2017 година има 38 поднесени барања, од кои за 11 е утврдена повреда. А за периодот јануари - март 2018 година има 29 поднесени барања, од кои за 4 е утврдена повреда.

Вкупниот број поднесени барања за заштита на правото на судење во разумен рок и број на предмети во кои е утврдена повреда на правото на судење во разумен рок од страна на Врховниот суд на РМ, за постапки пред Управен суд на РМ е следниот. Во периодот јуни 2015 - септември 2017 година во врска

со постапување на Управниот суд на РМ има 345 поднесени барања, од кои за 109 е утврдена повреда. За периодот септември - декември 2017 година има 54 поднесени барања, од кои за 21 е утврдена повреда. А за периодот јануари - март 2018 година има 48 поднесени барања, од кои за 19 е утврдена повреда.

Бесплатна правна помош - нов закон како одговор на крутиот модел

Со Законот за бесплатна правна помош, за првпат во Република Македонија се воспостави правото на бесплатна правна помош. Првиот Закон се донесе во 2009 година, а започна да се применува на 1 јуни 2010 година. Во 2011, 2014 и 2015 година, законот претрпе измени и дополнувања. Целта на законот беше обезбедување еднаков пристап на граѓаните и на другите лица до институциите на системот, запознавање, остварување и овозможување ефективна правна помош, што е во согласност со уставното начело на еднаков пристап до правдата. Основната цел е ефикасно и ефективно обезбедување на пристапот до правдата на социјално ранливите категории на граѓани. При неговата примена беа забележани три основни проблеми: 1) недоволна достапност за најранливите категории, вклучувајќи ги и децата во ризик; 2) енормно високи трошоци исплатени на само 39 од вкупно 329 регистриран адвокати кои дават правна помош. Постојниот систем, освен од адвокати се состои од помалку од 30 подрачно стационирани правници на Министерството за правда и правници поддржани од 7 граѓански организации кои низ целата земја ја мобилизираат заедницата и се вклучени во процесот на посредување, обезбедувајќи бесплатна правна помош. Бројката на поднесени барања за БПП останува релативно ниска. Процентот на одобрени барања за БПП е под 50% од поднесените барања. Буџетот на РМ за бесплатна правна помош веќе со години наназад изнесува 3 милиони денари, што претставува еден од најскромните буџети во Европа, но затоа просечните трошоците за правна помош по предмет во Македонија се највисоки во Европа. Забележани се злоупотреби од адвокатите кои создаваат непотребни трошоци во предметите кои ги работат. Од своја страна, Европската Комисија следејќи ги нашите состојби констатира: 1) недоволно финансирање на системот за бесплатна правна помош во апсолутен и релативен

контекст во однос на компаративните европски стандарди; 2) недостаток од холистички пристап при поврзувањето на функциите и распределбата на улогите на разни актери од државниот и недржавниот сектор.

Преку практична примена на законот, констатирани се бројни недостатоци како што се: недоволна достапност за најранливите категории на граѓани заради кумулативно исполнување на доста строги услови со цел остварување на правото на бесплатна правна помош, енормно високи адвокатски трошоци согласно новата Адвокатска тарифа која стапи во сила од 1 јули 2016 година каде тарифата е зголемена повеќекратно, нејасни се обврските и одговорностите на главните учесници во системот на бесплатна правна помош, постојните одредби од законот не можат да се применат за одобрување на бесплатна правна помош во постапки пред надлежен суд или јавен орган во кои се предвидени кратки рокови, државата не ги покрива сите трошоци поврзани со обезбедувањето на правна помош, како што се судски такси, трошоци за вештачење итн., што во суштина значи дека давањето на бесплатна правна помош во одредени случаи е бесполезно.

Во изминатите години, и анкетите покажуваат дека генерално, граѓаните не се убедени дека државата се грижи да обезбеди пристап до правдата за сите свои граѓани, без разлика на нивниот социјален статус. Сегашниот закон кумулативно бара исполнување на доста стори услови, па затоа се пристапи кон донесување на нов закон. „Новиот закон требаше да се донесе во март 2018 година, но предложениот текст беше вратен на доработка.“. Инаку, во текот на 2017 година донесени се 113 решенија за бесплатна правна помош, од кои 74 барања се одобрени, а 39 одбиени¹². Најголем дел од подносителите се жени.

Република Македонија е договорна страна на меѓународните конвенции за човекови права на Обединетите нации и Советот на Европа и тие се дел од правниот поредок во согласност со член 118 од Уставот на РМ. Правната помош е интегрален дел на меѓународните стандарди за човекови права и е содржана во следните конвенции за човекови права и препораките на Обединетите

¹² Обемот на исплатени средства за 2017 година од страна на Министерството за правда изнесува околу 1,4 милиони денари, исплатени на 30 адвокати и 6 овластени здруженија на граѓани.

нации¹³ и Советот на Европа. Затоа државата треба да ги почитува преземените обврски, а не само формално да ги ратификува.

Во оваа прилика само ќе потсетиме на клучните документи кои се очекува да бидат почитувани во праксата. Европската Конвенција за заштита на човековите права и основни слободи (1950) во член 6, став 3-ц, го уредува правото на обвинетиот на правична судска постапка со минималните права да се брани самиот или со помош на бранител по свој избор, а доколку не располага со средства да плати бранител, да добие бесплатен службен адвокат кога тоа го наложуваат интересите на правдата. Право на помош од бранител и на бесплатна правна помош за жртвите, според условите предвидени во внатрешното право, се гарантира во следните конвенции: Конвенција на Советот на Европа за борба против трговија со луѓе (2005); Конвенција на Советот на Европа за заштита на децата од сексуална експлоатација и сексуална злоупотреба (2007); Конвенција на Советот на Европа за превенција и борба против насилство кон жената и домашното насилство (2011); Европски договор за пренос на барања за правна помош (1977) и дополнителниот протокол (2001); Препорака Рес (2006) 8 на Комитетот на министри на земјите-членки за асистенција на жртвите на кривични дела.

Conclusions

The accessibility and efficiency of justice services directly affect the way employment and land disputes are resolved, government accountability is promoted, and how businesses make decisions to invest and enter contractual relationships.

Even in countries with objectively solid regulations, citizens often feel they are not treated well in the interactions with the institutions. Today, only four out of ten citizens in the OECD countries say they trust their national authorities. Expenses go up when citizens are treated unfairly.

¹³ Член 11, став 1 од Универзалната декларација за човековите права (1948); член 14, став 3, точка г. од Меѓународниот пакт за граѓанските и политичките права (1966); член 14, став 3, точка г. од Меѓународниот пакт за граѓанските и политичките права (1966), член 40 од Конвенцијата за правата на детето (1989); општата препорака бр. 28 на Комитетот за елиминација на сите форми на дискриминација кон жената врз основа на член 2 од Конвенцијата за укинување на сите форми на дискриминација кон жената (1979).

Differences in trial length appear to be more related to the structure of justice spending and the structure and governance of courts than to the sheer amount of resources devoted to justice. Factors associated with shorter trial length include larger shares of the justice budget devoted to court computerization, the active management of the progress of cases by courts, the systematic production of statistics at the court level, the existence of specialized commercial courts and systems of court governance in which the chief judge has broader managerial responsibilities. Reducing high litigation rates through appropriate policies is a means to increase civil justice efficiency. Good quality regulation, timely and effective implementation of policies, integrity of the public sector and free negotiation of lawyers' fees could all be important instruments for reducing litigation. On the other hand, if the elements of procedural justice are built in the preparation and implementation of regulation, then regulations will function better, since are accepted easily and obeyed voluntarily.

Indicators of old and unresolved cases, as well as respecting the trial within a reasonable time, then the efficiency of free legal aid, as well as the high costs of initiating litigation show that the situation in the Republic of Macedonia disputes the right to an effective access to justice. The non-functional and abusive system for electronic court case management (ACMIS) clearly confirms the view of huge obstacles to access to justice. For successful functioning of the judiciary it is necessary for the executive to act legally and not to influence the judicial system according to its needs.

Key question for consideration in future is what are good practices in providing people-focused, targeted and timely legal and justice services, including legal empowerment and what are innovative financing approaches in support of access to justice?

Recezentë

Prof. Dr. Mirjana Slaninka Dineva

Prof. Dr. Jove Kekenovski

- Albiston, C. and Sandefur, R. (2013), *Expanding the Empirical Study of Access to Justice*, 2013 *Wisconsin Law Review* 101, at p.111;
- *Understanding Effective Access to Justice*. 3-4 November 2016. OECD Conference Centre, Paris.

- Fox, C., Moorhead, R., Sefton, M., and Wong, K. (2010) *Community Legal Advice Centres and Networks: A Process Evaluation*, London: LRSC;
- Genn, H. (1999), *Paths to justice: what people do and think about going to law*, Hart, Oxford;
- OECD (2013), “What makes civil justice effective?” , OECD Economics Department Policy Notes, No. 18 June 2013;
- Buckley, M. (2013), *Evolving Legal Services: review of current literature*, CLEO;
- Engler, R. (2010), *Reflections on a Civil Right to Counsel and Drawing Lines: When Does Access to Justice Mean Full Representation by Counsel, and When Might Less Assistance Suffice?* 9 *Seattle Journal for Social Justice* 97-138;
- Selbin, J., Charn, J., Alfieri, A. and Wizner, S. (2012), *Service Delivery, Resource Allocation, and Access to Justice: Greiner and Pattanayak and the Research Imperative*, 122 *The Yale Law Journal Online* 45;
- Digiusto, E. (2012), *Effectiveness of public legal assistance services – A discussion paper*, Law and Justice Foundation of New South Wales, Justice Issues Paper 16;
- Steinberg, J.K. (2011), *In Pursuit of Justice? Case Outcomes and the Delivery of Unbundled Legal Services*, 18 *Georgetown Journal on Poverty Law and Policy* 453;
- Abel, L., *Evidence-Based Access to Justice*, 13 *U. Pa. J. Law and Social Change* 295 (2010);
- Smith, M. and Patel, A. (2010), *Using Monitoring Data: Examining Community Legal Advice Centre Delivery*, London: Legal Services Commission;
- Curran, L. (2012), *We Can See There’s a Light at the End of the Tunnel Now – Demonstrating and Ensuring Quality Service to Clients*, Legal Aid ACT;
- Curran, L. (2012), *Literature Review: examining the literature on how to measure the ‘successful outcomes’: quality, effectiveness and efficiency of legal assistance services (Australia: February)*;
- Albiston, C. and Sandefur, R. (2013), *Expanding the Empirical Study of Access to Justice*, *Wisconsin Law Review* 101;

–Action Committee on Access to Justice in Civil and Family Matters (2013), *Access to Civil and Family Justice: A Roadmap for Change*, Ottawa, Canada, October 2013.

–American Bar Association (ABA) (1994) *Comprehensive Legal Needs Study, Legal Needs and Civil Justice: A Survey of Americans, Major Findings from the Comprehensive Legal Needs Study*, ABA Consortium on Legal Services and the Public

–Australian Government (2012), *Harnessing the Benefits of Technology to Improve Access to Justice*, Analysis paper, Canberra: Commonwealth of Australia

–Barendrecht M, Gramatikov M, Porter R, and Verdonchot J.H, (2012), *Trend Report: Part 1 – Towards Basic Justice Care For Everyone*, Den Haag: The Hague Institute for the Internationalisation of Law, The Hague: HiiL

–Chhatre A, and Agrawal A, (2009), *Trade-offs and synergies between carbon storage and livelihood benefits from forest commons*, PNAS, 106(42), 17667- 17670

–Currie A, (2009), *The Legal Problems of Everyday Life*, in Sandefur R.L. (ed.), *Access to Justice: Sociology of Crime Law and Deviance*, Vol 12, Emerald, p. 37

–OECD and Open Society Foundation (OSF) (2016) ‘Leveraging the SDGs for Inclusive Growth: Delivering Access to Justice for All’. *Issues Brief 2016 Paris: OECD*

–OECD (2015) *Expert Roundtables on Equal Access to Justice, Background Notes*

–World Justice Project (2018) *Global Insights on Access to Justice: Findings from the World Justice Project General Population Poll in 45 Countries*. Washington, D.C.: World Justice Project

–Stevenson, B. (2014) *Just Mercy: A Story of Justice and Redemption*. New York: Spiegel & Grau

–DFID – Department for International Development (2009) *Eliminating World Poverty: Building our Common Future*. DFID White Paper. London: UK Department for International Development

–Pleasence, P., Balmer, N. J. and Sandefur, R. L. (2013) *Paths to Justice: A Past, Present and Future Roadmap*. London: UCL Centre for Empirical Legal Studies

–WHO – World Health Organization, Department of Reproductive Health and Research, London School of Hygiene and

Tropical Medicine, South African Medical Research Council (2013) 'Global and Regional Estimates of Violence Against Women: Prevalence and Health Effects of Intimate Partner Violence and Non-partner Sexual Violence'. Geneva: World Health Organization

–The Law & Development Partnership (2016) 'Developing a Portfolio of Financially Sustainable, Scalable Basic Legal Service Models'. Briefing paper for the Open Society Foundations and International Development Research Centre. London: Law & Development Partnership

–Годишен извештај за работата на Судскиот совет на РМ за 2017 година, стр. 24;

–Европската конвенција за човековите права е ратификувана од Република Македонија на 10 април 1997 година http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_MKD.pdf;

–Закон за застапување на Република Македонија пред Европскиот суд за човекови права (Службен весник на Република Македонија бр.67/2009, 43/2014 и 64/2018);

–Закон за извршување на одлуките на Европскиот суд за човекови права (Службен весник на Република Македонија бр.67/2009 и 43/2014).

–Извештај за извршен увид во функционалноста на информатичкиот систем и надзор над примената на одредбите од Судскиот деловник во судовите, во текот на 2017 година, (АКМИС), Министерство за правда, 2017 година

–Расправа по донесувањето на Законот за бесплатна правна помош, март 2018 година, Собрание на Република Македонија.