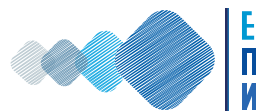


Работни студии



Како да
профункционира
системот на
спреги и кочници
во Република Македонија

2016 Скопје



ЕФИКАСНО СОБРАНИЕ, СИЛНА ДЕМОКРАТИЈА:

Визија за подобрување на системот на спреги и кочници во Република Македонија

АВТОРИ:

д-р Јордан Шишовски
д-р Капина Лечевска
д-р Викторија Боровска
м-р Ана Блажева

ПОДОБРУВАЊЕ НА СИСТЕМОТ НА СПРЕГИ И КОНТРОЛИ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА:

СУДСКА КОНТРОЛА НА ИЗВРШНАТА ВЛАСТ

АВТОРИ:

д-р Дане Талески
д-р Марко Кмезиќ
м-р Лура Положани

Центар за југоисточно европски студии, Универзитет во Грац

ДИЗАЈН:

Владимир Ѓорѓевски

ПЕЧАТИ:

ГАЈА ДИЗАЈН



British Embassy
Skopje

Оваа публикација беше овозможена со поддршка на Британската амбасада Скопје во рамките на проектот Дијалози за визија кој се имплементираше преку Институтот за европска политика. Наведените мислења во оваа публикација се мислења на авторите и не ги одразуваа секогаш мислењата на Британската амбасада во Скопје

СОДРЖИНА:

4. ЕФИКАСНО СОБРАНИЕ, СИЛНА ДЕМОКРАТИЈА:

Визија за подобрување на системот на спреги и кочници во Република Македонија

4. Вовед

6. Цели и методологија на студијата

6. Истражувачки прашања:

6. Анализа на политичкиот контекст и начинот на кој влијае врз функционирањето на системот на спреги и кочници

6. Политички контекст

8. Демократски механизми и процеси што влијаат врз системот на спреги и кочници

11. Постојни механизми на спреги и кочници за работата на Собранието на Република Македонија

14. Анализа на работата на Собранието

16. Јавното мнение за работата на Собранието

16. Заклучок и препораки

16. Гласачки механизми во Собранието

17. Изборен модел

18. Внатрешна демократија

18. Функционирање на механизмите за контрола на извршната власт во Собранието

19. ПОДОБРУВАЊЕ НА СИСТЕМОТ НА СПРЕГИ И КОНТРОЛИ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА:

СУДСКА КОНТРОЛА НА ИЗВРШНАТА ВЛАСТ

20. Вовед

21. Врзување на предизвикот

22. Прашање за истражување

23. Методологија

24. Анализа: судска контрола или контрола на судството

25. Оценка на судските институции

28. (Немање) независност и (силно) политичко влијание

29. (Недостиг на) одговорност и (политичка контрола на) системот на кариери

33. Квалитет на правдата

34. Заклучоци

36. Препораки

39. Референци

40. Прилози

ЕФИКАСНО СОБРАНИЕ, СИЛНА ДЕМОКРАТИЈА:

Визија за подобрување на системот на спреги и кочници во Република Македонија

д-р Јордан Шишовски; д-р Калина Лечевска; д-р Викторија Боровска; м-р Ана Блажева

Вовед

Во парламентарната демократија, одлуките се носат со мнозинство. Владејачкото мнозинство има мандат од 4 години за да ја понесе одговорноста за донесените одлуки пред судот на граѓаните изборите. Во повеќето случаи, донесените одлуки може да бидат повлечени и државата да заземе поинаков курс со новото парламентарно мнозинство. Некои одлуки може да се сменат, некои може да се надополнат. Одлуките, пак, што имаат поголемо значење за јавноста, може да бидат донесени по пат на компромис меѓу различните политички чинители (партии). Но, има група поларизирачки политички прашања поврзани со моралниот светоглед за кои компромисот е суштински невозможен. Моралните гледишта произлегуваат од религијата, наследството и средината. Модерирањето на овие прашања е многу тешко. Тие поттикнуваат силни емоции и длабока поделба во општеството. Тука спаѓаат прашања како: женски репродуктивни права, право на избор на достоинствена смрт на терминално болните лица (евтаназија), еднаквост на брак и слично.

Еден од моделите што има цел да се воспостави модерација меѓу екстремните позиции и да се оневозможи тиранијата на мнозинството е концептот за поделба на властите на законодавна, судска и извршна. На тој начин, различните гранки на власта меѓусебно се контролираат. За да се избегне ситуацијата една од властите да стане доминантна, натаму се воведува системот на спреги и кочници (checks and balances). Овој инструмент е особено важен во работата на собранието бидејќи во парламентарната демократија, оваа институција е клучна за контролата на целата држава. За да не се случи парламентарното мнозинство¹ да има неограничена моќ, неопходен е ефикасен систем на спреги и кочници. Според востановеното стручно мислење, оваа работа најсоодветно ја врши дводомниот парламент, особено кога двата дома се контролирани од различни партии. Дури и кога една партија има контрола врз двата дома, горниот дом најчесто одговара директно пред својата изборна единица и затоа за избраниците од поголемо значење се интересите на сите граѓани во единицата отколку партиските интереси. Сепак, дводомниот парламентарен систем сè повеќе се отфрла, пред сè, затоа што е скап. Но, и еднодомните парламенти може ефикасно да вршат модерација на спротивставените ставови во зависност од соодветната законска рамка и политичка култура.

Со воспоставување внатрешен ефективен систем на спреги и кочници ќе се овозможи независност на Собранието. Вистински независно собрание ќе може поефикасно да ги спроведува спрегите и кочниците врз извршната власт. Во парламентарната демократија, мнозинството ја составува владата. Ако партиите на власт имаат незауздена контрола врз собраниската работа, тогаш нема причина да очекуваме дека самите би се ограничувале во извршната власт.

¹Изразот „тиранија на мнозинството“ го употребува Џон Адамс во „A Defence of the Constitutions of Government of the United States of America, Vol. 3“ (London: 1788), p. 291. Потоа, Алексис де Токвил и Џон Стјуарт Мил му посветуваат посебно внимание на овој концепт во својата политичка филозофија.

Потребата од ефикасен систем на спреги и кочници е уште поголема во Република Македонија поради нецелосната транзиција во либерална демократија со владеење на правото и функционална пазарна економија. Според повеќето извештаи, Република Македонија се вбројува во редот на *хибридни режими*.² Ова се вид режими што ги имаат сите институции на либералната демократија, но со суштински недостиг на основните права и слободи, со што се воспоставува авторитарен стил на владеење на власта.³ Карактеристични за хибридниот режим во Република Македонија се механизмите на прекумерната законска регулација и прекумерните административни глоби со кои се овозможува во извесни домени извршната власт да врши заобиколување на судската власт, односно системски да ја презема нејзината работата. Понатаму, со претворањето на Собранието во „гласачка машина“, извршната власт ја презема улогата и на законодавната. Улогата на Собранието пропишана со Уставот, според повеќе индикатори е нарушена со големиот број закони донесени по скратена постапка. Многубројните експлицитни изјави на премиерот и министрите, дека одредени закони ќе се усвојат во Собранието пред каква било расправа и седница, јасно укажуваат на контролата на извршната врз законодавната власт наместо обратно. Како најеклатантен пример за ова е изјавата на премиерот во декември 2014 година, дека ќе биде донесен новиот закон за високо образование како одговор, но и казна за масовните протести организирани од Студентскиот пленум. Владата ја премести дури и собраниската седница што беше подоцна предвидена со цел да ја покаже својата решителност во целта да го помине законот.⁴

Освен хибридниот режим, Република Македонија се соочува и со проблемот на системската корупција. Феноменот *заробена држава*⁵ е високо ниво на системска корупција каде што одреден ентитет на пазарот ја *заробува* државата преку блиски односи со политичките елити и обезбедува поволни услови за профит особено во јавно-приватните партнерства како што се тендерите. „Заробувањето“ може да го изведат и самите политички елити. Силни индикации за заробеност на државните институции постојат во изведбата на проектот „Скопје 2014“, каде што огромни суми народни пари завршија во неколку компании.⁶ Од многубројните извештаи,⁷ пак, но и од прислушкуваните разговори може да се изведе заклучок за користење на државните институции за лична корист на високи државни функционери.

Застојот во развивање на демократските институции, владеење на правото и на функционална пазарна економија укажува на недостиг на политичка волја за ова. Ова дополнително ја покажува потребата од ефективни механизми за спреги и кочници. Фокусот на ова истражување е ставен на системот на спреги и кочници во работата на Собранието.

² Според извештајот на Freedom House за 2015 година, Македонија спаѓа во државите кои се делумно слободни, достапно на <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2015/macedonia>, пристапено на 11 јануари 2015 г.

³ Steven Levitsky and Lucan Way, "The Rise of Competitive Authoritarianism," *Journal of Democracy* 13, no. 2 (2002): 51–65, doi:10.1353/jod.2002.0026.

⁴ „Владата го усвои државниот испит: предлог-законот во Собрание на гласање“ (Плусинфо, 21 декември 2014), достапно на <http://plusinfo.mk/vesti/8746/vladata-go-usvoi-drzavniot-ispit-predlog-zakonot-vo-sobranie-na-glasanje>, пристапено на 7 декември 2015.

⁵ "In the capture economy, public officials and politicians privately sell underprovided public goods and a range of rent-generating advantages 'a la carte' to individual firms. In the capture economy the 'captor' firm derives significant private benefits at an enormous social cost to the overall enterprise sector—whose overall growth rate over a three-year period is reduced by about ten percentage points." Види повеќе: Hellman, Joel S., Geraint Jones, and Daniel Kaufmann. "Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition." SSRN Scholarly Paper. Rochester, NY: Social Science Research Network, September 1, 2000. <http://papers.ssrn.com/abstract=240555>.

⁶ „Скопје 2014 под лупа“ (Призма, 26 декември 2015), достапно на: <http://skopje2014.prizma.birn.eu.com/>, пристапено на 11 јануари 2016

⁷ European Commission, "Urgent Reform Priorities for the former Yugoslav Republic of Macedonia" (Brussels, June 2015), достапно на: http://ec.europa.eu/enlargement/news_corner/news/news-files/20150619_urgent_reform_priorities.pdf, пристапено на 11 јануари 2016.

Цели и методологија на студијата

Идејата на истражувањето е да прикаже, преку различни аспекти на демократските механизми и процеси (изборен модел, внатрешна демократија, повелба за човекови права, гласачки механизми и политичка култура), каде се лоцираат слабостите, но истовремено и можностите за унапредување на системот на спреги и кочници во насока на контрола на Владата од страна на Собранието.

Целта на истражувањето е да посочи на функционирањето на системот на спреги и кочници во Република Македонија преку анализа на процесот на носење закони и функционирањето на постојните механизми на спреги и кочници во Собранието во периодот 2008-2015 година. Студијата се состои од деск-истражување и податоци од емпириско истражување (анкета), кои даваат преглед и анализа на процесот на носење на законите и функционирањето на механизмите на спреги и кочници во Собранието на Република Македонија.

Истражувачки прашања:

- Кои системски механизми и процеси влијаат врз функционирањето на системот на спреги и кочници?
 - Кои се механизмите што стојат на располагање во Собранието за да овозможат подобро функционирање на системот на спреги и кочници?
 - Како извршната власт, преку носењето на законите, влијае врз законодавната власт?
 - На кој начин може да се обезбеди подобро функционирање на системот на спреги и кочници и на процесот на носење закони?
-

Анализа на политичкиот контекст и начинот на кој влијае врз функционирањето на системот на спреги и кочници

Политички контекст

Политичкиот дијалог останува предизвик на пристапниот процес кон Европската унија. Во 2013 и 2014 година се појавија големи проблеми во веќе чувствителниот дијалог за, во 2015 година, да резултира со ескалација на политичката криза и потпишување на договорот од Пржино. Овој договор беше резултат на немоќта на поларизираните политички актери во Македонија да најдат заеднички јазик за надминување на политичката криза. Проблематичните изборни кругови во претходните години го оневозможуваат нормалниот дијалог во функционирањето на државните институции, главно на работата на Собранието.

Големите политички потреси, како и непријателската политичка реторика помеѓу власта и опозицијата започнаа по инцидентот од 24 декември 2012 година. Тогаш опозициските пратеници и новинарите беа насилно избркани од Собранието за време на седница за носење на буџетот. Опозицијата реши да го бојкотира Собранието сè до политичкиот договор на 1 март 2013 година.

На 27 април 2014 година беа одржани предвремените парламентарни избори. Тие се карактеризираа со тензишна атмосфера, нерегуларности, притисоци што беа забележани во извештајот на ОБСЕ-ОДИХР.⁸ Владејачката ВМРО-ДПМНЕ доби 42,97% доверба за нов мандат. Опозицијата не ги призна изборите и објави дека нема да учествува во работата на Собранието во „недемократски услови“.⁹ Меѓународната заедница под водство на Директоратот за проширување на Европската комисија се обиде да ја разреши политичката криза, но преговорите беа прогласени за неуспешни.¹⁰ Опозицијата не се појави во Собранието, каде што единствени опозициски претставници беа трите пратенички што одбија да ги вратат мандатите: Роза Топузова Каревска (ЛДП), Љубица Буралиева и Солза Грчева (двете предложени од СДСМ, но подоцна исклучени).¹¹ Со тоа, Собранието се соочи со парламентарна криза уште од самиот старт на новиот мандат и не можеше да ги претставува сите граѓани што гласале за опозицијата во процесите на носење одлуки. Сепак, Собранието продолжи да ги извршува своите законски обврски повеќе како техничка обврска, додека останатите улоги беа под влијание на длабоката политичка криза. Согласно договорот од Пржино, опозицијата се врати во Собранието на 1 септември 2015 година.¹²

За време на 2014 и почетокот на 2015 година, на средина од кризата, владејачката коалиција започна процес за уставни измени без јавна дебата и во отсуство на опозицијата од парламентот. Две од предложените измени беа контроверзни. Првата беше поврзана со човековите права и се однесуваше на дефинирање на бракот и граѓанското партнерство меѓу „еден маж и една жена“.¹³ Ова прашање спаѓа во доменот на претходно наведените „морални прашања“. Другата предложена измена беше да се направат финансиски зони со „нивна сопствена законска и финансиска регулација“. Ова го покренало прашањето дали промената ќе овозможи финансиски и законски сиви зони за сомнителен капитал и за перење пари. Деталите на овие предлози не беа јавно објаснети ниту, пак, имаше јавна дебата. Бојкотот на Собранието од страна на опозицијата не ја расколеба власта во спроведувањето на својата замисла за уставни промени. Измените беа сопсени дури по ескалацијата на политичката криза со објавувањето на прислушкуваните материјали. Оваа епизода дополнително ја посочува потребата од изработка на систем на спреги и кочници што би го отежнал процесот на промена на Уставот без поширок политички и општествен консензус, и истовремено би ја оневозможил промената на Уставот во случај на политичка криза и отсуство на опозицијата од парламентот. Зашто, таквата промена, иако од формално-правен аспект би била легална, не би била легитимна.

⁸Извештајот на ОБСЕ за предвремените парламентарни избори и претседателските избори во 2014 година експлицитно укажува на „бришење на границите меѓу партијата и државата“ во врска со известувањето на Јавниот сервис, но и користењето на државните ресурси за партиски цели. Види: International Election Observation Mission (IEOM): The former Yugoslav Republic of Macedonia Presidential and Early Parliamentary Elections, (27 April 2014), достапно на: <http://www.osce.org/odihr/elections/fyrom/118078?download=true>, пристапено на 12 јануари 2016 г.

⁹Катерина Блажевска, „Претседателот на СДСМ, Зоран Заев, изјави дека СДСМ не ги признава изборите“, Дојче Веле, 27 април 2014 г.), достапно на: http://www.dw.de/-сдсм-не-ги-признава-изборите-и-бара-техничка-влада-да-спроведе-нови-ја-17594858?maca=maz-rss-maz-pol_makedonija_timemk-4727-xml-mrss_accessedon_27_June_2014_, пристапено на 7 декември 2015 г.

¹⁰ „Груевски не сака, Заев бара техничка влада, никој не кажа дали ќе продолжат да разговараат“, МКД, (24 јуни 2014 г.), достапно на: <http://www.mkd.mk/makedonija/partii/gruevski-ne-saka-zaev-bara-tehniccka-vlada-nikoj-ne-kazha-dali-ke-prodolzhat-da#1>, пристапено на 7 декември 2015 г.

¹¹Грчева и Буралиева исклучени од СДСМ (Радио Слободна Европа, 21.8.2014) достапно на:

<http://www.makdenes.org/archive/news/20140821/428/428.html?id=26542436>, пристапено на 12.12.2015 г.

¹²Опозицијата се врати во Собранието“ (Глас на Америка, 1 септември 2015 г.) достапно на: <http://mk.voanews.com/content/article/2940661.html>, пристапено на 7 декември 2015 г.

¹³„Владата предлага осум уставни измени“ (МКД, 28 јуни 2014 г.) достапно на: <http://www.mkd.mk/makedonija/vladaa-predlaga-osum-ustavni-izmeni>, пристапено на 7 декември 2015 г.

Демократски механизми и процеси што влијаат врз системот на спреги и кочници

Во интерес на ова истражување ќе се задржиме на неколку елементи што придонесуваат за ефективна модерација во законодавната власт.

Гласачките механизми имаат голема улога во работата на парламентот. За поголема можност за модерација, неопходни се механизми за заштита на волјата на парламентарното малцинство. На тој начин би се избегнала „тиранијата на мнозинството“, која е честа појава во парламентарните системи. Најефикасен модел за спреги и кочници во овој контекст е дводомниот парламент. Но, во отсуство на дводомен парламент, и еднодомниот парламент¹⁴ може да ја игра оваа улога ако е соодветно дизајниран.

Механизми што емулираат дводомен парламент заради спреги и кочници беа донесени со Охридскиот рамковен договор. Целта на овие механизми е заштита на малцинските етнички групи од носење закони од страна на етничкото мнозинство што се однесуваат на културното наследство или јазикот.¹⁵ Конкретно, член 69/2 гласи:

За закони што директно ги засегаат културата, употребата на јазиците, образованието, личните документи и употребата на симболите, Собранието донесува одлуки со мнозинско гласање на пратениците кои присуствуваат, во рамките на кои мора да има мнозинство гласови од присутните пратеници, кои тврдат дека припаѓаат на заедниците што не се мнозинско население во Македонија. Во случај на спор во рамките на Собранието во врска со примената на оваа одредба, спорот ќе го реши Комитетот за односи меѓу заедниците.

Случаите за кои овој механизам во јавноста познат како „Бадентерово мнозинство“ се активира и се решава според член 78 од ОРД од страна на Комисијата за односи меѓу заедниците. Овој механизам досега придонесе за намалување на етничките тензии со зголемување на довербата меѓу заедниците. Ова искуство може да се продлабочи и во правец на модерирање меѓу екстремните ставови на парламентарната опозиција и власт.

Позитивен пример во светски рамки е членот 42 на данскиот устав што е донесен токму заради укинувањето на горниот дом (Landstinget) во 1953 година. Според овој член, при гласањето во парламентот (Folketinget), „една третина од членовите на парламентот (Folketinget) можат во рок од три недели од донесувањето на законската одредба да побараат од Претседателот на парламентот законската одредба да биде ставена на референдум“.¹⁶ Понатаму се прецизираат случаите за кои важи оваа одредба. Ефектот од оваа одредба е во тоа што „опозицијата е во позиција како таа во годините пред 1936 г. (кога различни партии ги контролирале двата дома). Одредбата не му дава на малцинството апсолутно вето. Малцинството може да ја користи одредбата ако тие се убедени дека нивната позиција е приближна до позицијата на просечниот гласач отколку на владата“.¹⁷ На тој начин се обезбедува идентична состојба, како и при постоење дводомен парламент. Овој пример го следат повеќе постсоцијалистички земји во воведување слични механизми.¹⁸

¹⁴ Во текот на изминатите години, Демократската партија на Албанците (ДПА) неколку пати во јавноста изнесуваше предлог за дводомен парламент заради модерирање меѓу двете најголеми етнички заедници во Република Македонија. Оваа идеја во 2006 година ја актуелизира и ВМРО Народна со иницијатива за воведување Сенат. Но, главниот аргумент на противниците на оваа иницијатива беа дополнителните трошоци.

¹⁵ „Охридски рамковен договор“ (13 август 2001 г.), достапно на: http://www.siofa.gov.mk/data/file/Ramkoven_dogovor_mk.pdf, пристапено на 12 јануари 2016 г.

¹⁶ Цитирано во: Qvortrup, Mads. "Checks and Balances in a Unicameral Parliament: The Case of the Danish Minority Referendum." The Journal of Legislative Studies 6, no. 3 (September 1, 2000): 15–28. doi:10.1080/13572330008420629, стр. 17.

¹⁷ Qvortrup, Mads. "Checks and Balances in a Unicameral Parliament: The Case of the Danish Minority Referendum." The Journal of Legislative Studies 6, no. 3 (September 1, 2000): 15–28. doi:10.1080/13572330008420629, стр. 25.

¹⁸ Qvortrup, Mads. "Checks and Balances in a Unicameral Parliament: The Case of the Danish Minority Referendum." The Journal of Legislative Studies 6, no. 3 (September 1, 2000): 15–28. doi:10.1080/13572330008420629, стр. 26.

Изборниот модел е еден од најважните аспекти на парламентарниот систем што има удел во овозможување или оневозможување на тиранијата на мнозинството. Во Република Македонија е застапен Донтовиот пропорционален систем на затворени листи, при што територијата на Република Македонија е поделена на шест изборни единици. Граѓаните гласаат за партии, а изборот на кандидатите го вршат самите партии. Овој модел ги фаворизира големите партии и коалиции наспроти помалите. На тој начин, можноста за разногласие во самите пратенички групи и евентуален натпартиски компромис се минимизирани. Зашто, пратениците одговараат пред партијата, а не директно пред избирачите.

Паралела околу проблематичноста со личната одговорност може да се направи и со личната одговорност на пратениците при носењето на законите, како и при работењето како членови во комисији и надзорни тела од Собранието. Системот на парламентарна демократија подразбира демократска форма на владеење, во која партијата (или коалиција на партии) со најголема застапеност во парламентот ја формира владата. Во Република Македонија се користи пропорционален изборен модел. Според овој модел, кандидатите или политичките партии што добиле најмногу гласови учествуваат во распределбата на мандатите. Во овој случај, граѓанинот гласа за листа на кандидати (листа на политичка партија, коалиција или независни кандидати), при што кандидатите добиваат онолку мандати колку што добила гласови нивната предложена листа.¹⁹ Ова значи дека гласачите немаат можност за индивидуален избор на кандидатите. Партијата или коалицијата е таа што одлучува кои кандидати и по кој редослед можат да влезат во Парламентот, доколку се освојат доволен број гласови. Со тоа што не гласаме за поединци кои би нè претставувале во Собранието, туку за партија, се намалува личната одговорност на пратениците при носење одлуки, гласање и постапување во поглед на нивните функции во Собранието. Личната одговорност се префрла врз партиската одговорност.

Идејата за отворени листи не е нова во Македонија. Иницирањето на оваа идеја потекнува од граѓанскиот сектор²⁰ и е поддржувана од помалите партии, но не постои заинтересираност од страна на поголемите политички партии.²¹ Овој систем се применува кај 15 земји-членки на Европската унија (Шведска, Финска, Данска, Белгија, Холандија, Луксембург, Австрија, Чешка, Словачка, Полска, Естонија, Словенија, Грција, Кипар), а исто така, и во други европски земји како: Швајцарија, Норвешка, Исланд, но и во некои земји од регионот (Косово, Босна и Херцеговина).²²

Слабата страна на овој вид гласање е неосигурениот процент жени што би влегле како пратенички. Иако со отворени листи постојат шанси наместо 30%, жените да освојат поголем процент пратенички места, може да биде проблематично во конзервативна или патријархална средина.²³ Друга слабост е можното намалување на поврзаноста на пратениците со граѓаните и неопходниот праг на излезност.²⁴ Овие слабости можат да се надминат или да се ублажат со одредени законски измени во Изборниот законик. Но она што е важно е дека ваквиот систем на гласање „удира“ токму на „слабата точка“ на Собранието и пратениците личната одговорност, со која би се надминале недостатоците во поглед на функционирањето на спрегите и кочиците што се детектирани.

¹⁹ „Активни за демократија“, достапно на: http://www.prvpatsglasam.org.mk/?page_id=77, пристапено на 30 ноември 2015 г.

²⁰ МОСТ заговара гласање на отворени листи (Телма, 17 август 2015 г.) достапно на: <http://www.telma.com.mk/vesti/most-zaqovara-glasanje-na-otvoreni-listi>, пристапено на 11 декември 2015 г.

²¹ „Големите партии бегаат од отворени листи“ (Радио Слободна Европа, 20 август 2015 г.), достапно на: <http://www.makdenes.org/content/article/27198056.html>, пристапено на 9 декември 2015 г.

²² „Компаративни искуства“ достапно на: http://otvorenilisti.org/?page_id=112, пристапено на 31 ноември 2015 г.

²³ „Отворени листи и листи за отстрел“ (Утрински весник, 23 март 2010 г.) достапно на: <http://www.utrinski.mk/?itemID=745B07438063104690C5F6A654529006>, пристапено на 11 декември 2015 г.

²⁴ „Големите партии бегаат од отворени листи“ (Радио Слободна Европа 20 август 2015 г.), достапно на: <http://www.makdenes.org/content/article/27198056.html>, пристапено на 11 декември 2015 г.

Внатрешната демократија, поточно, нејзиниот недостиг во главните партии, дополнително ја поларизира политичката сцена. Во партиите, моќта е концентрирана во лидерството, па затоа секоја непослушност кон „партиската линија“ се казнува. Изборот и преизборот на пратениците зависи од добивањето поддршка од лидерството, а не од базата. Затоа, пратениците се послушни на партиското лидерство, наместо на своето избирачко тело. Во вакви услови, можностите за непослушност и компромис во интерес на граѓаните се минимални. Од друга страна, пак, постојните механизми на спреги и кочници во Собранието се суштински неспроведливи ако пратениците одговараат пред партиското лидерство, а не пред своето избирачко тело.

Регулацијата на партиите, сепак, е контроверзна тема. Во Европа, партиите традиционално се сметаат за приватни организации во кои граѓаните може слободно да учествуваат и да се самоорганизираат. Законската регулација на нивната работа се однесува на генералните организациски аспекти и финансирањето. Во последните години, регулацијата на партиите е сè поголема со опасност да премине во прекумерна регулација. Венецијанската комисија на Советот на Европа издава и препораки за добри практики²⁵ за работата на политичките партии.

Барањето за внатрешна демократија во политичките партии експлицитно е содржано во германскиот устав од 1949 година, член 21.1:

Политичките партии учествуваат во формирањето на политичката волја на народот. Тие може да бидат слободно формирани. Нивната внатрешна организација мора да биде во согласност со демократските принципи (забелешка додана).²⁶

Во 1952 година, германскиот уставен суд ја забранил неонацистичката партија (Sozialistische Reichspartei) со образложение дека постои логичка врска меѓу концептот на слободен демократски поредок и демократските принципи на партиската организација.²⁷ Повеќе земји го следат овој пример и во своите уставни експлицитно го внесуваат барањето за демократска организација на партиите (Шпанија 1978 г., Португалија 1997 г., Хрватска 2000 г.). Додека, пак, во некои земји ова е имплицитно присутно во уставите (Грција, Италија, Франција, Литванија, Бугарија и Полска).²⁸

Подеталната регулација на партиите започнува со германскиот закон за партии од 1967 година, а потоа повеќе земји го следат примерот на Германија и воведуваат слични закони. Ова особено се однесува на источноевропските земји, но кај нив делот со внатрешната демократија изостанува.²⁹ Генерално, земјите со подолга демократска традиција (Австрија, Финска, Норвешка, Велика Британија)³⁰ посветуваат повеќе внимание на надворешната регулација на работата на партиите. Земјите, пак, од „вториот“ и „третиот“ бран на демократизација Латвија, Португалија, Естонија, Литванија, Шпанија, Романија заедно со Германија посветуваат повеќе внимание во нивната легислатива на внатрешно-партиската регулација. Во законите за партии на овие земји се посветува и внимание на изборот на кандидати за избори, но и на изборот на партиските органи од страна на членството.

²⁵“Guidelines on Political Party Regulation” – Adopted by the Venice Commission at its 84th Plenary Session Venice, 15–16 October 2010, OSCE- ODIHR, 2011, достапно на: <https://www.osce.org/odihr/77812?download=true>, пристапено на 12 јануари 2016 г.

²⁶Цитирано во: Ingrid, van Biezen, and Daniela Romée Piccio. “Shaping Intra-Party Democracy: On the Legal Regulation of Internal Party Organizations.” во The Challenges of Intra-Party Democracy. Oxford: Oxford University Press, 2013, стр. 32.

²⁷Schneider, Carl J. “Political Parties and the German Basic Law of 1949.” The Western Political Quarterly 10, no. 3 (1957): 527–40. doi:10.2307/443534, стр. 536.

²⁸Ingrid, van Biezen, and Daniela Romée Piccio. “Shaping Intra-Party Democracy: On the Legal Regulation of Internal Party Organizations.” во The Challenges of Intra-Party Democracy. Oxford: Oxford University Press, 2013, стр. 33.

²⁹Kasapović, Mirjana. “Nominating Procedures in Democratic Polities.” Politička Misao, 38 (5), (2001), стр. 7.

³⁰Ingrid, van Biezen, and Daniela Romée Piccio. “Shaping Intra-Party Democracy: On the Legal Regulation of Internal Party Organizations.” во The Challenges of Intra-Party Democracy. Oxford: Oxford University Press, 2013, стр. 36.

Во Законот за политичките партии на Република Македонија, внатрешната демократија не е експлицитно регулирана. Во член 2, став 2, стои: „Политичките партии,³¹ своите цели ги остваруваат преку демократско формирање и изразување на политичката волја со учество на избори, како и на друг демократски начин“. Единствено, Законот посветува внимание на родовата еднаквост во член 4: „Политичките партии во своето дејствување се грижат за остварување на принципот на еднаквост на половите во достапноста на функциите во политичката партија“. ³² Понатаму, во член 5, на политичките партии „им се гарантира слобода и независност во дејствувањето и во определувањето на нивната внатрешна структура, целите и изборот на демократски форми и методи на дејствување“. Оттука, фокусот е ставен на демократските методи на дејствување, но не и на внатрешната организација.

Постојни механизми на спреги и кочници за работата на Собранието на Република Македонија

Според Уставот на Република Македонија, организацијата на државната власт е поделена на: законодавна, извршна и судска, преку петте чинители: Собранието, Претседателот, Владата, Судството и Јавното обвинителство.³³ Меѓусебно, овие тела вршат контрола преку одредени механизми на спреги и кочници. Собранието, според бројот на надлежностите, доминира во поглед на останатите и како претставнички орган на граѓаните и како носител на законодавната власт. Затоа, од исклучителна важност е функционирањето на системот на спреги и кочници и обезбедена независност од останатите видови власт во неговата работа.

Уставот, Законот за Собранието на Република Македонија³⁴ и Деловникот на Собранието³⁵ воспоставуваат широк спектар механизми за вршење контрола над Владата од страна на Собранието. Различните механизми за контрола предвидуваат различни степени на интервенција или влијание на Собранието врз владините одлуки. Меѓутоа, истражувањето спроведено во 2012 година за функционирањето на овие механизми покажува дека дел од одредбите, кои ги регулираат овие механизми, не се применуваат во практиката.³⁶

Во извештаите на Европската унија и препораките од извештајот на Рајнхард Прибе, во најголема мера критиките беа насочени кон надзорните тела, односно Комисијата за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и на Агенцијата за разузнавање, и посебно се однесуваат на следењето на комуникациите објавени пролетта 2015 година.³⁷

Следува опис на механизмите што им стојат на располагање на пратениците во Собранието со согледаните слабости во нивната имплементација.

Пратеничките прашања се еден од основните механизми што овозможуваат поставување на значајните прашања кон Владата. Пратеничките прашања се, исто така, право, вклучително и обврска на пратениците во Собранието, и во таа смисла може да бидат индикатор за демократизираноста и на политичките партии, како и сувереноста и интегритетот на пратениците. Секој последен четврток во месецот се свикнува посебна седница за поставување пратенички прашања.

³¹ Закон за политичките партии, „Службен весник на Република Македонија“, бр. 76/04.

³² Закон за политичките партии, „Службен весник на Република Македонија“, бр. 76/04 од 27.10.2004 година.

³³ Устав на Република Македонија, „Службен весник на РМ“ бр. 52/91.

³⁴ Оваа година, со посебен закон е воведено и ново тело, Специјален јавен обвинител, со цел да ја води истрагата околу следењето на комуникациите... Протокол кон Договорот од 2 јуни 2015 г. (интегрално) (Алсат, 15 јули 2015 г.), достапно на: <http://alsat.mk/News/204276/protokol-kon-dogovorot-od-2-juni-2015-integralno>, пристапено на 12 јануари 2015 г.

³⁵ Закон за Собранието на Република Македонија, „Службен весник на РМ“, бр. 104/09.

³⁶ Деловник на Собранието на Република Македонија (пречистен текст), достапно на <http://www.sobranie.mk/delovnik-na-sobranieto-na-republika-makedonija-precisten-tekst.nsp.x>, пристапено на 10 јануари, 2016 г.

³⁷ Неда Коруновска Аврамовска, „Парламентарната контрола над Владата во Република Македонија“, фондација Отворено општество Македонија, Скопје, 2012 г.

³⁸ European Commission, „Urgent Reform Priorities for the former Yugoslav Republic of Macedonia“ (Brussel, June 2015), достапно на: http://ec.europa.eu/enlargement/news_corner/news/news-files/20150619_urgent_reform_priorities.pdf, пристапено на 11 јануари 2016 г.

Иако опозицијата има право да поставува двојно повеќе прашања до Владата, со последните измени на Деловникот на Собранието во 2010 година, на посебните пленарни сесии во последните две години 2014-2016, опозицијата не го искористила ова право. Имено, таа има поставено само 25% од вкупниот број пратенички прашања за споменатиот период. Ваквата ситуација е резултат на отсуството на најголемата опозициска партија СДСМ од Собранието. Доколку се разгледува периодот по враќањето на СДСМ во Собранието³⁸ во септември 2015 година, ќе се забележи дека бројот на поставените прашања меѓу опозицијата (55%) и позицијата (45%) е речиси изедначен.

Анкетните комисии му овозможуваат на Собранието екс-пост контрола врз Владата и врз другите институции врз кои врши контрола Собранието. Практиката покажува дека ваквиот механизам не е ефикасен. Последниот пример со сите проблеми, одложувања и сомнежи околу формирањето Анкетна комисија во врска со прислушкуваните разговори укажува дека ниту пратениците немаат доверба во функционирањето на овој механизам за контрола на извршната власт.³⁹

Интерпелациите се механизам што овозможува простор за поширока дискусија и што овозможува на јавноста увид во причините за незадоволството на опозициските пратеници и во контрааргументите на пратениците од мнозинството. На тој начин се зголемува отчетноста на власта. Сепак, во ситуација во која пратениците одговараат само пред партиското лидерство, овој механизам е недоволно ефикасен. Зашто, постојниот систем (изборен модел, недостиг на внатрешна демократија) е дизајниран со цел пратениците да бидат под контрола на партиското раководство. Автономијата на дејствувањето на пратениците е суштински важна за соодветно функционирање на овој механизам.

Јавните дискусии и јавните расправи се ефикасен механизам за влијание врз процесите на донесување закони. Меѓутоа, искористувањето на овие механизми сè уште не е на задоволително ниво.⁴⁰ Предвидените рокови за доставување мислења и предлози се кратки и резултираат со обесхрабрување на заинтересираните чинители (на пример, граѓанскиот сектор или професионални здруженија и сл.) активно да ги искористат ваквите можности. Исто така, граѓаните не се доволно информирани за можностите и не ги користат јавните дискусии.

Надзорните расправи ја овозможуваат и ја зајакнуваат надзорната улога на Собранието во спроведувањето на законите и на политиките од страна на извршната власт. Проблематично е што ретко се користи можноста да се донесе заклучок по спроведувањето на надзорните расправи, кој ќе даде конкретни упатства до Владата за надминување на евентуално констатираните проблеми. Во спроведувањето на овој механизам е утврдено дека општините, граѓаните, организациите и институциите не ја користат можноста да иницираат спроведување надзорна расправа.⁴¹

Досегашната анализа покажува дека механизмите за политичка контрола не функционираат. Дури и тогаш кога се применуваат не го постигнуваат целосниот ефект поради отсуството на суштински демократски дијалог во Собранието. Ваквата состојба е резултат на слабата демократизација на политичките партии, која придонесува кон тоа пратениците да дејствуваат во Собранието според внатрешпартиските одлуки наместо водени од потребите и барањата на граѓаните што ги застапуваат или од сопствените ставови и моралното расудување.

³⁸ Во Собранието во период мај 2014-септември 2015 опозицијата претставувала пратениците на ДПА (7), ЛДП (1) и СДСМ (2).

³⁹ „Анкетна комисија за да не се реши проблемот“ (Радио Слободна Европа, 29 декември 2015 г.), достапно на: <http://www.makdenes.org/content/article/27455386.html>, пристапено на 12 јануари 2016 г.

⁴⁰ Неда Коруновска Аврамовска, „Парламентарната контрола над Владата во Република Македонија“, фондација Отворено општество - Македонија, Скопје, 2012 г., 85.

⁴¹ Ibid., 88.

Контрола врз планирањето и врз трошењето на националниот буџет. Овој механизам се однесува на контролата врз трошењето на јавните пари, кои се трошат со формално одобрување на Собранието. Во досегашните истражувања е забележано дека има потреба од зајакнување на капацитетите на државните службеници во Собранието за спроведување на финансискиот надзор. Во истражувањето се вели: „Дополнително проблематично е тоа што буџетот нема обврска да ги искажува ненаплатените побарувања и неисплатените обврски. Ова значи дека побарувањата не се евидентирани во ниту еден финансиски извештај иако тие претставуваат база за креирање на макроекономската политика на државата и основа за подготовка на буџетот за следната година. Исто така, Собранието не е вклучено во другите фази на буџетскиот циклус како, на пример, во подготовката на буџетското програмирање по фази“.⁴²

Тензиите меѓу опозицијата и владејачката коалиција токму за прашањето околу буџетот кулминираа во 2012 година со настаните на 24 декември. Ова го означи почетокот на политичката криза и покажува дека постојат сериозни слабости на политичкиот дијалог што ги прави целосно нефункционални постојните механизми за контрола врз буџетот.

Контролата врз државните органи задолжени за безбедноста. Објавувањето на прислукуваните разговори на високи државни службеници од страна на опозициската СДСМ во текот на 2015 година укажува на сериозни пропусти во работата на органите за безбедност. Иако владејачката коалиција предводена од ВМРО-ДПМНЕ прво ги обвини „странските служби“, а потоа опозицијата, сепак, според многу безбедносни експерти, но и според меѓународните извештаи,⁴³ јасно е дека толку сложена операција може да извршат само државните безбедносни органи. Извештајот од Сениорската експертска група, предводена од Рајнхард Прибе, констатира дека „[п]ричините за одолжувањето на скандалот во Република Македонија се во концентрацијата на моќта во националната безбедносна служба (УБК) и во злоупотребата на механизмот за надзор над УБК“. Во извештајот се подвлекува дека „УБК работи надвор од својот законски мандат од името на власта за да ги контролира носителите на високи функции во јавната администрација, обвинителството, судиите и политичките противници како последица на што се вмешува во независноста на судството и другите национални институции“.⁴⁴

Понатаму, во извештајот се нагласува дека „постојните механизми за надзор врз УБК Комисијата за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и на Агенцијата за разузнавање и Комисијата за надзор над спроведувањето на посебната истражна мерка следење на комуникациите од страна на Министерството за внатрешни работи,

Министерството за одбрана и другите овластени органи несоодветно си ја вршат својата работа“:

Првата комисија никогаш не се состана. Другата, пак, се состана осум пати откако е формирана во 2006 година, но никогаш не профункционира правилно. Членовите на комисијата не вршеа инспекции во УБК, ниту, пак, прибираа статистики за следењата на комуникациите. Очигледно е дека комисијата ги нема потребните технички познавања за прибирање податоци од апаратите на УБК или од телекомуникациските оператори со цел да го спореди бројот на прислукувања со бројот на издадени наредби од страна на судот, поради воочување злоупотреба.

⁴² Ibid., 88.

⁴³ European Commission, “Urgent Reform Priorities for the former Yugoslav Republic of Macedonia” (Brussels, June 2015), достапно на: http://ec.europa.eu/enlargement/news_corner/news/news-files/20150619_urgent_reform_priorities.pdf, пристапено на 11 јануари 2016 г.

⁴⁴ The former Yugoslav Republic of Macedonia: Recommendations of the Senior Experts’ Group on systemic Rule of Law issues relating to the communications interception revealed in Spring 2015” (Brussels, 8 June 2015), достапно на: http://ec.europa.eu/enlargement/news_corner/news/news-files/20150619_recommendations_of_the_senior_experts_group.pdf, пристапено на 12 јануари 2016 г.

Исто така, комисијата е спречена да врши инспекции во УБК, имајќи предвид дека од вкупно 5 членови, секогаш постојат еден или двајца членови што немаат безбедносен сертификат за пристап до класифицирани информации како што се податоците за прислушкување, што е очигледен конфликт на интереси, со оглед на тоа што сертификатот го издава самата УБК. Тројцата членови на комисијата, кои се од опозициската партија, го спречуваат соодветното функционирање на комисијата за повеќе од една година, имајќи ја предвид одлуката на нивната политичка партија да ја бојкотира работата на Парламентот. Комисијата прави повреда и на правна обврска за поднесување годишен извештај до Парламентот.⁴⁵

Извештајот недвосмислено укажува на тоа дека не постои политичка волја за ефикасна контрола врз Управата за безбедност и контраразузнавање. Дополнителен проблем е „[ф]амилијарната поврзаност помеѓу високопозиционирани политичари и носители на високи функции во УБК, како и во Јавното обвинителство, создава ризична средина за конфликт на интереси“.⁴⁶ Фактот што „УБК може директно да ги следи комуникациите, независно и слободно, без оглед на тоа дали е издадена или не е издадена судска одлука согласно Законот за следење на комуникациите“⁴⁷ отвора можности за масивна политичка контрола врз институциите („хибриден режим“) и личен профит на поедини високи функционери („заробена држава“).

Анализа на работата на Собранието

Во овој дел од студијата се прикажани податоци што покажуваат дека извршната власт ја презема улогата и на законодавната, преку претворањето на Собранието во „гласачка машина“.

Според податоците добиени од извештаите на Собранието на РМ, постои пораст на донесени закони по скратена постапка во последните години.

- Во 2010 година, 13,1% од законите биле донесени по скратена постапка;
- Во 2011 година, од 1.1.2011 до 14.4.2011 г., 15,2%, а од 25.6.2011 до 31.12.2011 г., 16% од законите биле донесени по скратена постапка;
- Во 2012 година, 26,9% од законите биле донесени по скратена постапка;
- Во 2013 година, 30,8% од законите биле донесени по скратена постапка;⁴⁸
- Во 2014 година, 54,3% од законите биле донесени по скратена постапка;
- Во 2015 година, до 31.8.2015 г. (пред враќањето на опозицијата во Собранието), 70,8% од законите биле донесени по скратена постапка, од 1.9.2015 до 31.12.2015 г., 30,6% од законите биле донесени по скратена постапка.⁴⁹

⁴⁵ “The former Yugoslav Republic of Macedonia: Recommendations of the Senior Experts’ Group on systemic Rule of Law issues relating to the communications interception revealed in Spring 2015” (Brussels, 8 June 2015), достапно на: http://ec.europa.eu/enlargement/news_corner/news/news-files/20150619_recommendations_of_the_senior_experts_group.pdf, пристапено на 12 јануари 2016 г.

⁴⁶ “The former Yugoslav Republic of Macedonia: Recommendations of the Senior Experts’ Group on systemic Rule of Law issues relating to the communications interception revealed in Spring 2015” (Brussels, 8 June 2015), достапно на: http://ec.europa.eu/enlargement/news_corner/news/news-files/20150619_recommendations_of_the_senior_experts_group.pdf, пристапено на 12 јануари 2016 г.

⁴⁷ “The former Yugoslav Republic of Macedonia: Recommendations of the Senior Experts’ Group on systemic Rule of Law issues relating to the communications interception revealed in Spring 2015” (Brussels, 8 June 2015), достапно на: http://ec.europa.eu/enlargement/news_corner/news/news-files/20150619_recommendations_of_the_senior_experts_group.pdf, пристапено на 12 јануари 2016 г.

⁴⁸ Извештаи за работата на Собранието, достапно на: <http://sobranie.mk/godishen-izvestaj.nspix>, пристапено на 12.12.2015 г.

⁴⁹ Материјали од работата на Собранието, достапно на: <http://sobranie.mk/materijali.nspix>, пристапено на 10.1.2016 г.

Во последните пет години, опозицијата неколку пати го напушти Собранието. Првиот пат од 28 јануари 2011 до јуни 2011⁵⁰ година, односно по одржаните парламентарни избори, потоа од 24 декември 2012 до 26 август 2013 година.⁵¹ Последниот пат, опозицијата го напушти Собранието по изборите во 2014 година, и се врати, согласно договорот од Пржино, на 1 септември 2015⁵² година. Може да се забележи дека во периодот кога опозицијата го бојкотира Собранието, во најголем процент беа носени закони по скратена постапка.

Според Законодавната постапка на Собранието на РМ, Предлагачот на законот може да му предложи на Собранието да расправа по предлогот на законот по скратена постапка во случај кога: не е во прашање сложен и обемен закон, престанок на важноста на некој закон или одделни одредби од некој закон или не се во прашање сложени или обемни усогласувања на законот со правото на Европската унија.⁵³ Со оглед на честото користење на ваквата постапка во периоди кога главната опозициска партија го бојкотира Собранието, останува дискутабилно прашањето на кој и на каков начин, според кои критериуми се утврдува дали некој закон е сложен и обемен. На овој начин се загрозува дебатата и се оневозможува широката расправа за одделни закони.⁵⁴ Ова, исто така, зборува и за личната одговорност на пратениците во поглед на нивната работа и начинот на кој ги носат законите.

Во однос на предлог-донесување закон, според Уставот на РМ, правото го има секој пратеник во Собранието, Владата и најмалку 10.000 избирачи. Иницијатива за донесување закон до овластените предлагачи може да даде секој граѓанин, група граѓани, институции и здруженија.⁵⁵ Сепак, кога предлагачот на закон не е Владата, Собранието го доставува до неа заради давање мислење.⁵⁶

Досега во практиката ова се процентите на донесените закони според предлагачи:

Временски период	Предлагачи (во проценти)
10.5.2014 до 31.12.2014	96,8% Влада и 3,2% пратеници
26.6.2011 до 5.3.2014	97,9% Влада и 2,1% пратеници
1.6.2008 до 14.4.2011	96,6% Влада и 3,4% пратеници
26.7.2006 до 12.4.2008	98,6% Влада и 1,4% пратеници
2002 до 2006	95,5% Влада, 4,4% пратеници и 0,2% група граѓани ⁵⁷

Според претходно претставените податоци, за последните пет години, забележително е дека Собранието се користело како гласачка машина на Владата. Не се добиени податоци дека Собранието одбило закон предложен од Владата. Последниот пат кога бил донесен закон предложен од група граѓани, тоа било во периодот од 2002 до 2006 година.

⁵⁰ Опозицијата го напушти Собранието (Утрински, 28 јануари 2011 г.), достапно на: <http://www.utrinski.mk/?itemID=8516903F431F1449B987F563B792C4D4>, пристапено на 13.1.2016 г.

⁵¹ „Опозицијата се врати во Собранието“ (24 Вести, 26 август 2013 г.), достапно на: <http://24vesti.mk/opozicijata-se-vrati-vo-sobranieto>, пристапено на 12 јануари 2016 г.

⁵² „Опозицијата се враќа во Собранието на Република Македонија“ (Телма, 1 септември 2015 г.), достапно на: <http://telma.com.mk/vesti/opozicijata-se-vrakja-vo-sobranieto-na-republika-makedonija>, пристапено на 12 јануари 2016 г.

⁵³ Законодавна постапка на Собранието на Република Македонија, достапно на: <http://www.sobranie.mk/zakonodavna-postapka.nspix>, пристапено на 10 јануари 2016 г.

⁵⁴ Владата не се откажува од законите по скратена постапка (Утрински весник, 19 јуни 2013 г.) достапно на: <http://www.utrinski.mk/default.asp?itemID=6546DC019B647F419DD1DCDB01DBF549>, пристапено на 12 декември 2015 г.

⁵⁵ Устав на Република Македонија, „Службен весник на РМ“, бр. 52/91, член 71.

⁵⁶ Деловник на Собранието на Република Македонија, „Службен весник на РМ“, бр. 91 од 2008 година, член 132 и 138

⁵⁷ Извештаи за работата на Собранието, достапно на: <http://sobranie.mk/godishen-izveshtaj.nspix>, пристапено на 12 декември 2015 г.

Јавното мнение за работата на Собранието

За потребите на проектот, користени се податоците добиени од истражувањето на Институтот за општествени и хуманистички науки Скопје што го водеа истите истражувачи. Во 2015 година, направено е затворено (според потребите на донаторите) истражување на национален репрезентативен примерок од 1.000 испитаници во телефонска анкета. Добиените податоци се однесуваат на работата на Собранието и не ја оценуваат добро неговата транспарентност. Така:

- Граѓаните го оценуваат гласањето на законите во Собранието со средна оцена 2,4 (од 1 до 5);
- Граѓаните ја оценуваат имплементацијата на донесените закони со 2,31 (од 1 до 5);
- Граѓаните ја оценуваат работата на пратениците со 1,9 (од 1 до 5);
- 43% од граѓаните сметаат дека работата на Собранието и пратениците е влошена;
- 43% од испитаниците сметаат дека Собранието е сосема затворено кон граѓаните;
- 43% од граѓаните сметаат дека граѓаните не се информирани за работата на Собранието;
- 33% од граѓаните дале оцена 1 за имплементацијата на донесените закони.

Заклучок и препораки

Анализата, која користи потпора од постојната теорија и истражувањата, покажува дека различни процеси влијаат врз ослабувањето на функцијата на спрегите и кочниците за да може Собранието да врши подобра контрола врз работата на извршната власт Владата и институциите. Тука спаѓаат процесите што се однесуваат на изборниот модел, гласачките механизми во Собранието, внатрешната демократија и постојните механизми на спреги и кочници во Собранието. Сметаме дека со воведувањето промени во сите овие сфери и процеси, ќе се зајакне демократскиот капацитет на Собранието и соодветно ќе се овозможи зајакнување на неговата функција во извршувањето контрола врз работата на извршната власт.

Гласачки механизми

Гласачките механизми се најбитни во обезбедувањето спреги и кочници и во спречувањето на „тиранијата на мнозинството“. Позитивното искуство со членот 69 од Охридскиот рамковен договор (т.н. Бадентерово мнозинство) во модерирација на исходот од гласањата и зголемувањето на довербата меѓу поларизираните страни ни дава можност за поставување сличен механизам на спреги и кочници во рамките на традицијата. Дополнително, позитивниот пример со членот 42 од данскиот устав, како и од други постсоцијалистички земји што го следат овој пример, ја поткрепува нашата заложба за воведување сличен механизам. Оттука, предлагаме дополнување на амандманот X од Уставот на Република Македонија. Со предложениот амандман би се одредувала можноста на парламентарното малцинство со гласање на една третина од пратениците да усвои референдум по донесените спорни законски одлуки. Ова би важело за јасно дефинирани области. На тој начин, парламентарната опозиција не би имала право на вето (како што имаат малцинските етнички заедници со амандманот X од Уставот), со што не би била во можност да ја блокира работата на парламентот. Но, од друга страна, би се овозможил клучен механизам на спреги и кочници за модерирање прашања за кои постои длабока поделба во општеството, а што не е само според етничка линија.

Изборен модел

Од досега прикажаните анализи и индикатори во поглед на улогата на Собранието во контролата на работата на Владата, може да се заклучи дека таа е мошне проблематична и е доведена во прашање и во процесот на носењето на законите и во примената на механизмите што стојат на располагање за политичка контрола врз извршната власт.

Ваквите постапки и практики во последните години укажуваат на отсуството на лична одговорност од страна на пратениците. За разлика од овој систем, системот на **отворени листи** дава можност гласачот, освен гласање за кандидатската листа, односно партијата/коалицијата, да избере еден или повеќемина кандидати од кандидатската листа (т.н. преференцијално гласање) и со тоа да влијае врз конечниот избор. Колку е поголем бројот на преференцијални гласови што го има избирачот, толку е поголема можноста да се влијае врз изборот на кандидатите, и толку е поголем натпреварот меѓу кандидатите за гласовите на избирачкото тело.⁵⁸

Прифаќањето на овој изборен модел би подразбирал и прифаќање **една изборна единица** на целата територија на Република Македонија. Големите партии се противат на овој модел зашто на овој начин тие би изгубиле неколкумина пратеници во споредба со постојната поделба на 6 изборни единици.⁵⁹ Од друга страна, пак, би им се дала поголема шанса на помалите партии или на независните кандидати.

Предноста на овој систем се огледа токму во префрлањето на одговорноста од партијата на поединецот, односно личната одговорност. Покрај тоа, на гласачите им се дава поголем избор. Кандидатите што се избрани на овој начин имаат повеќе мотивација да бидат активни во исполнувањето на ветувањата, но и да имаат поголема сензитивност во поглед на потребите и барањата на електоратот. Индивидуалното избирање на кандидатите го зголемува и чувството на одговорност кај политичарите кон граѓаните наместо кон партиското лидерство.⁶⁰

Промена на правилата за основање политичка партија. Во моментот, за основање партија се потребни 1.000 потписи со комплицирани процедури (вадење државјанство, нотарски изјави). Како последица на ова, Република Македонија е меѓу земјите во регионот со најсложени процедури за формирање партија. Нашата препорака е поедноставување на процедурата и значително намалување на потребниот број потписи.

Поедноставување на процедурата за граѓански листи. Со потребните 6.000 потписи (по 1.000 од секоја изборна единица) за формализирање граѓанска листа, значително се осиромашува политичката понуда, особено на независните политички опции. Предлагаме законска измена за значително намалување на бројот на потребни потписи за формирање граѓанска листа. Именувањето на граѓанските листи треба да се остави на изборот на носителите на листата, а не да биде според нивните имиња. На тој начин, граѓаните ќе имаат поголема можност за избор на свои претставници во Парламентот.

Со овие предложени промени ќе се зголеми политичкиот избор за граѓаните, но и народните избраници ќе имаат поголема автономија во работата во Собранието. На тој начин, индиректно ќе се зајакнат постојните механизми за спреги и кочници (интерпелации, пратенички прашања, анкетни комисии...).

⁵⁸ „Што се отворени листи?“ достапно на: http://otvorenilisti.org/?page_id=107, пристапено на 31 ноември 2015 г.

⁵⁹ „Големите партии бегаат од отворени листи“ (Радио Слободна Европа, 20 август 2015 г.), достапно на:

⁶⁰ <http://www.makdenes.org/content/article/27198056.html>, пристапено на 11 јануари 2015 г.

Внатрешна партиска демократија

Нефункционирањето на политичките механизми за контрола, кои им стојат на располагање на пратениците во Собранието, укажува на слабата демократизација во политичките партии. За да може да се поттикне демократизацијата во партиите, потребно е да се зајакнат партиите во стекнувањето знаења и вештини за справување со, и модерација на процесите на делиберација и донесување одлуки во партијата. Во таа насока, може да придонесат два паралелни процеси. Оттука, сметаме дека е неопходно **дополнување на Законот за партиите** со експлицитно барање за воведување на внатрешната демократија во изборот како на кандидатите за јавни функции, така и во изборот на партиските органи од страна на членството.

За ефективна внатрешна демократизација, неопходна е **поддршка од европските сестрински партии** и споделување искуства и добри практики за внатрешна партиска демократија. Непосредно пред авторитарниот бран во Европа, од особена важност е соработката меѓу партиите заради одбрана и промоција на темелните демократски вредности.

Успешноста на спроведувањето на овие препораки ќе обезбеди отчетност и одговорност на пратениците кон своето избирачко тело и партиското членство во изборната единица, а не кон партиското лидерство. На тој начин ќе биде поттикната поголема одговорност на пратениците во работата во различните органи на Собранието задолжени за спреги и кочници. Зашто, за функционирањето на овие механизми, неопходна е можноста за спротивставување на пратениците на функционерите и од сопствената партија за кои постојат сомневања за несоодветно дејствување.

Функционирање на механизмите за контрола на извршната власт во Собранието

За крај, неопходно е утврдување на практикувањето на постојните механизми. Собранието треба да ја подобри сликата за својата работа и да овозможи подобро функционирање на механизмите за вклучување на јавноста и граѓаните. Ова треба да го направи со овозможување соодветно информирање, па и едукација на граѓаните за можностите да бидат вклучени во јавните дискусии и во јавните расправи и да иницираат надзорни расправи. Собранието треба и да обезбеди доволно време за вклучување на заинтересираните страни во овие процеси.

Собранието треба да ги искористи сите механизми за зајакнување на контролата врз државните органи задолжени за безбедноста и врз планирањето и врз трошењето на националниот буџет. Во однос на контролата врз планирањето на буџетот, потребно е вклучување на Собранието во другите фази на буџетскиот процес, како што е програмирањето на буџетот според фази. Во однос на трошењето на буџетот, потребно е Собранието да има увид во ненаплатените побарувања и неисплатените обврски. Во однос на контролата на државните органи за безбедност, потребно е, пред сè, недвосмислено покажување политичка волја на владата и пратениците за да може да профункционираат механизмите што ја овозможуваат ваквата контрола.

ПОДОБРУВАЊЕ НА СИСТЕМОТ НА СПРЕГИ И КОНТРОЛИ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА:

СУДСКА КОНТРОЛА НА ИЗВРШНАТА ВЛАСТ

д-р Дане Талески; д-р Марко Кмезиќ; м-р Лура Положани; Центар за југоисточно европски студии, Универзитет во Грац
Визитинг истражувач; Постар истражувач; Асистент на Универзитетот

Резиме/апстракт

Оваа студија покажува дека политичкото мешање од страна на извршната власт, кое значително се има зголемено во последните години, е главниот проблем за независноста на судството во Република Македонија. Дополнително, Судскиот совет и Советот на јавни обвинители не функционираат во согласност со нивните одговорности, а тоа е да ја обезбедат и да ја штитат независноста на судството. Покрај тоа, оваа студија идентификува проблеми со одговорноста на судиите. Од една страна, резултатите покажуваат дека има недостиг на меритократија во системот на кариери, што е резултат на политичкото влијание. Од друга страна, довербата во судството е значително намалена заради перцепцијата што ја создаваат неколку случаи во кои се смета дека има селективна правда и неправични пресуди. Квалитетот на правдата треба да се подобри. Студијата нуди сет препораки за да се окуражи судството и да зајакнат независноста, одговорноста и транспарентноста на судството за да може да има поголема судска контрола врз извршната власт во Македонија.

Благодарност: авторите сакаат да се заблагодарат на д-р Симонида Кацарска, м-р Александар Јованоски и на Ангел Мојсовски, од Институтот за Европска политика, Скопје за целата нивна помош и поддршка во спроведувањето на истражувањето и во подготовката на студијата. Исто така, изразуваме благодарност до судијката Маргарита Цаца Николовска и еден анонимен рецензент за нивните коментари и сугестии на првичната верзија на оваа студија. Сепак, сите грешки и недоследности во студијата се на авторите.

Вовед

Функционално правосудство е во сржта на идејата за модерната држава, бидејќи тоа е фундаментален принцип и интегрален елемент на сите либерални демократии и на сите градења на демократии. Исто така, тоа е есенцијален предуслов за воспоставување ефективен систем на владеење, базиран на владеењето на правото и на критичната вредност судиите да бидат независни од несакани надворешни влијанија. Корените на теоријата за функционално правосудство се базираат на доктрината на поделба на власта. Според оваа доктрина, правосудството треба да е одделено од извршната и од законодавната гранка на власта за да може да ги повика и на одговорност.

Во функционирањето на парламентарните демократии, системот на спреги и на контроли е инхерентен, а ова подразбира дека владеењето на правото во областа на демократијата е ограничено од и е во корист на судската власт. Додека изборите им даваат на гласачите можност да одберат дали ќе го задржат истото политичко мнозинство или ќе гласаат за друга алтернатива, судството треба да внимава активностите на владините претставници да бидат во рамките на постоечките законски норми. Накратко, судството треба да постави ограничувања на владините претставници со тоа што ќе бара тие да ги почитуваат постоечките закони, што значи дека активностите на владините претставници мора да имаат позитивна правна авторизација и не смеат да бидат во судир со забраните и со ограничувањата предвидени во законот.³

Но, ова не е случај во Македонија, каде во последната декада политиката, според извештаите на ЕУ, а посебно Извештајот на групата на постари експерти (понатаму во текстот Извештајот на Прибе),¹ и на САД,² спроведува екстензивна контрола на главните државни и јавни институции како што се судството, јавната администрација, медиумите, па дури и на изборниот процес. Дополнително, материјалите од прислушуваниите разговори кои беа објавени минатата година, сугерираат дека Владата има целосна контрола врз судството, вклучително и системот за напредување во кариерата, и врз изборот на членови во Судскиот совет и во Советот на јавни обвинители, и дека го има злоупотребено судството за прогони и за закани на политичките противници.

Новите демократии се соочуваат со различни проблеми во функционирањето на правосудството. Во поголем дел од источно европските општества во транзиција, активностите на локалните политички елити доминантно се фокусирани на тоа да се одбиваат промени во системот на традиционално неказнување и вкоренетите интереси. Скорешното обвинување за корупција на поранешниот хрватски премиер, Иво Санадер, служи како најсилен пример за „штетните ефекти“ од судските реформи по етаблираните елити.⁴ Затоа, домашните елити следат една стандардизирана шема за пролонгирање, или искривување, на клучните реформи кои можат да донесат значајни подобрувања во правосудството, а најмногу во сферата на независноста.

Во таа смисла, оваа студија забележува дека за да се воспостави траен и ефективен систем на владеење на правото, потребно е да се има широк консензус во општеството, меѓу граѓаните, политичките и економските елити, луѓето да се идентификуваат со законот, но и да има институционализирано, независно, одговорно, ефикасно и ефективно правосудство, кое е најважно за претходно споменатите функции. Во следните делови ќе дадеме преглед на тоа како стојат работите и ќе го презентираме нашето истражувачко прашање. Потоа, ќе ги претставиме резултатите од нашето истражување, ќе ги сумираме главните заклучоци и ќе понудиме препораки за јавни политики кои можат да ја подобрат ситуацијата.

¹The Former Yugoslav Republic of Macedonia: Recommendations of the Senior Experts' Group on systemic Rule of Law issues relating to the communications interception revealed in Spring 2015, pp. 4. Available at: http://ec.europa.eu/enlargement/news_corner/news/news-files/20150619_recommendations_of_the_senior_experts_group.pdf

²US State Department, 2014. Macedonia Human Rights Report pp. 1. Available at: <http://www.state.gov/documents/organization/236762.pdf>

³За повеќе информации: "Interactive Overview of Macedonia's Largest Wire-Tapping Scandal", Al Jazeera. Available at:

⁴<http://interactive.aljazeera.com/ajb/2015/makedonija-bombe/eng/index.html>

"Former Croatia PM Ivo Sanader convicted of corruption", BBC (March 11, 2014). Available at: <http://www.bbc.com/news/world-europe-26533990>

Врамување на предизвикот

Принципот на владеење на правото има долга заедничка традиција во поголем дел од влијателните правни поредоци, но не е прецизно дефиниран во ниту еден од нив. Најширокото разбирање на владеењето на правото, често опишано како „тенка“ дефиниција на концептот, е дека државата и нејзините претставници се ограничени од законот. Постојат две посебни карактеристики на концептот дека функционирањето на владините претставници е ограничено во рамка поставена од законот. Првата карактеристика е дека тие мора да го почитуваат постоечкото позитивно право. Втората карактеристика е дека дури и кога владините претставници сакаат да го променат законот, тие не се сосема слободни да го менуваат како сакаат. Постојат законски утврдени постапки и процедури кои треба да се почитуваат. Со други зборови, моќта на суверенот над позитивното право е ограничена со законски рамки.

Заради силната доминантност на правните интерпретации на принципот на владеење на правото, се поставува прашањето дали не е тоа повеќе „владеење на правници“ отколку „владеење на правото“.⁵ Дилемата која ја наметнува ова прашање не се однесува на ефикасноста или на заштитата на чистотата на правото, туку се однесува на зачувување на интегритетот на правото, што може да биде постигната само ако институционалните механизми се способни разумно да се справат со двојната опасност од анархија и од неограничена моќ. Правните механизми, сами по себе, сепак, не се доволни да се исполни оваа задача, бидејќи нив секогаш им требаат „поддржувачки околности“,⁶ како, на пример, правосудство кое добро функционира базирано на постоењето независна, одговорна, ефикасна и компетентна правна професија и правна традиција посветена на владеењето на правото. Поконкретно, треба да постојат одредени услови во правосудството за да може да постои судска контрола врз извршната власт.

Судскиот совет и Советот на јавни обвинители се двете главни институции кои треба да ја гарантираат независноста на судството. Судскиот совет е пропишан во Уставот на Република Македонија како „самостоен и независен орган кој ја обезбедува и ја гарантира независноста и самостојноста на судската власт“.⁷ Сепак, скорешните извештаи ја ставаат под знак прашалник независноста на Судскиот совет, а уште повеќе со скорешното донесување по брза постапка на Законот за Совет за утврдување факти и покренување постапка за утврдување на одговорноста на судија. Овој Закон претрпе многу критики од претставници на цивилното општество, најмногу поради тоа што ги повредува гаранциите за сигурност и за доверливост на судиите во спроведувањето на нивните одлуки од страв да не бидат земени за цел на дисциплински активности од скоро поставениот Совет за утврдување факти. Понатаму, како што посочува една студија, „со овој Закон се одзема одредена надлежност од Судскиот совет на Република Македонија, којшто е уставна категорија и таа надлежност се пренесува на друго тело кое со Уставот не е предвидено“, означувајќи ги промените како неуставни, како и недоволно јавно аргументирани во Собранието на Република Македонија.⁸ Коментарот на Извештајот на ЕУ за Советот за утврдување факти е дека „тоа е уште еден удар врз професијата која е под опсада“.⁹ Со Законот што беше донесен се потврдуваат постоечките предизвици за независноста на судството во Република Македонија. И покрај бројните негативни коментари, власта по брза постапка ги избра членовите и го конституираше Советот за утврдување факти, но тој до почетокот на март 2016 сè уште немаше почнато со работата.

⁵ Детално објаснување за ова прашање има кај F. Kratochwil, 2009. "Has the Rule of Law become a Rule of Lawyers? An Inquiry into the Use and Abuse of an Ancient Topos in Contemporary Debates", in G. Palombella and N. Walker, Relocating the Rule of Law (Oxford: Hart): 171-196.

⁶ За повеќе види: M. Krygier, 2009. "The Rule of Law: Legality, Teleology, Sociology", in G. Palombella and N. Walker, Relocating the Rule of Law, cit.: 51-79.

⁷ Устав на Република Македонија, Амандман XXVIII (1).

⁸ Institute for Human Rights (Институт за човекови права), 2015. Analysis of independence of the Judicial Council of Republic of Macedonia – Aspirations and Challenges [Анализа на независноста на Судскиот совет на Република Македонија - стремеж и предизвици, стр. 10]. Available at: http://www.merc.org.mk/Files/Write/Documents/01236/mk/Analiza_ICP.pdf

⁹ EC Progress Report 2015, pp. 52. Available at

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf

Други проблеми кои се идентификувани во различните извештаи за правосудството во Македонија се однесуваат на недостиг на имплементација на законите, како и на буџетските ограничувања. Извештајот на Прибе вели дека „земјата има сеопфатен сет на правила кои, ако се почитуваат целосно, ќе обезбедат соодветно функционирање на судскиот систем по највисоки стандарди“.¹⁰ Оваа фраза често се слуша во Македонија, имено, идејата е дека проблемот не е во законската рамка туку во имплементацијата. Сепак, ова го поставува прашањето за соодветноста на законите, дали тие воопшто може да се имплементираат? Дел од одговорот за имплементацијата на законите, како и за независноста на судството, се наоѓа во буџетските ограничувања. Како што вели извештајот на САД, „несоодветното финансирање на судството продолжува да ги спречува судските активности и ефективност. Голем број од судските претставници ја обвинуваат Владата дека ја користи моќта над буџетот за да има контрола врз судството“.¹¹

Но, функционирањето на правосудството не е погодено само од недостигот на независноста или на финансиите, туку исто и од недостиг на доверба од страна на граѓаните. Две истражувања, едното спроведено од ИРИ, а второто е анализа во рамките на Мрежа 23, нудат резултати кои покажуваат голема недоверба во судството и судските институции. Анкетата на ИРИ покажува дека мнозинството од граѓаните не им веруваат на судовите и на јавните обвинители.¹² Додека анализата од Мрежата 23 покажува дека има недоверба во Судскиот совет, а посебно меѓу албанската популација (63%).¹³ Недостигот на доверба од страна на граѓаните ја намалува легитимноста на судовите. Со тоа се намалува перцепцијата дека судовите се одговорни. Овие резултати можат да служат и како објаснување зошто нема повеќе притисоци од страна на јавноста за реформи во судството.

Прашање за истражување

Главното прашање за истражување е зошто нема доволно судска контрола врз извршната власт во Македонија? Поточно, што ја ограничува независноста, одговорноста и ефикасноста на судството?

Судската независност е во основата на идејата за модерна држава, бидејќи тоа е критична вредност во зачувувањето на непристрасноста на судиите од несакани надворешни влијанија. Таа е вградена во директни и во формални гаранции за вистинска независност на индивидуалните судии кога тие ја извршуваат нивната основна функција и кога носат одлуки (судат). Прашањето на независноста е, исто така, интимно поврзано со меѓузависноста на различни државни тела, како последица на деликатен систем на балансирање во теоријата за поделба на власта. Бидејќи концептот за судска независност е реакција на конкретните закани по судската непристрасност, правната наука има развиено голем број на одредници за ова прашање. Тие вклучуваат, меѓу другото, супстантивни, лични, колективни, внатрешни, структурни и административни заштити за судската независност. Сепак, се јавуваат одредени пречки во истражувањето на судската независност, а посебно во однос на фактот што формалните гаранции за независност може лесно да бидат занемарени или дури и изманипулирани од надворешни актери, или од самите судии.

¹⁰The former Yugoslav Republic of Macedonia: Recommendations of the Senior Experts' Group on systemic Rule of Law issues relating to the communications interception revealed in Spring 2015, pp. 9. Available at: http://ec.europa.eu/enlargement/news_corner/news/news-files/20150619_recommendations_of_the_senior_experts_group.pdf

¹¹US State Department, 2014. Macedonia Human Rights Report, pp. 6. Available at: <http://www.state.gov/documents/organization/236762.pdf>

¹²IRI Center for Insights in Survey Research, 2015. Survey of Public Opinion in Macedonia, pp. 31. Available at: http://www.iri.org/sites/default/files/wysiwyg/2015-11-19_survey_of_citizens_of_macedonia_september_29-october_5_2015.pdf

¹³Institute for Human Rights [Институт за човекови права], 2015. Analysis of independence of the Judicial Council of Republic of Macedonia – Aspirations and Challenges [Анализа на независноста на Судскиот совет на Република Македонија - стремјет и предизвици]. Available at: http://www.merc.org.mk/Files/Write/Documents/01236/mk/Analiza_ICP.pdf

Бидејќи на судиите им е овозможено да имаат реална независност во извршувањето на нивните основни функции тие се примарно одговорни пред правните норми. Сепак, постои потреба за систематски механизми за евалуација на работата на судиите, што ќе биде проследено со применување соодветни мерки во случаи на корупција или на погрешни одлуки. Со други зборови, ефективен систем на спреги и на кочници меѓу судската независност и судската одговорност е потребен за граѓаните да бидат убедени во непристрасноста на судскиот процес. На теоретско ниво, спротивно на нормативното, гледаме дека тоа е одредница според која судиите се ограничени од „надворешни правила и внатрешни норми“.¹⁴ Покрај „цврстата одговорност“, како што се механизмите за избор, унапредување и дисциплинската контрола, Пиана смета дека меките механизми на одговорност, т.е. обврската да се биде транспарентен кон јавноста, одговорен кон постарите колеги и морално чесен, се помоќни и поефективни отколку што тоа можат да бидат цврстите мерки.¹⁵ Сепак, меката одговорност е инхерентна за зрелите и конзистентни правни култури, што, за жал, барем до овој момент, с уште недостига во Македонија.

На крај, ефикасноста на судската администрација е третиот столб на функционален судски систем. На тоа упатува, на пример, членот 6 (1) од Европската конвенција за човекови права, која бара судењата да бидат спроведени во разумно време.¹⁶ Ефикасноста на судската администрација е воедно и одговор на зголемените барања од страна на даночните обврзници и гласачите за поефикасна и за поевтина јавна администрација.¹⁷

Студијата најмногу се фокусира на формалното манифестирање судска независност. Повеќе внимание е дадено на функционирањето на новите институции како што се Судскиот совет и Советот на јавни обвинители. Освен тоа, студијата ја истражува институционалната одговорност, која се однесува на поставувањето, изборот, унапредувањето и дисциплинската контрола врз судството, општествената одговорност која ја прават организациите од цивилното општество и на професионалната одговорност која ја извршуваат самите судии.

Тешко е да се измерат перформансите на правосудството, бидејќи не постојат кохерентни меѓународни стандарди. Затоа оваа студија се фокусира на предизвиците за судската независност кои произлегуваат од работата на клучни институции како што се Судскиот Совет и Советот на јавни обвинители, ниските плати во судството или пропорционалната етничка претставеност, кои отвораат прашања за „фер судење“, а кои досега не биле емпириски истражувани. Покрај тоа, независноста мора да биде балансирана со одговорноста заради опасноста од „government des judges“¹⁸

Методологија

Студијата се обидува да ја надмине поделеноста во истражувањето меѓу правниците и политиколозите, и да ги реинтегрира различните аспекти на правната и на политичката анализа преку логиката на „функционална меѓузависност“.¹⁹ Истражувањето е засновано на анализи на институционалните реформи кои досега се спроведени, со фокус на Судскиот совет и Советот на јавни обвинители со цел да се оцени дали тие обезбедиле независност за правосудството.

¹⁴J. G. S. Koppell, Pathologies of accountability: ICANN and the challenge of “multiple accountabilities disorder”, *Public Administration Review*, 2005:65 (1), pp. 94-108:94.

¹⁵D. Piiana, 2010, *Judicial Accountabilities in New Europe* (London: Ashgate): 300.

¹⁶Council of Europe, Rome: 1950, *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* (European Convention on Human Rights, as amended by the provisions of Protocol No. 14 (CETS no. 194) from its entry into force on 1 June 2010), Article 6 (1).

¹⁷Види во H. R. v. Gunsteren, 1986. “The Ethical Context of Bureaucracy and Performance analysis”, in F.-X. Kaufmann, G. Majone, V. Ostrom and W. Wirth (eds), *Guidance, control, and evaluation in the public sector: The Bielefeld interdisciplinary project*, (De Gruyter: Berlin): 267.

¹⁸W. Sadurski, A. Czarnota and M. Krygier (eds), 2006, *Spreading Democracy and the Rule of Law: The Impact of EU Enlargement on the Rule of Law, Democracy and Constitutionalism in Post-Communist Legal Orders* (Netherlands: Springer).

¹⁹Детално објаснување на логиката на функционална меѓузависност е достапно во делото на J. Marko, 2008. “The Law and Politics of Diversity Management: A Neo-Institutional approach”, *European Yearbook of Minority Issues* 6 (2006/07: Brill): 252-279; and J. Marko and M. Handstanger, 2009. “The interdependence of Law and Political Science: About the ‘essence and value’ of a ‘Juristenpolitologie’ - approach: Wolfgang Mantl for his 70th birthday”, *Vienna Online Journal on International Constitutional Law* 3 (2).

Дополнително, сите релевантни засегнати чинители беа идентификувани и групирани во четири категории: судска власт, законодавна власт, извршна власт и заинтересирана јавност, и беа направени интервјуа со претставници од секоја категорија.

Студијата вклучува 36 полуструктурирани интервјуа со експерти кои беа направени во декември 2015 година и во јануари 2016 година. Тоа не е репрезентативен примерок од релевантните засегнати чинители. Но, сепак, тоа е многу голема бројка за интервјуа со експерти и успеавме да добиеме многу преклопувања во одговорите. Најголем број од интервјуата (14 што е 38,9% од сите) беа направени со судии и со обвинители. Беа интервјуирани судии од основните судови, с до судии во Уставниот суд, како и обвинители од различни нивоа. Интервјуа беа направени со релевантни пратеници во Собраните на Република Македонија (5) (на пример, со заменик-претседател и членови на Законодавно-правната комисија), со членови на Владата (6) (на пример, сегашниот и поранешни министри за правда и високо рангирани лица од јавната администрација) и со заинтересираната јавност (11) (на пр. релевантни НВО, новинари, универзитетски професори и меѓународни претставници). Експертите беа сегашни и поранешни релевантни засегнати чинители чие искуство во судството варира од 5 до 40 години.

На испитаниците им беа поставени затворени прашања кои ја оценуваа независноста, одговорноста и ефикасноста на судството, а им беа поставени и отворени прашања за судските реформи, за предизвиците и за постигнувањата од реформите. Прашалникот за интервјуата е достапен во прилог 5. Во анализата на резултатите ги споредивме средните оценки со примена на тестот Cronbah's Alpha за нивната конзистентност.²⁰ Студијата вклучува и анализа на варијацијата во одговорите (one way-ANOVA) за да се види дали има значителни разлики во одговорите меѓу испитаниците од различни категории. Резултатите од ANOVA покажуваат дека нема значителни разлики. Затоа, не ги вклучивме овие резултати во анализата, но, сепак, одлучивме да ги презентираме во прилог 4.

Анализа: судска контрола или контрола на судството

Реформите на правосудството во Македонија започнаа релативно доцна во 2004 година. Речиси 15 години по прогласувањето на независноста, немаше промени во правосудството. Некои од испитаниците сметаа дека заради тоа практиките и наследството од претходниот систем можеле да продолжат и да се одржат за целото време.²¹ Ова може да биде објаснување за некои од проблемите со правосудството пред 2004 година, како што се, на пример, недостигот на независност, одговорност и на ефикасност. Но, сакајќи да го забрза процесот на интеграција во ЕУ, Владата во 2004 година направи сеопфатна и доста квалитетна стратегија за реформи во правосудството. Процесот на подготовка на стратегијата бил инклузивен. Во стратегијата биле предвидени главните реформи како што се донесување уставни амандмани, воведување Судски совет и Совет на јавни обвинители, и започнување со нови инструменти за тренинг и за јакнење на капацитетите во правосудството.

Спроведувањето на реформите започна во 2005 година и се засили по 2009 година, како што може да се види во графиконот прикажан во прилог 3. Најголем дел од испитаниците, а посебно оние кои учествувале во процесот на реформи, сметаат дека реформите во правосудството биле потребни. Испитаниците во голема мера имаа позитивно мислење за изработката на стратегијата и за првичната имплементација, иако некои споменаа дека постоеле различни ставови меѓу засегнатите страни и чинители.

²⁰Cronbah's Alpha е статистичка мерка која овозможува да се направи корелација во сет на дадени одговори. Тоа е стандардизиран тест кога се анализираат одговори на скала и кога се споредуваат средни оценки за да се покаже внатрешната конзистентност и прецизност на одговорите. Вредноста на тестот варира од 0 до 1. Вредностите кои се над 0,5 се прифатливи, сепак, колку е повисока вредноста толку е поголема конзистентноста и прецизноста на резултатите.

²¹Иако испитаниците беа убедени дека доцниот старт на реформите во Македонија придонел за недостиг на промена на правната култура, компаративните истражувања покажуваат дека правната култура не е значително променета во други пост-комунистички земји каде реформите во правосудството почнале рано.

Со основањето нови институции, како Советите, се очекувало да се зајакне судската независност и одговорност. Со воведувањето на Академијата за судии и обвинители се очекувало да се подигне квалитетот и компетентноста на човечките ресурси. Имало многу инвестиции во технички капацитети, вклучително ИТ-алатки, што помогнало на судовите да ја зголемат ефикасноста и да го намалат бројот на заостанати случаи. Понатаму, промените и подобрувањата го вклучуваат основањето на Управниот суд, подобрување на системот за кариера базиран на постигнувања и евалуација и воведување електронски систем за менаџирање на судските случаи. Како дополнување, некои судови, главно во Скопје, добија нови згради и нивните работни простории се подобрија, а платите на судиите и на обвинителите се зголемија.

Би било фер да се каже дека, генерално, состојбата во правосудството е подобрена во Македонија. Во просек, поединечните граѓани уживаат подобрување во квалитетот на правдата, иако се уште има простор за подобрувања во еднаквиот пристап до правда. Сепак, остануваат предизвиците во поглед на независноста на судството и зајакнување на Судскиот Совет и Советот на јавни обвинители.

Оцена на судските институции

Испитаците дадоа релативно **ниски оценки за функционирањето на судските институции**. Резултатите се прикажани подолу во табела 1. Како што беше посочено погоре, одговорите се повеќе оцена на судската контрола врз извршната власт и судската независност, отколку оцена за работата на судството во граѓански предмети. Прилично е изненадувачки што Судскиот совет и Советот на јавни обвинители, институциите кои треба да ја гарантираат независноста на правосудството од политички влијанија, ги добија најниските оценки. Академијата за судии и обвинители доби релативно повисока оцена, што значи речиси 3, и, генерално, се смета за позитивен чекор кон подобрување на судството во однос на зајакнување на капацитетите. Како што посочи еден испитаник од категорија 4, Академијата обезбедува позитивен чекор кон подобрувањето на судството на долг рок.

Табела 1. Оценување на судските институции, на скала од 1 (најлошо) до 5 (најдобро)

N = 35	1	2	3	4	5
Судови		2,42 (0,80)			
Обвинителства		2,34 (1,02)			
Судски совет	1,78 (0,83)				
Совет на јавни обвинители	1,77 (0,97)				
Академија		2,97 (0,87)			

Cronbach's Alpha: 0,79, стандардните девијации се во заграда

Со воведувањето на Судскиот совет и на Советот на јавни обвинители требаше да зајакне независноста и одговорноста во правосудството. Но, во практика, се чини дека советите имаат друга улога. Испитаниците дадоа многу ниска оцена за нивната работа, а и другите истражувања ги потврдуваат нивните слабости.²²

²²Institute for Human Rights [Институт за човекови права], 2015. Analysis of independence of the Judicial Council of Republic of Macedonia – Aspirations and Challenges, pp. 27. [Анализа на независноста на Судскиот совет на Република Македонија - стремеж и предизвици, стр. 27]. Available at: http://www.merc.org.mk/Files/Write/Documents/01236/mk/Analiza_ICP.pdf

За многу од нашите испитаници, советите претставуваат посреден инструмент за извршната власт да може да ги контролира судиите и обвинителите, иако се преземени мерки за да се зајакне нивната независност (на пример, министерот за правда повеќе нема право на глас во Судскиот совет). Судиите и обвинителите ги бираат мнозинството на членови во советите. Избраните членови ја претставуваат географската и хиерархиската поставеност на судовите и на обвинителствата.

Судскиот совет има 15 члена, а осум од нив ги бираат судиите. Еден претставник се бира во секое од апелациските подрачја, еден се избира од судиите во Врховниот суд и три членови се бираат во изборна единица на ниво на целата држава, каде сите судии гласаат за претставници на малцинските заедници. Ова значи дека судиите добиваат две гласачки ливчиња, едно за претставник на нивното апелациско подрачје и едно за претставник на малцинските заедници. Изборите се добиваат со мнозинство од гласовите. Петте члена кои имале најмногу гласови во апелациските подрачја, односно во Врховниот суд, се избрани, како и тројцата кандидати кои добиле најмногу гласови во изборната единица на ниво на целата држава. Советот на јавни обвинители има 11 членови, од кои шест се избрани. Еден претставник е избран од страна на Јавниот обвинител на Република Македонија, четири претставници се избрани од вишите обвинителства (на пример, по еден од Битола, Гостивар, Штип и од Скопје) и еден член се бира во изборна единица на ниво на целата држава, каде сите обвинители гласаат за претставник на малцинските заедници. Слично како и кај судиите, обвинителите добиваат две гласачки ливчиња и изборите се одлучуваат со мнозинство од гласовите. Прилично е несоодветно сите судии и обвинители да гласаат за претставници на малцинските заедници. Ова можеби оди во прилог на кандидатите кои се најкомпетентни или најмногу познати, но, во секој случај, го поткопува принципот на дескриптивно претставување на малцинствата и отвора простор за мајоризација.

Обвинители кои биле на функција најмалку осум години и кои немаат дисциплински казни можат да се кандидираат за изборите. Но, критериумите за судиите се петгодишно искуство како судија и позитивни евалуации во последните три години.²³ Кампањата и претставувањето на кандидатите не е регулирано. На пример, сите кандидати треба да ја поднесат нивната биографија, но таа не се споделува со судиите или со обвинителите. Се претпоставува дека кандидатите се познати во апелациското подрачје или во областа на вишите обвинителства. Но, овие области се различни во однос на географската област која ја покриваат и во однос на бројноста на човечките ресурси. Изборите за Судскиот совет се организираат во основните судови во апелациските подрачја. Во некои од нив има многу малку судии, што е ист случај и со некои области во рамките на обвинителството. На пример, има основни sudoци кои имаат и помалку од 10 судии. Освен тоа, во првите избори за Советот за јавни обвинители, во 2008 година, имало 87 гласачи во Скопје, но само 11 во Јавното обвинителство на Република Македонија, како и 17 во Гостивар, 29 во Штип и 35 во Битола. Малиот број гласачи го намалува потенцијалот за натпревар, ги зајакнува социјалните притисоци и другите механизми за социјална контрола, со што се зголемуваат шансите да се влијае на крајниот исход од изборите.

Испитаниците беа замолени да оценат, на скала од 1 (најлошо) до 5 (најдобро), дали изборите биле слободни и фер, дали имало политички притисоци и дали биле избрани најкомпетентните кандидати. Средните оценки се прикажани во табела 2.

²³ Многу од нашите испитаници беа критични за моменталниот систем за евалуација. Еден од проблемите е што тој премногу зависи од квантитативни индикатори и не ја зема предвид содржината на работата.

Табела 2. Оценување на изборите за членови на Судскиот совет и Советот на јавни обвинители

N = 33		1	2	3	4	5
Слободни и фер избори	Судски совет	1,82 (0,85)				
	Совет на јавни обвинители	1,94 (1,09)				
Политички влијанија	Судски совет	1,79 (1,34)				
	Совет на јавни обвинители	1,97 (1,3)				
Компетентни кандидати	Судски совет	1,73 (0,76)				
	Совет на јавни обвинители		2 (1,06)			

Cronbach's Alpha: 0,88, стандардни девијации во заграда

Генерално, нашите испитаници имаат доста негативна слика за изборите за Судски совет и Совет на јавни обвинители. Речиси сите резултати, со исклучок на изборот на најкомпетентни кандидати во Советот на јавни обвинители, имаат средна оцена пониска од 2. Вредноста на тестот Cronbach's Alpha е многу висока (0,88), што покажува висока конзистентност и прецизност на одговорите. Резултатите од анализата ANOVA, прикажани во прилог 4, табела 3, покажуваат дека или нема речиси никаква разлика меѓу одговорите на испитаниците од судството (категиорија 1) со другите (категиории 2, 3 и 4), или, пак, судиите и обвинителите дале уште пониски оценки. Судиите и обвинителите кои ги интервјуираме посочија дека има политички притисоци, кои доаѓаат главно од Владата. Некои поранешни судии истакнаа дека постоенето силно влијание од страна на Владата во изборите на Судскиот совет, било повод за нив да не се кандидираат. Не сакале да влегуваат во борба за моќ со Владата.

Испитаниците сметаа дека Судскиот совет е под контрола од неговото формирање. Од една страна, постоеле влијанија во исходот на изборите, а, од друга страна, министерот за правда, кој е ex officio член на Советот, имал големо политичко влијание. Ова е забележано и во Извештаите за напредок на ЕУ, а посебно е критикувана појавата кога Советот разрешил речиси 10% од судиите во рок од неколку години. Како одговор на овие критики, Владата предложи измени во законодавство, како одземање на правото на глас на министерот, и дури предложија и уставни амандмани, кои сè уште се во процедура, да се из земе министерот од Советот. Постои слична перцепција дека Советот на јавни обвинители е под контрола, иако некои од испитаниците веруваа дека тој немал активности како Судскиот совет кои би имале негативни влијанија во работата на обвинителството. Контролата на Советите дозволува контрола на изборот, унапредувањето и разрешувањето на судиите и на обвинителите. Исто така, овозможува поставување и контролирање на функционалната хиерархија во правосудството.

Некои од испитаниците истакнаа дека квалитетот на изборите за членови во Судскиот совет и Советот на јавни обвинители од редовите на судиите и обвинителите станува полош со тек на време. Тие опишаа процес каде првичната контрола врз двата совети била искористена за да се создаде и да се контролира функционалната хиерархија во правосудството. Постои широко распространето верување дека најголем дел од претседателите на судовите, како и хиерархијата во обвинителството, се контролирани од страна на владејачката партија. Понатаму, претседателите на судовите беа посочени како главните посредници преку кои се извршуваат политички влијанија кога има избори за членови на Судскиот совет.

Се чини дека Владата ги користи советите да ја постави функционалната хиерархија во правосудството, и потоа ја користи како еден од инструментите за да ја зачува политичката контрола врз двата совети. Системот на контрола потоа се префрла и на политички влијанија во системот на кариера на судиите и на обвинителите.

Во рамката на ова истражување, беа побарани резултати од двата совети за сите досегашни циклуси на избори. Ако се има пристап до податоците може да се направи споредба на излезноста и да се детектираат трендови во гласањето. Но, Советот на јавни обвинители овозможи информации само за првите избори одржани во 2008 година, но не за следните, додека Судскиот совет даде информација само за изборите одржани во 2012 година, но не за изборите пред или потоа.

Според информациите од Судскиот совет, во 2012 година гласале 644 од 661 судија. Изборите биле конкурентни во апелациското подрачје Скопје (6 кандидати), во Гостивар (3 кандидати), и во Штип (4 кандидати). Но, немаше резултати за апелациското подрачје во Битола. Имало само една кандидатка за претставник на Врховниот суд во 2012 година, но таа добила 15 од 17 гласови. Резултатите од Советот на јавни обвинители покажуваат дека 179 од 183 обвинители гласале во 2008 година. Во некои изборни единици изборите биле многу конкурентни. На пример, во Скопје имало 7 кандидати, во Гостивар имало 3, а во Штип, Битола и кај Јавниот обвинител на Република Македонија имало по 2 кандидати. Четворица кандидати се натпреварувале за претставници на малцинските заедници во Советот на јавни обвинители.

(Немање) независност и (силно) политичко влијание

Генерално, испитаниците сметаат дека **се намалува независноста на судството**, и посочија дека тоа е главно заради политички вмешувања. Како пример за ова тврдење, испитаниците посочуваат на случаи каде владини претставници тужат новинари или политички противници за клевети и за навреди и на случаи каде им се суди на политичари од опозицијата, а каде постои сомневање за селективна правда. Освен тоа, кога беа прашани за предизвиците на судството, најголем дел од испитаниците истакнаа дека **политичките мешања се најголемата пречка**. Како потврда на ова, извештајот на ЕУ за напредокот истакнува дека „размерот на претходно сомничените политички мешања во селекцијата на судиите и исходот од судските предмети беше потврдено од содржината на прислушваната комуникација“.²⁴ Постојат сериозни грижи за недостигот на судска контрола на извршната власт, или, попрецизно кажано, верувањето дека извршната власт го контролира судството, создава многу негативна слика за целиот судски систем.

Иако во просек **има подобрување на судскиот систем** споредено со претходните години, начинот на кој се водат осетливи или политички релевантни случаи создава впечаток дека владеењето на правото пропаѓа. Овие случаи се мал број од вкупниот број судски случаи, но, сепак, тие точно покажуваат каква е состојбата со судската контрола на извршната власт. Речиси сите од нашите испитаници, од различни категории, веруваат дека **извршната власт го контролира судството**. Испитаниците беа замолени да наведат еден пример, првиот кој им паѓа на памет, на судска контрола на извршната власт. **Речиси никој од испитаниците не беше во можност да посочи пример за судска контрола на извршната власт**. Некои дури и тврдеа дека судството не може да ја контролира извршната власт, бидејќи судството ги спроведува законите, додека извршната власт заедно со законодавната власт ги носи законите, додека еден испитаник сметаше дека начинот на којшто е поставен системот во Македонија, едноставно не дозволува на судската власт да ја контролира извршната (категија 3).

²⁴EU Progress Report 2015.

Ова покажува дека голем дел од засегнатите чинители, вклучително и судиите и обвинителите, **не го гледаат судството како еднаква и независна гранка на власта**, туку како потчинета на извршната власт.

Многу мал дел од испитаниците посочија на случаи каде актуелни политичари биле земени на одговорност пред законот од страна на судот. Претежно, тоа биле случаи против државни секретари, некои раководители на оддели или претставници на локалните власти. Нема случај за судска постапка против актуелен политичар на високо ниво. Од друга страна, има случаи каде поранешни високи политичари биле осудени од страна на судот. Еден од нашите испитаници ги означиле ваквите примери како „случаи на одмазда“, имено дека поранешни носители на функции се обвинети од новата Влада за да се покаже сила и надмоќ.

Испитаниците беа замолени, поконкретно, да ја оценат независноста на судството и независноста на Советите на скала од 1 (целосно зависни) до 5 (целосно независни). Исто прашавме, на истата скала, дали Судскиот буџет е соодветен (1 целосно несоодветен, до 5 целосно соодветен), како индикатор за финансиска независност. Исто така, прашавме до кој степен може судството да ја контролира извршната власт, од 1 (нема никаква контрола) до 5 (има целосна контрола). Со комбинирање на овие прашања може да се измери до кој степен е независно судството, на скала од 1 (многу ниска или нема независност) до 5 (значајна или висока независност). Резултатите покажуваат дека независноста на судството е значително нарушена. Средните оценки се прикажани во табела 2. Резултатите на Cronbah's Alpha, тестот за прецизност и за конзистентност на одговорите, се статистички значајни.

Табела 3. *Оценување на независноста на судството*

N = 34	1	2	3	4	5
Судство		2,03 (0,75)			
Судски Совет	1,53 (0,75)				
Совет на јавни обвинители	1,5 (0,75)				
Адекватноста на судски буџет		2,68 (1,06)			
Судска контрола на извршна власт	1,74 (1,05)				

Cronbah's Alpha: 0,62, стандардни девијации во заграда

Резултатите покажуваат дека има **многу ниска независност на судството**. Постои одредена финансиска независност. Адекватноста на судскиот буџет има средна оценка од 2,68, што е највисока споредена со другите. Целокупната независност на судството има 2 како средна оценка, додека оцената за независноста на Советите и за судската контрола врз извршната власт се пониски.

Испитаниците беа прашани до кој степен различните фактори ја ограничуваат независноста на судството, на скала од 1 (најниско) до 5 (највисоко). Најголем дел од испитаниците посочија дека **политичките влијанија се главната пречка за независноста на судството**. Резултатите, со релевантен тест Cronbah's Alpha, се прикажани во табела 4.

Табела 4. Кои фактори ја ограничуваат независноста на судството.

N = 32	1	2	3	4	5
Лоши закони		2,31 (1,2)			
Политички влијанија				4,47 (1,07)	
Некомпетентни судии и обвинители			3,19 (1,03)		
Недостиг на капацитети (просторни)		2,34 (1,23)			
Лоши технички ресурси		2,41 (1,21)			
Лоша администрација		2,5 (1,08)			
Ниски плати		2,59 (1,27)			

Не е изненадувачки тоа што политичките влијанија се главниот фактор што ја ограничува независноста. Други истражувања, направени во Македонија во 2015 година, ги потврдуваат овие резултати. Според анкетата на ИРИ, најголем дел од испитаниците сметале дека судовите се подложни на политички влијанија (на пример, 22% од испитаниците рекле „сосема се подложни“ и 33% рекле „донекаде се подложни“).²⁵

Сепак, донекаде е изненадувачки тоа што **некомпетентноста на судиите и на обвинителите доаѓа како втор најсилен фактор** што ја ограничува независноста на судството со средна оцена од 3,19. Се смета дека другите фактори имаат помало влијание на независноста и дека се приближно на исто ниво. Овие резултати покажуваат дека има **сомнежи во квалитетот на човечките ресурси во судството**. Тоа покажува дека има длабоки сомнежи оти политиката го компромитирала судството. Разговорите од прислушуваниите материјали ги потврдуваат аргументите на ова тврдење.

Впрочем, прислушуваниите разговори кои беа објавени во 2015 година, во голема мера влијаат на мислењата на испитаниците за факторите кои влијаат на судството. Речиси сите испитаници, од различни категории, посочија на разговорите од прислушуваниите материјали. На пример, еден испитаник од категорија 2 рече дека „ако прислушуваниите разговори служат како индикатор, тогаш може да се забележи дека премиерот и министрите се директно вмешани во изборот на судиите. Нема други податоци достапни од други извори“. Ова е значаен индикатор, посебно ако се земе предвид дека има очекувања претставниците на законодавната власт да бидат подобро информирани, отколку само од прислушуваниите разговори.

Според испитаниците, **Владата има најголемо влијание** на работата на судиите и обвинителите. Се смета дека Судскиот совет, со средна оцена од 4,2, има повисоко влијание во работата на судиите, отколку што е влијанието на Советот на јавни обвинители на работата на обвинителите, со средна оцена од 3,7. Се смета дека бизнис заедницата има одредено влијание, иако малку повисоко на судиите отколку на обвинителите. Медиумите имаат помало влијание, додека цивилното општество има најмало влијание.²⁶

²⁵IRI Center for Insights in Survey Research, 2015. Survey of Public Opinion in Macedonia, pp. 57. Available at: http://www.iri.org/sites/default/files/wysiwyg/2015-11-19_survey_of_citizens_of_macedonia_september_29-october_5_2015.pdf

²⁶Од друга страна, претседателот на Судскиот совет, како и неколку судии, во различни јавни дискусии истакнуваа дека медиумите, односно начинот на кој се известува за судските случаи, имаат големо влијание врз работата на судовите.

Табела 5. Кој има влијание на работата на судиите и на обвинителите, од 1 (нема никакво влијание) до 5 (има најсилно влијание)

N = 30		1	2	3	4	5
Парламентот	Судии		2,4 (1,04)			
	Обвинители		2,37 (1,16)			
Владата	Судии				4,37 (0,93)	
	Обвинители				4,3 (0,92)	
Судски совет	Судии				4,23 (0,73)	
Совет на јавни обвинители	Обвинители			3,7 (1,09)		
Бизнис заедница	Судии			3 (1,08)		
	Обвинители		2,93 (1,11)			
Медиуми	Судии		2,57 (1,1)			
	Обвинители		2,33 (1,06)			
НВО	Судии	1,53 (0,94)				
	Обвинители	1,37 (0,85)				

Cronbachs Alpha: 0,82, стандардни девијации во заграда

Неколку примери беа цитирани, некои од прислушуваните материјали, кои силно го илустрираат владиното влијание. Според некои од испитаниците од категорија 1, Владата донела заклучок со инструкции за судиите да не досудуваат надомест за штета кога државата е тужена. Владата се обидува да спречи непредвидени трошоци на државниот буџет, со оштетување на владеењето на правото. Некои од испитаниците од истата категорија исто посочија на примери кога значењето на критериумот „истакнат правник“ било растегнато до таа мера да користи за лично напредување во судството, кога тоа било во корист на Владата. На пример, правници од приватни фирми или адвокати биле директно избрани за судии во Врховниот суд. Нејасниот критериум „истакнат правник“, со политичко влијание, бил користен да се промовираат правници од јавната администрација за брзи кариери и напредок во судството, сè до судии во Уставниот суд или за добивање членство и функции во Судскиот совет. Исто така, некои испитаници изразија сомнежи во брзото напредување на некои судии кои напредувале откако нивните пресуди во политичките сензитивни случаи оделе во корист на Владата.

Дополнително, беше посочено дека Владата и јавната администрација не ги имплементираат законите кои ја овозможуваат независноста на судството и дека не ги почитуваат судските пресуди. На пример, Министерството за финансии не дозволува судскиот буџет да биде во согласност со законски пропишаните критериуми, а јавните фондови за пензиско, социјално и за здравствено осигурување не ги почитуваат пресудите на административниот суд. Прислушуваните разговори беа цитирани како доказ дека поранешен министер за правда и членови на неговото семејство влијаеле на текот на судските процедури и дека некои од политичките противници на Владата се соочиле со процеси на селективна правда. Ова покажува дека Владата целосно ја има поткопано независноста на судството. Таа ги има нарушено фундаменталните принципи на владеење на правото, како еднаквост пред законот, приватна сопственост и објективност.

(Недостиг на) одговорност и (политичка контрола на) системот на кариери

Многу од испитаниците беа **загрижени за недостигот на одговорност на судството**, и дека има малку или воопшто нема реформи тоа да се подобри. Еден испитаник посочи дека „во минатата декада, видливо е дека независноста на судството стагнира. Во исто време, нема поважни промени во однос на одговорноста и ефикасноста на судството“ (категија 1). Друг испитаник рече дека „во однос на одговорноста немало некои специфични реформи“ (категија 3).

Перцепцијата дека **системот на кариери е политички нарушен** до алармантно ниво. Ги прашавме испитаниците да ги оценат објективноста и независноста на системот на кариера на судиите и обвинителите (избор, напредување и разрешување) на скала од 1 (најлошо) до 5 (најдобро)

Табела 6. *Оценување на објективноста и независноста на системот на кариери на судиите и обвинителите*

N = 33		1	2	3	4	5
Избор	Судии	1,58 (0,79)				
	Обвинители	1,94 (0,93)				
Напредување	Судии	1,7 (0,77)				
	Обвинители	1,94 (0,83)				
Разрешување	Судии	1,58 (0,71)				
	Обвинители		2,06 (1,03)			

Cronbach's Alpha: 0,85, стандардни девијации во заграда

Резултатите покажуваат дека освен разрешувањето на обвинителите, што има средна оцена од 2,06, другите оценки се под 2. Тестот Cronbach's Alpha покажува јака конзистентност и прецизност на одговорите. Постои **широко распространета перцепција дека меритократијата во судскиот систем е значително нарушена**. Како што еден испитаник посочи „професионализмот во судството е проблем, бидејќи има недостиг од меритократија заради тоа што имаше многу избори на судии кои не беа кандидати од Академијата“ (категија 4). Друг испитаник додаде дека „Владата треба да остави простор за избор на судии“ (категија 4).

Извештајот на Прибе, дополнително ја осветлува оваа ситуација, бидејќи вели дека „постои атмосфера на притисок и несигурност во самото судство... Многу судии веруваат дека напредувањето во рамките на судството е резервирано само за оние чии пресуди се во полза на политичкиот естаблишмент“.²⁷ Еден од нашите испитаници посочи дека за да може судството да биде независно треба сигурноста на судиите да биде обезбедена за тие да не бидат цел на лични или професионални последици. Досега, сигурноста на судиите не е обезбедена, и всушност со донесувањето на Законот за совет за утврдување факти и започнување на процедура за започнување одговорност на судиите, судиите се чувствуваат уште повеќе загрозувани, бидејќи сметаат дека ќе бидат под строга контрола и под притисок на надворешни актери, кои наместо да се стремат да ја зајакнат нивната независност ќе работат да ја осигураат зависноста на судството од политички актери.

²⁷The former Yugoslav Republic of Macedonia: Recommendations of the Senior Experts' Group on systemic Rule of Law issues relating to the communications interception revealed in Spring 2015, pp. 9. Available at: http://ec.europa.eu/enlargement/news_corner/news/news-files/20150619_recommendations_of_the_senior_experts_group.pdf

Испитаниците етнички Албанци, од различни категории, изразија значително повисок скептицизам за одговорноста на судиите. Според нив, начинот на кој се воде одредени случаи, а кои имаат безбедносни импликации, ставиле дамка на судската одговорност. Како што посочи еден испитаник во случајот „Сопот“, луѓето се во затвор (иако нивната невиност беше потврдена преку прислушваните материјали) само за да се зачува репутацијата на судството, (категија 2). Како што посочи еден испитаник од категорија 4 во однос на истиот случај „луѓето патат, а, сепак, никој не е одговорен или повикан на одговорност што значи дека тие (судиите и обвинителите) ќе продолжат да ги прават истите грешки“. Недостигот на одговорност, според перцепцијата на испитаниците, ја нарушува довербата во овие институции. Дополнително, ова има влијание на меѓуетничките односи во однос на еднаквоста пред законот. Како што посочи еден испитаник, „одлуките се различни за Албанците и за Македонците. Треба да се направи студија за ова прашање. 80% од Албанците не веруваат во судството заради случаи како што се ‘ Сопот ‘ или ‘ Монструм ‘“ (категија 4). Не е јасно дали овој коментар има основа или не, но ја покажува силната недоверба кон судството меѓу етничките Албанци. Најголем дел од испитаниците кои се етнички Албанци го делат истиот став.

Многу од испитаниците посочија дека имаат недостиг на доверба во судството. За еден испитаник од категорија 2 „недовербата на граѓаните во судските процеси“ е еден од најголемите проблеми за судството во последните декади. Како што објасни еден испитаник од категорија 2, тешко е за поединци да имаат доверба во судството, ако на крајот сносат негативни последици ако се одлучат да започнат судски процес, на пример, да имаат притисоци од нивните претпоставени. Понатаму, нашите резултати кореспондираат со анкетата на ИРИ, според која кога испитаниците биле прашани: „До кој степен имате доверба во следните институции на база на нивните активности во последните 12 месеци?“, мнозинството одговориле дека немаат доверба во судот и во јавните обвинители.²⁸

Квалитет на правдата

Проблемот со независноста и со одговорноста на судството се рефлектира во квалитетот на правдата, односно во зголемената перцепција за селективна правда. Многу испитаници истакнаа дека еднаквоста пред законот не е гарантиран. Изгледа скоро како правило дека во политички сензитивни случаи е вообичаено Владата и владините претставници да бидат фаворизирани. Ова создава атмосфера на селективна правда, што исто е истакнато во извештајот за напредокот на ЕУ, заедно со присуството на политичко влијание.²⁹

Од друга страна, ефикасноста на судството е подобрена, додека транспарентноста останува проблем каде се потребни дополнителни подобрувања. Еден испитаник посочи дека „во поглед на ефикасноста, судството е подобро. Транспарентноста на судството исто е донекаде подобрена со објавувањето на пресудите на веб-страниците од судот. Останува проблемот со квалитетот на правдата, бидејќи одлуките не се добро аргументирани“ (категија 4). Освен тоа, еден испитаник од категорија 3 додаде дека судската практика не се применува соодветно од страна на судиите во однос на конзистентноста и на квалитетот на пресудите. Транспарентноста е исто проблематична за најголем дел од испитаниците, бидејќи тие не сметаат дека судовите се отворени за граѓаните или за невладините организации.

²⁸IRI Center for Insights in Survey Research, 2015. Survey of Public Opinion in Macedonia, pp. 31. Available at: http://www.iri.org/sites/default/files/wysiwyg/2011119_survey_of_citizens_of_macedonia_september_29-october_5_2015.pdf

²⁹EC Progress Report 2015, pp. 13. Available at: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf

Кога беа прашани да ја оценат транспарентноста на судството, на скала од 1 (нема никаква транспарентност) до 5 (целосна транспарентност), испитаниците дадоа средна оцена од 2,21, со стандардна девијација од 0,893. Еден испитаник забележа дека „транспарентност во работата на судиите и обвинителите е потребна, бидејќи таа недостига. Медиумите можат да имаат поголема позитивна улога во следењето на работата на судството“ (категија 3). Овој недостиг на транспарентност има дополнително влијание на перцепциите за независност, имено, според еден испитаник, мнозинството од судиите се кредибилни и независни, но „судиите треба да бидат потранспарентни во покажувањето на нивната независност“ (категија 3) на јавноста. Дополнително, истиот испитаник посочи дека пристапот до судовите е лимитиран што може да биде објаснување за проблемите со транспарентноста, но и со генералниот недостиг на информации од судски процеси.

Од друга страна, многу од испитаниците посочија дека ако има поголема транспарентност и вклучување на јавноста, секогаш кога тоа е можно во судските процеси, тогаш тоа ќе има позитивно влијание во смисла на зголемување на независноста, и тоа ќе го зајакне интегритетот на судиите и на обвинителите. Присуството на „окото на јавноста“, преку зголемена свесност на граѓаните за судскиот систем се смета како еден од факторите, што на крајот може да ја подобри ефикасноста и квалитетот на правдата во Македонија.

Заклучоци

Оваа студија потврди дека во Македонија **сè уште е силно присутна недоволна култура за судска независност и поделба на власта**. Главно, ова е последица од недостигот на политички предуслови за судска независност и постоењето наследство од старата политичка и/или правна култура. За да се постигне поголема независност и самоуправување на судството, Македонија основаше Судски совет и Совет на јавни обвинители, автономни тела кои се занимаваат со управување на судството и обвинителството, како и со изборот, унапредувањето и разрешувањето на судиите и на обвинителите. Постои и Совет за судски буџет, кој треба да ја гарантира финансиската независност, како и новоформиран Совет за утврдување факти.

Главниот проблем во однос на стандардите за независност е тоа што Судскиот совет и Советот на јавни обвинители се под политичка контрола. Отстранувањето на политичката контрола е императив. Понатаму, нема доволна вклученост на заинтересираните страни во процесот на подготовка на реформи во правосудството. Воспоставувањето делиберативен процес на реформи (на пример, процес каде различни чинители од правосудството и од стручната јавност ќе можат да изнесат свои мислења и заедно да донесат одлука за реформите кои се потребни) ќе ги зајакне сите потенцијални заинтересирани страни, но примарно актерите од судската власт, и ќе им овозможи да се вклучат во процесот на креирање политики на исто ниво со законодавната и со извршната власт. Можна закана за независноста на судството е недостигот на јасно етаблирани критериуми за напредок во кариерата, како и сегашниот начин на поставување претседатели на судови, што остава простор за политички влијанија во процесот. Најважно, посебно е загрижувачки **трендот на политичко (формално и почесто неформално) влијание во судството**.

Платите на судиите се значаен елемент во нивниот општествен и економски статус, директно поврзани со независноста на нивната позиција. Во таа смисла, економската независност на судиите обезбедува дополнителни гаранции за спречување забранети влијанија врз судиите. Платите во судската бранша се регулирани со посебни закони кои ги земаат предвид платите на сите јавни службеници. Ако се спореди просекот на овие плати, може да се забележи дека пропишаните плати на судиите задоволуваат одредени стандарди. Но, потребно е да има подобрување на платите на администрацијата во судовите и во обвинителствата.

И покрај очигледниот напредок во реформите на судството во последната декада, **реформскиот момент треба дополнително да зајакне**, а посебно во однос на имплементација на преземените реформи, како, на пример, итните реформски приоритети. Исто така, ова е споменато во последната стратегија на Европската комисија за проширување, која вели дека реформите во однос на владеењето на правото, во земјите кои се во процес на интегрирање, треба да поминат „од декларации до опипливи резултати“.³⁰ Накратко, на Македонија ѝ е потребно да обезбеди целосна независност на судството, да обезбеди поквалитетни процедури во изборот на судии, и дополнително да го подобри квалитетот и ефикасноста на судиите. Сепак, како што може да се види во оваа студија, овие обиди ќе ги загорзат коруптивните интереси на етаблираната политичка елита со тоа што ќе се зголемат можностите тие да ја изгубат нивната позиција на моќ, и дури и да сносат последици како кривични пријави и притворања за нивните злоупотреби.

Оваа студија потврдува дека главната задача во создавањето одржлива независност на судскиот апаратус бара да се постават одредени домашни услови, посебно да се намали бројот на актери кои имаат можност за вето и да се елиминираат институционалните пречки кои се покажуваат во клиентелистичките односи меѓу домашната владејачка елита и институциите во кои постои корупција. Со други зборови, степенот до кој постои судска контрола врз извршната власт во одреден режим ги покажува постоечките демократски квалитети на тој режим. Обратно, како што покажува ова истражување, интернализацијата на судските реформи во суштина зависи од политичката и правната стабилност во земјите кои се предмет на интерес. Во таа смисла, **демократијата и владеењето на правото се заемно поврзани**. Сепак, демократијата не може да биде моделирана само преку паметно дизајнирање формални институции. Затоа, од посебна важност е да се посвети поголемо внимание на целата шума, а не само на неколку дрва, кога се работи за судски реформи. Во заклучок, посебен фокус треба да се стави на водење на државата кон стабилна и просперитетна демократија управувана од принципот на владеење на правото. Главната дилема е како да се направи тоа кога има недостиг на функционални институции. Според ортодоксното сфаќање на владеењето на правото, цивилното општество е најдоброто дополнување во процесот на зајакнување на институциите. Оваа студија тврди дека има потреба за поинклузивен пристап, оддолу-нагоре, во планирање и во спроведување на судските реформи. Во тој процес, широк спектар на актери и на општествени мрежи (заинтересирана јавност), составени на пример од Здруженијата на судии и обвинители, експертски НВО, разни невладини организации, независни истражувачки новинари, омбудсманот, и други треба да бидат охрабрени да имаат улога на заинтересирана страна наспроти политичките авторитети за да има притисок за почитување клучни закони за да има мониторинг на нивната имплементација и влијанија за социјализација на нормите. Широка вклученост на цивилното општество во постоечкиот процес на интеграција во ЕУ, може да помогне да се изградат пошироки бази на поддршка кои ќе го поддржуваат процесот на интеграција на земјата во ЕУ, и на тој начин ќе помогнат да се одржи текот на реформите.

Препораки

За да се одговори на проблемите кои беа идентификувани, оваа студија ги предлага следните препораки, со посочување на областа во која би имало подобрување со одредената препорака, институциите кои би биле задолжени за спроведување на препораките, индикаторите за мерење на имплементацијата, ризиците кои се поврзани со одредена препорака и идните чекори. Првата и главна препорака е целосно и без одлагање да се имплементираат итните реформски приоритети посочени од ЕУ. Тие би требало да донесат значителни промени во политичката клима и да помогнат да се генерира политичка волја, што е основен предуслов за имплементација на другите предложени мерки

Препорака	Област на подобрување	Институции одговорни за реформите	Индикатор(и)	Ризици	Идни чекори
Целосно да се имплементираат итните реформски приоритети.	Зајакнување на судството и судската контрола.	Министерство за правда, Парламент.	Предлози за промени и процес на прифаќање и на спроведување.	Политички пречки и недостиг на политичка волја.	Да се направат предлози за законски измени, да се започне со нивно прифаќање и спроведување.
Да се воспостави делиберативен процес на реформи.	Зајакнување на независноста	Судски совет и Совет на јавни обвинители, министерство за правда, здруженија на судии и обвинители, Парламент и заинтересирана јавност.	Број на делиберативни сесии. Број на заеднички одлуки кои ќе се донесат. Број на спроведени заеднички одлуки.	Недостиг на политичка волја за инклузивен политички процес. Проблеми да се постигне консензус. Делиберација без заклучоци.	Организирање заедничка делиберативна сесија за предизвиците и за потребните реформски приоритети.
Да се формира ад-хок комисија од различни чинители од правосудството и од стручната јавноста, како прв чекор кон делиберативни реформи.	Зајакнување на независноста.	Сите чинители од судската власт и од заинтересираната јавност.	Формирање и функционирање. Дискусија и стратегија за потребни реформи во правосудството.	Недостиг на политичка волја.	Прв конкретен чекор кон поставување систем за делиберативни реформи.
Да се развијат јасни критериуми за „истакнат правник и уверување дека критериумите ќе се почитуваат подеднакво во сите случаи.	Зајакнување на независноста и на одговорноста.	Министерство за правда, Судски совет и Совет на јавни обвинители, Здруженија на судии и обвинители и заинтересирана јавност.	Јасна дефиниција на „истакнат правник“ да вклучува: години на искуство, тип на искуство, образование, лични постигнувања, заслуги и признанија. Почитување во сите случаи.	Недостиг на политичка волја да се постават јасни критериуми. Недостиг на еднакво почитување во сите случаи.	Развој на критериуми и нивна имплементација за да се обезбеди помала манипулација и надворешни влијанија во составот на советите и изборот на судиите.
Да се направи сеопфатна анализа на квалитетот и на работата на индивидуални судии и обвинители.	Зајакнување на независноста и на одговорноста. Зголемување на довербата во судството.	Судски совет и Совет на јавни обвинители, во соработка со НВО и меѓународни актери.	Оценување на работата на индивидуални судии и обвинители, а посебно оние кои биле вклучени во политички сензитивни случаи. Потврдување и признавање случаи каде имало непристрасно судење. Казни за процеси на селективна правда.	Немање волја да се направи оценка и да се пропишат казни мерки. Понатамошно поткопување на довербата во судството.	Ставање на судиите и обвинителите во политички сензитивни случаи под поголема јавна контрола за да се зајакне независноста, одговорноста и довербата во судството.
Да се направи сеопфатен извештај за оценување на квалитетот на функционалната хиерархија.	Зајакнување на независноста и на одговорноста. Зголемување на довербата во судството.	Судски совет и Совет на јавни обвинители, во соработка со НВО и со меѓународни актери.	Оценување на работата на претседателите на судови и вишите јавни обвинители. Потврдување и признавање на доброто менаџирање, и казнување на политичките притисоци.	Ерозија на субординацијата. Лични пристрасности и анимозитети.	Ставање на претседателите на судовите и на вишите јавни обвинителства под поголема јавна контрола да се имплементираат и да се одржат највисоки правни стандарди во функционирањето, и да има санкционирање на политичките притисоци.

Препорака	Област на подобрување	Институции одговорни за реформите	Индикатор(и)	Ризици	Идни чекори
Да се направи правило за пишана комуникација меѓу претпоставените и потчинетите.	Зајакнување на независноста.	Судски совет и совет на јавни обвинители, здруженија на судии и обвинители.	Создавање правило за судии и за обвинители да примаат само писмена комуникација од своите претпоставени.	Формализирање и бирократизација на функционирањето.	Промена на правилата за однесување да се прима само писмена комуникација од претпоставените за да се заштити интегритетот на судиите и на обвинителите.
Да се спроведат правосилните пресуди од домашните и од меѓународните судови.	Зајакнување на независноста. Зајакнување на довербата.	Министерство за правда, советите, Владата.	Спроведување на пресудите од Европскиот суд за човекови права и Управниот суд.	Недостиг на политичка волја од извршната власт да ги спроведат пресудите. Финансиски импликации за надомест на штети.	Спроведување на пресудите од домашни и од меѓународни пресуди за да зајакне независноста на судството и да се зголеми довербата.
Да се промени изборниот систем за избор на членови на советите.	Избори за советите. Зајакнување на одговорноста и транспарентноста.	Министерство за правда, совети, Парламент.	Избор на сите членови во една изборна единица на ниво на цела држава. Да се размисли за воведување гласање по пошта или електронско гласање. Амандмани на законите за советите.	Губење на географското претставување. Техничка организација на изборите.	Да се избегнат мали изборни единици со неколку гласачи, додека се одржува принципот на мнозинство на гласови за избор за да зајакне независноста на советите.
Да се воведат кампања и презентација на кандидатите.	Избори за советите. Зајакнување на одговорноста и транспарентноста.	Совети, Министерство за правда.	Да се предвиди и да се регулира кампања и презентација на кандидатите за избори. Амандмани на законите за советите.	Недостиг на материјални и на технички ресурси. Можна политизација на процесот.	Да се дозволи на судиите и на обвинителите да ги запознаат кандидатите кои се натпреваруваат во изборите, како би можеле да направат информативни одлуки за да се зголеми независноста на советите.
Биографиите на кандидатите при изборот задолжително да бидат јавно достапни.	Зголемување на транспарентноста и на одговорноста во изборите и системот на кариера.	Судски совет и Совет на јавни обвинители.	Објавување на биографиите на сите кандидати кои се натпреваруваат во изборите за советите или кои кандидати за избор или за унапредување. Промени на законите за судови, обвинители и за советите.	Недостиг на технички и на материјални ресурси. Злоупотреба на лични податоци или погрешно толкување и клевети.	Зголемување на транспарентноста и јавната контрола врз кандидатите за избор за советите и кандидатите кои аплицираше за избор или за унапредување.
Да се објавуваат целосните резултати од сите избори за членови на советите и селекција на судии и на обвинители.	Зголемување на транспарентноста во изборите и системот на кариери.	Судски совет и совет на јавни обвинители.	Објавување на резултатите од сите кандидати кои се натпреварувале на избори и кои аплицираше за избор или за унапредување. Промени во законите за советите, судовите и за обвинителството.	Недостиг на технички и на материјални ресурси. Злоупотреба на лични податоци или погрешно толкување и клевети.	Зголемување на транспарентноста и јавната контрола врз избраните членови на советите и при селекција и унапредувањето на судиите за да се зголеми независноста и одговорноста.
Да се користи сетот постоечки квалитативни индикатори во системот на кариери и тој да се направи појасен.	Унапредување на меритократијата во системот на кариери и зголемување на одговорноста.	Судски совет и Совет на јавни обвинители, во соработка со НВО и со меѓународни актери.	Користење на постоечките квалитативни критериуми и нивно појаснување во практиката.	Повеќе време за правење на евалуациите. Предрасуди ако критериумите не се јасни или не се имплементираат подеднаво.	Поголемо потпирање на квалитативните, подеднаво со квантитативните индикатори во системот на кариери на судиите и на обвинителите.
Да се спроведе судскиот буџет како што е предвидено со законот.	Зајакнување на независноста.	Министерство за финансии, министерство за правда, Судски буџетски совет.	Судскиот буџет да биде 0,8% од БДП.	Недостиг на финансии.	Зголемување на финансии за да се дојде до законската норма од 0,8% од БДП.

Препорака	Област на подобрување	Институции одговорни за реформите	Индикатор(и)	Ризици	Идни чекори
Да се зајакнат капацитетите на обвинителите или да се обезбедат посебни буџетски средства за постоечките капацитети.	Зајакнување на независноста.	Министерство за правда, Министерство за финансии, Совет на јавни обвинители, во соработка со НВО и со меѓународни актери.	Финансирање и капацитети за обвинителите. Отворање истражни центри.	Недостиг на политичка волја и финансиски можности да се поддржи работата на обвинителите.	Зголемување на финансирањето и поддршката за обвинителите да можат да ги спроведат новите интервенции предвидени во Кривичниот законик.
Да се зајакнат капацитетите на помалите судови.	Зајакнување на независноста.	Судски совет, министерство за правда, министерство за финансии	Финансирање и поддршка за помалите судови.	Недостиг на политичка волја и финансиски можности да се зголемат капацитетите на помалите судови.	Зголемување на капацитетите на помалите судови за да се подобри квалитетот и пристапот до правда.
Да се вратат специјализираните публикации.	Зајакнување на независноста и одговорноста.	Советите, здруженијата на судии и обвинители, во соработка со НВО и со меѓународни актери.	Печатење специјализирани публикации.	Недостиг на капацитети и на ресурси.	Да се вратат специјализираните публикации за да се зголеми квалитетот во судството и да се направи разлика со извонредните професионалци.
Да се развие систем на награди и признанија.	Зајакнување на независноста и одговорноста.	Советите, Здруженијата на судии и обвинители, во соработка со НВО и со меѓународни актери.	Развој на систем на награди и признанија и негово спроведување во практика.	Недостиг на капацитети и ресурси. Пристрасности ако создавањето и имплементацијата на стандардите не се јасни.	Развивање и имплементирање на стандарди за да се потенцираат извонредните професионалци за да се зајакне независноста и одговорноста.
Да се зајакне едукацијата за интегритет и за етика.	Зајакнување на независноста и одговорноста.	Судска академија, во соработка со НВО и со меѓународни актери.	Предмети за интегритет и етика. Надорвзување на резултати.	Недостиг на капацитети и на ресурси. Недоволно придржување до стандардите во практика.	Повеќе тренинзи за интегритет и за етика за да се зголеми независноста и одговорноста.
Да се отвораат модули за специјализација во Академијата.	Зајакнување на одговорноста и ефикасноста.	Судска академија.	Модули за специјализација во правни области.	Недостиг на капацитети и на ресурси. Нема гаранции дека кандидатите ќе работат во областа за која се специјализирани.	Да се развијат модули за специјализација за да можат кандидатите за судии и обвинители да бидат специјализирани во една правна област откако ќе ја завршат Академијата.
Да се зголеми вклучувањето на НВО и на медиумите.	Да се зголеми транспарентноста за да се поддржи независноста и одговорноста.	Совети, судови, индивидуални судии, во соработка со НВО и со меѓународни актери.	Јавен мониторинг на судски процеси.	Притисоци од јавноста врз судиите и обвинителите.	Зголемување на транспарентноста на судските процеси за да се поддржи интегритетот и независноста на судиите.

Референци

F. Kratochwil. 2009. "Has the Rule of Law become a Rule of Lawyers ? An Inquiry into the Use and Abuse of an Ancient Topos in Contemporary Debates", in G. Palombella and N. Walker, Relocating the Rule of Law (Oxford: Hart): 171-196.

M. Krygier. 2009. "The Rule of Law: Legality, Teleology, Sociology", in G. Palombella and N. Walker, Relocating the Rule of Law, cit.: 51-79.

A. Mungiu-Pippidi. 2008. "The EU as a Transformation Agent. Lessons Learned from governance reforms in East Central Europe", Hertie School of Governance – Working Papers 33: 7.

J. G. S. Koppell. Pathologies of accountability: ICANN and the challenge of "multiple accountabilities disorder", Public Administration Review. 2005:65 (1). pp. 94-108: 94.

D. Piana. 2010. Judicial Accountabilities in New Europe (London: Ashgate): 300.

Council of Europe. Rome: 1950. Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (European Convention on Human Rights, as amended by the provisions of Protocol No. 14 (CETS no. 194) from its entry into force on 1 June 2010). Article 6 (1).

H. R. v. Gunsteren. 1986. "The Ethical Context of Bureaucracy and Performance analysis", in F.-X. Kaufmann, G. Majone, V. Ostrom and W. Wirth (eds), Guidance, control, and evaluation in the public sector: The Bielefeld interdisciplinary project, (De Gruyter: Berlin): 267.

J. Marko. 2008. "The Law and Politics of Diversity Management: A Neo-Institutional approach", European Yearbook of Minority Issues 6 (2006/07: Brill): 252-279; and J. Marko and M. Handstanger. 2009. "The interdependence of Law and Political Science: About the 'essence and value' of a 'Juristenpolitologie' - approach: Wolfgang Mantl for his 70th birthday", Vienna Online Journal on International Constitutional Law 3(2).

Уставот на Република Македонија, Available at: <http://sobranie.mk/ustav-na-rm.nspix>

European Commission, Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-15, (Brussels: 2015). Available at http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-strategy-paper_en.pdf

European Commission (Progress Report) Commission Staff Working Document, The Former Yugoslav Republic of Macedonia Report 2015. Available at: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf

IRI Center for Insights in Survey Research, 2015. Survey of Public Opinion in Macedonia. Available at: http://www.iri.org/sites/default/files/wysiwyg/2015-11-19_survey_of_citizens_of_macedonia_september_29-october_5_2015.pdf

European Commission, The Former Yugoslav Republic of Macedonia: Recommendations of the Senior Experts' Group on systemic Rule of Law issues relating to the communications interception revealed in Spring 2015, pp. 9. Available at: http://ec.europa.eu/enlargement/news_corner/news/news-files/20150619_recommendations_of_the_senior_experts_group.pdf

US State Department, 2014. Macedonia Human Rights Report. Available at: <http://www.state.gov/documents/organization/236762.pdf>

IRI Center for Insights in Survey Research, 2015. Survey of Public Opinion in Macedonia. Available at: http://www.iri.org/sites/default/files/wysiwyg/2015-11-19_survey_of_citizens_of_macedonia_september_29-october_5_2015.pdf

Institute for Human Rights, 2015. Анализа на независноста на Судски совет на Република Македонија - стремеж и предизвици. Available at: http://www.merc.org.mk/Files/Write/Documents/01236/mk/Analiza_ICP.pdf

For more information: "Interactive Overview of Macedonia's Largest Wire-Tapping Scandal", Al Jazeera. Available at: <http://interactive.aljazeera.com/ajb/2015/makedonija-bombe/eng/index.html>

"Former Croatia PM Ivo Sanader convicted of corruption", BBC (March 11, 2014). Available at: <http://www.bbc.com/news/world-europe-26533990>

Прилози

I. Идентификување заинтересирани страни

Ранк	Категорија	Институција	Надлежности
I.	Судска власт	1. Уставен суд	Ја оценува уставноста на законите и одлуките
		2. Врховен суд	Ја проверува законитоста на судските одлуки
		3. Административен суд (2)	Ја проверува легалноста на изборите и одлуките на Владата и на јавната администрација
		4. Апелациски судови (4)	Второстепени судови
		5. Основни судови (27)	Првостепени судови
		6. Јавно обвинителство	Гонење на кривични дела
		7. Специјален јавен обвинител	Истражува случаи од прислушваните материјали (2015 година)
		8. Судски совет	Избира, оценува, унапредува и разрешува судии
		9. Совет на јавни обвинители	Избира, оценува, унапредува и разрешува обвинители
		10. Администрација во судови и обвинителства	Административна работа во судството
II.	Законодавна власт	1. Парламент	Носи закони
		2. Комисија за уставни прашања	Имплементација и измени на Уставот
		3. Законодавно-правна комисија	Ја проверува правната соодветност на законите и ги одобрува
		4. Политички партии и групи	Политички застапувања
III.	Извршна власт	1. Влада	Подготвува закони
		2. Министерство за правда	Реформа на судство
		3. Секретаријат за европски прашања	Соодветност со <i>acquis</i> на ЕУ
IV.	Заинтересирана јавност	1. Здруженија на судии	Да се подобри и да се зајакне судството
		2. Здруженија на обвинители	Да се подобри и да се зајакне обвинителството
		3. Академија за судии и обвинители	Обучува кандидати за судии и за обвинители и врши континуирана обука
		4. Експерти (универзитетски професори)	Нудат стручно мислење
		5. Медиуми (новинари)	Ја информираат јавноста
		6. НВО	Поддржуваат реформи и вршат мониторинг
		7. Меѓународни актери	Поддржуваат реформи и вршат мониторинг

II. Правната рамка за судскиот систем

Устав, 1991 година: судство, чл. 98 105; Обвинителство, чл. 106 и 107; Уставен суд, чл. 108 113.
Уставни амандмани XX XXX, декември, 2005 година: судски реформи с оздавање Судски совет и Совет на јавни обвинители.

Закон за судови, Службен весник 36/1995 (надвор од сила).
Одлука на Уставен суд за поништување на некои одредби 10.7.1996 година.
Одлука на Уставен суд за поништување на некои одредби 9.10.1996 година.
Измени и дополнувања, 6.8.2003 година.

Закон за судови, Службен весник 58/2006 (во сила).
Измени и дополнувања 14.3.2008 година.
Одлука на Уставен суд за поништување на некои одредби 16.4.2008 година.
Одлука на Уставен суд за поништување на некои одредби 10.9.2008 година.
Измени и дополнувања 18.11.2010 година.

Закон за јавно обвинителство, Службен весник 80/1992 (надвор од сила).
Измени и дополнувања, 1.4.1993 година.
Одлука на Уставен суд за поништување на некои одредби, 28.4.1993 година.
Измени, 25.2.1994 година.

Закон за јавно обвинителство, Службен весник 38/2004 (надвор од сила).

Закон за јавно обвинителство, Службен весник 150/2007 (во сила).
Измени, 3.9.2008 година.

Закон за јавно обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите,
Службен весник 159/2015.

Закон за судски буџет, Службен весник 60/2003.
 Измени и дополнувања, 28.3.2006 година.
 Измени и дополнувања, 19.8.2008 година.
 Измени и дополнувања, 5.11.2010 година.

Закон за плати во јавното обвинителство, Службен весник, 153/2009.
 Измени, 14.5.2010 година.

Закон за Републички судски совет, Службен весник 80/1992 (надвор од сила).
 Измени и дополнувања, 4.8.1999 година.
 Измени и дополнувања, 1.7.2003 година.

Закон за судски совет, Службен весник 60/2006.
 Измени и дополнувања, 18.11.2010 година.
 Измени и дополнувања, 25.7.2011 година.
 Измени и дополнувања, 12.2.2015 година.
 Измени и дополнувања, 17.4.2015 година.

Закон за Советот за утврдување факти и покренување постапка за утврдување одговорност за судија, Службен весник 20/2015.

Закон за Совет на јавни обвинители, Службен весник 150/2007.
 Измени, 25.7.2011 година.

Закон за Академијата за судии и јавни обвинители, Службен весник 13/2006 (надвор од сила).

Закон за Академијата за судии и јавни обвинители, Службен весник 88/2010 (надвор од сила).
 Одлука на Уставен суд за поништување на некои одредби, 4.5.2011 година.
 Измени и дополнувања, 26.12.2012 година.
 Измени, 20.2.2013 година.

Закон за Академијата за судии и јавни обвинители, Службен весник 20/2015 (во сила).
 Измени и дополнувања, 5.11.2015 година.

Закон за Судска служба, Службен весник 98/2008 (надвор од сила).
 Измени и дополнувања 24.12.2008 година.
 Измени, 15.1.2009 година.
 Одлука на Уставен суд за поништување на некои одредби, 29.4.2009 година.
 Одлука на Уставен суд за поништување на некои одредби, 23.12.2009 година.

Измени и дополнувања, 18.11.2010 година.

Закон за судска служба, Службен весник 43/2014.
 Одлука на Уставен суд за поништување на некои одредби, 8.10.2014 година.
 Дополнувања, 5.3.2015 година.
 Измени, 15.6.2015 година.

Закон за јавно-обвинителска служба, Службен весник 62/2015.



IV. Анализа на варијациите и тест за хомогеност на варијациите

Судска власт N = 14, сегашни и поранешни судии и обвинители.
Други N = 22 (законодавна и извршна власт, и заинтересирана јавност).

Табела 1. На скала од 1 (најлошо) до 5 (најдобро), како би ја оцениле работата на:

	Судска власт	Други	Вкупно	Тест Levene
Судови	2,36 (0,75)	2,45 (0,86)	2,42 (0,8)	0,30
Обвинителство	2,38 (1,12)	2,32 (0,99)	2,34 (1,03)	0,81
Судски совет	1,71 (0,83)	1,82 (0,85)	1,78 (0,83)	0,05
Совет на јавни обвинители	1,69 (0,95)	1,82 (1,00)	1,77 (0,97)	0,00
Академија за судии и обвинители	2,79 (0,89)	3,09 (0,87)	2,97 (0,88)	0,05

Стандардни девијации во заграда

Табела 2. На скала од 1 (никаква) до 5 (целосна), како би ја оцениле независноста на:

	Судска власт	Други	Вкупно	Тест Levene
Судство	2,21 (0,69)	1,95 (0,78)	2,06 (0,75)	0,05
Судски совет	1,43 (0,75)	1,55 (0,74)	1,5 (0,74)	0,07
Совет на јавни обвинители	1,5 (0,65)	1,5 (0,80)	1,5 (0,74)	0,84
Адекватност на судски буџет	2,38 (0,87)	2,86 (1,13)	2,69 (1,05)	0,43
Судска контрола врз извршна власт	1,69 (1,25)	1,73 (0,94)	1,71 (1,05)	0,65

Стандардни девијации во заграда

Табела 3. На скала од 1 (најлошо) до 5 (најдобро), како би ги оцениле изборите за членови на Судскиот совет и советот на јавни обвинители, во однос на тоа дали се:

		Судска власт	Други	Вкупно	Тест Levene
Слободни и фер избори	Судски совет	1,85 (0,99)	1,81 (0,75)	1,82 (0,85)	5,37
	Совет на јавни обвинители	1,92 (1,32)	1,95 (0,92)	1,94 (1,07)	1,44
	Судски совет	1,79	1,82	1,81	0,43

Политички влијанија		(1,05)	(1,47)	(1,31)	
	Совет на јавни обвинители	1,79 (1,05)	2,05 (1,39)	1,94 (1,26)	1,32
Избор на компетентни кандидати	Судски совет	1,79 (1,12)	1,86 (0,79)	1,83 (0,92)	2,25
	Совет на јавни обвинители	2 (1,16)	2,05 (1,02)	2,03 (1,06)	0,05

Стандардни девијации во заграда

Табела 4. На скала од 1 (најлошо) до 5 (најдобро), како би оцениле дали системот на кариери за судии и обвинители е објективен и независен во однос на:

		Судска власт	Други	Вкупно	Тест Levene
Избор	Судии	1,64 (0,84)	1,50 (0,74)	1,56 (0,77)	0,66
	Обвинители	1,92 (0,95)	1,95 (0,95)	1,94 (0,94)	0,45
Унапредување	Судии	1,71 (0,83)	1,67 (0,73)	1,69 (0,76)	0,28
	Обвинители	1,77 (0,83)	2 (0,84)	1,91 (0,83)	0,19
Разрешување	Судии	1,57 (0,76)	1,57 (0,68)	1,57 (0,69)	0,75
	Обвинители	2,25 (1,36)	1,95 (0,81)	2,06 (1,03)	5,95

Стандардни девијации во заграда

Табела 5. На скала од 1 (нема никакво влијание) до 5 (најсилно влијание), како би оцениле дека следните фактори влијаат на работата на судиите:

	Судска власт	Други	Вкупно	Тест Levene
Парламент	2,92 (1,31)	2,3 (0,98)	2,53 (1,14)	2,6
Влада	4,21 (1,05)	4,32 (0,99)	4,28 (1,00)	0,25
Судски совет	4,14 (0,86)	4,29 (0,64)	4,23 (0,73)	2,38
Бизнис заедница	3,23 (0,93)	2,95 (1,2)	3,06 (1,09)	2,48
Медиуми	3 (1,54)	2,33 (0,86)	2,58 (1,17)	10,58
НВО	2 (1,2)	1,33 (0,66)	1,58 (0,94)	2,29

Стандардни девијации во заграда

Табела 6. И како би оцениле дека влијаат на работата на обвинителите:

	Судска власт	Други	Вкупно	Тест Levene
Парламент	2,92 (1,38)	2,19 (1,12)	2,45 (1,25)	1,03
Влада	4,14 (1,03)	4,24 (0,99)	4,2 (0,99)	0,09
Совет на јавни обвинители	3,54 (1,19)	3,65 (1,09)	3,61 (1,12)	0,32
Бизнис заедница	3,45 (1,04)	2,55 (1,09)	2,87 (1,15)	0,00
Медиуми	2,55 (1,29)	2,15 (0,93)	2,29 (1,07)	1,81
НВО	1,64 (1,03)	1,2 (0,69)	1,35 (0,84)	4,19

Стандардни девијации во заграда

Табела. На скала од 1 (најмалку) до 5 (најмногу), како би ги оцениле следните фактори во однос на тоа дали ја ограничуваат независноста на судството:

	Судска власт	Други	Вкупно	Тест Levene
Лоши закони	2,83 (1,4)	1,95 (0,97)	2,27 (1,2)	4,18
Политички влијанија	4,21 (1,31)	4,36 (1,22)	4,31 (1,24)	0,26
Некомпетентни судии и обвинители	3,21 (1,31)	3,14 (0,73)	3,17 (0,98)	5,86
Немање капацитети (просторни)	2,29 (1,32)	2,43 (1,16)	2,37 (1,22)	0,21
Лоши технички ресурси	2,21 (1,19)	2,52 (1,17)	2,4 (1,17)	0,17
Лоша администрација	2,64 (1,08)	2,43 (1,07)	2,51 (1,07)	0,2
Ниски плати	2,85 (1,21)	2,52 (1,29)	2,65 (1,25)	0,22

Стандардни девијации во заграда