

ВЕТИНГ ПРОЦЕС ВО СУДСТВОТО НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

1. ВОВЕД

Ветингот како процес на проверка во вршење на функцијата претставува систем на институционализирани проверки на вршителите на јавните функции со цел проценка на соодветноста на нивната работна позиција, поведење и интегритет vis a vis функцијата која ја извршуваат или треба да ја извршуваат.

Самиот поим „ветинг“ значи внимателно проверување или испитување на појава, предмет или лице за да се утврди неговата прифатливост и подобност. Во принцип, ветингот како проверка треба да ја **процени индивидуалната одговорност, интегритетот на поединецот и инволвираноста во претходни злоупотреби**, односно да ја **процени подобноста и соодветноста за вршење јавна служба**, наместо санкционирање за минати дејствија при вршењето на јавната функција. Целта на овој механизам е да овозможи индивидуален и институционален интегритет и кредибилитет, но и да ги елиминира потенцијалните можности и фактори од разни облици на незаконито дејствување при вршењето на јавната функција.

Тргувајќи од фактот дека вршењето на судиската функција е најдиректен начин на обезбедување на гаранциите за заштита како на личниот така и на јавниот интерес, судиите како претставници на една од трите власти се под постојан мониторинг од страна на најшироката јавност но и на критика на професионалната јавност и на крајот на останатите две власти, законодавната и извршната.

Со оглед на политичката криза во последните која започна во 2012 година години, состојбата во судството во Република Северна Македонија се наоѓаше пред предизвикот за подобрување на статусот на судиите, но пред се и на зголемување на довербата и степенот на позитивна перцепција кај граѓаните кон судството како една од трите власти.

Предизборната кампања на опозицијата беше во еден добар дел заснована на спроведување на генерален реизбор на судиите веднаш откако опозицискиот блок ќе ја освои власта на парламентарните избори кои се одржаа во декември 2016 година.

Основ за најавувањето на генералниот реизбор произлезе од внатрешно политичката криза поради и меѓународните извештаи на Европската комисија, Експертската група за владеење на правата (Извештајот на Прибе), како и разговорите од незаконски следените комуникации кои укажаа и утврдија дека кај одредена група на судии постојат сомнежи за политичка корумпираност поради тоа што истите работеле во корист на владејачката политичка елита.

Поради тоа а со цел обезбедување на независноста на судството, а исклучување на можноста за политичко влијание врз донесувањето на одлуките, препораките беа насочени кон вршење на

*Содржината е единствена одговорност на авторите и на грантистот и на ниту еден начин не може да се смета дека ги изразува гледиштата и ставовите на Фондацијата Отворено општество-Македонија.

деполитизација на изборот и унапредувањето на судиите и јавните обвинители¹. Првиот чекор беше преземан со донесување на Стратегијата за реформи во правосудството 2017-2022, каде беа предвидени законски измени во поглед на надлежностите на Судскиот совет и Советот на јавни обвинители кои изборот и унапредувањето треба да го вршат според **транспарентен и објективен систем на критериуми на заслуги, мерливи критериуми за утврдување на одговорност на судиите и јавните обвинители, плурализација на санкциите, разрешување само за потешки и континуирани дисциплински повреди, прецизирање на основите за разрешување на судии и јавни обвинители, јасно издвојување на дисциплинската постапка од постапката за разрешување и детално образложение и јавно објавување на веб-страницата на сите одлуки за избор и разрешување.**

Според Стратегијата покрај усвојувањето на законските измени за реформа на системите за избор и унапредување во правосудството, како и заштита на судството од политичко влијание, државата треба да осигура непречено исполнување на улогата на Судскиот совет и Советот на јавни обвинители во заштитата на независноста на правосудството.

По усвојувањето на Стратегија, новата Влада воопшто не го стави прашањето за ветинг на својата агенда. Ова беше пред се од причина што беше јасно дека не постои можност за генерален реизбор, имајќи го предвид Уставот на Република Северна Македонија а второ укажувањата на Г-динот Рајнхард Прибе дека генерален реизбор не е соодветното решение за ветинг на македонското судство.

По најавата за предвремени избори од страна на Владата на РСМ како резултат на недобивањето на датум за започнување на преговорите со Европската Унија како и одложените судски процеси на предметите на СЈО кои се наоѓаат сеуште пред Основниот кривичен суд во Скопје и ризикот за застарување на кривичните дела во дел од нив, Владата на РСМ повторно го актуелизира прашањето за ветинг на судиите.

Прашањето за ветинг во меѓувреме беше дискутирано од страна на стручната јавност и кога истото не беше воопшто на агендата на реформата на правосудството.² Имено во 2008 година, беа организирани фокус групи со претставниците на судството на прашањето за прочистување на судството, на кои беше потврдено дека е потребна проверка на судиите и прочистување на судството од судии кои не се достоини да ја вршат судиската функција³. Ваквиот пристап според судиите и правните експерти подразбира **водење на поединечни случаи**, особено што поголем дел од судиите истакнуваат **дека точно се познати кои судии се политички корумпирани и кои**

¹ Извештај на Венецијанската комисија за судски назначувања (Мислење бр. 403/2006 од 22 јуни 2007, CDL-AD (2007) 028); Извештај на Венецијанската комисија за независноста на судскиот систем, Дел I; независност на судиите (Студија бр.494/2008 од 16 март 2010, CDL-AD (2010) 004); Извештај на Венецијанската комисија за европските стандарди што се однесува до независноста на судскиот систем, Дел II: Обвинителски систем (Студија бр. 494/2008 од 3 јануари 2011, CDL-AD (2010) 004);

² ЦПИА Центарот за правни истражувања и анализи при планирањето и подготовката на оваа анализа, презеде голем број на активности во насока на развивање на дискусија и дебата за потребата и начинот на “прочистување” на судството од судии кои ја злоупотребиле својата позиција. Во рамките на овие активности, беа организирани 4 фокус групи со судии од основните и апелационските судови во четирите апелационски подрачја во соработка со Здружението на судии, и беа одржани 5 разговори со истакнати правници, поранешни судии на Врховниот суд и Европскиот суд за човековите права како и професори од правните факултети во Македонија.

³ Ibid

*Содржината е единствена одговорност на авторите и на грантистот и на ниту еден начин не може да се смета дека ги изразува гледиштата и ставовите на Фондацијата Отворено општество-Македонија.

извршиле злоупотреба на својата позиција во корист на одреден политички субјект или лице, како и дека кај сите тие судии имало постапка на „наградување“ или унапредување.

Оттука, се поставуваат две основни прашања во однос на ветингот. Првото, дали постои сериозна политичка волја за спроведување на определена форма на ветинг од страна на политичките субјекти или таа се користи само како алатка во секое предизборие со цел да се добијат повеќе гласови на претстојните избори. Дополнително, доколку се пристапи кон спроведување тогаш каков модел на ветинг ќе биде најсоодветен имајќи ги предвид меѓународните инструменти и документи и уставната и законска поставеност на судовите и статусот на судиите, притоа имајќи ги предвид регионалните искуства на младите демократски држави кои имаат слични правни системи и развој како Република Северна Македонија.

2. ПРАВНИ ОКОЛНОСТИ

Меѓународни инструменти

Ветингот како проверка на вршителите на јавни функции е специфично прашање кое се разликува од држава во држава во зависност од законската рамка и политичките околности и заради тоа не може да има еден унифициран пристап за негово спроведување. Ова пред се се должи на различните контексти на државите, како историски така и политички. Тоа што е заедничко за државите каде што се спроведува ветинг или истиот е планиран, е тоа што овие држави поминуваат низ транзиционен период и темелна реформа на правосудниот систем. Покрај тоа, државите кои веќе го спровеле процесот на ветинг можат да понудат искуства за надминување на потешкотиите и негативните аспекти од процесот.

Имајќи го ова предвид, меѓународните институции како што е Европската унија, Венецијанската комисија и Советот на Европа имаат утврдено меки инструменти во вид на мислења, ставови и препораки за начинот на кој треба да биде спроведен ветингот.

Овие советодавни мислења се движат во насока на осигурување на успешен процес кој пред се нема да биде сведен на политички реваншизам или казнување на вршителите на јавни функции, туку ќе се насочи кон подобрување на моменталната состојба во државата и унапредување на јавната функција. Па така меѓународната заедница предвидува дека ветингот мора да биде *вонредна и строго привремена мерка*⁴, акцентирајќи ја важноста од тоа ветингот да биде спроведен пред се во однапред строго утврдена временска рамка, што овозможува сигурност за оние врз кои се врши проверката. Венецијанската комисија исто така предлага можност за кандидатот врз кој се врши ветингот да има право да ја оспори одлуката или пак самиот процес, со цел да се овозможи независност при постапувањата.

⁴ [Венецијанска комисија] КОНЕЧНО МИСЛЕЊЕ ЗА РЕВИДИРАНИТЕ НАЦРТ УСТАВНИ ИЗМЕНИ ЗА СУДСТВОТО (од 15 јануари 2016) НА АЛБАНИЈА

*Содржината е единствена одговорност на авторите и на грантистот и на ниту еден начин не може да се смета дека ги изразува гледиштата и ставовите на Фондацијата Отворено општество-Македонија.

Следствено на тоа, Венецијанската комисија утврдува дека процесот на реизбор е прифатлив само доколку има доволно гаранции за неговата правичност, односно дека самата постапка мора да се заснова на јасни и транспарентни критериуми. Во согласност со Мислењето бр.528/2009 во врска со нацртот на критериумите и стандардите за избор на судии тие мора да опфаќаат не само квантитативни критериуми кои ќе бидат поврзани со ефикасноста на судиите, туку и да постојат оценки на стручноста и професионалноста на вршителите на јавните функции.

Советодавниот совет на Европските судии има донесено извештај во кој се опфатени ставови за принципите на функционирање на судството како одговор на нарушените стандарди за статусот на судиите.

Во согласност со мислењето бр. 1, како последица на независноста на судиите се смета нивниот траен мандат кој не може да се прекине, освен од здравствени причини или како резултат на дисциплинска постапка.

Во однос на прашањето за проверка на постапките и минатото на судиите, Венецијанската комисија е на ставот дека „проверката на минатото има за цел да ги провери изјавите дадени од судиите и обвинителите кои се проценуваат за да се утврди дали истите имаат стапено во несоодветен контакт со лица вклучени во коруптивни дејствија или организиран криминал“. Во согласност со членот 8 од ЕКЧП (интерес на државната и јавната безбедност, заштита на поредокот и спречување на кривични дела и заштита на правата и слободите на другите), ваквата намера е легитимна, но треба да се земе предвид дека институцијата која ја врши проверката на минатото и се состои главно од вработени во безбедносните служби мора да работи под надзор и контрола на телата за реевалуација.

Национална правна рамка

Уставот на Република Северна Македонија предвидува дека “Судијата се избира **без ограничување на траењето на мандатот**. Судијата **не може да биде преместен** против својата волја.”⁵ Како и дека “Судијата се разрешува: **поради потешка дисциплинска повреда што го прави недостоен за вршење на судиската функција пропишана со закон и поради нестручно и несовесно вршење на судиската функција под услови утврдени со закон.**”⁶

Според Амандманот XXIX од Уставот на РСМ “1. Судскиот совет на Република Македонија: ги избира и разрешува судиите и судиите поротници; утврдува престанок на судиската функција; ги избира и разрешува претседателите на судовите; ја следи и оценува работата на судиите; одлучува за дисциплинската одговорност на судиите; . . .”

Во согласност со Стратегијата за реформи во правосудството 2017-2022 година, Владата на Република Северна Македонија фокусот на реформи во правосудството го стави врз воспоставување на владеењето на правото и независноста на судството. Во овие фазни

⁵ Член 99 став 1 од Уставот на Република Северна Македонија

⁶ Амандман XXVI од Уставот на Република Северна Македонија

*Содржината е единствена одговорност на авторите и на грантистот и на ниту еден начин не може да се смета дека ги изразува гледиштата и ставовите на Фондацијата Отворено општество-Македонија.

надминувања на лоцираните слабости во правосудството согласно наведените забелешки и препораки на Венецијанската комисија и ГРЕКО, меѓу другото значително се променија условите и постапката за избор на судии во основен и повисок суд, квалитативните и квалитативни критериуми за оценување на работата на судиите и претседателите на судот во случај на нивно напредување, но и основите и постапката за утврдување дисциплинска одговорност на судиите и нивно разрешување. Во извршувањето на судиската функција неопходно е да се обезбедат такви услови кои ќе гарантираат суштинска независност на судовите како институции на судската власт, но и индивидуална независност, непристрасност, квалитет, професионалност и ефикасност на судиите при одлучувањето во конкретните предмети.

За таа цел беа усвоени измени на Законот за судови, а беше донесен и нов Закон за Судскиот совет во кој беа изменети системите на оценување, разрешување на судиите, дисциплинските постапки и мерки. Во таа насока, надлежноста за утврдување и спроведување на постапките за одговорност на судијата е во рамки на работата на Судскиот совет, при што согласно новото законско решение предвидено е Советот преку подзаконски акти и утврдени методологии да го врши оценувањето на судиите за квалитетот на нивната работа. Тенденцијата на ваквите законски измени беше да се зајакне улогата на Судскиот совет во заштитата на независноста на судиите.

Со последните измени на Законот за судови од 2019 се изменија основите за разрешување и дисциплинска одговорност:

- Основите за разрешување на судијата се поради сторена **потешка дисциплинска повреда** што го прави судијата недостоен за вршење на судиската функција и поради **нестручно и несовесно вршење на судиската функција**. Покрај тоа, предвидени се и дополнителни услови кои треба да се исполнат во случаите на разрешување на судија кои кумулативно треба да се исполнат, односно судијата се разрешува ако повредата е сторена со намера или очигледна небрежност по негова вина без оправдани причини и повредата предизвикала тешки последици.
- Намалување на бројот на потешки дисциплински повреди за кои се поведува постапка за разрешување, од кои само една повреда предвидена во претходниот текст остана да се смета за потешка (**потешка повреда на јавниот ред и мир и други посериозни форми на недолично однесување со која се нарушува угледот на судот и неговиот углед**), додека останатите основи се однесуваат на **грубо мешање во вршењето на судиската функција** на друг судија, **ако одбие да поднесе изјава за имотна состојба** и интереси или податоците што ќе ги изјави се невистинити, како и очигледно **прекршување на правилата за изземање** во ситуации во кои судијата знаел или требало да знае дека постои основа за изземање според законот;
- Бројот на дисциплинските повреди за кои може да се изрече дисциплинска мерка, се намали и при одлучувањето дали ќе се изрече дисциплинска мерка треба да се земат во предвид и следниве услови, дисциплинската повреда да е сторена со **намера или очигледна небрежност по вина на судијата** без оправдани причини и **дисциплинската повреда да предизвикала тешки последици**.

Во мај 2019, поради обемот на измени во постојниот текст, беше донесен и целосно нов Закон за Судскиот совет на РСМ. Постапката за утврдување дисциплинска одговорност се надоградува на претходните решенија, меѓутоа внесува и некои дополнителни аспекти:

- Се дава можност за било кое лице да поднесе барање за поведување на постапка за утврдување одговорност на судија или претседател на суд, за разлика од претходното решение според кое барање може да поднесе член на Судскиот совет, претседателот на судот, претседателот на повисокиот суд или општата седница на Врховниот суд.
- Наместо член на Совет-известител, барањето првично го разгледува Комисија на известители формирана по пат на ждрепка од три членови, од кои два се избрани од редот на судиите, а еден од членовите на Советот избран од Собранието.
- На расправата по барањето не се повикува подносителот на барањето што на некој начин ја нарушува транспарентноста на процесот.
- Претседателот и членовите на Комисијата учествуваат во расправата и гласањето за одлуката.

Како дел од реформските процеси, новиот систем на оценување и унапредување на судиите има за цел да го унапреди квалитетот на судската правда, но и да ја зајакне личната мотивација на судиите и да обезбеди професионален развој врз основа на професионалните способности. На овој начин ќе се обезбедат услови за унапредување на судиите без надворешно влијание и ќе се зајакне професионалноста и независноста на судиите при вршењето на судиската функција. Новиот систем на оценување на судиите дава приоритет на квалитативниот аспект на постапување (образложение на одлука, јасност и разбирливост, аргументација итн.), но го оценува и квантитативниот елемент изразен преку број на укинати и преиначени одлуки, надминување на законски рокови итн.⁷ Следењето на работата на судијата и претседателот на судот и натаму ќе се одвива преку редовно оценување на секои четири години и вонредно оценување во случаите кога судиите се унапредуваат⁸. Претходната регулатива⁹ предвидуваше редовно оценување на две години што обележано како прекраток период за евалуација и предизвикуваше постојан притисок врз работата на судиите што влијаеше врз нивната ефикасност и независност во одлучувањето. Вонредното оценување во стариот закон се одвиваше по слободна проценка на Советот, а сега претставува суштински аспект за унапредувањето на судиите.

Вака поставената правна рамка укажува дека е поставена солидна основа за подобрување на квалитетот на судското постапување преку измена на моделот на избор, оценување и разрешување на судиите. Предизвикот останува во имплементацијата на Судскиот совет и судовите, кои преку овие основи ќе овозможи самото судство да ја изврши проверката на судиите одвнатре. Тежината и одговорноста е на нив и тие треба да ја вратат довербата на граѓаните во судскиот систем.

⁸ Член 77 од Законот за Судскиот совет („Службен весник на РСМ“ бр.106/19)

⁹ Закон за Судскиот совет („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.60/2006, 150/2010, 100/2011, 20/2015, 61/2015, 197/17 и 83/18“)

*Содржината е единствена одговорност на авторите и на грантистот и на ниту еден начин не може да се смета дека ги изразува гледиштата и ставовите на Фондацијата Отворено општество-Македонија.

МОДЕЛ НА ВЕТИНГ

Ветингот како процес на проверка на вршење на функцијата во основа може да се спроведе како ревизија (проверка) или реевалуација, и генерален реизбор. И покрај тоа што овие пристапи имаат за цел да се справат со корумпирани и неподобни судии, сепак проверката на судиската функција е тесно поврзана со оценка на индивидуалната одговорност на оние кои се инволвирани во злоупотреби на човековите права. Од друга страна, реизборот има за цел да воспостави комплетно нов систем преку распуштање на сите судии, а потоа со отварање на генерален конкурс да се изберат најсоодветните кандидати за вршење на судиската функција. И додека кај проверката (реевалуацијата) целта е да се отстранат од позициите оние носители на јавни овластувања за кои се утврдило дека се несоодветни и на кои им недостасува интегритет и капацитет за вршење на функцијата, целта кај процесот на реизбор е да се изберат најсоодветните кандидати за вршење на таа функција.

За да се спроведе т.н. ветинг во судството во Република Северна Македонија потребно е да се анализираат успешните и неуспешните аспекти на овој механизам кој беше спроведен во земјите од регионот, при што би се зеле предвид грешките, предностите и предизвиците со кои се соочиле во овој процес.

Реизборот во Босна и Херцеговина

Процесот на **реизбор** како механизам за проверка на правосудството кој се спроведе во Босна и Херцеговина во периодот од 2002-2004 година беше резултат на постоечката шема на корупција и некомпетентност во правосудството, но и како последица од потребата за праведен систем и институционална реформа во периодот по конфликтот. Како реформа, реизборот имаше за цел да обезбеди професионални и квалификувани судии и обвинители, но и да го реструктурира судскиот систем (намалување на бројот на судии, обезбедување на етничка и родова застапеност, спроведување институционални реформи, намалување на бројот на вработени и нивно распределување итн.). Со значително учество на меѓународната заедница, процесот на реизбор во БиХ резултираше со затворање на повеќе од 30% од првостепените судови, а се намали бројот на потребни судии и обвинители врз основа на приливот на предмети за отприлика 30%. Сепак, учеството на меѓународниот фактор беше критикуван дека воспоставил однос на политичка зависност бидејќи овозможил влијание врз процесите на проверка на домашните институции. Реизборот во правосудството резултираше со обезбедување на етничка застапеност и реструктурирање на судовите, но и со зголемување на довербата на граѓаните во правосудството на 60%-70%. Овој пристап покажува дека доделување на преголема улога на меѓународниот фактор може да ги стави во подредена и пасивна позиција домашните актери. Редовното следење од страна на меѓународната заедница може да биде реализирано преку давање на советодавни мислења и препораки за стандардите и нормите за добро вршење на професијата, но и преку преземање на чекори за заштита на начелото на поделба на власта и заштита на човековите права.

Генералниот реизбор е критикуван од страна на меѓународните експерти од аспект дека ваквиот механизам ја повредува независноста на правосудството и отвара можности за политичко вмешување и поткопување на уставно загарантираниот мандат на судиите кои биле разрешени без

*Содржината е единствена одговорност на авторите и на грантистот и на ниту еден начин не може да се смета дека ги изразува гледиштата и ставовите на Фондацијата Отворено општество-Македонија.

да биде утврдено поединечно несовесно работење. И покрај долгиот и комплициран процес на реизбор и реструктурирање на правосудството, Босна и Херцеговина и после 15 години се уште нема изградено силен и ефикасен правосуден систем и се уште се бори со корупцијата и бавниот напредок на реформите. Некои аналитичари сметаат дека неуспехот на Законот за реизбор на Босна произлегува од недостатокот на јасност во критериумите за евалуација (како што се личен интегритет, квалификации, компетентност, имотен и финансиски статус и осудуваност за воени злосторства) и недоволната ефикасност во спроведувањето на процесот со соодветна транспарентност и отчетност, што даде скромни резултати. Експертите тврдат дека овие рани напори за проверка на правосудството пропаднаа, *inter alia*, поради немањето квалификувани кадри, соодветни ресурси и доволно време за спроведување на еден процес кој го бара сето ова и тоа во огромна мера.

Реизбор во правосудството во Република Србија

Од друга страна, процесот на **реизбор** преку преименување како дел од бранот на реформи во Република Србија во 2009 година се одвиваше на многу тежок начин и со бројни недостатоци. Во согласност со Законот за организација на судовите значително беше намален бројот на судови што автоматски доведе до намалување на бројот на вработени во судството, а Високиот судски совет (ВСС) изврши генерален реизбор, односно постапката се одвиваше преку процес за повторно именување на судии. Ваквиот чекор немаше солидна основа, особено бидејќи обемот на работа за тој период беше зголемен за 54%, а не беа утврдени параметрите за бројот на жители, густината на населението, тенденцијата за зголемување на бројот на судски постапки, структура на судските предмети итн. Иако реизборот ВСС го извршил врз основа на Одлука за утврдување на критериуми и стандарди за проценка на стручноста, способноста и интегритетот при изборот на судии и претседатели на судови, не беа имплементирани предлозите на Венецијанската комисија од Мислењето бр.528/2009 според кои беше потребно да постојат услови за одбрана на одлуката за одбивање и можност судиите да бидат повторно избрани. Меѓу другото, Европската комисија нотираше дека процедурата на избор на членови во ВСС има слабости бидејќи не го обезбедува доволно учеството од страна на судството во Советот и оставаше простор за политичко влијание. Во таа насока, ЕК забележа дека главните аспекти на реформите не беа спроведени на транспарентен начин, особено бидејќи телата кои го извршија реизборот (ВСС и Државниот обвинителски совет) делуваа во преоден состав и беше занемарена соодветната застапеност на професијата, а не беа земени предвид објективните критериуми за повторно именување кои беа развиени во соработка со ВК и Советот на Европа (како што е принципот на сослушување на разрешените судии, не се соопштени фактите поради кои се разрешени судиите, одлуките не се објаснети, а постапката беше целосно нетранспарентна). Постапката за реизбор на судии во Република Србија резултираше со пријавување на само половина од судиите кои беа разрешени, поконкретно не беа избрани една третина од судиите кои веќе ја вршеа судиската функција, а вкупниот број на судии беше намален за една четвртина. Во однос на спроведените реформи, ЕК нотираше дека притисокот врз судството е се уште на високо ниво, но дека е постигнат одреден напредок во поглед на измените на процедуралните правила на ВСС за реагирање во случаите на политичко мешање во судството преку вонредно постапување во ограничен број на случаи.

*Содржината е единствена одговорност на авторите и на грантистот и на ниту еден начин не може да се смета дека ги изразува гледиштата и ставовите на Фондацијата Отворено општество-Македонија.

Реевалуација во правосудството во Албанија

Праксата на другите земји, како што е примерот со Република Албанија покажа дека процесот на проверка преку спроведување на **реевалуација** може да ја провери стручната подготвеност на судиите и обвинителите, нивниот морален интегритет, како и нивото на независност од организиран криминал, корупција и политичко влијание. Во Албанија започна во јули 2016 година, со темелни законски подготовки и со 17 амандмани на Уставот, кои имаа за цел да обезбедат стручност во правосудниот сектор, да ги унапредат вредностите на независноста и непристрасноста, и да ја зголемат довербата на јавноста. Процесот на проверка се засноваше на Законот за реевалуација во 2016 година преку кој проверката опфати три аспекти на процена: стручна способност, проверка на имотната состојба (на сите лица кои подлежат на процесот, како и нивните блиски роднини и тоа за имот стекнат во земјата и странство), и проверка на минатото (инволвираност во корупција и политички функционери). Процената на имотот беше главниот фактор кој придонесе за најголем отпор кај судиите и обвинителите и резултираше со напуштање на судиската функција со цел избегнување на постапките. Веднаш по почнувањето на проверката во Албанија, голем број судии, обвинители и судски службеници одбија да го пријават имотот и наследството за проверка. Некои се повлекоа од функција поради наводна промена на кариерата, други, наводно, од здравствени причини. Ваквиот пристап подразбираше целокупна ревизија на имотот по поднесување на анкетен лист за имотната состојба и проценка на легитимноста на изворот од кој настанал имотот, што значи дека лицето кое е предмет на проверка треба освен имотниот лист да ја поднесе и целата документација за да ја оправда точноста и легитимноста на приходите и даночните пријави. На ваквата постапка се надоврзуваа и истрагите околу поврзаноста и вклученоста на лицето со лица вклучени во организиран криминал преку проверка на минатото. Процената на стручноста е преку евалуација на етичките и професионалните активности на лицето преку оценка на нивните вештини за судење, а обвинителите беа оценувани според нивниот капацитет за спроведување на истраги. Преку оваа процена се обезбедува увид во организациските вештини, етичките и личните квалитети на лицето кое се проверува. Одредени елементи во оваа постапка покренаа сомневања дека постои можност процесот на проверка да го контролира извршната власт, бидејќи владините агенции беа надлежни за контролирање на истрагите, вклучително и телекомуникациските и финансиските извештаи. Иако, целокупната евиденција и проверка се засноваше на трите компоненти за кои одлучуваше Независна комисија за квалификација, а Комората за жалби и двајца Јавни комисионери одлучуваа за приговорите и жалбите, перцепцијата за спроведената проверка е дека таа беше премногу ригидна во поглед на строгите мерки за разрешување доколку се утврди дека лицето е виновно, а не е во можност да го докаже спротивното. Дополнителен фактор на сигурност е присуството на Меѓународната операција за мониторинг (МОМ) составена од тим на високи експерти по право од земјите од ЕУ и САД кои го вршеа надзорот на процесот на проверка, а чие присуство конкретно во случајот на Албанија беше оценето како позитивно бидејќи даде дополнителни гаранции во јакнењето на довербата во реформите во правосудството со оглед на неговата надлежност да даде препораки за лицата кои треба да работат во телото за проверка и одборот за жалби. Иако ЕУ даде позитивни оценки на процесот на проверка во Република Албанија, истиот беше проследен со отежнувачки околности (оспорување на уставноста на Законот за реевалуација, надлежноста на институциите

*Содржината е единствена одговорност на авторите и на грантистот и на ниту еден начин не може да се смета дека ги изразува гледиштата и ставовите на Фондацијата Отворено општество-Македонија.

кои ја вршеа проверката и политичкиот контекст). Сепак, меѓународната заедница ваквиот процес го оцени како трансформативен во поглед на спроведување на реформи во правосудството. Дополнително, во тек се 5 постапки пред Европскиот суд за човекови права од страна на разрешени судии и јавни обвинители кои сметаат дека преку постапката за реевалуација бил повреден членот 6 од ЕКЧП, односно дека не им било обезбедено правично судење.¹⁰ Овие одлуки ќе бидат од фундаментално значење за праксата на ЕСЧП и за успехот на вентинг процесот и спроведените судски реформи.

Можности за спроведување и основи за вентинг

Прашањето за вентинг во судството и јавното обвинителство е се поактуелно. Во таа насока е и ставот на меѓународната заедница (пред се на ЕУ) која препорачува дека секторот за правда треба да биде изграден од професионалци, со морален интегритет за кои нема да има сомнежи за нивната професионалност. Општиот заклучок кој го даваат претставниците на судството е дека е потребно „само-почистување“ на судството од судиите кои не се достоини да ја извршуваат судиската функција, но преку водење на поединечни случаи¹¹. Наодите од меѓународните извештаи (Експертската група на Прибе), потенцираа дека е потребно да се спроведат истраги за да се утврди индивидуалната одговорност на судиите. Самите судии се на ставот дека проверката на коруптивните практики кај одреден број на судии кои ја злоупотребиле својата позиција во корист на политичките структури се лесно препознатливи, особено што сите тие судии биле инстантно унапредени, а не биле покренати никакви кривични пријави ниту има осудени судии за корупција. Имено, заеднички став на судиите во земјата е дека судството треба да прочисти околу 10% од судиите. За нив, предзнакот за обезбедување на независноста и непристрасноста на судиите е преку воспоставување на објективни и мерливи критериуми за утврдување на одговорност на судиите и јавните обвинители, јасно прецизирање на основите за разрешување и унапредување, транспарентно објавување на веб страната на сите одлуки за избор со соодветно образложение итн.

Вентинг процес би имал сеопфатен пристап, од **надополнување на правната рамка и организациската структура**, воспоставување на постапки кои подлежат на строго утврдени правила, принципи и стандарди кои ќе гарантираат процес заснован на заслуги со цел спречување на потенцијални закани од политички и други влијанија во правосудството. **Критериумите за проверка на судиите** треба да се засноваат на веќе воспоставените професионални и етички стандарди, морален интегритет, компетентност, професионалност, независност и непристрасност, но да бидат проверливи преку посебни постапки со гаранција на заштита на процесните права на субјектите. Овој механизам на проверка подразбира преземање на активности за кои треба да има посебни вклучени тела и институции, соодветен буџет и ресурси, но и познавање за добрите и лошите практики од спроведувањето на вентинг во судството.

¹⁰ KHOXHAJ v. ALBANIA Application no. 15227/19; Rovena GASHI and Dritan GINA against Albania Application no. 29943/18; Besa NIKHASANI against Albania Application no. 58997/18;

¹¹ Во рамки на проектот „Компаративна студија за искуствата поврзани со процесот на избор и оценување во судството во младите демократии“, Центарот за правни истражувања и анализи во 2018 година спроведе 4 фокус групи со судии од основните и апелационите судови во соработка со Здружението на судии, а одржа и 5 разговори со истакнати правници, поранешни судии на Врховниот суд и Европскиот суд за човекови права како и со професори од правните факултети во земјата.

*Содржината е единствена одговорност на авторите и на грантистот и на ниту еден начин не може да се смета дека ги изразува гледиштата и ставовите на Фондацијата Отворено општество-Македонија.

Со оглед на компаративните искуства, процесот на проверка во судството треба да биде спроведен преку изграден објективен систем кој треба да ги опфати следните аспекти:

- Да се формира посебно тело согласно принципите на ЕКЧП и праксата на ЕСЧП
- Да се утврди опсегот на вентингот, односно временската рамка на проверката;
- Да се утврди бројот на лицата кои би биле опфатени со проверката;
- Да се предвиди времетраењето на процесот;
- Да се креира правна рамка и да се утврдат тела кои би го спроведувале;
- Да се утврдат правила на постапката (улога на институциите и органи кои ќе даваат помош и поддршка во процесот на докажување на позадинските информации за лицата);
- Да се утврдат јасни критериуми за проверка на судиите;
- Да се воспостави мониторинг систем на процесот на вентинг;

Во таа насока, доколку се изградат услови за спроведување на проверка или т.н. вентинг во судството и јавното обвинителство, од исклучителна важност е да се изгради објективен и транспарентен систем на индикатори за оцена согласно кои би биле оценувани сите кандидати за судии а кој систем би бил во согласност со европските вредности и стандарди, а притоа ќе се земат предвид компаративните искуства и научени лекции.

ОПЦИИ ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ НА ВЕТИНГ

1. Општ реизбор на судиите и јавните обвинители

Опцијата за општ реизбор сличен на тој од 1996 година е изводлива единствено преку промена на Уставот на Република Северна Македонија. Но сепак оваа опција на вентинг не е воопшто прифатена ниту од меѓународните организации, а ниту од Европскиот суд за човековите права. Општиот реизбор на судиите и јавните обвинители е скоро неизводлив од причина што во реизборот треба да се изврши индивидуализацијата при оценката на одговорноста на судиите која води кон постапка за разрешување укажуваат и досегашните искуства низ водечките пресуди на ЕСЧП, како на пример Олександер Волков против Украина.¹² Имајќи ги предвид искуствата во Босна и Херцеговина, Србија и Албанија очигледно е дека општиот реизбор во ниту еден од овие случаи не дал позитивен резултат. Од друга страна, Северна Македонија и нема доволно човечки капацитети во случај да се повтори искуството на Албанија, каде поради недостаток на судии во целост е блокиран судскиот систем но и Уставниот суд, на штета на граѓаните кои сигурно во следните години нема да имаат можност за судење во разумен рок поради драстично зголемениот број на

¹² Можности и перспективи за подобрување на квалитетот на судството во македонија (избор, оценување и разрешување на судии) анализа и препораки за јавни политики), страна 17-18, Центар за правни истражувања и анализи – Скопје, Автор д-р Мирјана Лазарова Трајковска

заостанати судски предмети. Дополнително на тоа, се поставува прашањето кое тело би го спровело општиот реизбор. Во 1996 година, овој процес беше спроведен од страна на Судскиот совет и Собранието на Република Македонија, што се покажа како многу ефикасен но недоволно заштитен процес од директни политички влијанија.

2. Ре-евалуација на судиите

Опцијата за ре-евалуација би можела да се спроведе на два начина. Првиот начин е да се спроведе преку Судскиот совет на Република Северна Македонија или од тело кое ќе биде составено само од судии и јавни обвинители од различни степени, додека вториот начин е да се спроведе од страна на ново мешовито тело во кое би имало претставници од судиите и јавните обвинители, Собранието на Република Северна Македонија, Министерството за правда, Адвокатската комора и граѓанскиот сектор кој е инволвиран во сегментот на правосудството.

Првиот начин преку кој ре-евалуацијата би одела преку Судскиот совет става сомнеж од самиот почеток имајќи предвид дека моменталната состојба се должи на зависноста на претходните состави на Судскиот совет од определени политички субјекти. Оттука се поставува прашањето дали новиот состав на Судскиот совет би имал доволно кредибилитет и интегритет за да спроведе вака комплексен процес на ветинг.

Вториот начин претставува предизвик од причина што досегашното искуство во формирање на заеднички тела со членови од различни институции и организации многу тешко профункционира во пракса. Сепак, овој начин е најприфатлив доколку се донесе одлука ре-евалуацијата да се врши надвор од правосудството, односно со учество на лица од институции кои не се дел од правосудниот систем кои заедно со судиите и јавните обвинители би го спровеле овој процес. Во овој случај треба да се внимава на негативното искуство на Србија каде од страна на ЕК беше забележано дека во процесот на ветинг “беше занемарена соодветната застапеност на професијата, а не беа земени предвид објективните критериуми за повторно именување кои беа развиени во соработка со ВК и Советот на Европа.”