

ПОДОБРУВАЊЕ НА СИСТЕМОТ НА СПРЕГИ И КОНТРОЛИ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА:

СУДСКА КОНТРОЛА НА ИЗВРШНАТА ВЛАСТ*

РЕЗИМЕ И ПРЕПОРАКИ

1. Визија

Нашата визија е да има функционален демократски систем на спреги и контроли во Република Македонија. За да се постигне тоа, една од целите е да се има независно судство кое може да врши целосна контрола врз извршната власт. Потребно е судиите и обвинителите, преку законска постапка, да можат да ги контролираат политичарите во однос на нивните индивидуални активности. За да се постигне оваа цел, потребно е да зајакне правосудството, и да се подобри независноста, одговорноста и квалитетот на правдата.

2. Анализа

Анализата на законите, институции и реформските процеси покажува дека сеопфатни реформи во правосудството беа започнати по 2005 година и се интензивираа по 2009 година. Со реформите, кои биле прекупотребни, беа создадени Судскиот совет и Советот на јавни обвинители за да се подобри независноста и одговорноста на судиите. Беше основана Академија за обука на судии и обвинители и беа воведени различни ИТ алатки. Бројот на заостанати случаи беше намален и имаше подобрувања во капацитети и процедурите.

Сепак, резултатите од 36 полу-структурирани интервјуа со експерти, спроведени во декември и јануари 2016 година, покажуваат дека политичката контрола на правосудството сеуште претставува сериозен проблем. Политичкото мешање на извршната власт, што е значајно зголемено во последните години, е главниот проблем што ја спречува независноста на судството во Република Македонија. Дополнително, Судскиот совет и Советот на јавни обвинители не дејствуваат во склад со нивните ингеренции, а тоа се да ја обезбедат и штитат независноста на судството. Судските институции имаат ниска оцена за нивното функционирање и многумина сметаат дека тие се само посредни инструменти преку кои извршната власт ги контролира судиите и обвинителите. Постои изразено негативно мислење за изборите за членови во Судскиот совет и Советот на јавни обвинители во смисла на тоа дали тие се слободни и фер, дали има политички влијанија и дали се избираат компетентни кандидати. Постои широко распространето верување дека Советите се под контрола на извршната власт уште од нивното формирање и дека квалитетот на изборите за членови на Советите станува полош со тек на време. Имајќи контрола врз Советите, владата успеала да наметне контрола врз функционалната хиерархија во правосудството и да се вмеша во системот на кариери на судиите и обвинителите. Независноста на судството се намалува и политичките мешања од страна на власта се посочени како наголемата пречка. На скала од 1 (нема никаква независност) до 5 (има целосна независност) судството има просечна оцена од

* Оваа студија беше спроведена од тим на истражувачи од Центарот за југоисточно европски студии на Универзитетот во Грац. Тимот беше составен од д-р Дане Талески, визитинг истражувач, д-р Марко Кмезиќ, постар истражувач, и м-р Лура Положани, универзитетски асистент.

2, додека Судскиот совет и Советот на јавни обвинители добија оцена од 1.5 поединечно. И покрај реформите, постои широко распространето верување дека владата го контролира судството. Експертите не можат да посочат пример кога имало судска контрола врз извршната власт, додека прилично доминантно е мислењето дека судството не е еднаква гранка на власта, во споредба со другите. Политичките мешања од владата и некомпетентноста на судиите и обвинителите се сметаат како главни пречки за независноста на судството.

Покрај тоа, студијата идентификуваше проблем со одговорноста на судиите. Од една страна, резултатите покажуваат дека има недостаток на меритократија во системот на кариери како резултат на политичките влијанија. Системот на кариери е загрозен до алармантно ниво. Постои перцепција дека меритократијата е прилично еродирана. Од друга страна, довербата во судството е намалена заради перцепцијата која ја создаваат неколку случаи за кои се смета дека се пример за селективна правда или неправично судење. Начинот на кој што биле процесуирани неколку сензитивни случаи создаде впечаток за селективна правда. Ова е посебно видливо кај етничките Албанци кои се посебно скептични за одговорноста на судиите и за непристрасноста на правните процедури. Потребно е да се подобри квалитетот на правдата. Потребни се дополнителни подобрувања во однос на транспарентноста.

Студијата мапираше четири категории на релевантни чинители: 1. Судска власт (на пр. Судски совет, Совет на јавни обвинители, Основни судови, Апелациони судови, Административен суд, Врховен суд, Уставен суд, Јавно обвинителство, основно, вишо и јавен обвинител на Република Македонија, и специјален јавен обвинител, Академија за судии и обвинители, и администрација во судовите и обвинителите); 2. Законодавна власт (на пр. релевантни комисии во Собранието на РМ и парламентарни групи); 3. Извршна власт (на пр. Владата, Министерство за правда и Секретаријатот за европски прашања); и 4. Заинтересирана јавност (на пр. Здруженија на судии и на обвинители, невладини организации, индивидуални експерти и меѓународни актери). Иако беше очекувано дека чинителите од судската власт ќе имаат најголемо влијание, бидејќи тие имаат директни ингеренции во однос на чувањето и подобрувањето на независноста, одговорноста и квалитетот на правдата; студијата покажа дека извршната власт има најголемо влијание, а посебно владата. Законодавната власт се смета дека е секундарна во однос на извршната и дека е подеднакво субординирана, слично како судската власт. Чинителите од заинтересираната јавност имаат најмало влијание, иако, тие имаат значајни капацитети и покажуваат силен ентузијазам за да го поддржат судството во зајакнувањето на независноста.

Предлозите за промени и нивната имплементација се главните индикатори за да се мери успехот на реформите кои ќе се стремат да ја зголемат независноста, одговорноста и квалитетот на правдата. Потребни се одредени промени во законодавството, но она што е повеќе потребно е промена на практиките. Од круцијална важност е да се намали политичката контрола на судството. Итните реформски приоритети, кои се потенцирани во извештајот на Прибе, треба да се имплементираат без никакви понатамошни одлагања. Од една страна, владата треба да престане со практиките на политичко мешање во судството. Од друга страна, потребно е да се зголеми интегритетот на судиите и на обвинителите. Во таа смисла, треба да се земе во предвид дали моменталниот состав на Судскиот совет и Советот на јавни обвинители може да биде на висина на задачата. Покрај тоа, потребно е да започне отворена и инклузивна дебата помеѓу сите релевантни чинители за да се изложат сите потребни реформи. Обидите на судството да спроведе контрола врз извршната власт ќе бидат главен индикатор за успех.

Надворешни влијанија кои можат да го блокираат процесот се главно политички. Во дадениот момент, се чини дека нема политичка волја за да се поддржи зајакнување на судската независност. Ќе биде тешко да се најде политички консензус и да се собере политичка волја во дадените околности на политичка нестабилност и костецот во кој се фатени политичките партии. Економските импликации не се многу високи. Соодветен Судски буџет е пропишан во законот, но тој не се имплементира во пракса. Обвинителите треба да добијат повеќе ресурси, а тоа е потребно и за помалите судови во земјата. Но, ако се задоволат економските потреби не значи дека ќе се подобри ситуацијата во судството. Постои висок степен на општествени барања да се подобри ситуацијата во судството и да има функционално владеење на правото. Цивилното општество има постоечки капацитети кои можат да го помогнат процесот, и има големо медиумско внимание кое може да се искористи за да се поддржи еден длабок и суштински реформски процес. Техничките капацитети на судството се адекватни, и ќе има потреба за минимални подобрувања. Правните пречки можат лесно да се надминат ако постои соодветна политичка волја.

3. Идни можности

Веројатно е дека статус квоото ќе се одржи ако остане истиот состав во Советите и во владата. Политички обструкции, заради недостаток на политичка волја, ќе претставуваат најголеми ризици. Многу е веројатно дека една неодговорна влада ќе сака да го има судството во субординирана позиција. Постои ризик околу тоа како да се постигне консензус и да се изгради политичка волја да се подобри судската независност. Има ризик во однос на тоа ако реформските критериуми не се доволно јасни или не се имплементираат подеднакво за сите засегнати (на пр. дефиницијата на “истакнат правник”, и имплементацијата на истата ќе биде круцијален тест). Недостатокот на волја да се имплементираат реформите е уште еден ризик. Некои од реформите ќе бидат болни, на пример, ако се направат индивидуални оценувања на работата на судиите и обвинителите, а посебно оние од политички сензитивните случаи. Ова може дополнително да ја намали довербата во судството и да ја еродиера хиерархиската субординираност. Дополнителен ризик е недостатокот на капацитети и ресурси за да се поддржат реформите.

Позитивни промени може да се направат ако постои повисока политичка волја и ако се подобри интегритетот на Советите. Од огромна важност е да се зголеми независноста на Судските институции. Понатаму, потребни се заштити и инструменти кои ќе го зајакнат интегритетот на судиите и обвинителите. На пример, треба да има правило дека судиите и обвинителите прифаќаат само писмени инструкции од своите претпоставени, треба да има повеќе тренинг за интегритет и етика, и треба да се воведат “меки инструменти”, (на пр. воспоставување на награди и признанија и возобновување на специјализирани публикации кои ќе дадат можности да се постават професионални стандарди во судството). Од најголема важност е да се зголеми транспарентноста на судството, и да се прифати поддршката од заинтересираната јавност во однос на зајакнување на интегритетот на судиите и на обвинителите.

4. Можности за политики

Можностите за политики кои ги предлагаме се со цел да се постигне зајакнување на судството, а посебно во однос на независноста, одговорноста и транспарентноста.

1. За да зајакне судството:
 1. Целосно да се имплементираат итните реформски приоритети препорачани во извештајот на Прибе
2. За да зајакне независноста:
 1. Да се воспостави делиберативен реформски процес
 2. Да се развијат на јасни критериуми за истакнат правник и нивна еднаква примена во сите случаи
 3. Да се направи сеопфатно оценување на квалитетот на судиите и обвинителите
 4. Да се направи сеопфатно оценување на квалитетот на функционалната хиерархија
 5. Да се воведат правила за прифаќање само на пишани инструкции
 6. Да се спроведат сите пресуди од домашните и меѓународните судови
 7. Да се спроведат Судскиот буџет како што е пропишано со закон
 8. Да се зголемат капацитетите на јавните обвинители
 9. Да се зголемат капацитетите на помалите судови
 10. Да се возобноват специјализираните публикации за судии и обвинители
 11. Да се развие систем на награди и признанија
 12. Да се зајакнат обуките за интегритет и етика
3. За да зајакне одговорноста
 1. Да се промени изборниот систем за членови во Советите
 2. Да се регулира кампањата и презентацијата на кандидатите
 3. Да се направат сите биографии да бидат задолжително достапни за јавноста
 4. Да се почитуваат постоечките квалитативни индикатори при оценувањето во системот за кариера, и да се направат појасни
 5. Да се отворат насоки за специјализација во Академијата за судии и обвинители
4. За да зајакне транспарентноста (како инструмент да се подобри независноста и да се зголеми интегритетот)
 1. Да се објавуваат целосните резултати од изборите за членови на Советите и од изборот на судии и обвинители
 2. Да се зголеми вклученоста на НВО и на медиумите

Итните реформски приоритети се одговор на целокупната политичка и демократска клима. Претпоставката е дека ако тие се имплементираат, тогаш ќе се намали политичката контрола на судството. Имплементацијата на итните реформски приоритети во голема мера зависи од политичкиот договор меѓу елитите од политичките партии. Би било идеално ако тие можат да се договорат и да го спроведат договорот во целост. Сепак, да се избегне преголемата зависност од политичките елити, судството треба повеќе да се потпре на своите капацитети и да биде поддржано од другите чинители, како на пример заинтересираната јавност.

Во таа смисла, ќе биде поефективно, и ќе има помалку трошоци, ако се зголеми транспарентноста. Претпоставката е дека ако работата на судството е повеќе отворена за јавноста, тогаш ќе биде повисока независноста и одговорноста на судиите и на обвинителите. Ова може да ја зголеми довербата во судството како повратен ефект. На пример, прес конференцијата која неодамна ја одржа специјалното јавно обвинителство доби доста позитивни реакции. Понатаму, не постои причина зошто биографиите на кандидатите за судии и за обвинители, како и за членови на Советите, да не бидат јавно достапни. Освен тоа, поблиска соработка со цивилното општество, дефинирано во најширока смисла, ќе биде круцијален механизам за судството да ја зголеми транспарентноста.

Ако се превземат такви реформски чекори, тогаш ќе биде полесно во тој дух да се започне со делиберативни практики меѓу релевантните чинители. Другите реформи кои се потребни бараат повеќе време и ресурси, но сепак се неопходни. Ќе биде потребно време да се направат дополнителни анализи, да се дефинираат слабостите и да се дадат предлози за да се надминат истите и да се подобри ситуацијата.

5. Правење на промена

Студијата сугерира дека од есенцијално значење е да се изгради коалиција за поддршка на реформи во судството меѓу чинители од судската власт и чинители од заинтересираната јавност. Различни претставници на цивилното општество и други заинтересирани чинители искажуваат спремност и имаат капацитети да ги поддржат напорите кои се стремат да ја зголемат судската независност. Сепак, неопходно е најпрво да се создаде критична маса на чинители во самата судска власт. Можеби ќе биде неопходно да се направи оценка на составот на Советите и на постоечката функционална хиерахија. Спремноста на извршната и на законодавната власт да го поддржи процесот на позитивни реформи во голема мера ќе зависи од расплетот на политичката криза. Од друга страна, судството може да има позитивна улога во разрешувањето на кризата – доколку работи објективно, непристрасно и независно. Тогаш ќе има двојна награда. Судството ќе придонесе кон разрешување на кризата и ќе спроведе судска контрола врз извршната власт. Независноста на судството ќе зајакне и системот на демократски спреги и контроли ќе се подобри.

6. Евалуација

За да се оцени напредокот на реформите, треба да се земат во предвид случаите на судска контрола над извршната власт, бидејќи тие се главниот тест за судска независност. Треба да се прават редовни анонимни анкети на судиите и обвинителите за да се оцени независноста, одговорноста и квалитетот на правдата. Дополнително, анонимни анкети на релевантните чинители и на јавното мислење, на репрезентативни примероци на национално ниво, можат да покажат дали ќе има промени во перцепцијата за одговорност на судството и во однос на довербата која граѓаните ја имаат во судството.