

KORUPCIJA I NEPRAVILNI UTICAJ IZVRŠNE I ZAKONODAVNE VLASTI NA PRAVOSUĐE - IZAZOV ZA INSTITUCIONALNE REFORME / CORRUPTION AND IMPROPER INFLUENCE OF THE EXECUTIVE AND LEGISLATIVE BRANCHES AUTHORITIES ON THE JUDICIARY - A CHALLENGE FOR INSTITUTIONAL REFORMS

Serjoza Markov¹, Atanas Kozarev¹, Arlinda Kadri Shahinovic¹

¹Fakultet pravnih nauka, međunarodni odnosi i diplomatija, MIT Univerzitet, Republika Sjeverna
Makedonija, Bul.Treća makedonska brigada bb

e-mail: joze.skopje@gmail.com, kozarev.atanas@yahoo.com, arlindakadri@gmail.com

Stručni članak

UDK / UDC 343.3:342.5:340.13

Sažetak

Korupcija i nezakonit uticaj prepoznati su kao veliki izazovi nezavisnosti i nepristrasnosti pravosuđa, sa potencijalom da naruše vladavinu prava i pravdu. Uticaj izvršne i zakonodavne vlasti analizira se kroz različite mehanizme, uključujući politički pritisak, finansijsku korupciju i neetičke uticaje na izbor i napredovanje sudija. Istraživanje u radu ukazuje i na neophodnost institucionalnih reformi kako bi se spriječila korupcija i nedoličan uticaj na pravosuđe. To uključuje mjere za jačanje nezavisnosti pravosuđa, unapređenje sistema za izbor i imenovanje sudija, jačanje mehanizama kontrole i nadzora, kao i podizanje svijesti u borbi protiv korupcije i nedoličnog uticaja u javnosti. Ovo istraživanje ima za cilj da doprinese boljem razumijevanju složene dinamike između izvršne i zakonodavne vlasti i sudstva, te da predloži konkretne mjere i reforme za zaštitu nezavisnosti i integriteta pravosuđa.

Ključne reči: pravosuđe, vlast, integritet.

JEL klasifikacija: D73

Abstract

Corruption and unlawful influence are recognized as major challenges to the independence and impartiality of the judiciary, with the potential to undermine the rule of law and justice. The influence of the executive and legislative authorities is analyzed through various mechanisms, including political pressure, financial corruption, and unethical influences on the selection and career advancement of judges. The research in the paper also identifies the necessity of institutional reforms to prevent corruption and improper influence on the judiciary. This includes measures to strengthen the independence of the judiciary, improve the system for the selection and appointment of judges, enhance mechanisms for control and oversight, as well as raise awareness in the fight against corruption and improper influence in the public domain. This research aims to contribute to a better understanding of the complex dynamics between the executive and legislative authorities and the judiciary, and to propose specific measures and reforms for the protection of the independence and integrity of the judiciary.

Keywords: judiciary, government, integrity.

JEL klasifikacija: D73

UVOD

Postojanje korupcije u sistemu jedne države ukazuje na neefikasnost zakonske regulative, nedosljednost u funkcionisanju državnih institucija, kao i na mnoge druge faktore koji su značajni ne samo za otkrivanje koruptivnih praksi, već i za prepoznavanje i sprječavanje korupcije kao globalnog fenomena. Podjela vlasti zasniva se na ideji, tj. pretpostavci da se vlast može „otuđiti od naroda“, a sve to se može unaprijed spriječiti ako se država, odnosno državni aparat, organizira po načelu podjele vlasti. Podjela vlasti znači da postoje tri različite vrste državnih organa koji raspolažu jednom od tri vrste vlasti:

- **Zakonodavna vlast** – oni koji donose zakone (parlament, sastavljen od zastupnika);
- **Izvršna vlast** – oni koji upravljaju (vlada kao najviši izvršni organ i čitav niz nižih izvršnih ili upravnih organa organizovanih u ministarstva);
- **Sudska vlast** – oni koji sude, odnosno pravosudni sistem (vrhovni sud zajedno s osnovnim i apelacionim sudovima koji čine nezavisan sudski sistem).

Grana državne vlasti čija je dužnost da sprovodi zakone koje donese zakonodavna vlast je izvršna vlast. U zavisnosti od broja organa koji su nosioci izvršne vlasti, izvršna vlast u određenoj državi može biti monocefalna (jednoglava) ili bicefalna (dvoglava). Monocefalna izvršna vlast postoji kada postoji samo jedan nosilac izvršne vlasti (predsjednik države), a u tom slučaju on istovremeno predvodi i vladu (ili kabinet). Bicefalna izvršna vlast postoji kada, pored šefa države, nosilac izvršne vlasti bude i predsjednik vlade. Izvršna vlast u Republici Sjevernoj Makedoniji je bicefalno organizirana i obavljaju je Vlada i predsjednik države. Predsjednik Republike Sjeverne Makedonije: Predlaže mandataru za konstituiranje Vlade Republike Sjeverne Makedonije; predlaže dvojicu sudaca za Ustavni sud Republike Sjeverne Makedonije; predlaže dva člana Republičkog sudskog savjeta. Vlada Republike Sjeverne Makedonije čini dio izvršne vlasti i ostvaruje svoja prava i nadležnosti na osnovu i u okviru Ustava i zakona. Vlada je sastavljena od premijera i ministara. Vlada bira Sbranje na prijedlog mandataru i na osnovu programa s većinom glasova od ukupnog broja zastupnika. Vlada Republike Sjeverne Makedonije: Utvrđuje politiku sprovođenja zakona i drugih propisa Sbranja; odgovorna je za izvršavanje tih zakona i propisa; predlaže zakone, budžet Vlade za narednu godinu i druge propise koje usvaja Sbranje¹⁷⁹.

Iz gore navedenog možemo zaključiti da je povezanost tri vrste vlasti vrlo bliska i međusobno su povezane. Pojava korupcije u jednoj grani vlasti, odnosno u sistemu jedne države, može utjecati na druge grane vlasti. To je slično pojavi karcinoma u ljudskom organizmu, koji se brzo i nekontrolisano širi, a što je najgore, razvija metastaze koje je izuzetno teško liječiti. Isto tako, pojava korupcije u sistemu jedne države može se brzo razviti i proširiti, ali je njenog suzbijanja izuzetno teško postići.

¹⁷⁹ Zakon o Vladi Republike Makedonije („Službeni vesnik Republike Makedonije“ br. 59/00, 26/01, 13/03, 55/05, 37/06, 115/07, 19/08, 82/08, 10/10, 51/11, 15/13, 139/14, 196/15, 142/16, 140/18 i „Službeni vesnik Republike Sjeverne Makedonije“ br. 98/19).

1. UTICAJ KORUPCIJE NA ZAKONODAVNU VLAST

Korupcija i neprikladni uticaji u zakonodavnoj grani vlasti predstavljaju značajne probleme koji mogu narušiti integritet demokratskih institucija. Zakonodavna grana, čija je zadatka da formuliše, menja i ukida zakone, ima ključnu ulogu u zastupanju interesa građana. Međutim, kada korupcija prodre u ovaj sektor, to može rezultirati politikama koje favorizuju privatne interese umesto javnog dobra, smanjujući poverenje u vladu i ugrožavajući demokratske principe. Korupcija u zakonodavnoj grani vlasti odnosi se na to da zakonodavci zloupotrebljavaju svoje službene uloge u ličnu korist ili za favorizovanje određenih interesnih grupa. Ovo može uključivati mito, iznudu, prevaru i različite neetičke radnje koje iskrivljuju zakonodavni proces. Ovaj pojam označava neprikladni uticaj koji vrše uticajne grupe poput biznisa, lobista ili bogatih pojedinaca na poslanike. Takav uticaj može dovesti do donošenja zakona i propisa koji favorizuju privatne interese umesto javnog dobra, čime se ugrožava integritet zakonodavnog procesa i smanjuje poverenje u institucije vlasti. Izbori predstavljaju oblik delegiranja, gde građani prenose svoja konkretna prirodna prava na svoje predstavnike, tj. na državu kao institucionalno telo, preko kojeg oni izvršavaju svoje uloge: zakonodavnu, a preko zakonodavne, i izvršnu i sudsku vlast. Istovremeno, izbori služe kao ograničenje njihovog autoriteta i prenose poruku o ciljevima koji treba da se ostvare putem metoda političkog predstavljanja. Izborni sistem pretpostavlja da birači mogu slobodno da biraju i, koliko god je to moguće, bez pristrasnosti. Integritet izbora mora biti zaštićen od ličnog potkupa, što znači individualno „kupovanje“ glasova, jer se time očuvava javno-pravni karakter biračkog prava i njegovo ostvarivanje pri izboru vladinih tela ili donošenju značajnih odluka. Ako pojedinac sa pravom glasa ne koristi svoje pravo, to može narušiti osnovnu funkciju izbora kao sredstva političkog predstavljanja i učešća u vlasti.

S ovom ciljem, ali da bi se stekla lična prednost, narušava se suštinska uloga izbora i glasanja: umesto da služe kao sredstvo za demokratsko uspostavljanje vlasti i izbor vlasti, oni se transformišu u privatnu poslovnu transakciju između građana i kandidata. Ovakav proces podrija integritet izbornih procedura i podrazumeva da izbori više nisu odraz volje naroda, već postaju instrument za ostvarivanje ličnih interesa, što ozbiljno ugrožava demokratiju i pravičnost u političkom sistemu.

2. UTICAJ KORUPCIJE NA IZVRŠNU VLAST

Geneza korupcije se nalazi na međunarodnom, nacionalnom institucionalnom i nacionalnom društvenom nivou. Na nacionalnom institucionalnom nivou, korupcija se dešava između vlade (izvršne vlasti) i administrativnih i birokratskih institucija (državna služba, pravosuđe, zakonodavstvo, paradržavne i lokalne vlasti). Ovaj odnos može biti korumpiran zbog preklapanja i konfliktnog ovlašćenja, političkih borbi za moć u vezi sa pristupom ograničenim resursima, kao i ličnih odnosa zavisnosti i lojalnosti. Drugi faktori koji doprinose korupciji uključuju slabiju podelu između državne službe i stranačke politike, slabu profesionalizaciju birokratije, nedostatak administrativne odgovornosti i transparentnosti, kao i nedovoljnu političku kontrolu i reviziju. Što više funkcioneri imaju diskreciona prava kroz obilne, složene i

netransparentne regulative, to je veća verovatnoća za korupciju¹⁸⁰. Na nacionalnom društvenom nivou, koruptivni odnos postoji između države i različitih nedržavnih aktera. S jedne strane je korumpirani državni funkcioner (na bilo kojem nivou), a s druge strane je korumpirač, davalac mita. Postoji niz mogućih kolega korumpiranog funkcionera, među kojima može biti i šira javnost, bilo koja nevladina ili nepoznata individua, kao i korporativni i organizacioni akteri, kako domaći, tako i strani. Međutim, korupcija takođe postoji i između privatnih biznisa i nevladinih organizacija, bez direktnog uplitanja državnih organa. U poslovnom sektoru, korupcija se može manifestovati kroz mito, prevaru i mafijaške metode. Takođe, postoje izdajnici i nelojalni zaposleni u mnogim privatnim firmama, organizacijama i udruženjima. Osim toga, korupcija predstavlja i moralni i kulturni problem u društvu, prisutan među pojedincima u njihovim ličnim odnosima, gde cilj može biti samo da se postignu lični interesi, bez obzira na posledice za druge.

Na primer, postoje prihvaćene i očekivane prakse davanja poklona, bakšiša i patronata u mnogim društvima, čak i kada takve navike mogu biti nezakonite, nametati skrivene troškove za javne usluge ili zamagliti razliku između javnog i privatnog interesa. Nivo "privatne" korupcije može biti veoma simptomatičan za opšti ekonomski i politički razvoj društva. Pored toga, sve forme "privatne" korupcije mogu biti destruktivne za javni moral i potkopati opštu poverljivost i poverenje u pravila i propise. Međutim, fokusiranjem samo na korupciju u privatnom sektoru, gubi se suštinski element korupcije, koji nije samo pitanje privatnih interesa, već i odnosa moći, odgovornosti i transparentnosti između javnog sektora, građana i drugih aktera.

Većina definicija korupcije naglašava korupciju kao odnos između države i društva, jer se smatra da je korupcija u javnom sektoru temeljniji problem od korupcije u privatnom sektoru. Takođe, kontrola korupcije u javnom sektoru često se smatra preduvetom za kontrolu korupcije u privatnom sektoru¹⁸¹.

Korupcija u javnim institucijama može imati dalekosežne posledice na politički sistem, ekonomiju i društvo uopšte, jer podrazumeva zloupotrebu vlasti koja bi trebalo da bude u funkciji javnog interesa. Kada je kontrola i odgovornost u javnim institucijama oslabljena, to može stvoriti povoljan ambijent za korupciju i u privatnom sektoru, jer slabi poverenje u pravnu državu i stvara prostor za neetičke poslovne prakse. Najčešći oblici korupcije u izvršnoj vlasti pojavljuju se u oblasti javnih nabavki, koja služi kao ključna alatka za izgradnju tržišne ekonomije. Svaka državna institucija, odnosno ministarstvo, suočava se sa pitanjima vezanim za javne nabavke. Kroz kupovinu, država aktivno učestvuje na tržištu, a njeno delovanje značajno utiče na celokupnu ekonomsku dinamiku¹⁸². U vezi sa javnim nabavkama, često se pojavljuju pitanja koja su inherentni aspekt procesa implementacije, naročito u zemljama sa razvijenim tržišnim

¹⁸⁰Jelačić, M., Stajuč, Lj., Korupcija kao savremeni društveni problem, Organizovani kriminalitet i korupcija, Beograd, 2005.

¹⁸¹Bo Rothstein, The Quality of Government: Corruption, Social Trust and Inequality in a Comparative Perspective (Chicago: The University of Chicago Press, 2011).

¹⁸²Direktiva 89/665/EEZ o usklađivanju zakona, propisa i administrativnih odredbi u vezi sa primjenom postupaka za pravnu zaštitu u dodjeli ugovora za javnu nabavku robe i radova, 21. decembar 1989. godine; Direktiva 92/13/EEZ o usklađivanju zakona, propisa i administrativnih odredbi u vezi sa primjenom propisa Zajednice za postupke javnih nabavki za subjekte u sektorima vodosnabdijevanja, energetike, transporta i telekomunikacija, 25. februar 1992. godine; Direktiva 2007/66/EZ o izmjeni Direktiva 89/665/EEZ i 92/13/EEZ Savjeta u vezi sa poboljšanjem efikasnosti postupaka za pravnu zaštitu u dodjeli ugovora za javne nabavke, 11. decembar 2007. godine.

ekonomijama. Dokazi sugerišu da su neke vlade (na primer, Švedska, Belgija, Indija i Izrael)¹⁸³ "propale" prvenstveno zbog različitih skandala povezanih sa nabavkama, koji su uključivali, naročito, mito proizvođačima ili davateljima usluga, državnim službenicima, političkim strankama i drugim akterima. Ovi skandali često otkrivaju ozbiljne slabosti u sistemima za javne nabavke, kao i koruptivne prakse koje podrivaju poverenje u vladavinu prava i efikasnost tržišta, dok istovremeno ugrožavaju pravdu i jednakost u društvu. Korupcija predstavlja najeklatantniju ilustraciju zloupotrebe ovlašćenja i moći u upravljanju i odlučivanju o javnim pitanjima, posebno u vezi sa raspodelom budžetskih resursa ili sredstava koji imaju javni karakter i koji se prikupljaju od svakog građanina i pravnog lica. U suštini, korupcija se odnosi na nepoštena dela od strane onih koji su uključeni u proces nabavki, što rezultira dodatnim (obično dugoročnim) gubicima za vladu. Takođe, pojava korupcije u izvršnoj vlasti, kao jedan od velikih problema, je korupcija u policiji. Iako se očekuje da sprovođenje zakona bude ključni stub u borbi protiv koruptivnih praksi, pokazuje se da njeno postojanje u policijskim snagama ne može biti eliminisano i svakodnevno dobija šire značenje. Korupcija u policiji može ozbiljno ugroziti poverenje građana u pravdu i zakon, jer policija, kao institucija koja treba da štiti zakon i društvo, postaje deo problema. To stvara krug korupcije koji je izuzetno težak za razbiti, jer korumpirani policajci mogu omogućiti kriminalne aktivnosti, skriviti dokaze ili neadekvatno sprovoditi zakon, čime dodatno podrivaju integritet pravnog sistema. Paradoksalno je što policija može biti i najjači saveznik i najveća opasnost za jedno demokratsko društvo. Kada sprovođenje zakona funkcioniše u skladu sa zakonodavnim statutima, policija čuva demokratiju, dajući primer za sprovođenje zakona i odvracanje kriminalnih aktivnosti. Međutim, upravo policijske službe snose odgovornost za efikasno gonjenje pojedinaca koji traže ličnu korist putem svojih pozicija i ovlasti koje posjeduju, a koji su skloni koruptivnim radnjama. Nivo korupcije u ovoj oblasti u velikoj mjeri zavisi od ukupne korupcije u društvu, političkog okruženja i pravne strukture. Oblici mita su brojni: od primanja mita od strane pojedinca koji je prekršio saobraćajne zakone kako bi izbjegao dalja prijavljivanja i kazne, do korupcije cijelih službi koje, s druge strane, omogućuju kriminalnim grupama da dominiraju u policijskim operacijama u određenim gradovima. Manji oblici korupcije gotovo su prirodan aspekt svakodnevnog života. Radnje traženja novca ili druge imovine od osoba koje su počinile nezakonite radnje smatraju se jednim od najtežih prekršaja. Korupcija u obrazovnom sistemu (koja je u nadležnosti Ministarstva za obrazovanje i nauku) smanjuje pristup obrazovnim uslugama, a istovremeno generiše mogućnosti za razne ozbiljne zloupotrebe, kao što su manipulirani tenderi i prijedlozi, zloupotreba sredstava, nezakonita naplata upisa, izostanci i razne prevarantske aktivnosti u vezi sa ispitima ili polaganjem učenika¹⁸⁴. Svaka od ovih koruptivnih praksi predstavlja direktnu prijetnju za ustavno i zakonski zaštićeno pravo na obrazovanje za svaku osobu. U obrazovnim sistemima pod snažnim uticajem korupcije, pojedinci koji koriste obrazovne usluge bore se da steknu znanja i vještine potrebne za značajan doprinos društvenom razvoju i ekonomiji države. Umjesto toga, oni prihvataju korupciju kao standard ili kao neizbježno zlo, bez kojeg društveni napredak nije moguć. Akademska korupcija je direktno povezana sa korupcijom na društvenom nivou; konkretno, univerziteti nisu izolovani entiteti, već,

¹⁸³ Informacije u ovom rezimeu o glavnim institucionalnim modelima potiču iz Dokumenta SIGMA br. 41 (2007. godine) "Sistemi za pravnu zaštitu i pravni lekovi u javnim nabavkama u Evropskoj uniji", koji nije ažuriran. Za novije informacije, vidi: Economic efficiency and legal effectiveness of review and remedies procedures for public contracts - Final Study Country Fiches (MARKT/2013/072/C).

¹⁸⁴ Priručnik za nastavnike za proučavanje teme „Borba protiv korupcije“

naprotiv, služe kao ključna komponenta društvene zajednice. Kada ne postoje jasno definisane i uredno uspostavljene regulative, rizik od korupcije postaje još očigledniji, a ideja da pojedinac može napredovati ili dobiti akademsku titulu samo zbog pripadnosti određenoj grupi podrazumeva značajne porodične veze i, u takvom okruženju, smatra se dozvoljenom. A akademski sistemi pod snažnim uticajem političkih faktora, gde brojni neakademski standardi značajno narušavaju njihovo funkcionisanje, mogu biti skloni korupciji. Akademska korupcija se pojavljuje u sledećim ponašanjima nastavnika: trgovina "visokim ocenama" kao uobičajena aktivnost, nudjenje privatnih časova koji utiču na kvalitet nastave i standardni nastavni proces, kao i maltretiranje studenata u cilju dobijanja konkretnih informacija i resursa koji nisu u skladu sa zahtevanim materijalima; iskorišćavanje studenata na različite načine za postizanje viših ocena i uspeha na ispitima, distribucija ispita pitanja itd. Korupcija u administrativnom sektoru može se identifikovati u sledećim kategorijama: traženje mita ili alternativnih usluga prilikom zahtjeva za administrativne usluge od strane administrativnog službenika ili rukovodeće osobe institucije¹⁸⁵. Korupcija u zdravstvenom sektoru je posebno složen problem, koji se može razjasniti kroz ispitivanje različitih uloga i interakcija koje se dešavaju među različitim subjektima kako bi se ukazalo na moguće neprihvatljivo ponašanje. Alternativna perspektiva za različite oblike korupcije je kroz uloge i moguće zloupotrebe koje čine svaki deo procesa izveštavanja o zdravstvenim uslugama. Verovatnoća za korupciju u zdravstvu jasno je oblikovana različitim organizacijskim elementima. Konkretno, zdravstveni sektor je vrlo podložan korupciji zbog nepredvidivosti u obezbeđivanju dovoljnog broja zdravstvenih usluga. Upravljanje korupcijom u ovom okviru, u ovom kontekstu, zdravstveni sektor čini potpuno jedinstvenim, jer privatnim pružateljima usluga dodeljena je značajna javna odgovornost, dok istovremeno imaju pristup značajnim javnim sredstvima, koja treba da se raspodele prema troškovima i potrebama za zdravstvenu zaštitu¹⁸⁶. Korupcija u propisivanju zdravstvene zaštite, posebno u odnosu lekar-pacijent, predstavlja samo jedan oblik koruptivnog ponašanja u zdravstvenom sektoru. Ovo je posebno značajno u ovom kontekstu u vezi sa dodelom javnih ugovora; korupcija može da se pojavi prilikom izgradnje ili opremanja zdravstvenih ustanova, prilikom nabavke nove kapitalne opreme i pri nabavci potrošnog materijala, posebno u vezi sa onima koji se smatraju veoma vitalnim i specifičnim – od lekova do raznih medicinskih i nemedicinskih pomagala, hrane za pacijente itd. Takođe, mogućnost postoji i za uključivanje u koruptivne prakse tokom laboratorijskih i drugih analitičkih aktivnosti sa komercijalnim organizacijama.

¹⁸⁵ Analiza rizika od korupcije u postupcima zapošljavanja u javnom sektoru, projekat „Partnerstvo protiv korupcije“, finansiran od USAID-a.

¹⁸⁶ Zdravstvo i korupcija Autor: Darko Crvenkovski Institut za ekonomske strategije i međunarodne odnose OHRID – Skoplje.

3. NEPRISTOJNI UTUCAJ KORUPCIJE NA PRAVOSUDE

Pravosudnu vlast vrše sudovi. Sudovi su samostalni i nezavisni¹⁸⁷. Sudovi sude na osnovu Ustava i zakona, kao i međunarodnih ugovora ratifikovanih u skladu sa Ustavom¹⁸⁸. Postoji određena organizacija pravosuđa. Hitni sudovi su zabranjeni.

Od gorepomenutih pojava korupcije u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti, te pojave korupcije u zdravoj državi treba rešavati u pravosudnom sistemu, odnosno u sudstvu. Dokazano je da je korupcija u ovoj oblasti, s obzirom na posledice koje nosi, znatno teža nego u drugim oblastima državne administracije i nagriza stubove tržišne ekonomije i društva, što je u suprotnosti sa osnovnim konceptom vladavine prava. Raširena i intenzivna korupcija u pravosudnom sistemu izaziva značajnu javnu zabrinutost, posebno u vezi sa nivoom korupcije u sudstvu i identifikovanjem onih koji su odgovorni za borbu protiv korupcije u društvu. Nema sumnje da je vešto, efikasno i nepristrasno pravosuđe osnovni uslov za vladavinu prava. U pravosudnom sistemu, korupcija podrazumeva kršenje materijalnih i proceduralnih pravila, kao i zloupotrebu diskrecionih ovlašćenja od strane sudskih službenika pri nadzoru postupka i donošenju odluka. Korupcija se obično definiše kao zloupotreba javne funkcije ili poverene vlasti za privatnu korist¹⁸⁹. Kada govorimo o pravosudnom sistemu, paradigmatna slika korupcije je ona u kojoj sudije uzimaju mito. Međutim, sudska korupcija je mnogo šira. Ona uključuje sve oblike neprimerenog uticaja koji mogu ugroziti nepristrasnost pravde i može obuhvatiti bilo kojeg aktera unutar pravosudnog sistema, uključujući advokate, tužioce, sudsku administraciju, sudske izvršitelje i sudije. Pitanje korupcije nije samo pitanje odnosa između „sudstva“ i „korisnika sudova“, već se odnosi i na unutrašnje odnose unutar samog sudstva. Pristrasno odlučivanje nije samo pitanje ličnog integriteta sudskog sistema u našoj zemlji, već se odnosi i na strukturne zaštite sudske nezavisnosti i izolacije sudstva, odnosno nosilaca odluka, od nelegitimnog političkog i hijerarhijskog uticaja. Politički uticaj na sudije odražava se na građane, potkopavajući ulogu sudstva kao zaštitnika prava građana u odnosu na državu u njenim različitim manifestacijama¹⁹⁰. To ostavlja obične ljude bez efikasnih sredstava za pribegavanje pravdi kada je država strana koja krši prava, te sa slabom zaštitom kada država pokreće optužbe. Politička pristrasnost nije nužno dosledna u svim vrstama slučajeva. Ima tendenciju da se aktivira kada su ulozi visoki, kao na primer kada izvršna vlast ili drugi nosioci moći osećaju da je njihova pozicija ugrožena. Zbog toga, ona je posebno štetna za funkciju političke odgovornosti sudova, njihovu sposobnost da nepristrasno sprovode pravila političkog sistema, na primer, u vezi sa izbornim prevarama. Nelegitimni politički uticaj na sudije ima različite oblike¹⁹¹, neki su očigledno nezakoniti, dok drugi oblici nesappropriate uticaja proizlaze iz načina na koji su organizovani odnosi između sudstva i drugih grana vlasti (izvršna vlast i zakonodavna vlast), ili odražavaju pravnu kulturu u kojoj se očekuje da sudije podležu političkim vlastima.

¹⁸⁷ Član 1. Zakona o sudovima („Službeni glasnik Republike Makedonije“ br. 58/06, 62/06, 35/08, 150/10, 83/18, 198/18 i „Službeni glasnik Republike Severna Makedonija“ br. 96/19):

¹⁸⁸ Član 1. Zakona o sudovima („Službeni glasnik Republike Makedonije“ br. 58/06, 62/06, 35/08, 150/10, 83/18, 198/18 i „Službeni glasnik Republike Severna Makedonija“ br. 96/19):

¹⁸⁹ Pojam korupcija (corruption), kao i oni koji su izvedeni iz njega, potiče od latinskog jezika. Pod pomenutim pojmom podrazumeva se rasipnost, izopačenost, podmetanje, potkupljivanje, raspadanje itd. U nerazdvojnoj vezi sa njim su i sledeći pojmovi: *corruptere, corruptus, corruptela, corruptibilitatis, corruptio* (Vujaklija, Milan, *Leksikon stranih reči i izraza*, Prosveta, Beograd, 1986).

¹⁹⁰ Russell i O'Brien (urednici), *Nezavisnost sudstva u eri demokratije*, 2001.

¹⁹¹ Scott, J.C., *Comparative Political Corruption*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall, 1972

Nepristojni uticaj izvršne i zakonodavne vlasti na pravosudni sistem, s obzirom na njegovu raširenost i intenzitet, izaziva široku zabrinutost među javnošću u vezi s tim koliko je pravosuđe zaista korumpirano i ko su oni koji bi trebali da se bore protiv korupcije u društvu¹⁹². Pokazuje se da je korupcija u ovom području, s obzirom na posledice koje izaziva, daleko ozbiljnija u odnosu na druge segmente državne uprave i potkopava temelje tržišne ekonomije i društva, što je u suprotnosti s osnovnim principima vladavine prava. Nesporno je da kompetentno, efikasno i nepristrasno pravosuđe predstavlja jedan od osnovnih preduslova za vladavinu prava, dok za ekonomske subjekte obezbeđuje zaštitu vlasničkih prava i efikasnu kontrolu u pogledu poštovanja ugovornih obaveza, a ujedno i njihovu prisilnu izvršenje u određenim situacijama.

Manipulacija u vezi sa „nestankom“ konkretnih podnesaka ili njihovim dodatnim (nezakonskim) uklanjanjem, stavljajući na taj način jednu frakciju u sportu u nepovoljan položaj, predstavlja samo jedan aspekt u celokupnoj filmološkoj panorami. Tokom pregleda dosijea, mogu se desiti i manipulacije, što znači da se primenjuje selektivna taktika za povoljno pozicioniranje jedne strane. Kao poseban oblik korupcije u pravosudnom sistemu, postoji i manipulacija pravilima za slučajno raspoređivanje sudije, što nastaje kroz pristrasno prikazivanje predmeta. Aktivnosti preduzete tokom dostave igraju ključnu ulogu u ovoj oblasti, posebno u pravnim sporovima. Nečasnom funkcioneru na sudu ili nije dostavljeno ili mu ne služi (uglavnom u odnosu na stranku koja nije uključena u koruptivne radnje), što navodi drugu stranu da zaštiti svoje interese, zatraži odlaganje ročišta, koje se potom odlaže, čime ide u korist onom koji je uključen u korupciju.

Korupcija u sudskom sistemu je višeslojno pitanje i zahteva različite pristupe. Jednostavno rečeno, individualno podmićivanje ili manja korupcija, koja je samo jedan aspekt problema, zahteva sistemski rešenja koja povećavaju odgovornost sudija prema propisima. S druge strane, korupcija koja proizlazi iz neprimerenog političkog pritiska može zahtevati promene koje će smanjiti odgovornost sudija prema onima koji su na vlasti, poput smanjenja alata koji su političkim liderima na raspolaganju za menjanje sudskih odluka. U oba scenarija, rešenja treba da budu izrađena sa dubokim razumevanjem konkretnog društva i vođena širim normativnim, socio-političkim i finansijskim okruženjem. Mnoge javne institucije, donatorske agencije i nezavisne organizacije uključene su u kreiranje strategija za promovisanje sudskog integriteta. Uspostavljanje zajedničkih standarda i negovanje profesionalnih mreža u kojima se ti standardi prepoznaju i vrednuju za priznanje od strane kolega bio je jedan od aspekata ovog procesa. Iako postoje različiti akteri sa različitim fokusima i prioritetima, postoji prilično širok konsenzus o tome šta je potrebno da se nosi sa korupcijom, dok se istovremeno održava nezavisnost sudstva.

4.REFORME ZA ZAŠTITU NEZAVISNOSTI I INTEGRITETA PRAVOSUĐA

¹⁹² Stanje društvene moralnosti, tj. njegov moralni integritet, ocenjivano je s aspekta karakteristika političkog sistema, odnosno načina života u određenom društvu, kao i s obzirom na raspodelu moći i bogatstva, odnos između onih koji su na vlasti i onih koji se nalaze u potčinjenoj poziciji, izvor ovlašćenja i moralnih prava vladara da vrši vladavinu itd., Shumer, S.M., Machiavelli, Republican Politics and its Corruption, Political Theory, 1979, Vol.7, str. 5-34.

Reforme za zaštitu nezavisnosti i integriteta pravosuđa ključne su za održavanje fer i pravednog pravnog sistema u jednoj državi. Snažno, nezavisno pravosuđe garantuje da se odluke donose nepristrasno, bez uticaja političkih ili drugih spoljašnjih pritisaka¹⁹³. Nekoliko ključnih reformi koje mogu ojačati nezavisnost i integritet pravosuđa, kao što su: Sudije treba da služe određene, duge ili doživotne mandate, u zavisnosti od pravnog sistema, bez pretnje od proizvoljnog smenjivanja. Sudije treba da budu smenjene sa funkcije samo kroz dobro definisan i objektivan proces, kao što je zbog nedoličnog ponašanja, nesposobnosti ili krivične presude. Ovo im pomaže da se zaštite od političke odmazde. Nezavisne komisije za izbor i imenovanje sudija treba da budu nezavisne od političkog uticaja. To može uključivati panel ili komisiju koja uključuje predstavnike iz pravosuđa, pravne zajednice i drugih relevantnih strana, umesto da se sastoji samo od predstavnika izvršne ili zakonodavne vlasti. Procesi selekcije treba da budu transparentni i zasnovani na zaslugama, osiguravajući da se sudije imenuju na osnovu kvalifikacija, iskustva i integriteta, a ne na osnovu političke pripadnosti. Pravosuđe treba da ima odgovarajuće finansiranje za obavljanje svojih odgovornosti, sa budžetima koji se direktno dodeljuju pravosuđu, umesto kroz izvršnu ili zakonodavnu vlast, kako bi se izbeglo korišćenje finansijske podrške za politički uticaj. Sudovi treba da imaju kontrolu nad sopstvenom administracijom, uključujući i kadrovske odluke, kako bi se osiguralo da odluke budu donošene na osnovu sudskih potreba, a ne na osnovu političkih ili spoljašnjih razmatranja.

Bezbednost lične i profesionalne sigurnosti sudija, zaštita od uznemiravanja i pretnji: Sudijama treba obezbediti zaštitu od uznemiravanja, zastrašivanja ili pretnji od spoljašnjih aktera, uključujući političke ličnosti, organizovani kriminal ili druge subjekte koji mogu pokušati da utiču na njihove odluke. Treba uspostaviti snažne sisteme zaštite za sudije koje prijavljuju neetičke ili nezakonite radnje u pravosudnom sistemu ili od političkih figura, osiguravajući da se ne suočavaju sa odmazdom.

Uspostavljanje i sprovođenje strogih etičkih standarda pomaže u zaštiti integriteta pravosudnog sistema. Oni treba da budu praćeni transparentnim disciplinskim procesima za sudije koje krše ove standarde. Nezavisno telo treba da bude odgovorno za istraživanje i rešavanje žalbi na nedolično ponašanje sudija, kako bi se osiguralo da sudije budu odgovorne bez političkog mešanja. Osiguravanje da sudski postupci budu otvoreni i da odluke budu dostupne javnosti može poboljšati transparentnost, podstaći poverenje javnosti u pravosudni sistem i smanjiti verovatnoću korupcije. Objektivni pregledi rada sudija, sprovedeni od strane nezavisnih tela, mogu proceniti koliko dobro sudije obavljaju svoje dužnosti. Ovi pregledi treba da budu javni, ali i da štite sudije od neopravdanog javnog ili političkog pritiska. Usvajanje međunarodnih okvira za nezavisnost pravosuđa, zemlje bi trebale da se pridržavaju međunarodnih standarda, kao što su Osnovni principi Ujedinjenih nacija za nezavisnost pravosuđa, koji pružaju smernice za očuvanje sudske nezavisnosti i integriteta. Sudije bi trebalo redovno da se obučavaju za međunarodne standarde ljudskih prava, ustavno pravo i etičko ponašanje. Ovo osigurava da su sposobni da se nose sa složenim pitanjima i da očuvaju svoj integritet u promenljivom globalnom pravnom okruženju. Da bi se očuvala nezavisnost pravosuđa, potrebno je održavati jasne i primenljive podele između sudske, izvršne i zakonodavne vlasti, čime će se obezbediti da svaka grana može da funkcioniše

¹⁹³ Analiza nezavisnosti pravosuđa u Republici Sjevernoj Makedoniji – percepcija, teškoće i izazovi“

bez nepotrebnog mešanja drugih. Izvršna vlast ne treba da ima nikakvu ulogu u sudskim odlukama ili presudama. Sudske odluke, naročito one koje osporavaju vladine politike ili aktivnosti, treba da budu zaštićene od pretnje odmazdom ili mešanja političkih lidera.

Sudije moraju imati pravo da razmatraju i ukidaju neustavne zakone i izvršne radnje bez političkih pritisaka. Ovo garantuje da zakoni doneti od strane zakonodavnog tela i naredbe izdate od izvršne vlasti budu u skladu sa ustavom, štiteći individualna prava i obezbeđujući vladavinu prava. Trebalo bi da postoje pravne zaštite koje sprečavaju političke organe ili vlasti da ne poštuju ili nadmašuju sudske odluke. Ovakva zaštita osigurava integritet pravnog sistema i stabilnost pravnih presedana. Sudije i sudska administracija treba da imaju sigurne i anonimne mehanizme za prijavu bilo kog nedoličnog ponašanja, korupcije ili neprikladnog uticaja od strane političkih aktera, obezbeđujući da integritet sudstva može biti očuvan bez straha od odmazde.

ZAKLJUČAK

Korupcija i neprikladan uticaj izvršnih i zakonodavnih tela na sudstvo predstavljaju ozbiljne rizike za vladavinu prava i demokratsko upravljanje. Kada sudstvo bude potkopano, ono gubi svoju nezavisnost, što je od suštinskog značaja za sprovođenje pravde, zaštitu ljudskih prava i očuvanje sistema provera i ravnoteže drugih vladinih grana. Ovaj dijalog istražuje suštinu ove korupcije, njene posledice i reforme potrebne u institucijama za zaštitu sudske autonomije. Sudstvo treba da deluje kao nepristrasan posrednik, tumačeći zakone bez uticaja ili spoljnog pritiska. Međutim, kada izvršna i zakonodavna grana vrše neprikladan uticaj, presude sudstva mogu biti politizovane, čime se smanjuje poverenje javnosti u pravne institucije. Razumevanje kako se ovaj uticaj pojavljuje i istraživanje preventivnih reformi od ključne su važnosti za održavanje vladavine prava.

Korupcija i neprikladni pritisci od izvršne i zakonodavne grane na pravosuđe predstavljaju značajne izazove koji ugrožavaju vladavinu prava, smanjuju demokratske institucije i narušavaju poverenje javnosti. Kada je pravosuđe kompromitovano, gubi svoju sposobnost da deluje kao nepristrasan zaštitnik pravde, dozvoljavajući drugim granama vlasti da iskoriste svoju moć. To može rezultirati političkim previranjima, ekonomskom nepredvidljivošću i velikom socijalnom nejednakošću. Sučavanje s ovim pitanjima zahteva opsežne institucionalne reforme usmerene na jačanje sudske nezavisnosti, odgovornosti i transparentnosti. Ključne aktivnosti uključuju uspostavljanje sistema zasnovanih na zaslugama za sudijske imenovanja, garantiranje sigurnih mandata za sudije, dodeljivanje dovoljnih finansijskih sredstava pravosuđu i uvođenje jakih nadzornih mehanizama za identifikaciju i prevenciju korupcije. Zaštita autonomije pravosuđa omogućava društvima da osiguraju da se zakoni primenjuju pravedno i ujednačeno, podržavaju ljudska prava i očuvaju kontrole i ravnoteže koje su ključne za funkcionalnu demokratiju. Na kraju, snažno i autonomno pravosuđe od presudne je važnosti za očuvanje principa pravde, jednakosti i vladavine prava, koji služe kao temelji stabilnog i prosperitetnog društva. Nezavisnost pravosuđa zahteva višeslojni pristup, uključujući pravne, institucionalne i proceduralne reforme koje ojačavaju zaštitu od spoljnog mešanja. Cilj je stvoriti sistem u kojem će sudije moći da obavljaju svoje dužnosti oslobođene političkih pritisaka, i u kojem će javnost imati poverenja da se pravda sprovodi pošteno i nepristrasno. Ove reforme moraju se stalno pratiti i prilagođavati kako bi se osiguralo da pravosuđe ostane robusno, transparentno i da odgovara na potrebe društva.

LITERATURA

1. USTAV REPUBLIKE SJEVERNE MAKEDONIJE
2. Nezavisnost pravosuđa pravna analiza prosinac 2009, OBSE;
3. Shumer, S.M., Machiavelli, Republican Politics and its Corruption, *Political Theory*, 1979, Vol. 7;
4. Zakon o sudovima („Službeni glasnik Republike Makedonije“ br. 58/06, 62/06, 35/08, 150/10, 83/18, 198/18 i „Službeni glasnik Republike Sjeverne Makedonije“ br. 96/19);
5. OECD DAC – OECD DAC Handbook on Security System Reform – Supporting Security and Justice, 2007.
6. Formiranje tijela za pravnu zaštitu u javnim nabavkama, SIGMA-OECD;
7. Nezavisnost i nepristrasnost pravosuđa, Pregled relevantne jurisprudencije Europskog suda za ljudska prava, rujan 2021;
8. Zakon o sprečavanju korupcije i sukobu interesa;
9. Strategija za reformu pravosudnog sektora za period 2017-2022. godina s akcijskim planom;
10. Zakon o Skupštini Republike Makedonije („Službeni glasnik Republike Makedonije“ br. 104/09 i „Službeni glasnik Republike Sjeverne Makedonije“ br. 14/20, 174/21, 298/21, 67/22 i 65/23);
11. Scott, J.C., *Comparative Political Corruption*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall, 1972;
12. Jelačić, M., Stajuč, Lj., *Korupcija kao savremeni društveni problem*, Organizovani kriminalitet i korupcija, Beograd, 2005.
13. Antikorupcijsko pravo, Univerzitet „Sv. Kiril i Metodij“ u Skoplju, Pravni fakultet „Justinian Prvi“, Skoplje, 2020. godina;
14. Priručnik za nastavnike za proučavanje teme „Borba protiv korupcije“ u srednjem obrazovanju;
15. Zdravstvo i korupcija, Autor: Darko Crvenkovski, Institut za ekonomske strategije i međunarodne odnose, OHRI – Skoplje;
16. Analiza rizika od korupcije u postupcima zapošljavanja u javnom sektoru, projekt „Partnerstvo protiv korupcije“, financiran od USAID-a;
17. Analiza nezavisnosti pravosuđa u Republici Makedoniji – percepcija, poteškoće i izazovi;