

PËRMIRËSIMI I SISTEMIT TË NDËRVARËSIVE DHE KONTROLLEVE NË REPUBLIKËN E MAQEDONISË:

KONTROLI GJYQËSOR MBI PUSHTETIN EKZEKUTIV^{1*}

REZYME DHE REKOMANDIME

1. Vizioni

Vizioni ynë është që të ketë një sistem demokratik funksional të ndërvarësive dhe kontrolleve në Republikën e Maqedonisë. Në mënyrë që të arrihet kjo, njëri nga synimet është të kemi gjyqësor të pavarur i cili mund të ushtrojë kontroll të plotë mbi pushtetin ekzekutiv. Nevojitet që gjyqtarët dhe prokurorët, përmes procedurave ligjore, të mund t'i kontrollojnë politikanët në lidhje me aktivitetet e tyre individuale. Që të arrihet ky synim, nevojitet të përforcohet jurisprudenca, si dhe të përmirësohet pavarësia, përgjegjësia dhe cilësia e drejtësisë.

2. Analiza

Analiza e ligjeve, institucioneve dhe proceseve reformuese vuri në dukje se reformat gjithëpërfshirëse në jurisprudencë filluan pas vitit 2005 dhe u intensifikuan pas vitit 2009. Me reformat, të cilat ishin jashtëzakonisht të nevojshme, u themelua Këshilli Gjyqësor dhe Këshilli i Prokurorëve Publikë me qëllim që të përmirësohet pavarësia dhe përgjegjësia e gjyqtarëve. U themelua Akademia për Trajnimin e Gjyqtarëve dhe Prokurorëve dhe u inkorporuan mekanizma të ndryshëm të Teknologjisë së Informacionit (TI). Numri i rasteve të prapambetura u reduktua dhe kishte përmirësim sa u përket kapaciteteve dhe procedurave.

Megjithatë, rezultatet nga 36 intervista gjysmë të strukturuar me ekspertë, të zbatuara në dhjetor dhe janar të vitit 2016, vënë në dukje se kontrolli politik mbi jurisprudencën akoma paraqet problem serioz. Ndërhyrjet politike të pushtetit ekzekutiv, të cilat në masë të madhe viteve të fundit kanë shënuar rritje, paraqesin problem kryesor që e pengon pavarësinë e sistemit gjyqësor në Republikën e Maqedonisë. Në mënyrë plotësuese, Këshilli Gjyqësor dhe Këshilli i Prokurorëve Publik nuk veprojnë konform ingerencave të tyre, të cilat konsistojnë me sigurinë dhe mbrojtjen e pavarësisë së gjyqësorit. Institucionet gjyqësore kanë notë të ulët për funksionimin e tyre dhe mbisundon mendimi se ata janë vetëm instrumente ndërmjetësuese, përmes të cilëve pushteti ekzekutiv i kontrollon gjyqtarët dhe prokurorët. Ekziston mendim negativ, sa i përket zgjedhjes së anëtarëve të Këshillit Gjyqësor dhe Këshillit të Prokurorëve Publik, në aspekt të asaj se a janë të lira dhe të ndershme, a ka ndikime politike dhe a zgjidhen kandidatë kompetentë. Mbisundon bindja se Këshillat janë nën kontrollin e pushtetit ekzekutiv që nga themelimi i tyre dhe se cilësia e zgjedhjeve të anëtarëve të Këshillave, me kalimin e kohës, bëhet gjithnjë e më e keqe. Duke e pasur kontrollin mbi Këshillat, Qeveria ka arritur të imponojë kontroll mbi hierarkinë funksionale në jurisprudencë dhe të ndërhyjë në sistemin e karrierës së gjyqtarëve dhe prokurorëve. Pavarësia e gjyqësorit reduktohet ndërsa ndërhyrjet politike nga pushteti janë apostrofuar si pengesa më e madhe. Në shkallën prej 1 (fare nuk ka pavarësi) deri në 5 (ka pavarësi të plotë), gjyqësori ka notë

*Ky studim u zbatua nga ekipi i hulumtuesve të Qendrës për studime Evropiane Juglindore pranë Universitetit në Grac. Ekipi përbëhet nga Dr. Dane Taleski, hulumtues viziting, Dr. Marko Kmeziq - hulumtues i vjetër dhe Mr. Lura Pollozhani, asistente universitare

mesatare 2, ndërsa Këshilli Gjyqësor dhe Këshilli i Prokurorëve Publikë secili veç e veç kanë notë 1.5. Krahas reformave, mbizotëron bindja se Qeveria e kontrollon gjyqësorin. Ekspertët nuk mund të japin ndonjë shembull se kur ka pasur kontroll gjyqësor mbi pushtetin ekzekutiv ndërkaq, në nivel të konsiderueshëm dominon mendimi se gjyqësori nuk është degë e njëjtë e pushtetit, në krahasim me të tjerët. Ndërhyrjet politike të Qeverisë dhe jokompetenca e gjyqtarëve dhe prokurorëve konsiderohen si pengesa kryesore për pavarësinë e gjyqësorit.

Veç kësaj, studimi e identifikoi problemin e përgjegjësisë së gjyqtarëve. Nga njëra anë, rezultatet vënë në dukje se kemi mangësi të meritokracisë në sistemin e karrierës, si rezultat i ndikimeve politike. Sistemi i karrierës është rrezikuar deri në nivel alarmant. Ekziston perceptimi se meritokracia ka eroduar në masë të konsiderueshme. Nga ana tjetër, besimi ndaj gjyqësorit është reduktuar për shkak të perceptimit të cilin e krijojnë disa raste për të cilat mendohet se janë shembuj të drejtësisë selektive ose të gjykimit të padrejtë. Mënyra e procedimit të disa rasteve sensitive e krijoj përshtypjen për drejtësi selektive. Kjo, veçanërisht është evidente tek shqiptarët etnikë, të cilët janë mjaft skeptikë sa i përket përgjegjësisë së gjyqtarëve dhe paanshmërisë së procedurave juridike. Nevojitet të përmirësohet cilësia e drejtësisë. Nevojiten përmirësime plotësuese sa i përket transparencës.

Studimi e specifikoi hartën e katër kategorive të faktorëve relevantë: 1. Pushteti gjyqësor (për shembull: Këshilli Gjyqësor, Këshilli i Prokurorëve Publikë, gjykatat themelore, gjykatat e apelit, Gjykata Administrative, Gjykata Supreme, Gjykata Kushtetuese, Prokuroria Themelore Publike, Prokuroria e Lartë Publike dhe Prokuroria Publike e Republikës së Maqedonisë dhe Prokurori Special Publik, Akademia për Gjyqtarë dhe Prokurorë dhe administrata e gjykatave dhe prokurorive); 2. Pushteti ligjvënës (për shembull: komisione relevante në Kuvendin e RM dhe grupet parlamentare); 3. Pushteti ekzekutiv (për shembull: Qeveria, Ministria e Drejtësisë dhe Sekretariati për Çështje Evropiane); dhe 4. Publiku i interesuar (për shembull: Shoqata e Gjyqtarëve dhe Prokurorëve, organizata joqeveritare, ekspertë të pavarur dhe aktorë ndërkombëtar). Edhe pse ishte e pritshme se faktorët e pushtetit gjyqësorë do ta kenë ndikimin më të madh, meqë ata kanë ingerenca të drejtpërdrejta sa i përket ruajtjes dhe përmirësimit të pavarësisë, përgjegjësisë dhe cilësisë së drejtësisë; studimi vuri në dukje se pushteti ekzekutiv ka ndikim më të madh dhe veçanërisht Qeveria. Pushteti ligjvënës konsiderohet se është sekondar në raport me pushtetin ekzekutiv dhe se është njëlloj i subordinuar si edhe pushteti gjyqësor. Faktorët e publikut të interesuar kanë ndikim më të vogël, edhe pse ata posedojnë kapacitete të konsiderueshme dhe manifestojnë entuziazëm të fuqishëm që ta mbështesin gjyqësorin, sa i përket përforsimit të pavarësisë.

Propozimet për ndryshime dhe implementimi i tyre janë indikatorët kyç për matjen e suksesit të reformave të cilat do të synojnë ta rrisin pavarësinë, përgjegjësinë dhe cilësinë e drejtësisë. Nevojiten disa ndryshime në pushtetin ligjvënës, megjithatë ajo që është nevojë imanente është ndryshimi i praktikave. Me rëndësi kruciale është reduktimi i kontrollit politik mbi gjyqësorin. Prioritetet e reformave urgjente, të cilat janë theksuar në Raportin e Pribes, duhet të implementohen pa kurrfarë prolongime të mëtutjeshme. Nga njëra anë, Qeveria duhet t'i ndërpres praktikën e ndërhyrjeve politike në sistemin gjyqësor. Nga ana tjetër, nevojitet të rritet integriteti i gjyqtarëve dhe i prokurorëve. Në këtë aspekt, duhet të merret parasysh se përbërja aktuale e Këshillit Gjyqësor dhe Këshillit të Prokurorëve Publikë a është në lartësinë e detyrës. Përveç kësaj, nevojitet të fillojë deliberacioni transparent dhe inkluziv ndërmjet të gjithë faktorëve relevantë, në mënyrë që të implementohen të gjitha reformat e nevojshme. Përpjekjet e gjyqësorit që të ushtrojë kontroll mbi pushtetin ekzekutiv do të jenë indikatorët kryesorë të suksesit.

Ndikimet e jashtme që mund ta bllokojnë procesin kryesisht janë të natyrës politike. Në situatën

aktuale, mesa duket, nuk ka vullnet politik që të mbështetet fuqizimi i pavarësisë së gjyqësorit. Do të jetë vështirë të gjendet konsensusi politik dhe të krijohet vullneti politik në rrethanat aktuale të jostabilitetit politik dhe ngërçin në të cilin gjenden partitë politike. Implikimet politike nuk janë edhe aq të larta. Buxheti Gjyqësor përkatës është përcaktuar me ligj, por i njëjti nuk implementohet në praktikë. Prokurorët duhet të fitojnë më shumë resurse, ndërsa një gjë e këtillë nevojitet edhe për gjykatat më të vogla në vend. Megjithatë, nëse përmbushen nevojat ekonomike kjo nuk do të thotë se do të përmirësohet situata në gjyqësor. Ekziston një shkallë e lartë e kërkesave shoqërore që të përmirësohet situata në gjyqësor dhe të kemi sundim funksional të drejtësisë. Shoqëria civile posedon kapacitete ekzistuese, të cilat mund ta ndihmojnë procesin dhe ka vëmendje të madhe mediatike e cila mund të shfrytëzohet në mënyrë që të mbështetet një proces i thellë dhe thelbësor reformist. Kapacitetet teknike të gjyqësorit janë adekuate dhe do të ketë nevojë për përmirësime minimale. Pengesat juridike mund të tejkalohen me lehtësi nëse ekziston vullneti përkatës politik.

3. Mundësitë e ardhshme

Është më se e sigurt se situata status quo do të jetë e pranishme edhe më tutje nëse mbetet përbërja e njëjtë e Këshillave dhe e Qeverisë. Obstruksionet politike, për shkak të mungesës së vullnetit politik, do të paraqesin rrezik më të madh. Është më se e besueshme se një qeveri e papërgjegjshme do të dëshirojë që gjyqësorin ta ketë në pozitë të subordinuar. Ekziston rrezik rreth asaj se si të arrihet konsensus dhe të ndërtohet vullneti politik që të përmirësohet pavarësia e gjyqësorit. Ekziston rreziku në lidhje me atë nëse kriteret e reformave nuk janë mjaft të qarta ose nuk implementohen njëllor për të gjithë të interesuarit (për shembull: përkufizimi i “jurist i shquar” dhe implementimi i të njëjtit do të jetë një test crucial). Mungesa e vullnetit që të implementohen reformat paraqet edhe një rrezik. Disa nga reformat do të jenë të sëmura, për shembull, nëse bëhen vlerësime individuale ndaj punës së gjyqtarëve dhe prokurorëve dhe veçanërisht të rasteve sensitive politike. Kjo, në mënyrë plotësuese, mund ta reduktoj besimin ndaj gjyqësorit dhe ta erodojë subordinimin hierarkik. Një rrezik shtesë paraqet mungesa e kapaciteteve dhe resurseve që të mbështeten reformat.

Ndryshime pozitive mund të bëhen nëse ekziston vullnet më i lartë politik dhe nëse përmirësohet integriteti i Këshillave. Rëndësi të madhe ka rritja e pavarësisë së institucioneve gjyqësore. Pastaj, nevojiten instrumente dhe mbrojtje të cilat do ta përforcojnë integritetin e gjyqtarëve dhe prokurorëve. Për shembull, duhet të ekzistoj rregulli se gjyqtarët dhe prokurorët pranojnë vetëm instruksione me shkrim nga eprorët e tyre, duhet të ketë më shumë trajnime për integritetin dhe etikën dhe duhet të inkorporohen “instrumente të buta” (për shembull: instalimi i çmimeve dhe mirënjohjeve dhe të jetësohen publikimet e specializuara të cilat do të ofrojnë mundësi që të vendosen standarde profesionale në gjyqësor). Me rëndësi jashtëzakonisht të madhe është rritja e transparencës së gjyqësorit dhe pranimi i mbështetjes nga publiku i interesuar në lidhje me përforcimin e integritetit të gjyqtarëve dhe prokurorëve.

4. Mundësitë e politikave

Mundësitë e politikave të cilat i propozojmë, janë me qëllim që të arrihet përforcimi i gjyqësorit dhe veçanërisht sa i përket pavarësisë, përgjegjësisë dhe transparencës.

1. Që të përforcohet gjyqësori:
 1. Tërësisht të implementohen prioritetet e reformave urgjente të rekomanduara në Raportin e Pribe-s

2. Që të përforcohet pavarësia:
 1. Të vendoset procesi reformues deliberativ
 2. Të zhvillohen kritere të qarta në lidhje me "jurist i shquar" dhe zbatimi i tyre i njëjtë në të gjitha rastet
 3. Të bëhet një vlerësim gjithëpërfshirës i cilësisë së gjyqtarëve dhe prokurorëve
 4. Të bëhet një vlerësim gjithëpërfshirës i cilësisë së hierarkisë funksionale
 5. Të instalohet rregulli për pranimin e instruksioneve vetëm me shkrim
 6. Të zbatohen të gjitha aktgjykimet e gjykatave vendase dhe ndërkombëtare
 7. Të zbatohet Buxheti Gjyqësor ashtu siç është përcaktuar me ligj
 8. Të rriten kapacitetet e prokurorëve publikë
 9. Të rriten kapacitetet e gjykatave më të vogla
 10. Të jetësohen publikimet e specializuara për gjyqtarë dhe prokurorë
 11. Të zhvillohet sistemi i çmimeve dhe mirënjohjeve
 12. Të përforcohen trajnimet për integritet dhe etikë

3. Që të përforcohet përgjegjësia:
 1. Të ndryshohet sistemi i zgjedhjes së anëtarëve të Këshillave
 2. Të rregullohet fushata dhe prezantimi i kandidatëve
 3. Të mundësohet që të gjitha biografitë detyrimisht të jenë të aksesshme për publikun
 4. Të respektohen indikatorët ekzistues kualitativ gjatë vlerësimit në sistemin e karrierës, si dhe të bëhen më të qartë
 5. Të hapen drejtime për specializime në Akademinë për Gjyqtarë dhe Prokurorë

4. Që të përforcohet transparenca (si instrument për përmirësimin e pavarësisë dhe rritjen e integritetit)
 1. Të publikohen rezultatet e përgjithshme nga zgjedhja e anëtarëve të Këshillave dhe nga zgjedhja e gjyqtarëve dhe prokurorëve
 2. Të rritet përfshija e OJQ-ve dhe mediave

Prioritetet e reformave urgjente janë përgjigje për klimën e përgjithshme politike dhe demokratike. Supozohet se nëse ato implementohen, atëherë do të reduktohet kontrolli politik mbi gjyqësorin. Implementimi i prioriteteve të reformave urgjente në masë të madhe varet nga marrëveshja politike midis elitave të partive politike. Do të ishte ideale nëse ata dakordohen dhe marrëveshjen ta zbatojnë në përpikëri. Megjithatë, në mënyrë që të shmanget varësia e madhe nga elitat politike, gjyqësori më shumë duhet të mbështetet në kapacitetet e veta, si dhe të mbështetet nga faktorët e tjerë, si për shembull nga publiku i interesuar.

Në këtë kontekst, nëse rritet transparenca, gjyqësori do të jetë më efektiv dhe do të ketë më pak shpenzime. Supozohet se nëse puna e gjyqësorit është më transparente për publikun, atëherë pavarësia dhe përgjegjësia e gjyqtarëve dhe prokurorëve do të jetë më e lartë. Kjo mund ta rris besimin ndaj gjyqësorit si efekt kthyes. Për shembull, konferenca për shtyp, të cilën kohë më parë e organizoi Prokuroria Publike Speciale, kishte mjaft reagime pozitive. Pastaj, nuk ekziston shkak se pse biografitë e kandidatëve për gjyqtarë dhe prokurorë, si dhe biografitë e anëtarëve të Këshillave të mos jenë publikisht të aksesshme. Përveç kësaj, bashkëpunimi më i afërt me shoqërinë civile, të përkufizuar në aspektin më të gjerë, do të jetë një mekanizëm kyç në mënyrë që gjyqësori ta rris transparençën.

Nëse ndërmerren hapat e këtyre reformuese, atëherë do të jetë më lehtë që në këtë frymë të fillohet me praktika deliberative midis faktorëve relevantë. Reformat e tjera të nevojshme kërkojnë më

shumë kohë dhe resurse, por sidoqoftë janë të domosdoshme. Do të nevojitet kohë që të bëhen analiza plotësuese, të përcaktohen dobësitë dhe të parashtrihen propozime në mënyrë që të tejkalohen të njëjtat dhe të përmirësohet situata.

5. Bërja e ndryshimit

Studimi vë në pah se me rëndësi thelbësore është ndërtimi i koalicionit për mbështetjen e reformave në gjyqësor ndërmjet faktorëve të pushtetit gjyqësor dhe faktorëve të publikut të interesuar. Përfaqësues të ndryshëm të shoqërisë civile, si dhe faktorë të interesuar të tjerë, manifestojnë gatishmëri dhe kanë kapacitete t'i mbështesin përpjekjet të cilat synojnë ta rrisin pavarësinë e gjyqësorit. Megjithatë, fillimisht është e domosdoshme të krijohet një masë kritike e faktorëve brenda pushtetit gjyqësor. Ndoshta do të jetë e domosdoshme të bëhet vlerësimi i përbërjes së Këshillave dhe të hierarkisë funksionale ekzistuese. Gatishmëria e pushtetit ekzekutiv dhe atij ligjvënës ,për ta mbështetur procesin e reformave pozitive, në masë të madhe do të varet nga zgjidhja e krizës politike. Nga ana tjetër, gjyqësori mund të ketë rol pozitiv në zgjidhjen e krizës – nëse punon në mënyrë objektive, të paanshme dhe të pavarur. Atëherë do të ketë shpërblim të dyfishtë. Gjyqësori do të kontribuojë për zgjidhjen e krizës dhe do të zbatojë kontroll gjyqësor mbi pushtetin ekzekutiv. Pavarësia e gjyqësorit do të përforcohet ndërsa sistemi i ndërvarësisë dhe kontrollit demokratik do të përmirësohet.

6. Evaluimi

Në mënyrë që të vlerësohet progresi i reformave duhet të merren në konsideratë rastet e kontrollit gjyqësor mbi pushtetin ekzekutiv, meqë ato janë testi kryesor për pavarësinë e gjyqësorit. Duhet të bëhen sondazhe të rregullta anonime me gjyqtarët dhe prokurorët në mënyrë që të vlerësohet pavarësia, përgjegjësia dhe cilësia e drejtësisë. Në mënyrë plotësuese sondazhe anonime të faktorëve relevantë dhe të opinionit publik, me modele reprezentative në nivel nacional, mund të dëshmojnë se a do të ketë ndryshime në perceptimin e përgjegjësisë së gjyqësorit edhe sa i përket besimit të cilin e kanë qytetarët për gjyqësorin.