

Corruption Risk Assessment of the Judiciary in North Macedonia

Проценка на ризиците од
корупција во правосудството
во Северна Македонија

Vlerësimi i rreziqeve të korrupsionit
në gjyqësor në Maqedoninë e Veriut



ЗДРУЖЕНИЕ НА ЈАВНИТЕ ОБВИНИТЕЛИ
ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

osce Organization for Security and
Co-operation in Europe
Mission to Skopje

OSCE Mission to Skopje

**CORRUPTION RISK
ASSESSMENT
OF THE JUDICIARY IN
NORTH MACEDONIA**

June, 2023

Strategic Partners:

State Commission for Prevention of Corruption

Association of Judges of the Republic of North Macedonia

Association of Public Prosecutors in the Republic of North Macedonia

Circulation: 150 copies

Printing: Polyesterday, Skopje

ISBN: 978-92-9271-236-5

OSCE Mission to Skopje supported the State Commission for Prevention of Corruption in partnership with Association of Judges in the Republic of North Macedonia and Association of Public Prosecutors of the Republic of North Macedonia.



English is the authentic language for this publication. The content of the publication, the views, opinions, findings, interpretations and conclusions expressed herein do not necessarily reflect the official policy or position of the OSCE. Although the OSCE has invested the utmost care in its development, it does not assume any responsibility for the precision and completeness of the information contained, or for any misprints. No claims can be made against the OSCE for consequences, which may arise from the use of this publication. The service provider, Institute for Democracy 'Societas Civilis' Skopje is responsible for the accuracy of the survey data published herein.

Table of Contents

Foreword	5
Executive Summary	6
Introduction and Methodology	7
I. Corruption Risk Assessment in Courts	10
II. Corruption Risk Assessment in the Public Prosecutor Offices	26
Conclusion	37
Annexes	39



Foreword



In the realm of justice and the pursuit of truth, the judiciary serves as the cornerstone that upholds the fabric of society. The biggest adversary to this vital institution is corruption.

Corruption erodes the very foundation upon which justice is built, threatening the trust of citizens and compromising the integrity of the judicial system. It operates in the shadows, silently

undermining the noble ideas of truth and fairness. To combat this negative phenomenon, we must confront it head-on with unwavering determination.

This first-ever corruption risk assessment conducted in the Judiciary of North Macedonia is an expedition through the depth of corruption, based on first-hand accounts and experiences of judges and prosecutors in the country. It provides a perspective from within the judicial system and confronts us with the harsh realities and systemic challenges that hinder the delivery of justice.

The observations of the judges and prosecutors presented here challenge the status quo. By voicing their significant concerns, they point out the need for the development of more effective anti-corruption mechanisms. The findings presented here should guide us in building an ethical judiciary by enhancing transparency and accountability, strengthening the legal framework, and empowering judicial institutions to protect their integrity and independence.

The battle against corruption cannot be fought by a single individual or institution. It requires the collective effort of the society at large, including the judiciary, legal professionals, politicians, civil society, and the citizens themselves.

I hope that this Assessment will serve as a catalyst for change.

Ambassador
Kilian Wahl
OSCE Mission to Skopje

Executive Summary

This Assessment is a ground-breaking initiative that aims to pinpoint and analyse specific corruption risks and institutional weaknesses in the judiciary of the Republic of North Macedonia. The State Commission for Prevention of Corruption, the Association of Judges, and the Association of Public Prosecutors have joined forces to conduct this Assessment, which employs a mixed-method approach that includes legal analysis, semi-structured interviews, and a survey of judges and public prosecutors.

The results of the survey are eye-opening, revealing that both judges and public prosecutors tend to see external risks as more prevalent and consider biased expert witness opinions to be the highest corruption risk. Judges also identified the misuse of attorneys' procedural rights and the low quality of indictments as significant corruption risks, while public prosecutors expressed concerns about insufficient cooperation between the public prosecution and other investigative bodies and the misuse of attorneys' procedural rights.

Compared to the survey included in the OSCE legal analysis "Independence of the Judiciary" from 2009, survey data from this Assessment found an increase in attempts to influence judges from colleague judges, judges of higher rank, and Judicial Council members, while there was a slight decrease in influence attempts from representatives of the executive branch.

Furthermore, both judges and public prosecutors expressed significant distrust in the work of their respective councils, with three out of four judges surveyed indicating that they do not believe the Judicial Council successfully protects judicial independence, while more than half of public prosecutors surveyed indicating that they do not believe the Council of Public Prosecutors makes decisions autonomously and independently.

When assessing their working conditions, half of the judges expressed satisfaction with the work of professional associates, while public prosecutors were more satisfied with the work of professional associates than of judges. However, both judges and public prosecutors are similarly dissatisfied with the technical resources available to them. Finally, a significant portion of judges and public prosecutors do not feel safe in their private daily lives or at their places of work.

Overall, the Corruption Risk Assessment of the Judiciary is a crucial step towards identifying and addressing corruption risks and institutional vulnerabilities in the Republic of North Macedonia's judiciary. The findings of this Assessment can pave the way for efforts to prevent corruption and promote transparency and accountability in the judicial system.

Introduction and Methodology

This Corruption Risk Assessment of the judiciary provides a comprehensive examination of the everyday corruption risks that often go unnoticed by policymakers in courts and public prosecution offices in North Macedonia. The Assessment was carried out in compliance with the National Strategy for the Prevention of Corruption and Conflict of Interest 2021-2025, in support of the State Commission for the Prevention of Corruption, and in partnership with the Association of Judges of the Republic of North Macedonia, and the Association of Public Prosecutors in the Republic of North Macedonia.

This pioneering effort aims to estimate and rank corruption risks in the national judicial system, taking into account both legislative and practical implementation aspects. Despite numerous past analyses of the judiciary¹ that touch upon different aspects of judicial corruption, there has not yet been a specific analysis that directly looks into corruption risks from the perspective of judges and public prosecutors or evaluates the key factors that make them vulnerable to corruption. Therefore, this Assessment aims to contribute to better-informed policymaking and an effective institutional response to the identified corruption risks in the judiciary.

In this Assessment, corruption risk is defined as any practice that may have a negative impact on the functioning and impartiality of courts and public prosecution offices. Such practices may include a wide range of actions, from any form of undue influence on the work of judges and public prosecutors to corrupt exchanges, such as bribery, exchange of favours, or trading of influence. Corruption risks may also arise from the partial application of laws or the misuse of the procedural rights of involved parties, as well as from the interaction between judicial institutions and other parts of the state apparatus. Finally, corruption risks may be determined by broader socio-political factors, such as the social status of judges and public prosecutors, the social expectations in their respective communities, or the overall position of the judiciary in relation to the other two branches of the legislative and executive power.

Therefore, besides specifically examining corruption risks, the Assessment also looks into the effectiveness of preventive mechanisms, professional confidence in the respective councils (the Judicial Council and the Council of Public Prosecutors), and overall working conditions, as these factors may play a vital role in determining the professional incentive structure in the judiciary.

1 See: CPIA, First National Report from the Judicial Indicator Matrix for Measuring the Performances and Reform in the Judiciary, 2019. CPIA, Second National Report from the Judicial Indicator Matrix for Measuring the Performances and Reform in the Judiciary, 2021. EC, Senior Expert Group for the assessment of systemic rule of law issues in the country, 2015, 2017. OSCE Mission to Skopje, Legal Analysis 'Independence of the Judiciary', 2009.

The Assessment utilizes a mixed-method approach, primarily based on surveys of judges and public prosecutors, previously conducted legal analysis, and semi-structured interviews. The purpose of this methodology is to first identify a catalogue of corruption risks through legal analysis, then to investigate how different corruption risks are manifested in practice through interviews, and finally, to rank them according to their likelihood and impact on judicial functioning and impartiality through surveys. This multidimensional approach ensures that the Assessment is conducted in a comprehensive and objective manner while minimizing any potential methodological limitations that may arise due to the tendency to provide socially desirable answers given the sensitive nature of the subject matter.

The study focuses on the holders of judicial power, namely judges and public prosecutors, as they have the best insight into the daily functioning of the judiciary and the potential corruption risks that may hamper the integrity of judicial work.

A team of judicial practitioners and legal experts, including Todor Vitlarov, PhD, a retired Higher Public Prosecutor, Betim Jahja, a Judge at the Basic Court Tetovo, and Konstantin Bitrakov, a Teaching Assistant at the Law Faculty “Iustinianus I,” conducted a legal analysis. The analysis looked into the legislative framework for courts and public prosecution offices, as well as the alignment of national legislation with international standards for the independence of the judiciary. In addition to analysing legal provisions, the experts offered important practical insights into the work of courts and public prosecution units, which provided crucial assistance in the process of identifying potential corruption risks.

The assessment methodology has been enriched by conducting twelve interviews with judges, public prosecutors, and attorneys, to supplement the inputs of the legal analysis. These interviews provided a detailed look into everyday judicial practices and potential risks of corruptive influence, and were primarily used to design the survey questionnaire. They also assisted in identifying further corruption risks and provided insight into the ways in which these risks manifest in practice. The interviewees were selected to ensure a balanced group of professionals, comprising six judges, four public prosecutors, and two attorneys of law, including eight men and four women, who were comfortable discussing aspects of the courts’ and prosecution’s work vulnerable to corruptive behaviour.

The survey results provide an evaluation and ranking of pre-identified corruption risks, as well as other factors that affect judicial independence and integrity. Survey subjects were judges and public prosecutors, in order to ensure unique, measurable, and generalizable findings about the experiences and attitudes of judges and public prosecutors regarding the daily functioning of the judiciary. The survey was anonymous

and confidential to avoid social desirability bias², and was self-administered via post. Every judge and public prosecutor in the country had the opportunity to respond to the questionnaire. On October 17, 2022, 427 questionnaires for judges and 164 questionnaires for public prosecutors were sent out. By November 25, 2022, when the time for receiving answered questionnaires closed, the OSCE Mission to Skopje had received 212 answered questionnaires from judges and 83 answered questionnaires from public prosecutors. As the response rate of the survey was around 50% for both target groups (49.6% for judges and 50.6% for public prosecutors), the survey is considered representative, and its results are generalizable for the entire population of judges and public prosecutors in the country. The Institute for Democracy 'Societas Civilis' Skopje assisted with the survey design and analysis of survey results.

The Assessment provides a unique perspective on judges' opinions regarding judicial independence and integrity in 2022. To ensure comparability of the results with those from the 2009 survey conducted by OSCE Mission to Skopje, which formed part of the legal analysis "Independence of the Judiciary," several questions from the 2009 survey were included in the Assessment's survey questionnaire for judges. The 2009 study made a notable contribution to policy debates on the judiciary in the past decade, and comparing data between the two surveys provides valuable insights into the overall direction of the judiciary and the impact of judicial reforms over the last 13 years. This comparison also allows for a better understanding of the changes in attitudes and perceptions of judicial independence and integrity among judges in the country.

2 Surveys asking respondents about sensitive topics involving illegal actions or antisocial behaviour such as corruption are prone to social desirability bias: respondents tend to underreport socially undesirable activities and over report socially desirable ones. Social desirability bias can be partially addressed by an adequate method of data collection (ex. self-administered survey) and confidentiality, as well as through careful design of survey questions to ensure neutral interpretation (see Krumpal, I., 2013. Determinants of social desirability bias in sensitive surveys: a literature review. Quality & quantity)

I. Corruption Risk Assessment in Courts

I.1 Ranking of corruption risks

The survey questionnaire asked judges to evaluate 36 potential corruption risks based on their presence and effect in their respective courts. The judges ranked the risks on a scale of 1 to 5, with 1 indicating no presence or effect and 5 indicating great presence or effect. A risk coefficient was calculated by multiplying the judges' responses for presence and effect. The identified risks were categorized as either external or internal. External risks were caused by factors outside the court, while internal risks were caused by factors within the court. Half of the risks were classified as external and the other half as internal.³

Out of the 36 potential corruption risks the surveyed judges evaluated, the 16 most significant corruption risks are presented below. The top five risks are external and involve the work of expert witnesses, attorneys, and public prosecutors. The remaining risks are internal and are primarily related to the role of court presidents and the leniency of judges towards the parties involved in the procedures. The full table with 36 corruption risks is available as *Annex 1 of the Assessment – Ranking of Corruption Risks: Judges*.

³ The survey questionnaire did not include this risk division on internal and external, as the goal was to avoid any potential effect on respondents' reasoning while filling out the survey questionnaire.

Table 1. Top 16 corruption risks for judges

	CORRUPTION RISK	RISK COEFFICIENT (presence x effect)	TYPE OF RISK
1	Preparation of inappropriate findings and opinions by expert witnesses	9.13	External risk
2	Abuse by attorneys with the purpose to stall a procedure	9.01	External risk
3	Low quality of indictments	8.88	External risk
4	Unethical conduct by attorneys appearing as corruption in the eyes of the involved and damaged parties	7.64	External risk
5	Closeness between public prosecutors and attorneys that affects judicial procedures	6.22	External risk
6	Influence by Court Presidents through the annual work plan of the court	6.10	Internal risk
7	Abuse of the ACCMIS system by attorneys in civil cases by filing multiple applications for the same case	6.09	External risk
8	Closeness between judges and attorneys that affects judicial procedures	5.78	Internal risk
9	Selective appointments of ex-officio attorneys	5.76	Internal risk
10	Lenience of the court towards Public Prosecution in the preliminary procedure phase	5.54	Internal risk
11	Closeness between judges and public prosecutors that affects judicial procedures	5.38	Internal risk
12	Abuse by the court's professional service	4.97	Internal risk
13	Undue influence by the public prosecutors in the stage of issuing, extending or terminating detention measure	4.94	External risk
14	Abuse by public prosecutors with the purpose to stall a procedure	4.82	External risk
15	Lenience of the court towards Public Prosecution in the main hearing phase	4.81	Internal risk
16	Undue influence by the defence in the stage of issuing, extending or terminating detention measure	4.72	External risk

The issues ranked as entailing the highest risk of corruption, the preparation of inappropriate findings and opinions by expert witnesses, was also identified as a significant issue during our interviews. Respondents criticized the work of expert witnesses in both criminal and civil procedures, referring to contradictory opinions and a tendency to favour the side that hired them. For example, in criminal cases involving traffic accidents resulting in fatalities, the defense often provides an expert opinion that differs significantly from that of expert witnesses hired by the public prosecution office. These “ordered expert opinions” can significantly prolong and impact both criminal and civil procedures. When judges are faced with conflicting expert opinions, they must order a “super expert opinion” conducted by a consilium of three expert witnesses hired by the court. Additionally, experts may refuse or delay finalizing an opinion due to delayed compensation from the public prosecution office or the court. This unnecessary prolongation of criminal procedures, particularly in cases of public interest, raises suspicions of potential corrupt behaviour, as expert opinions are often crucial evidence. Furthermore, the lack of oversight and effective repercussions for misconduct among expert witnesses highlights the need for more effective regulation and counter-measures.

The ranking identifies four external corruption risks that pertain to the work of attorneys and public prosecutors: the abuse of rights by attorneys to delay criminal or civil procedures, which can lead to undue influence and corruption; the low quality of indictments, which can have an impact on criminal procedures and the severity of sanctions; and unethical behaviour of attorneys and potential collusion with public prosecutors, which can undermine public trust in the fairness of adjudication. For example, interviewed respondents noted that some attorneys have been known to mislead their clients by spreading false rumours about corrupt judges that need to be bribed for a favourable decision. In some cases, attorneys have even asked their clients for additional funds to bribe judges, even though the money never reaches the intended recipient and the case is decided impartially. Finally, judges have ranked the misuse of the ACCMIS system by attorneys in civil cases as the seventh most significant corruption risk. This involves filing multiple civil claims for the same case until it is allocated to a judge who is perceived to be more likely to render a favourable decision.

The primary internal corruption risk that judges identified pertains to the influence wielded by court presidents through the Annual Schedule for Judges’ work. This schedule is utilized by court presidents to allocate judges to different court departments, and while it serves as a managerial tool to better organize the workload, there have been allegations of misuse by certain presidents. Specifically, there have been instances in the past where ad hoc changes were made to the annual schedule, resulting in certain judges being assigned to cases of high public interest. The legal community has been engaged in a debate regarding such abuse for nearly seven years

since the Minister of Justice raised the issue in regard to the Skopje Criminal Court⁴, and it is disheartening to note that this remains the most prevalent internal risk the judges identified.

The aforementioned risk is accompanied by five additional internal corruption risks that pertain to the conduct of judges and their potential affiliations and leniency towards attorneys or public prosecutors. These risks include the selective appointment of ex-officio attorneys and the misuse of professional services provided by the courts. During interviews, several instances of close relationships between judges and attorneys or public prosecutors were identified as a corruption risk, particularly in cases where family members hold these positions in the same town or appellate court region. Although participants in such relationships are prohibited from acting in the same case, they may still impact the work of fellow judges in the same court region, particularly in smaller cities. Additionally, these relationships may influence citizens' decisions when selecting attorneys who are known for their ties to certain judges. Despite the adversarial nature of the criminal procedure, which requires equality of arms between the prosecution and the defense, both survey and interview findings suggest that judicial leniency towards public prosecutors remains a significant issue. This is evidenced by the relatively high ranking of 10th and 15th place for leniency at the pre-trial stage and during the main hearing, respectively. The list of the 16 highly ranked risks concludes with the undue influence of public prosecutors (13th place) and defense attorneys (16th place) in the issuance, extension, or termination of detention measures, as well as the abuse of procedure by public prosecutors to delay proceedings (14th place). Finally, respondents ranked the two corruption risks directly referring to bribery, 'Accepting bribe or other benefits by the other court employees' and 'Accepting bribe or other benefits by judges' as low-level threats (19th and 30th places, respectively). However, in this case the previously mentioned concept of social desirability bias is of particular relevance, as survey respondents tend to underreport such socially undesirable activities.

1.2 Experience with undue influence

Upon inquiry regarding the frequency of direct or indirect pressure, suggestions, or attempts to influence the independence of their work, the majority of judges initially reported that they had not encountered such forms of influence.

4 See statement of a former Minister of Justice related to the Skopje Basic Criminal Court, which states inter alia that: "[...]the Annual Schedule for the Court Work in 2016 and 2017 has been often changed and the procedure for its enactment has not been followed." <https://akademik.mk/konstatirani-brojni-nepravilnosti-vo-akmis-sistemot/>

Table 2: Pressure on the work of judges in 2022

How often do you encounter certain direct or indirect pressure/ suggestions/attempts of influence over your work independence by:	Never	Rarely	Often	Continuously	Rarely + Often + Continuously
Colleagues - judges	50%	37%	7%	2%	46%
Judges of higher rank (Court President, president or judges of higher courts)	57%	31%	7%	4%	42%
Representatives of the executive branch of power (Government, Ministry of Justice, Ministry of Internal Affairs, etc.)	61%	27%	8%	1%	36%
Representatives of political parties	62%	24%	13%	0%	37%
Attorneys	64%	25%	7%	3%	35%
Representatives of the business sector	65%	29%	5%	1%	35%
Members of the Judicial Council	68%	25%	5%	1%	32%
Public prosecutors	68%	22%	2%	1%	25%
Representatives of the international community	89%	9%	1%	0%	10%

However, the data reveals cause for concern, as nearly 46% of the judges surveyed reported experiencing some form of pressure or attempted influence from their colleagues, while 42% reported experiencing similar pressure or influence from judges of higher rank, such as court presidents or judges of higher courts. Although most respondents indicated that such practices occur infrequently, these statistics should be regarded as a warning sign that judges are subject to various forms of horizontal (collegial) or vertical (hierarchical) influences within their own ranks. In reality, the prevalence of these practices may be even more widespread, given the tendency of respondents to underreport corruptive experiences. Additionally, over one-third of judges reported experiencing some form of influence or pressure from the executive branch of power (36%) or from representatives of political parties (37%). The same is true for attempts of influence from attorneys (35%), representatives from the business sector (35%), and members of the Judicial Council (32%). In contrast, the percentage of judges who reported experiencing pressure or attempted influence from public prosecutors and representatives of the international community was considerably lower, at 25% and 10%, respectively.

Table 3: Comparison between survey data from 2022 and 2009

How often do you encounter certain direct or indirect pressure/suggestions/attempts of influence over your work independence by Compound answers (Rarely + Often + Continuously)	2022	2009	Difference between 2022 and 2009
Colleagues – judges	46%	34%	+12%
Judges of higher rank (Court President, president or judges of higher courts)	42%	30%	+12%
Representatives of the executive branch of power (Government, Ministry of Justice, Ministry of Internal Affairs, etc.)	37%	44%	-7%
Representatives of political parties	37%	40%	-3%
Representatives of the business sector	35%	33%	+2%
Members of the Judicial Council	32%	23%	+9%
Representatives of the international community	10%	15%	-5%

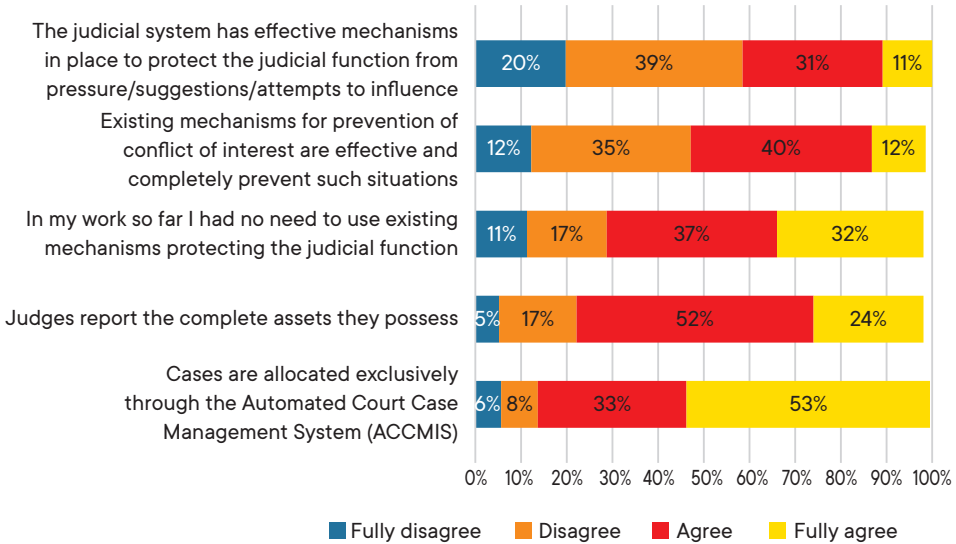
When compared to the results of the OSCE 2009 legal analysis on the Independence of Judiciary, there has been an increase in the perceived pressure or attempts to influence from fellow judges (+12%), higher-ranking judges (+12%), and members of the Judicial Council (+9%). These statistics indicate that despite significant efforts to promote judicial independence and unbiased judicial decision-making, the attempts to influence of this nature have not decreased, but rather have increased to a worrying extent that could potentially compromise judicial impartiality. Bearing in mind the period of 13 years during which significant changes have been made in the judiciary,⁵ the increase of pressure or attempts to influence within its own profession can seriously undermine the general public perception of judges and their ability to deliver fair and just decisions. This particular indicator demands significant attention within the judicial framework given that the cumulative percentage of judges who reported pressure from other judges is almost as high (46%) as the percentage of judges who have never encountered any form of influence from their peers (50%). Conversely, there has been a slight reduction in the instances of attempted influence from representatives of the executive branch (-7%), indicating some progress in upholding the constitutional division between the executive and judicial branches of power. Additionally, there have been minor fluctuations in terms of pressure or attempted influence from political parties, the business sector, and the international community.

⁵ Including the creation and termination of the Special Prosecution Office, enactment of the 2017-2022 National Judicial Reform Strategy and its implementation, adoption of amendments to the Law on Courts, the passage of new Laws on the Public Prosecution Office, the Judicial Council and the Council of Public Prosecutors, initiation of the process of judicial digitalization, the new Ethical Codes for both judges and public prosecutors and Guidelines for their practical implementation, etc.

1.3 Anti-corruption mechanisms and procedures

In addition to ranking corruption risks and reporting instances of attempted influence, the judges were requested to assess the efficacy of existing preventive measures and procedures against corruption.

Graph A: Anti-corruption mechanisms and procedures



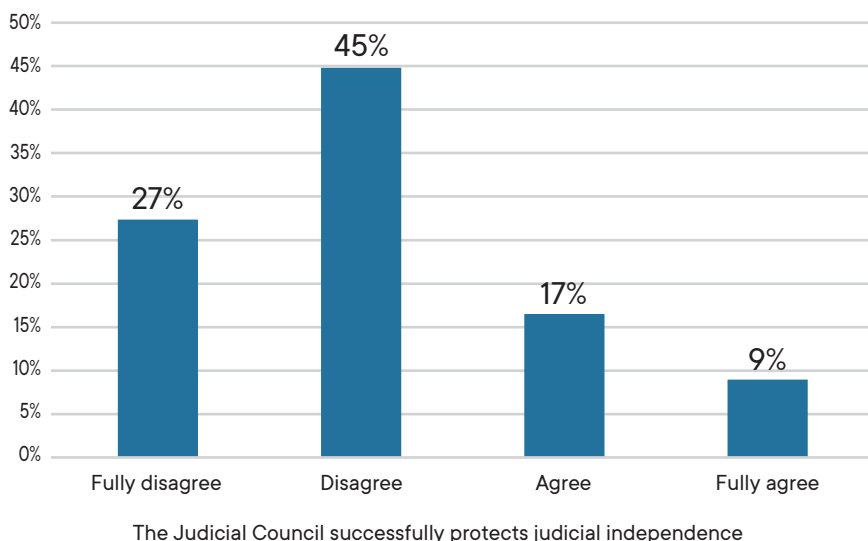
According to the survey, a majority of judges (59%) do not believe that the current mechanisms in place are effective in safeguarding the judicial function from external pressures or attempts to influence. This suggests that they feel their professional integrity may not be adequately protected when necessary. Additionally, 47% of judges do not consider the existing conflict of interest prevention mechanisms to be effective in completely preventing such situations. This highlights the need for more effective countermeasures to address corruption risks associated with the proximity between judges, public prosecutors, and attorneys that may influence certain proceedings. Despite this, a significant proportion of respondents (69%) did not feel the need to utilize the existing mechanisms for protecting the judicial function. A large majority of the participants, 76%, believe that judges comply with the legal obligation to disclose all their assets as mandated by the Law on Prevention of Corruption and Conflict of Interests. Furthermore, 86% of the respondents are of the opinion that the allocation of cases is carried out solely through the Automated Court Case Management Information System (ACCMIS). The last finding is quite encouraging, especially after

past experiences⁶ and suggests that this system is well rooted in the daily functioning of the judiciary.

1.4 Attitudes towards the Judicial Council

Under national legislation, the Judicial Council is responsible for safeguarding judicial independence and integrity. Its primary task is to select the most competent and trustworthy legal professionals to serve as guardians of the rule of law and justice. Additionally, the Council evaluates judges' performance, facilitates their professional growth, and determines their accountability when they violate the fundamental principles of their profession. Given the significant power vested in the Judicial Council, it is imperative that it works transparently and demonstrates a strong commitment to fairness and merit. However, survey data indicates that judges harbour considerable scepticism regarding the Council's ability to fulfil its role as a defender of judicial independence.

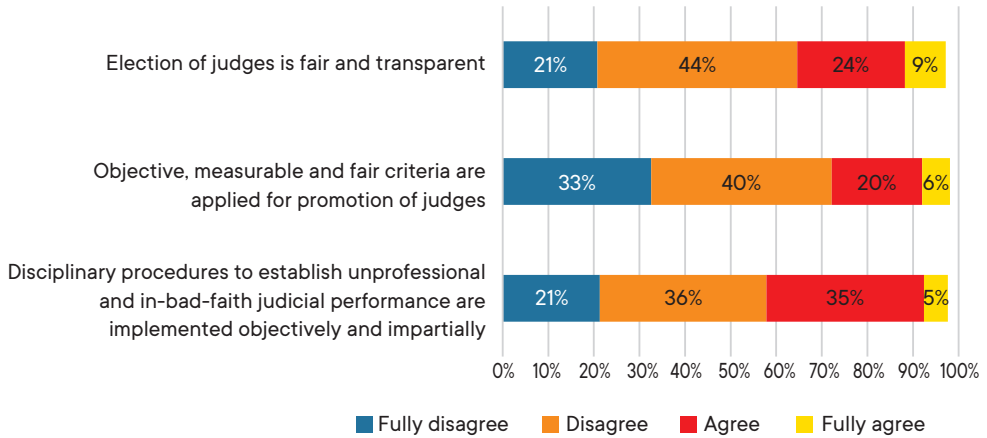
Graph B. The Judicial Council as a protector of judicial independence.



Approximately 72% of the judges surveyed disagree with the notion that the Judicial Council effectively safeguards judicial independence as opposed to only 26% who agree.

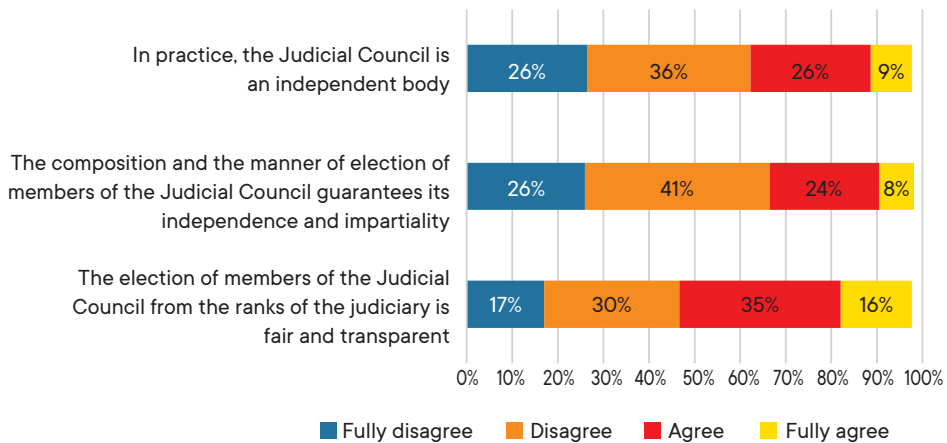
⁶ In 2020, former President of the Basic Criminal Court Skopje, was sentenced with a non-final judgement to three and a half years imprisonment for misuse of the ACCMIS, see <https://a1on.mk/macedonia/tri-i-pol-godini-zatvor-za-vladimir-panchevski/>

Graph C: Appointment, promotion and disciplinary procedures for judges



The data presented in Graph C indicates that a significant proportion of judges (73%) disagree with the notion that the promotion of judges is carried out in a manner that adheres to objective, measurable, and equitable criteria. Similarly, a significant proportion of judges (65%) express scepticism regarding the transparency and objectivity of the election process. Furthermore, a majority of judges (57%) do not believe that disciplinary procedures initiated by the Judicial Council are conducted objectively. These findings serve as a warning to the Judicial Council that it must take steps to strengthen its internal mechanisms of checks and balances and ensure that its duties are performed to the highest standards, particularly when dealing with such critical competencies. The high percentage of judges expressing dissatisfaction should serve as a wake-up call to the Judicial Council, as it is clear that the Council is failing to fulfil one of its primary responsibilities.

Graph D: Independence of the Judicial Council



The survey also found that a significant proportion of judges, 62%, do not perceive the Judicial Council to be an independent entity in practice. This observation implies

that while the legislative framework regulating the establishment, obligations, and accountability of Judicial Council members may align with international standards and principles, the Council's collective conduct fails to reflect these values in the eyes of the judiciary. As a result, only 32% of judges believe that the composition and election process of Judicial Council members ensure its independence and impartiality, while 67% of judges hold the opposite view. According to survey, 51% of respondents believe that the election of Judicial Council members is conducted in a just and transparent manner. However, a significant proportion of judges (47%) expressed their disagreement, which suggests that there is a notable level of scepticism among judges regarding the fairness of the process of electing Judicial Council members from within the ranks of the judiciary.

Table 4: Comparison of survey data between 2009 and 2022

Attitudes towards the Judicial Council (disagree + strongly disagree)	2022	2009	Difference
The Judicial Council successfully protects judicial independence	72%	66%	+6%
Objective, measurable and fair criteria are applied for promotion of judges	73%	68%	+5%
Election of judges is objective and transparent	65%	67%	-2%
In practice, the Judicial Council is an independent body	62%	66%	-4%
Disciplinary procedures to establish unprofessional and in-bad-faith judicial performance are implemented objectively and impartially	57%	62%	-5%
The election of Judicial Council members from the ranks of the judiciary is fair and transparent	47%	48%	-1%

Upon comparing survey data from 2022 and 2009 pertaining to the Judicial Council, a notable observation is that judges' opinions have remained largely unchanged over the course of more than a decade. This raises concerns, given the significant investments made towards judicial reforms. The responses provided by the judges suggest that, in practice, little has been accomplished in the past 13 years. The 72% of judges who in 2022 believed that the Judicial Council has failed in safeguarding judicial independence, is up from 66% in 2009, when the Minister of Justice held the position of ex officio member with voting rights.⁷ Furthermore, a significant proportion

⁷ The EU Progress Report for 2010 criticised the role of the Minister of Justice in the Judicial Council stating that it caused "serious concerns about the interference of the executive in the work of the judiciary" (EC, 2010: 12). Moreover, the European Commission specified that the "[c]ontroversial dismissals and undue interference by the Minister of Justice" were not in "compliance with European standards" (EC, 2010: 57) while the "[a]ppointments of some members of the Judicial Council were not in line with established criteria" (EC, 2010: 12).

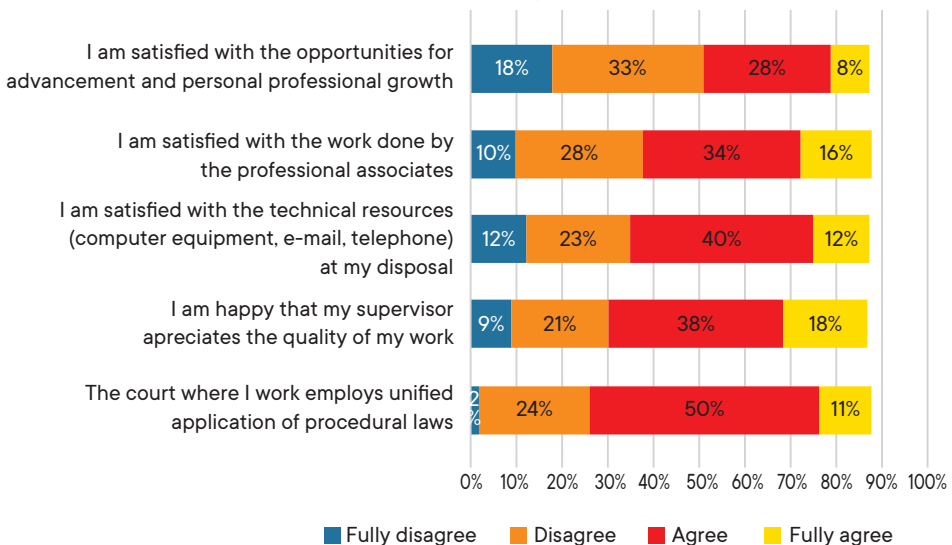
of judges in 2022, 73%, perceive that the criteria for their career advancement lack objectivity, measurability, and fairness. This represents a 5% increase from the corresponding figure in 2009. The level of disagreement with the assertions that the selection of judges is transparent and impartial, and that the Judicial Council operates independently, remains largely consistent across both years, ranging from 2% to 4%. With respect to the impartial execution of disciplinary and unprofessional conduct procedures, the 2022 survey indicates a slight improvement in perceptions, as 57% of current judges believe that these mechanisms for determining judicial accountability are not objective, compared to 62% of judges in 2009.

The interviews with judges carried out as part of the Assessment revealed a prevalent sense of scepticism and distrust, with nearly all of the interviewees expressing concerns about potential political influence on the Judicial Council's operations. This influence may result in the promotion of politically loyal judges over those who are more deserving based on merit.

1.5 General working conditions

In the final part of the survey, judges were queried regarding their overall work environment, as factors such as human resource management, personal safety, social status, and remuneration may significantly impact the level of integrity or corruption, particularly in an environment susceptible to undue influence, inconsistent standards, and a lack of impartial and uniform application of the law.

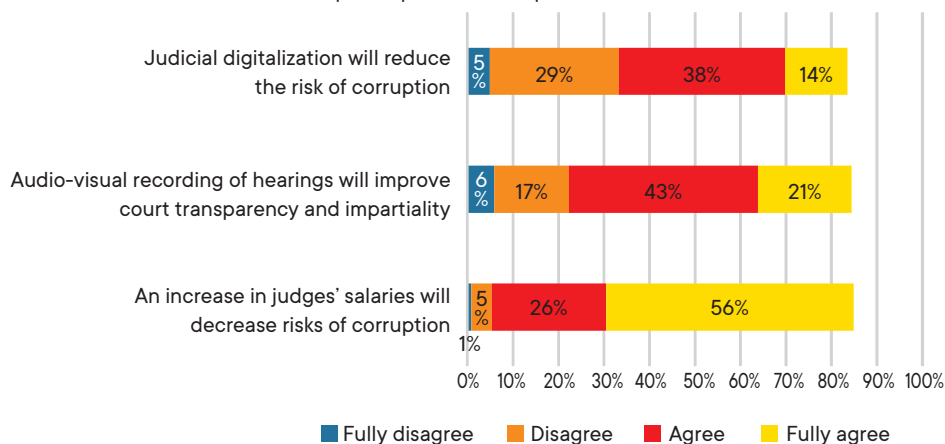
Graph E. General working conditions



With regards to overall working conditions, a significant proportion of judges (51%) express dissatisfaction with the opportunities for career advancement and personal professional development. This finding may indicate that the pathway for professional growth is not sufficiently transparent and objective, be it through the courts, the Academy for Judges and Public Prosecutors, or the Judges' Association. To address this issue, the judiciary should consider prioritizing the development of a transparent and merit-based career advancement system, and implementation of high-quality programs that enhance judicial knowledge and skills, bolster confidence, and promote credibility in the adjudication process. Additionally, attention should be given to the professional associates, as only half of the surveyed judges (50%) report satisfaction with their work. According to the survey findings, 52% of the judges expressed contentment with the technical resources and computer equipment, including email, at their disposal. However, previous evaluations conducted for the national judicial digitalization process revealed that some judges utilize obsolete equipment, experience inadequate internet connectivity, and lack adequate technical and ICT support.⁸

According to the survey, 56% of judges believe that their supervisor is capable of recognizing the quality of their work, while almost a third of the surveyed judges disagree with this statement. This suggests that there is a need for further improvements in the management of human resources to ensure that judges' performance is better valued. Given that judges are subject to daily scrutiny and must feel confident and secure in their role, particularly when dealing with sensitive cases, it is imperative to address this issue. On a positive note, 61% of judges agree that their court has a unified application of procedural laws, while only 26% disagree. Nevertheless, the percentage of agreement should be higher, which highlights the need for all levels of courts to take action to ensure that laws are applied equally, thereby promoting equal legal security for all citizens.

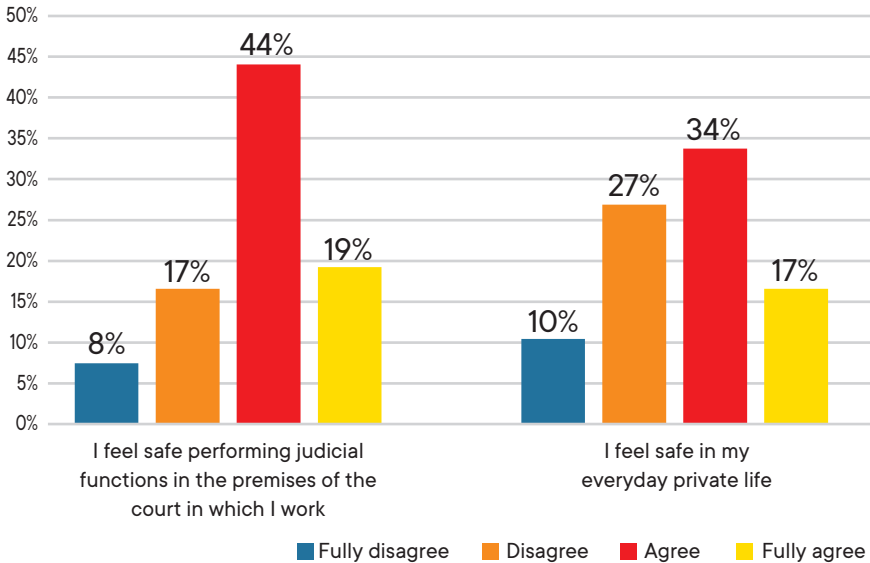
Graph F. Opinions about potential reforms



Over half of the judges surveyed (52%) concur that digitalization has the potential to mitigate corruptive behaviours. The implementation of digitalization and interoperability can enhance various aspects of court operations, resulting in improved accessibility to justice, transparency, and efficiency in trial proceedings. The digitalization of most court processes can minimize the influence of human factors and reduce the likelihood of corruptive actions. Additionally, the Law on Criminal Procedure mandates the audio or audio-video recording of court hearings. Regrettably, the authorities have not provided the necessary prerequisites to enable this crucial aspect of court proceedings. It is encouraging that 64% of judges believe that audio or audio-video recording can enhance transparency and impartiality in court procedures. The Government should allocate adequate funds to the Court budget for such capital investments and plan accordingly. The overall system of judicial digitalization and interoperability should be equally accessible in all courts and regularly utilized in accordance with procedural laws. This would significantly enhance the quality of the adjudication process and foster greater trust in the judiciary. According to the survey results, a significant majority of 82% of judges believes that a salary increase for judges will have a positive impact on reducing corruption. It is worth noting that judges in North Macedonia currently receive the lowest salaries in the region⁹, which makes this assumption appear reasonable. Nevertheless, it is important to acknowledge that other factors, including individual ethics and integrity, as well as organizational factors such as appointment and promotion procedures and working conditions, also play a crucial role in maintaining judicial professionalism and impartiality.

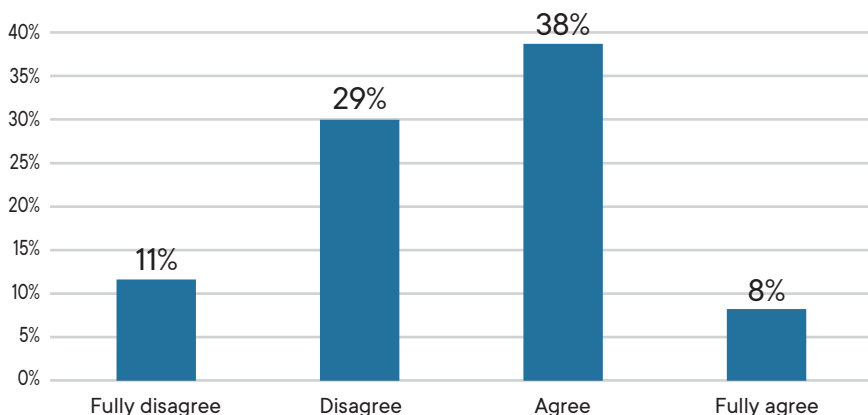
9 2022–2024 Strategy for Improving the Material Status of the Judges, national Association of Judges, 2022, page 7.

Graph G. Opinions about personal safety



With regards to personal safety, a significant proportion of judges across the nation report feeling unsafe in their daily lives, both in private and within court premises. Cross-tabulated data reveals that judges specializing in criminal law and those working in the Gostivar appellate court region are particularly concerned about their safety, with over half of criminal law judges (52%) and half of judges in the Gostivar appellate court region (50%) reporting that they feel unsafe in their private lives. These findings are concerning as fear may have an impact on judicial integrity, with judges potentially becoming more susceptible to undue influence and corruptive pressure from involved parties or other centres of power at the local or central level. Despite these findings, judges ranked corruption risks related to personal safety, such as threats to the safety of judges and their close associates, among the lowest (31 out of 36) in the country.

Graph H. Social expectations of favouritism



I feel that the community I live in (family, neighbours, friends, citizens) expects that I, as a judge, should meet their needs when necessary

In the course of our interviews, judges were queried regarding the possibility of encountering expectations from their acquaintances, family members, and fellow citizens to provide them with preferential treatment if required. This inquiry was a noteworthy sociological observation, as judges reported that those in their social circles often hold expectations of partiality that are in opposition to the impartiality that is fundamental to the judicial profession. Respondents to the interviews noted that this phenomenon is particularly pronounced in smaller communities where personal relationships are more significant. While the judges we interviewed did not assert that such expectations of favouritism directly impact their work, they did say they often feel burdened by them in their daily duties. Consequently, we asked a question on this subject as part of the survey, which revealed that 46% of the respondents perceive such expectations of favouritism from those around them.

To summarise, survey findings regarding the Assessment of corruption risks in courts draw a unique picture of the most pressing corruption risks and the overall professional climate in the judiciary. Data shows that a notable portion of judges experienced attempts of pressure and influence and expressed particular concern about the effectiveness of existing anti-corruption mechanisms. Even more concerning is the widespread distrust in the functioning and independence of the Judicial Council and in the fairness of the procedures of appointment, promotion, and dismissal of judges. Additionally, a significant number of judges also express dissatisfaction with their general working conditions and are concerned about their personal safety within and outside the courts.

II. Corruption Risk Assessment in the Public Prosecutor Offices

II. 1 Ranking of Corruption Risks

The same approach used for corruption risk ranking in the courts was also used to estimate corruption risks in public prosecution offices. Public prosecutors were asked to evaluate 35 pre-identified potential corruption risks in two dimensions, their presence and effect.¹⁰ The identified corruption risks were divided into 16 external and 19 internal risks. In comparison to the risk ranking provided by judges, public prosecutors were less critical, resulting in considerably lower mean values of presence and effect of corruption risks. For instance, while risk coefficient values for judges range between 9.1 (highest) to 2.3 (lowest), the corresponding risk coefficients for public prosecutors range between 6.4 (highest) and 1.3 (lowest).

Table 1. Top 16 corruption risks for public prosecutors

	Corruption risk	Risk coefficient	Type of risk
1	Preparation of inappropriate findings and opinions by expert witnesses	6.38	External risk
2	Insufficient cooperation between the PPO and other competent enforcement bodies (Mol, Financial Intelligence, Public Revenue Office, the Customs...) in the preliminary procedure	6.02	External risk
3	Abuse of defence attorneys' procedural rights in the course of the preliminary procedure	5.53	External risk
4	Authorities that the PPO cooperates with leak confidential information in the course of the preliminary procedure	5.15	External risk
5	Insufficient application of the "Plea bargaining" institute by the public prosecution	5.05	Internal risk
6	Unlawful influence over witnesses by the defence	4.91	External risk
7	Closeness between judges and attorneys that affects the criminal procedure	4.81	External risk
8	Unethical conduct by attorneys in regards to public prosecutors' work that is perceived as corruption	4.55	External risk
9	Insufficient control of the proceedings of lower public prosecutors by higher public prosecutors	3.42	Internal risk

¹⁰ More specifically: 1) how present are these risks in the respective public prosecution office where they work in, and 2) what is the potential effect of these risks on the functioning and impartiality of the respective public prosecution office. The ranking was on a scale between 1 and 5 (1 meaning no presence or effect, 5 meaning great presence or effect).

	Corruption risk	Risk coefficient	Type of risk
10	Public prosecutors of PPO assign cases contrary to the Rulebook on the internal work of the public prosecutors	3.39	Internal risk
11	Unlawful influence over witnesses by the police/ state authorities	3.38	External risk
12	Closeness between judges and public prosecutors that affects the criminal procedure	3.25	Internal risk
13	Undue influence over the proceedings upon specific cases by a public prosecutor of a senior rank in the hierarchy	3.13	Internal risk
14	Closeness between public prosecutors and attorneys that affects the criminal procedure	3.12	Internal risk
15	Failure to initiate procedure for potential violation of Code of Ethics for Public Prosecutors	3.02	Internal risk
16	Undue influence over the proceedings upon specific cases by the public prosecutor of the PPO where you work	3.01	Internal risk

Once again, the top ranking for corruption risks is dominated by external risks. As in the corruption risk ranking by judges, public prosecutors also cited the work of expert witnesses and the preparation of unsuitable findings as the top risk. As was the case with the judges, public prosecutors who were interviewed expressed their dissatisfaction with the contradictory expert opinions provided by expert witnesses, which tend to favour those who employ them. They perceive the work of expert witnesses as unprofessional and biased, thereby creating a conducive environment for corruption and undue influence over the criminal procedure. The second most notable corruption risk is insufficient cooperation between public prosecution offices and the other investigative bodies during the pre-trial criminal procedure. Most public prosecution offices still lack investigative centres and in practice, the manner of cooperation between public prosecutors and the police is not uniform. Certain public prosecutors expect that the police should take the initiative and conduct all investigative actions within their authorizations without necessarily waiting for instructions from the leading prosecutors. On the other hand, some police officers formally follow the letter of the law that places the public prosecutor as *dominus litis* of the pre-trial procedure and believe that they should act upon his/her instruction.¹¹ These different approaches affect the prosecutorial work and consequently might affect the quality of indictments, which was also raised as

¹¹ To overcome these practical ambiguities, the Public Prosecution Office of RNM and the Ministry of Internal Affairs at the end of 2022 developed a Protocol for cooperation between these two institutions.

a potential corruption risk by judges. Insufficient cooperation may also have an impact on the criminal procedure. In addition to other potential risks, public prosecutors have identified the risk of confidential information leaks by investigative institutions that collaborate with various prosecution offices as a significant concern, ranking it fourth on their list. Such leaks can compromise the quality and effectiveness of covert operations during the pre-trial process. In contrast, the risk of information leakage from public prosecution offices is ranked much lower, at 18th place. The notable 14-place difference between these two corruption risks is noteworthy. It appears that many public prosecutors do not consider their colleagues as potential sources of confidential information leaks, and therefore believe that other institutions should be scrutinized when leaks happen. The full ranking of 35 corruption risks is available as *Annex 2 of the Assessment – Ranking of Corruption Risks: Public Prosecutors*.

Other external risks highlighted by public prosecutors include the conduct of defense attorneys, such as the abuse of procedural rights during pre-trial procedures, the unethical behaviour of attorneys towards public prosecutors that may be perceived as corruption, and the unlawful influencing of witnesses. Public prosecutors also express concern about the close relationships between judges and attorneys, which may impact the fairness of the judicial process. However, there appears to be a lack of self-criticism among surveyed public prosecutors, particularly regarding ex parte communication, which can undermine the fairness of the procedure. While not all ex parte communications are considered a violation of fairness, those that affect the verdict in a case are problematic. The high rate of conviction judgments in the country is not necessarily a result of ex parte communication, but it can contribute to perceptions of potential corrupt behaviour among the prosecution and the court. Additionally, public prosecutors rank the unlawful influence over witnesses by police or state authorities as a top external risk.

The list of the most significant internal risks named by public prosecutors begins with the insufficient utilization of plea-bargaining for the type and length of the criminal sanction, which is ranked fifth. The introduction of this new mechanism in the national criminal procedure in cases where the public prosecutor can expect a conviction beyond a reasonable doubt was intended to decrease the number of cases that proceed to the trial phase. The national system's plea bargaining differs from the Anglo-Saxon concept in that the national public prosecutors and the defence can only plea bargain for the type and length of the criminal sanction, not for the quantity, description, and legal qualification of the criminal act(s)¹². In comparison to this risk, public prosecutors consider the proposal of inadequate sanctions during plea bargaining to be a significantly lower corruption risk, ranking it twentieth.

12 Plea Bargaining – A Guidebook for Practitioners, Gordana Buzharovska, Michael G. Karnavas, David Re, OSCE, 2010.

Other internal risks that are highly ranked include insufficient control of lower public prosecutors by higher public prosecutors, allocation of cases that go against the Rulebook on the Internal Work of the Public Prosecutors, and undue influence over public prosecutors by those of senior rank or by the Chief Public Prosecutor of the PPO where they work. These risks were discussed extensively during interviews with public prosecutors, who expressed concerns that oversight of basic public prosecutors by higher officials is conducted in a formalistic manner, leaving room for arbitrary and unprofessional behaviour. Additionally, some public prosecutors were critical of the existing procedure for case allocation, which despite being randomized, still allows for discretion by the Chiefs of public prosecution offices. They argue that sometimes, due to varying capabilities of public prosecutors, certain cases need to be assigned to those who are more capable. Finally, some public prosecutors reported instances of undue influence by senior colleagues, who provide unofficial directions and advice on how to proceed in certain cases. In such instances, personal courage and integrity are necessary to cope with hierarchical pressure.

Finally, similarly to the judges' risk ranking, the two corruption risks directly referring to bribery in the public prosecution units 'Accepting bribe and other benefits by other employees in the public prosecution' and 'Accepting bribe and other benefits by public prosecutors', were ranked by public prosecutors as low level threats (28th and 34th places, respectively). However, as above, the notion of social desirability bias is particular relevant when analysing these responses.

II.2 Experience with undue influence

When queried about the frequency with which they encounter direct or indirect pressure, suggestions, or attempts to influence their professional autonomy, public prosecutors, like their judicial counterparts, reported a lack of such experiences. Leaving aside the possibility of underreporting due to corruption-related concerns, certain statistics are still cause for alarm.

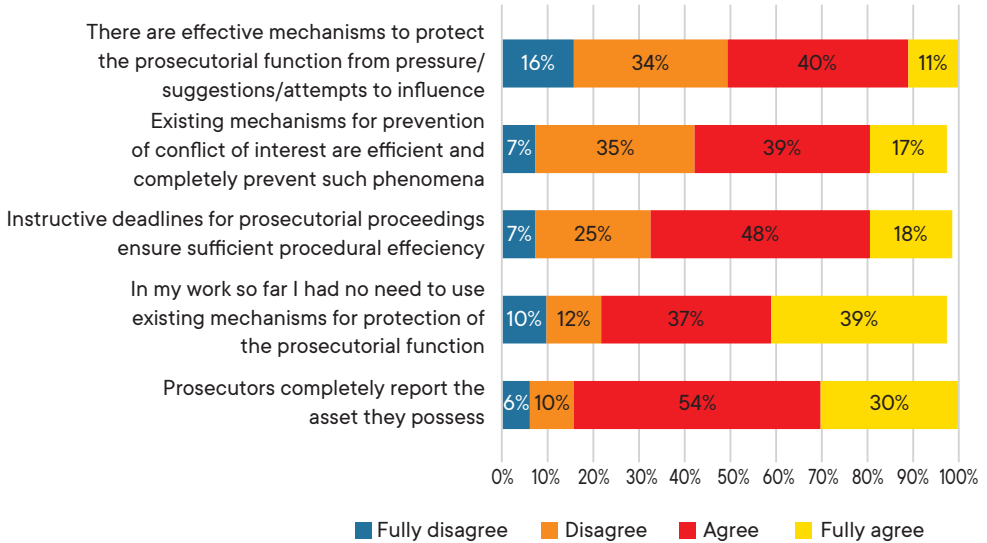
Table 2: Pressure on the work of Public Prosecutors in 2022

How often do you encounter certain direct or indirect pressure/suggestions/attempts of influence over your work autonomy by:	Never	Rarely	Often	Continuously	Rarely + Often + Continuously
Attorneys	59%	27%	14%	0%	41%
Representatives of the executive branch of power (Government, Ministry of Justice, Ministry of Internal Affairs, etc.)	64%	33%	4%	0%	36%
Public Prosecutors of a senior rank (Chief of PPO and/or senior prosecutor having competence)	63%	28%	6%	2%	36%
Fellow Prosecutors	63%	33%	1%	1%	35%
Judges	67%	30%	1%	1%	33%
Representatives of political parties	70%	23%	6%	0%	29%
Representatives of the business sector	77%	20%	2%	0%	23%
Members of the Council of Public Prosecutors	87%	12%	0%	1%	13%
Representatives of the international community	93%	6%	1%	0%	7%

According to the findings, a significant proportion of public prosecutors have experienced direct or indirect pressure, suggestions, or attempts to influence their autonomy, including 41% who experienced such attempts from attorneys, while 36% and 35% experienced similar pressure from senior public prosecutors and fellow colleagues, respectively. Additionally, 33% of public prosecutors reported attempts of influence from judges, but only 13% from members of the Council of Public Prosecutors. The data also reveals that 36% of public prosecutors experienced attempts of influence from members of the executive branch of power, and 29% from representatives of political parties. These figures suggest that, like judges, public prosecutors remain vulnerable to political influence and the insufficient division of power between the executive and judicial branches. Finally, 23% of prosecutors reported attempts of influence by representatives of the business sector, while only 7% reported such attempts from the international community.

II.3 Anti-Corruption Mechanisms and Procedures

Graph A. Anti-Corruption Mechanisms

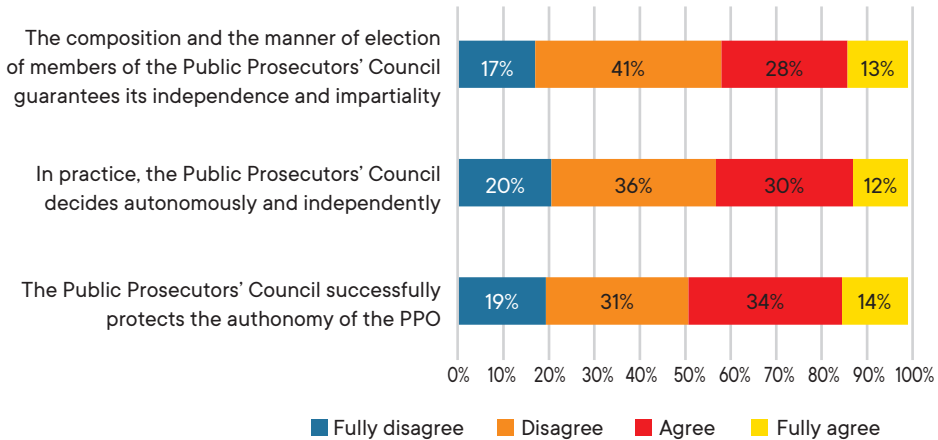


Regarding the effectiveness of mechanisms in safeguarding the prosecutorial function from external pressure and influence, opinions among public prosecutors are divided. Approximately 51% believe that the existing mechanisms are effective, while 49% disagree. Similarly, with regards to the effectiveness of mechanisms in preventing conflicts of interest, 56% of public prosecutors agree that the mechanisms are effective, while 42% disagree. Perhaps, because of this scepticism, 76% of public prosecutors do not see a need to utilize the available mechanisms for the protection of the prosecutorial function. This indicates that the prosecutorial organization should take measures to ensure adequate protection for all public prosecutors. As with judges, it is equally important for each prosecutor to feel confident and assured that they are protected, particularly when conducting investigations in sensitive cases. Two-thirds of public prosecutors hold the belief that setting deadlines for prosecutorial proceedings can enhance procedural efficiency, while 32% disagree. In interviews, public prosecutors highlighted that instructive deadlines are frequently missed due to tardy investigations caused by inadequate collaboration with investigative entities and the heavy workload of public prosecutors due to a shortage of public prosecutors and/or professional associates.

II.4 Council of Public Prosecutors

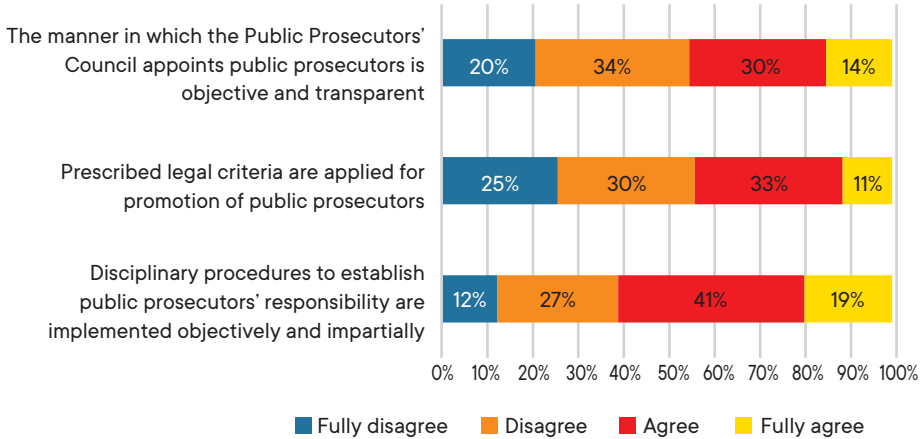
The Council of Public Prosecutors plays a vital role in determining the overall professional climate in which public prosecutors operate. The Council monitors the work of public prosecutors, is responsible for their appointment and promotion and decides upon initiatives for their dismissal.

Graph B. Trust in the Council of Public Prosecutors



As judges are sceptical of the Judicial Council, public prosecutors also harbour reservations concerning the role and efficacy of the Council of Public Prosecutors. A significant proportion, 58%, disagree with the notion that the Council's composition and election process ensure its independence and impartiality, while 56% hold the view that the Council's decisions are not made autonomously and independently. Prosecutors are divided almost equally on the question of whether or not the Council successfully safeguards the autonomy of public prosecution offices.

Graph C. Appointment, promotion and disciplinary procedures for public prosecutors



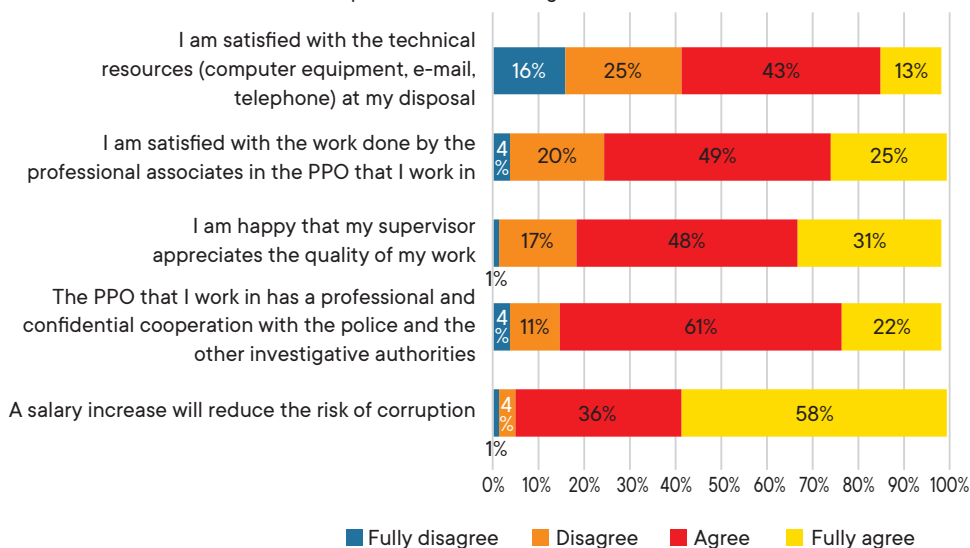
Similar divisions exist in public prosecutors' opinions about the key competences of the Council, such as the appointment and promotion of public prosecutors, where more than half do not agree that appointments are conducted in an objective and transparent manner (54%) or that promotions are conducted according to the existing legislative criteria (55%). Finally, public prosecutors have the lowest, but still notable, level of scepticism about the way the procedure to determine a public prosecutor's liability is conducted in practice, with only 39% disagreeing that this procedure is implemented objectively and impartially.

Graphs B and C indicate that significant improvements are necessary if the Council of Public Prosecutors is to fulfil its obligation to protect the prosecutorial function and ensure transparent and just criteria for electing public prosecutors.

II.5 General working conditions for the public prosecutors

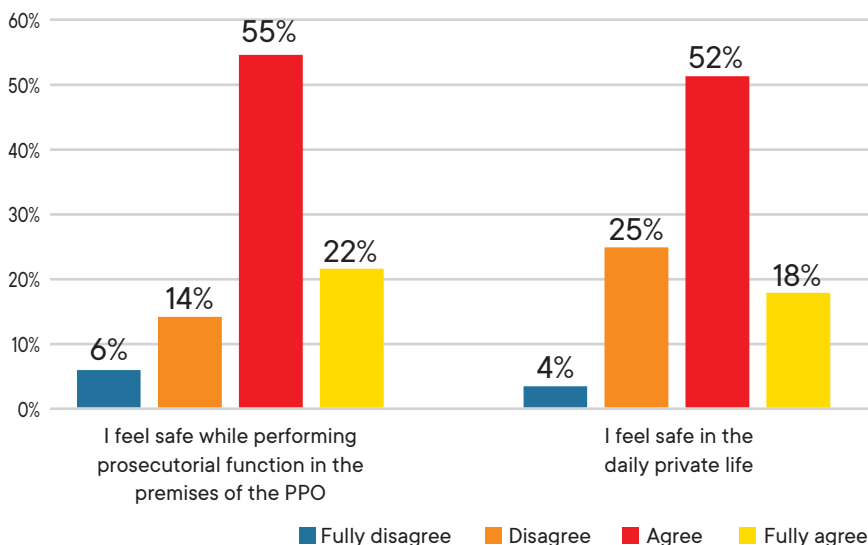
In a manner akin to the judges, the public prosecutors were queried on various aspects pertaining to their operational environment. The conditions of work, including the professional milieu, personal security, social standing, and financial stability, may serve as crucial factors in determining the integrity or susceptibility to corruption, particularly in settings that are susceptible to informal influence, dual standards, and absence of uniform and unbiased implementation of the law.

Graph D: General working conditions

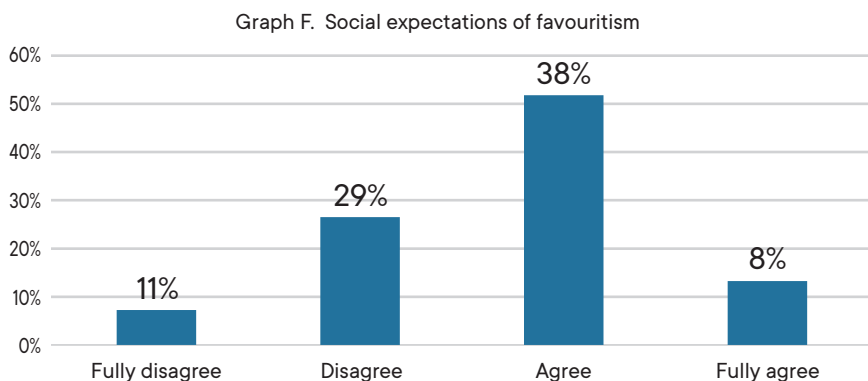


With regards to working conditions, the largest source of discontent among public prosecutors pertains to their access to technical equipment. Some 41% of public prosecutors report dissatisfaction with the technical resources at their disposal. Additionally, 24% express dissatisfaction with the work performed by their professional associates, while 18% do not feel that their supervisor values the quality of their work. Although the survey results show that public prosecutors believe that cooperation with the police and other investigative bodies poses a significant risk of corruption, a significant majority of public prosecutors (83%) report satisfaction with the level of cooperation, with only 15% saying that such cooperation is not conducted in a professional and confidential manner.

Graph E: Personal safety



With regards to the personal safety of public prosecutors, the survey reveals that 29% of respondents stated that they feel a lack of safety in their daily private lives, while 20% reported feeling unsafe while at work. While these figures are lower than those reported by judges, they remain a cause for significant concern.



I feel that the community I live in (family, neighbours, friends, citizens) expect that I, as a public prosecutor, should meet their needs when necessary

Some 65% of public prosecutors indicated that their acquaintances, relatives, and fellow citizens anticipate receiving preferential treatment from them if necessary. This level of agreement surpasses that of judges, indicating that public prosecutors encounter greater societal pressure to exhibit favouritism. While it remains uncertain whether this has any bearing on their daily duties, it is imperative to consider this aspect when considering the factors that impede and potentially compromise the professional integrity of public prosecutors.

Although public prosecutors were less critical in their responses compared to judges, the survey results demonstrate that a notable portion of public prosecutors experienced attempts of pressure and influence and are concerned with the effectiveness of existing anti-corruption mechanisms that are supposed to protect their autonomy. Furthermore, many public prosecutors are doubtful about the impartiality of the Council of Public Prosecutors and the fairness of the appointment, promotion, and dismissal processes. Despite this, public prosecutors generally seem content with their working conditions, although some express concerns about their personal safety both inside and outside the office.

Conclusion

This Assessment offers a unique perspective on the challenges and vulnerabilities that affect judicial independence and erode public trust in the judiciary. By identifying a combination of well-known and less visible corruption risks, the assessment sheds light on the institutional weaknesses that hinder judicial resilience and impede effective responses to corruption. The findings of this Assessment should serve to inform public and policy discussions on how to establish and implement effective institutional responses to the challenges it identified. What is more, this study provides a valuable comparative perspective by referencing a survey conducted by the OSCE Mission to Skopje in 2009. The advantage of this Assessment is that it presents pre- and post-evaluations of the opinions of the same professional group over more than a decade. Going forward, we recommend that such an assessment be implemented regularly in order to continue providing comparative data in order to assess judges' and public prosecutors' opinions on the efficacy of judicial reforms. Future assessments might also incorporate attorneys' views on the functioning of the judiciary.

Regarding corruption risk ranking, both judges and public prosecutors tend to see external risks as more prevalent. The two groups both identified biased expert opinions as the highest corruption risk. Judges also ranked the misuse of attorneys' procedural rights to postpone procedure and low quality of indictments as significant external corruption risks. In addition, judges identified three internal risks as most notable: influence by court presidents through frequent changes in the Annual Schedule for the Work of the Court; close relationships between judges and attorneys that affects judicial procedures; and selective appointment of ex-officio attorneys. In terms of external risks, public prosecutors identified as most significant insufficient cooperation with other investigative bodies (primarily the police) and the abuse of attorneys' procedural rights. As the most notable internal risks, they ranked the insufficient application of plea bargaining; insufficient control of the proceedings of lower-level public prosecutors by higher-level public prosecutors; and allocation of cases contrary to the Rulebook on the Internal Work of the Public Prosecutors.

The Assessment reveals that almost half of the judges have experienced some attempts of influence from their colleagues or judges of higher rank (court president or judge of a higher court), while more than one-third of judges have experienced attempts of influence from the executive branch of power or representatives of political parties. On the other hand, public prosecutors mostly experience attempts of influence by attorneys, public prosecutors of higher rank, and their fellow public prosecutors of the same rank. More than half of both judges and public prosecutors do not believe that there are effective mechanisms in place to protect the judicial and prosecutorial functions from pressure or attempts to influence.

Judges and public prosecutors are sceptical about the role of the respective Judicial and Prosecutorial Councils. Almost three-quarters of judges do not believe that the Judicial Council successfully protects judicial independence, and they do not believe that the promotion of judges is conducted according to objective, measurable, and fair criteria. Similarly, more than half of public prosecutors do not believe that the Council of Public Prosecutors takes decisions autonomously and independently, and they do not believe that the promotion of public prosecutors is conducted according to the existing legislative criteria.

In terms of working conditions and personal safety, only half of the judges are satisfied with the work of professional associates and the technical resources at their disposal. On the other hand, three-quarters of public prosecutors are satisfied with the work of professional associates, while half are satisfied with the technical resources at their disposal.

Finally, one of the most concerning findings suggests that more than a third of the judges do not feel safe in their private daily life, while a fourth do not feel safe in the premises of their courts. Similarly, a third of the surveyed public prosecutors do not feel safe in daily private life and every fifth prosecutor does not feel safe in the premises of his or her public prosecution office. These factors may have a negative effect on judicial professionals, affecting their professional integrity and lowering their resistance to some of the identified corruption risks.

Moving forward, judicial institutions and all relevant actors should concentrate on minimising institutional vulnerabilities and building an organisational culture of resilience and integrity that will empower judges and prosecutors to be fully independent and autonomous in their work. Follow-up policy recommendations should be developed through a broad and inclusive consultative process, taking into account the present findings, with the goal of paving the way for tangible reforms, and an improved judicial system.

Annex 1:

Corruption risk ranking – Judges

		Risk coefficient	
1	Preparation of inappropriate findings and opinions by expert witnesses	9.13	External risk
2	Abuse by attorneys with the purpose to stall a procedure	9.01	External risk
3	Low quality of indictments	8.88	External risk
4	Unethical conduct by attorneys appearing as corruption in the eyes of the involved and damaged parties	7.64	External risk
5	Closeness between public prosecutors and attorneys that affects judicial procedures	6.22	External risk
6	Influence by Court Presidents through the annual work plan of the court	6.10	Internal risk
7	Abuse of the ACCMIS system by attorneys in civil cases by filing multiple applications for the same case	6.09	External risk
8	Closeness between judges and attorneys that affects judicial procedures	5.78	Internal risk
9	Selective appointments of ex-officio attorneys	5.76	Internal risk
10	Lenience of the court towards Public Prosecution in the preliminary procedure phase	5.54	Internal risk
11	Closeness between judges and public prosecutors that affects judicial procedures	5.38	Internal risk
12	Abuse by the court's professional service	4.97	Internal risk
13	Undue influence by the public prosecutors in the stage of issuing, extending or terminating detention measure	4.94	External risk
14	Abuse by public prosecutors with the purpose to stall a procedure	4.82	External risk
15	Lenience of the court towards Public Prosecution in the main hearing phase	4.81	Internal risk
16	Undue influence by the defence in the stage of issuing, extending or terminating detention measure	4.72	External risk
17	Unethical conduct by public prosecutors appearing as corruption in the eyes of the involved and damaged parties	4.68	External risk
18	Inappropriate application of the "Plea bargaining" institute by judges in regards to the type and the length of the criminal sanction	4.67	Internal risk
19	Other court employees accept bribe and other benefits	4.62	Internal risk

		Risk coefficient	
20	Failure to initiate procedures for the breach of judicial code of ethics	4.33	Internal risk
21	Unlawful influence over witnesses by the defence/the accused	4.19	External risk
22	Unethical conduct by judges appearing as corruption in the eyes of the involved and damaged parties	3.89	Internal risk
23	Influence over adjudicating of cases by judges from a higher court	3.76	Internal risk
24	Influence by Court Presidents over adjudicating of cases	3.70	Internal risk
25	Influence over adjudicating of cases by representatives of the executive or the legislative branches of power	3.70	External risk
26	Influence over adjudicating of cases by politicians and political parties	3.53	External risk
27	Undue influence over adjudicating of cases by attorneys	3.41	External risk
28	Influence over adjudicating of cases by business persons and other influential individuals	3.36	External risk
29	Influence over adjudicating of cases by members of the Judicial Council	3.35	External risk
30	Accepting bribe or other benefits by judges	3.27	Internal risk
31	Influence over the adjudicating by threats to the personal safety of judges and of persons close to them	3.23	Internal risk
32	Unlawful influence over witnesses by the prosecutors/the plaintiff	3.13	External risk
33	Undue influence over adjudicating of cases by public prosecutors	2.92	External risk
34	Influence over adjudicating of cases by judges - colleagues from the same court	2.81	Internal risk
35	Abuse of the ACCMIS system by judges and/or Court Presidents	2.80	Internal risk
36	Unethical conduct by lay judges appearing as corruption in the eyes of involved and damaged parties	2.26	Internal risk

Annex 2:

Corruption risk ranking – Prosecutors

		Risk coefficient	
1	Preparation of inappropriate findings and opinions by expert witnesses	6.38	External risk
2	Insufficient cooperation between the PPO and other competent enforcement bodies (MoI, Financial Intelligence, Public Revenue Office, the Customs...) in the preliminary procedure	6.02	External risk
3	Abuse of defence attorneys' procedural rights in the course of the preliminary procedure	5.53	External risk
4	Authorities that the PPO cooperates with leak confidential information in the course of the preliminary procedure	5.15	External risk
5	Insufficient application of the "Plea bargaining" institute by the public prosecution	5.05	Internal risk
6	Unlawful influence over witnesses by the defence	4.91	External risk
7	Closeness between judges and attorneys that affects the criminal procedure	4.81	External risk
8	Unethical conduct by attorneys in regards to public prosecutors' work that is perceived as corruption	4.55	External risk
9	Insufficient control of the proceedings of lower public prosecutors by higher public prosecutors	3.42	Internal risk
10	Public prosecutors of PPO assign cases contrary to the Rulebook on the internal work of the public prosecutors	3.39	Internal risk
11	Unlawful influence over witnesses by the police/state authorities	3.38	External risk
12	Closeness between judges and public prosecutors that affects the criminal procedure	3.25	Internal risk
13	Undue influence over the proceedings upon specific cases by a public prosecutor of a senior rank in the hierarchy	3.13	Internal risk
14	Closeness between public prosecutors and attorneys that affects the criminal procedure	3.12	Internal risk
15	Failure to initiate procedure for potential violation of Code of Ethics for Public Prosecutors	3.02	Internal risk
16	Undue influence over the proceedings upon specific cases by the public prosecutor of the PPO where you work	3.01	Internal risk

		Risk coefficient	
17	Undue influence over the proceedings upon specific cases by politicians and political parties	2.88	External risk
18	The PPO leaks confidential information in the course of the preliminary procedure	2.68	Internal risk
19	Undue influence over the proceedings upon specific cases by representatives of the executive or the legislative branches of power	2.67	External risk
20	Public Prosecution proposes inadequate sanctions when applying the plea bargaining institute	2.57	Internal risk
21	Unethical conduct by public prosecutors appearing as corruption in the eyes of involved and damaged parties	2.44	Internal risk
22	Public prosecutors fail to observe the Code of Ethics	2.42	Internal risk
23	PPO's professional service acts contrary to the Rulebook on the internal work of the public prosecutors	2.39	Internal risk
24	Undue influence over the proceedings upon specific cases by judges	2.36	External risk
25	Undue influence over the proceedings upon specific cases by attorneys	2.30	External risk
26	Unprofessional action by competent public prosecutor upon specific guidance of a senior prosecutor	2.29	Internal risk
27	Undue influence by the defense targeting Public Prosecutors' motions requesting detentions, detention extensions or detention terminations	2.28	External risk
28	Other PPO employees accept bribe and other benefits	2.20	Internal risk
29	Undue influence over the proceedings upon specific cases by business persons and other influential individuals	2.19	External risk
30	Undue influence over the proceedings upon specific cases by colleagues within the PPO where you work	2.07	Internal risk
31	Undue influence over public prosecutors by interested parties in the course of the preliminary procedure	2.00	External risk
32	Undue influence over the proceedings upon specific cases by members of the Public Prosecutors' Council	1.97	Internal risk
33	Influence over the proceedings by threats to the personal safety of public prosecutors and of persons close to them	1.88	External risk
34	Public prosecutors accept bribe and other benefits	1.80	Internal risk
35	Unlawful influence over witnesses by a public prosecutor	1.63	Internal risk

Мисија на ОБСЕ во Скопје

ПРОЦЕНКА НА РИЗИЦИТЕ ОД КОРУПЦИЈА ВО ПРАВОСУДСВТОТО ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Јуни, 2023

Стратешки партнери:

Државна комисија за спречување на корупцијата

Здружение на судиите на Република Северна Македонија

Здружение на јавните обвинители во Република Северна Македонија

Тираж: 150 примероци

Печатење: Полјестердеј Скопје

ISBN: 978-92-9271-236-5

Мисијата на ОБСЕ во Скопје ја поддржа Државната комисија за спречување корупција во партнерство со Здружението на судиите на Република Северна Македонија и Здружение на јавните обвинители во Република Северна Македонија.



Автентичен јазик на оваа публикација е англискиот јазик. Содржината на оваа публикација, погледите, мислењата, наодите, толкувањата и заклучоците исказани овде не нужно ја рефлектираат официјалната политика или став на ОБСЕ. Иако ОБСЕ со најголема грижа се посвети при создавањето на публикацијата, таа не презема никаква одговорност за прецизноста и целосноста на содржаните информации или за печатни и граматички грешки. Никакви тврдења не може да се изнесат против ОБСЕ за последици кои може да произлезат од користењето на оваа публикација. Давателот на услуги, Институтот за демократија „Социетас цивилис“ од Скопје е одговорен за точноста на податоците од истражувањето објавени овде.

Содржина

Предговор	49
Резиме	50
Вовед и методологија	52
I. Проценка на ризиците од корупција во судовите	55
II. Проценка на ризиците од корупција во јавните обвинителства	72
Заклучок	83
Прилози	85



Предговор



Во доменот на правдата и потрагата по вистината, правосудството е камен-темелник кој ги поткрепува темелите на општеството. Најголемиот непријател на оваа витална институција е корупцијата.

Корупцијата ја разјадува основата на која е изградена правдата, заканувајќи се по довербата на граѓаните и компромитирајќи го интегритетот на правосудниот систем. Таа работи во сенка, тивко поткопувајќи ги благородните идеи за вистина и правичност. За да се бориме против овој негативен феномен, ние мора да покажеме бескомпромисна одлучност за директно соочување.

Оваа проценка на ризиците од корупција во правосудството, прва од ваков вид спроведена во Северна Македонија, претставува експедиција низ длабочините на корупцијата и се базира на сведоштвата и искуствата на судиите и обвинителите во земјата искажани од прва рака. Таа нуди перспектива однатре од правосудниот систем и нè соочува со суровата реалност и системските предизвици кои го спречуваат испорачувањето правда.

Забелешките на судиите и обвинителите презентирани овде се спротивставуваат на статусот кво. Со искажување на нивните значајни загрижености, тие ја истакнуваат потребата за развивање поделотворни антикорупциски механизми. Наодите презентирани овде треба да нè водат во градењето етичко правосудство преку подобрување на транспарентноста и отчетноста, зајакнување на правната рамка и оснажување на правосудните институции да ги заштитат своите интегритет и независност.

Битката против корупцијата не може да се води преку еден поединец или една институција. За неа е потребен колективен напор на целото општество, вклучително и правосудството, правниците, политичарите, граѓанското општество и самите граѓани.

Се надевам дека оваа Проценка ќе служи како катализатор на промена.

Амбасадор

Килиан Вал

Мисија на ОБСЕ во Скопје

Резиме

Оваа Проценка е иновативна иницијатива која досега не била спроведена и се стреми да ги посочи и анализира специфичните ризици од корупција и институционалните слабости во правосудството на Република Северна Македонија. Државната комисија за спречување на корупцијата, Здружението на судии и Здружението на јавните обвинители ги здружија силите за да ја изготват оваа Проценка, којашто користи пристап на комбинирана методологија што опфаќа правна анализа, полуструктурирани интервјуа и анкетно истражување на судиите и јавните обвинители.

Резултатите од истражувањето навистина отвораат очи, обелоденувајќи дека и судиите и јавните обвинители имаат тенденција надворешните ризици да ги сметаат за позастапени и ги идентификуваат пристрасните судски вештачења како највисок ризик од корупција. Исто така, судиите ја препознаваат злоупотребата на процесните права од страна на адвокатите и нискиот квалитет на обвинителните акти како значителни ризици од корупција, додека јавните обвинители изразуваат загриженост поради недоволната соработка меѓу јавното обвинителство и другите истражни органи, како и за злоупотребата на процесните права од страна на адвокатите.

Во споредба со истражувањето вклучено во правната анализа на ОБСЕ „Независност на правосудството“ од 2009 година, податоците од истражувањето од оваа Проценка прикажуваат пораст на обидите да се влијае на судиите од страна на нивни колеги судии, од судиите од повисок ранг и членовите на Судскиот совет, додека има извесно намалување кај обидите за влијание од претставниците на извршната власт.

Понатаму, и судиите и јавните обвинители изразија значителна недоверба во работата на своите Совети, при што три од четири судии вклучени во истражувањето посочија дека не веруваат дека Судскиот совет успешно ја штити судската независност, додека над половина од испитаните јавни обвинители посочуваат дека не веруваат дека Советот на јавни обвинители ги донесува одлуките самостојно и независно.

Кога се проценуваат нивните услови за работа, половина од судиите изразија задоволство со работата на стручните соработници, додека јавните обвинители, во споредба со судиите се позадоволни со работата на своите стручни соработници. Сепак, и судиите и јавните обвинители се подеднакво незадоволни од техничките ресурси што ги имаат на располагање. Конечно, значителен дел од судиите и јавните обвинители не се чувствуваат безбедно во нивниот секојдневен приватен живот или на своето работно место.

Севкупно, Проценката на ризиците од корупција во правосудството е клучен чекор кон препознавање на и справување со ризиците од корупција и институционалните ранливости во правосудството на Република Северна Македонија. Наодите на оваа Проценка може да го поплочат патот за напорите да се спречи корупцијата и да се промовираат транспарентноста и отчетноста во правосудниот систем.

Вовед и методологија

Оваа Проценка на ризиците од корупцијата во правосудството дава сеопфатно испитување на секојдневните ризици од корупција што често минуваат незабележани од креаторите на политиките во судовите и јавните обвинителства во Северна Македонија. Проценката е дел од Националната стратегија за спречување на корупција и конфликт на интереси 2021 – 2025 и беше спроведена како поддршка на Државната комисија за превенција на корупција, во партнерство со Здружението на судии на Република Северна Македонија и Здружението на јавните обвинители во Република Северна Македонија.

Оваа пионерска заложба се стреми да ги процени и рангира ризиците од корупција во националниот правосуден систем, земајќи ги предвид и законските аспекти и нивната практична примена. И покрај бројните претходни анализи на правосудството¹ што се поврзани со различни аспекти на корупција во правосудството, досега немаше специфична анализа што дава директен увид во ризиците од корупција од перспектива на судиите и јавните обвинители или ги евалуира клучните фактори што ги прави ранливи на корупција. Оттука, оваа Проценка се стреми да придонесе и за поинформирано креирање политики и за делотворен институционален одговор на идентификуваните ризици од корупција во правосудството.

Во оваа Проценка, како ризик од корупција се дефинира секоја практика што може да има негативни последици врз функционирањето и непристрасноста на судовите и јавните обвинителства. Овие практики опфаќаат широк спектар на дејствија, од каква било форма на несоодветно влијание врз работата на судиите и јавните обвинители, до коруптивни дејствија, како што се поткупот, размената на услуги или тргувањето со влијание. Ризиците од корупција може исто така да произлезат од нецелосна примена на законите или злоупотреба на процесните права на вклучените странки, како и од интеракцијата меѓу правосудните институции и другите делови од државниот апарат. Конечно, ризиците од корупција може да бидат определени пошироките општествено-политички фактори, како што е општествениот статус на судиите и јавните обвинители, општествените очекувања во нивната заедница или севкупната положба на правосудството во однос на другите две гранки на власта, законодавната и извршната.

1 Види: ЦПИА, Прв национален извештај од Матрицата на индикатори за мерење на перформансите и реформите во правосудството, 2019. ЦПИА, Втор национален извештај од Матрицата на индикатори за мерење на перформансите и реформите во правосудството, 2021. ЕК, Група на искусни експерти за системските прашања за Владеење на правото во земјата, 2015, 2017. Мисија на ОБСЕ во Скопје, Правна анализа „Независност на судството“, 2009.

Оттука, покрај специфичното испитување на ризиците од корупција, Проценката исто така ја разгледува делотворноста на превентивните механизми, професионалната доверба во односните совети (Судскиот совет и Советот на јавни обвинители) и севкупните услови за работа, зашто тие фактори може да играат витална улога во определувањето на општата професионална култура во правосудството.

Проценката користи пристап на комбинирана методологија, првенствено базирана на анкета со судиите и јавните обвинители, како и на претходно спроведена правна анализа и полуструктурирани интервјуа. Целта на оваа методологија е најпрво да се идентификува каталог на ризици од корупција преку правна анализа, потоа, преку интервјуа да се истражи како различните ризици се манифестираат во практиката и конечно, тие да се рангираат согласно нивната веројатност и влијанието врз судското функционирање и непристрасност преку анкета. Овој мултидимензионален пристап обезбедува дека Проценката се врши на сеопфатен и објективен начин, истовремено минимизирајќи ги сите потенцијални методолошки ограничувања што може да се јават поради тенденцијата да се даваат општествено пожелни одговори, земајќи ја предвид чувствителната природа на темата.

Студијата се фокусира на носителите на судската власт, судиите и јавните обвинители, бидејќи тие имаат најдобар увид во секојдневното функционирање на правосудството и потенцијалните ризици од корупција што може да наштетат на интегритетот на нивната работа.

Правната анализа беше спроведена од страна на тим од судски практичари и правни експерти, вклучувајќи ги д-р Тодор Витларов, Виш јавен обвинител, во пензија; Бетим Јахја, судија во Основниот суд Тетово и Константин Битраков, асистент на Правниот факултет „Јустинијан Први“. Анализата ја разгледуваше законодавната рамка за судовите и јавните обвинителства, како и воедначеноста на националното законодавство со меѓународните стандарди за независност на судството. Покрај анализирањето на законските одредби, експертите понудија важни практични увиди во работењето на судовите и јавните обвинителства, што даде клучна помош во процесот на препознавање на потенцијалните ризици од корупција.

Методологијата за проценка беше збогатена со спроведување дванаесет интервјуа со судии, јавни обвинители и адвокати како дополнување на правната анализа. Интервјуата дадоа детален увид во секојдневните судски практики и потенцијалните ризици од коруптивно влијание и првенствено беа користени за да се обмисли анкетниот прашалник. Исто така, тие придонесоа кон идентификување на дополнителни ризици од корупција и дадоа увид во начините на кои овие ризици се манифестираат во практиката. Испитаниците беа одбрани со цел да се обезбеди балансирана група на професионалци составена од шест судии, четири јавни обвинители и два адвокати, вклучувајќи осум мажи и четири жени,

кои беа подготвени да дискутираат за повеќе аспекти од работењето на судовите и обвинителствата кои се ранливи на коруптивно однесување.

Резултатите од анкетата даваат евалуација и рангирање на претходно идентификуваните ризици од корупција, како и на други фактори кои влијаат на судската независност и интегритет. Испитаници во анкетното истражување беа судии и јавни обвинители, со цел да се обезбедат наоди кои се уникатни, мерливи и може да се генерализираат кога станува збор за искуствата и ставовите на судиите и јавните обвинители во поглед на секојдневното функционирање на правосудството. Истражувањето беше анонимно и доверливо, за да се избегнат општествено пожелни одговори², и беше спроведено по пошта. Секој судија и јавен обвинител во земјата имаше можност да одговори на прашалникот. На 17 октомври 2022 година беа испратени 427 прашалници за судиите и 164 прашалници за јавните обвинители. До 25 ноември 2022, кога се затвори рокот за примање на одговорени прашалници, Мисијата на ОБСЕ во Скопје доби 212 одговорени прашалници од судиите и 83 прашалници одговорени од јавните обвинители. Бидејќи стапката на одговор во истражувањето беше околу 50 % за обете целни групи (49,6 % кај судиите и 50,6 % кај јавните обвинители), истражувањето се смета за репрезентативно, а неговите резултати може да се генерализираат за целата популација на судиите и јавните обвинители во земјата. Институтот за демократија „Социетас цивилис“ Скопје помагаше во подготовката на анкетата и анализирањето на резултатите.

Проценката дава уникатна перспектива за мислењата на судиите во врска со судската независност и интегритет во 2022 година. За да се обезбеди споредливост на резултатите со оние од истражувањето од 2009 година – дел од правната анализа „Независност на судството“, спроведена од Мисијата на ОБСЕ во Скопје, прашалникот за судиите вклучува неколку прашања од истражувањето во 2009 година. Истражувањето од 2009 даде значаен придонес кон дебатите за политиките за правосудството во изминатата деценија, а со споредба на податоците од двете истражувања се добива значаен преглед за севкупната насока на правосудството и влијанието на судските реформи во текот на изминатите 13 години. Оваа споредба, исто така, овозможува подобро разбирање на промените на ставовите и перцепциите за судската независност и интегритетот кај судиите во земјата.

2 Анкетите што ги прашуваат испитаниците на чувствителни теми, вклучувајќи незаконито постапување или антисоцијални однесувања како корупција се склони на пристрасност поради општествена пожелност: испитаниците имаат тенденција нецелосно да ги пријавуваат општествено непожелните активности и прекумерно да ги пријавуваат оние кои се општествено пожелни. Пристрасноста на општествена пожелност може делумно да се третира со соодветен метод на прибирање податоци (на пример, самоадминистрирано анкетно истражување) и доверливоста, како и преку внимателно обмислување на прашањата во анкетата, за да се обезбеди неутрално толкување (види Krumpal, I., 2013. Determinants of social desirability bias in sensitive surveys: a literature review. Quality & quantity)

I. Проценка на ризиците од корупција во судовите

I.1 Рангирање на ризиците од корупција

Прашалникот од испитувањето ги повика судиите да евалуираат 36 потенцијални ризици од корупција врз основа на нивното присуство и ефект врз постапувањето и непристрасноста на судиите во судовите во кои работат. Судиите ги рангираа ризиците на скала од 1 до 5, при што 1 посочува дека нема присуство или ефект, а 5 посочува големо присуство или ефект. Коефициентот на ризик беше пресметан преку множење на одговорите на судиите во однос на присуството и ефектот. Идентификуваните ризици беа категоризирани како надворешни или како внатрешни ризици. Надворешните ризици се предизвикани од фактори надвор од судот, додека внатрешните ризици се предизвикани од фактори во рамките на судот. Половина од ризиците беа класифицирани како надворешни, а другата половина како внатрешни ризици.³

Од 36-те потенцијални ризици од корупција што ги евалуираа судиите-испитаници, најзначајните 16 ризици од корупција се претставени подолу. Петте најголеми ризици од корупција се надворешни и се однесуваат на работата на вештаците, адвокатите и јавните обвинители. Останатите ризици се внатрешни и се првенствено поврзани со улогата на претседателите на судовите и со наклонетоста на судиите кон странките вклучени во постапките. Целосната табела со 36 ризици од корупција може да се најде како *Прилог 1 од Проценка – Рангирање на ризиците од корупција: судии*.

Табела 1. Најголемите 16 ризици од корупција за судиите

	РИЗИК	КОЕФИЦИЕНТ НА РИЗИК (присуство x ефект)	ТИП ЗА РИЗИК
1	Изготвување на несоодветни наоди и мислења од страна на вештаците	9.13	Надворешен ризик
2	Злоупотреби од страна на адвокатите со цел одолговлекување на постапката	9.01	Надворешен ризик
3	Низок квалитет на обвинителните акти	8.88	Надворешен ризик

3 Анкетниот прашалник не вклучи поделба на ризиците на внатрешни и надворешни, зашто целта беше да се влијае врз размислувањето на испитаниците додека го пополнуваат прашалникот.

	РИЗИК	КОЕФИЦИЕНТ НА РИЗИК (присуство x ефект)	ТИП ЗА РИЗИК
4	Неетичко однесување на адвокатите кое кај странките и оштетените предизвикува впечаток за корупција	7.64	Надворешен ризик
5	Блискост помеѓу јавни обвинители и адвокати која влијае врз постапките	6.22	Надворешен ризик
6	Влијание на претседатели на суд преку годишниот распоред за работа на судот	6.10	Внатрешен ризик
7	Злоупотреба на АКМИС системот од страна на адвокатите во граѓанска постапка преку поднесување на повеќе тужби за ист предмет	6.09	Надворешен ризик
8	Блискост помеѓу судии и адвокати која влијае врз постапките	5.78	Внатрешен ризик
9	Селективно ангажирање на бранители по службена должност	5.76	Внатрешен ризик
10	Наклонетост на судот кон јавното обвинителство во фаза на претходна постапка	5.54	Внатрешен ризик
11	Блискост помеѓу судии и јавни обвинители која влијае врз постапките	5.38	Внатрешен ризик
12	Злоупотреби од страна на судската служба	4.97	Внатрешен ризик
13	Несоодветни влијанија од страна на јавните обвинители при определување, продолжување или укинување на мерката притвор	4.94	Надворешен ризик
14	Злоупотреби од страна на јавните обвинители со цел одолговлекување на постапката	4.82	Надворешен ризик
15	Наклонетост на судот кон јавното обвинителство во фаза на главна расправа	4.81	Внатрешен ризик
16	Несоодветни влијанија од страна на одбраната при определување, продолжување или укинување на мерката притвор	4.72	Надворешен ризик

Покрај тоа што беше рангирано како највисок ризик од корупција, изготвувањето на соодветни вешти наоди и мислења од страна на вештаците, беше исто така идентификувано како значајно проблематично прашање во текот на нашите интервјуа. Испитаниците ја критикуваа работата на вештаците и во кривичните и во граѓанските постапки, зборувајќи за контрадикторни вештачења и тенденција да одат во полза на страната што ги ангажирала. На пример, во кривични предмети за сообраќајни незгоди што резултирале со смртен исход, одбраната често понудува вештачење што значително се разликува од она на вештаците ангажирани од јавното обвинителство. Овие „нарачани вештачења“ може значително да ги одолговлечат и да влијаат врз кривичната или граѓанската постапка. Кога судиите се соочуваат со спротивставени вештачења, тие мора да наредат и „супервештачење“ спроведено од конзилиум од тројца вештаци ангажирани од судот. Дополнително, вештаците може да одбијат или да го одложат финализирањето на мислењето поради доцнење на плаќањето од страна на јавното обвинителство или судот. Ова непотребно одолговлекување на кривичните постапки, особено во случаите од јавен интерес отвора сомнежи за потенцијално коруптивно однесување, зашто вештачењата често се клучен доказ. Понатаму, немањето надзор и делотворни реперкусии за нестручното и несовесно однесување на вештаците ја истакнува потребата од поделотворна регулатива и контрамерки.

Рангирањето идентификуваше четири надворешни ризици од корупција што се однесуваат на работењето на адвокатите и јавните обвинители: злоупотребата на правата од страна на адвокатите за да се одолговлекуваат кривичните или граѓанските постапки, што може да води до несоодветно влијание и корупција; нискиот квалитет на обвинителните акти, што може да има влијание врз кривичните постапки и строгоста на санкциите, неетичкото однесување на адвокатите и блискоста помеѓу јавните обвинители и адвокатите која може да ја поткопа довербата на јавноста во однос на правичноста на постапката. На пример, испитаниците забележаа дека е познато дека некои адвокати ги замајувале своите клиенти со ширење лажни гласини за корумпирани судии што треба да се поткупат за да донесат поволна пресуда. Во некои случаи, адвокатите дури побарале од своите клиенти дополнителни средства за наводно да ги поткупат судиите, иако парите никогаш не стасале до наводниот примател, а за предметот се решавало непристрасно. Конечно, судиите ја рангираа злоупотребата на системот АКМИС од страна на адвокатите во граѓанските предмети како седми најзначаен ризик од корупција. Овде спаѓа поднесување повеќекратни граѓански тужби за истиот предмет, сè додека тој не се распредели кај судија за кого се перципира дека е поверојатно да донесе поволна пресуда.

Главен внатрешен ризик од корупција што го идентификуваа судиите се однесува на влијанието што го остваруваат претседателите на судовите преку Годишниот распоред на работа за судиите. Овој распоред се користи од страна

на претседателите на судовите за судиите да се прераспределат од еден во друг оддел на судот по потреба и иако служи како менаџерска алатка за подобро да се организира работниот процес, сепак постојат наводи за злоупотреба од страна на определени претседатели. Конкретно, во минатото имаше случаи на ад хок промени на годишниот распоред, како резултат на што на определени судии им се доделуваа предмети од висок јавен интерес. Правната заедница се ангажираше во дебата во врска со ваквата злоупотреба речиси седум години откако министерот за правда го покренa ова прашање во врска со Кривичниот суд Скопје⁴, и разочарувачки е да се забележи дека ова останува најприсутен внатрешен ризик што го идентификуваа судиите.

Гореспоменатиот ризик е придружен со пет дополнителни внатрешни ризици од корупција што се однесуваат на однесувањето на судиите и нивната потенцијална поврзаност како и наклонетоста кон адвокатите или јавните обвинители. Во овие ризици спаѓа и селективното назначување на бранители по службена должност и злоупотребите од страна на стручната служба во судовите. Во тек на интервјуата, како ризик од корупција беа идентификувани неколку случаи на блиски односи меѓу судии и адвокати или јавни обвинител, особено во случаите кога членови на семејствата имаат вакви позиции во ист град или на подрачје на апелационен суд. Иако на учесниците во вакви односи им е забрането да постапуваат во ист предмет, тие сè уште може да влијаат врз работењето на судиите кои се колеги од истото судско подрачје, особено во помалите градови. Дополнително, овие односи може да влијаат на одлуките на граѓаните кога одбираат адвокати кои се познати по своите врски со определени судии. И покрај природата на странечката кривична постапка, што бара еднаквост на оружјата меѓу обвинителството и одбраната, наодите и од истражувањето и од интервјуата сугерираат дека наклонетоста на судиите кон јавните обвинители останува значително проблематично прашање. За ова сведочи релативно високото рангирање на 10-то и 15-то место за ваквата наклонетост во текот на фазата на претходна постапка, односно во тек на главниот претрес. Листата од 16 високорангирани ризици завршува со несоодветно влијание на јавните обвинители (13-то место) и адвокатите на одбраната (16-то место) при издавањето, продолжувањето или укинувањето на мерката притвор, како и злоупотреба на процедурата од страна на јавните обвинители со цел одолговлекување на постапката (14-то место). Конечно, испитаниците рангираат два ризици од корупција што директно се однесуваат на поткуп. „Прифаќање поткуп или друга корист од другите вработени во судот“ и „Прифаќање поткуп или друга корист од страна на судиите“ (19-то односно 30-то место). Сепак, во

4 Види ја изјавата на поранешниот министер за правда во врска со Основниот кривичен суд Скопје, во која, меѓу другото, се вели: “[...]Годишниот распоред за работењето на судот во 2016 и 2017 година повеќепати се менуваше и постапката за негово донесување не беше почитувана.” <https://akademik.mk/konstatirani-brojni-nepravilnosti-vo-akmis-sistemot/>

овој случај претходно споменатата тенденција на давање општествено пожелни одговори е особено значајна бидејќи испитаниците имаат тенденција нецелосно да ги пријавуваат ваквите општествено непожелни активности.

1.2 Искуство со несоодветно влијание

На прашањето за зачестеноста на директен и индиректен притисок, сугестии или обиди за влијание врз независноста на нивното работење, мнозинството судии првично изјавија дека не се сретнале со вакви форми на влијание.

Табела 2: Притисоци врз работењето на судиите во 2022 година

Колку често се среќавате со одредени директни или индиректни притисоци/ сугестии/обиди за влијание врз независноста на Вашето работење од страна на:	Никога	Ретко	Често	Постојано	Ретко + Често + Постојано
Колеги судии	50%	37%	7%	2%	46%
Судии од повисок ранг (Претседател на судот, претседател или судии на повисоките судови)	57%	31%	7%	4%	42%
Претставници на извршната власт (Владата, Министерството за правда, Министерството за внатрешни работи, итн.)	61%	27%	8%	1%	36%
Претставници на политички партии	62%	24%	13%	0%	37%
Адвокати	64%	25%	7%	3%	35%
Претставници на бизнис секторот	65%	29%	5%	1%	35%
Членови на Судскиот совет	68%	25%	5%	1%	32%
Јавни обвинители	68%	22%	2%	1%	25%
Претставници на меѓународната заедница	89%	9%	1%	0%	10%

Сепак, податоците откриваат причина за загриженост бидејќи речиси 46 % од анкетираниите судии навеле дека искусиле некоја форма на притисок или обид за влијание од своите колеги, додека 42 % навеле дека искусиле сличен притисок или влијание од судиите од повисок ранг, како што се претседателите на судовите или судиите од повисоките судови. Иако повеќето испитаници посочиле дека ваквите практики не се случуваат често, оваа статистика треба да се смета за знак за предупредување дека судиите се предмет на различни форми на хоризонтални (колегијални) или вертикални (хиерархиски) влијанија во

своите редови. Во стварноста присуството на ваквите практики може да е уште пошироко распространето, имајќи ја предвид тенденцијата да не се пријавуваат сите коруптивни искуства. Дополнително, над една третина од судиите пријавиле дека искусиле некој вид на влијание или притисок од извршната власт (36 %) или од претставници на политичките партии (37 %). Истото важи и за обидите за влијание од адвокати (35 %), претставници на деловниот сектор (35 %) и членовите на Судскиот совет (32 %). Спротивно на ова, процентот на судии кои пријавиле дека се соочиле со притисок или обиди за влијание од јавните обвинители и претставниците на меѓународната заедница беше значително понизок, на ниво од 25 %, односно 10 %.

Табела 3: Споредба меѓу податоците од истражувањата во 2022 и 2009 година

Колку често се среќавате со определени директни или индиректни притисоци/сугестии/обиди за влијание врз независноста на вашето работење од страна на Збирни одговори (Ретко + Често + Континуирано)	2022	2009	Разлика меѓу 2022 и 2009
Колеги судии	46%	34%	+12%
Судии од повисок ранг (Претседател на судот, претседател или судии на повисоките судови)	42%	30%	+12%
Претставници на извршната власт (Владата, Министерството за правда, Министерството за внатрешни работи, итн.)	37%	44%	-7%
Претставници на политички партии	37%	40%	-3%
Претставници на бизнис секторот	35%	33%	+2%
Членови на Судскиот совет	32%	23%	+9%
Претставници на меѓународната заедница	10%	15%	-5%

Во споредба со резултатите од правната анализа на ОБСЕ во 2009 година, има пораст кај перципираниот притисок или обиди за влијание од колегите судии (+12 %), судиите од повисок ранг (+12 %), и членовите на Судскиот совет (+9 %). Ваквата статистика укажува дека и покрај значителните напори да се промовира судската независност и непристрасното одлучување на судовите, обидите за влијание од оваа природа не се намалени, туку напротив се зголемени до загрижувачки размери што потенцијално можат да ја загрозат судската непристрасност. Имајќи предвид дека во периодот од 13 години се направени значителни промени во правосудството,⁵

⁵ Вклучувајќи го и основањето и згаснувањето на Специјалното јавно обвинителство, донесувањето на Националната стратегија за реформа за 2017-2022 година, нејзината имплементација, усвојување на амандманите на Законот за судови, усвојувањето на новиот Закон за јавно обвинителство, Судскиот совет и Советот на јавните обвинители, покренувањето на процесот на дигитализација во судството, новите Етички кодекси и за судиите и за јавните обвинители и Водичите за нивна практична примена, итн.

порастот на притисок или обиди да се влијае во рамки на сопствената професија може сериозно да ја поткопаат генералната јавна перцепција за судиите и нивната способност да донесуваат правични и праведни пресуди. Овој конкретен показател бара значително внимание во рамки на судството, имајќи предвид дека кумулативниот процент на судиите кои пријавиле притисок од други судии е речиси еднакво висок (46 %) како и процентот на судиите кои никогаш не се сретнале со никаква форма на влијание од своите колеги (50 %). Наспроти ова, постои извесно намалување кај случаите на обиди за влијание од претставниците на извршната власт (-7 %), што укажува дека има извесен напредок во почитувањето на уставната поделба меѓу извршната и судската власт. Дополнително, постојат мали флукуации во споредбените резултати за притисокот или обидите за влијание од политичките партии, бизнис секторот и меѓународната заедница.

1.3 Антикорупциски механизми и процедури

Покрај рангирањето на ризиците од корупција и пријавувањето на случаите на обиди за влијание, од судиите беше побарано да ја проценат ефикасноста на постојните превентивни мерки и процедури против корупцијата.

Графикон А: Антикорупциски механизми и процедури



Според анкетата, најголем дел од судиите (59 %) не веруваат дека постојните механизми се делотворни за да се заштити судската функција од надворешните

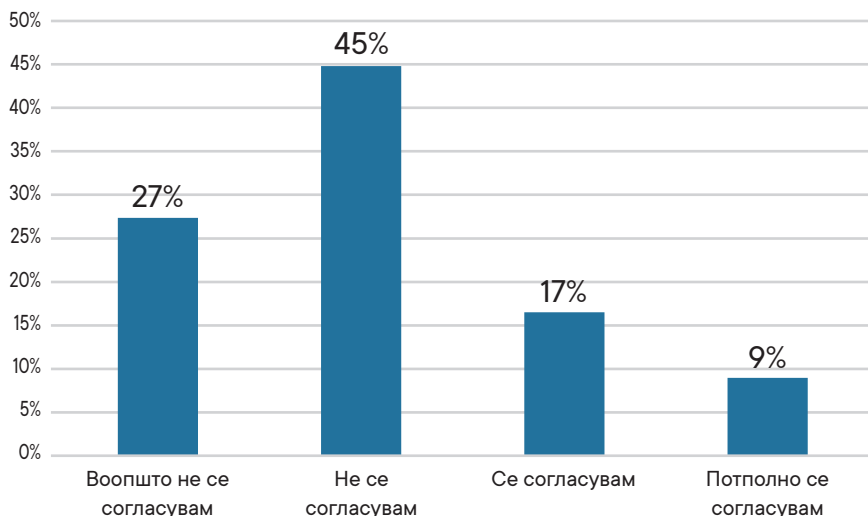
притисоци или обиди за влијание. Ова сугерира дека тие чувствуваат дека нивниот професионален интегритет може да не биде доволно заштитен кога е неопходно. Дополнително, 47 % од судиите не сметаат дека постојните механизми за превенција на судир на интереси се делотворни за целосно да превенираат вакви ситуации. Ова ја истакнува потребата од поделотворни контрамерки за да се одговори на ризиците од корупција поврзани со блискоста меѓу судиите, јавните обвинители и адвокатите, што може да влијае на некои постапки. И покрај ова, значителен дел од испитаниците (69 %) не чувствува потреба да ги користи постојните механизми за заштита на судската функција. Големо мнозинство од учесниците, 76 % веруваат дека судиите се придржуваат кон постојната законска обврска да го пријават сиот свој имот, како што е пропишано со Законот за спречување на корупција и судир на интереси. Понатаму, 86 % од испитаниците се согласуваат дека распределбата на предмети се врши исклучиво преку АКМИС, Автоматскиот компјутерски систем за управување со предметите во судовите (Automated Court Case Management Information System, ACCMIS). Последниот наод доста охрабрува, особено по искуствата од минатото⁶ и сугерира дека овој систем е добро вкоренет во секојдневното функционирање на судството.

1.4 Ставови кон Судскиот совет

Според домашното право, Судскиот совет е одговорен за заштита на судската независност и интегритет. Негова првенствена задача е да ги одбере најкомпетентните правни професионалци кои заслужуваат највисока доверба за да служат како чувари на владеењето на правото и правдата. Дополнително, Советот го оценува работењето на судиите, го потпомага нивниот професионален развој и ја определува отчетноста кога тие ги кршат темелните принципи на нивната професија. Имајќи ја предвид значителната моќ што е доверена на Судскиот совет, од императивна важност е тој да работи транспарентно и да демонстрира силна посветеност кон правичноста и меритократијата. Сепак, податоците од анкетата покажуваат дека судиите имаат значителен скептицизам во поглед на способноста на Советот да ја исполни својата улога како бранител на судската независност.

6 Во 2020 година, поранешниот претседател на Основниот кривичен суд Скопје беше неправосилно осуден на затворска казна од три и пол години за злоупотреба на АКМИС, види

Графикон Б. Судскиот совет како заштитник на независноста на судството.



Судскиот совет успешно се грижи за заштита на независноста на судството

Приближно 72 % од анкетираните судии не се согласуваат со тврдењето дека Судскиот совет делотворно ја штити независноста на судството, наспроти само 26 % кои се согласуваат.

Графикон В: Именување, унапредување и дисциплински постапки за судиите

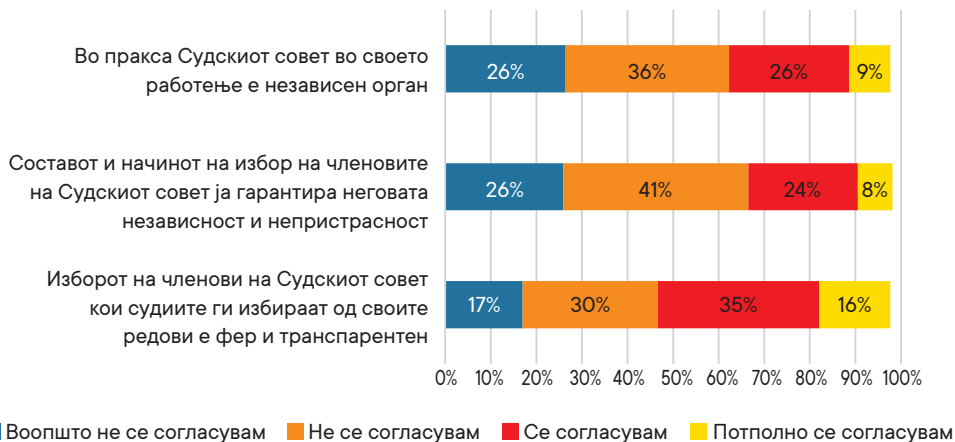


■ Воопшто не се согласувам ■ Не се согласувам ■ Се согласувам ■ Потполно се согласувам

Податоците претставени во Графикон В посочуваат дека значителен дел од судиите (73 %) не се согласуваат со исказот дека унапредувањето од судиите се врши на начин што се придржува кон објективни, мерливи и правични критериуми. Слично, значителен дел од судиите (65 %) изразува скепса во однос на транспарентноста и објективноста на начинот на избор на судии. Понатаму, мнозинство од судиите (57 %) не верува дека дисциплинските постапки покренати од Судскиот совет се водат објективно. Овие наоди служат како предупредување за Судскиот совет

дека тој мора да преземе чекори да ги зајакне своите внатрешни механизми на контрола и рамнотежа и да се погрижи своите должности да ги врши согласно со највисоките стандарди, особено кога се занимава со такви критични надлежности. Високиот процент на судиите кои изразија незадоволство треба да служи како аларм за буење за Судскиот совет, зашто е јасно дека Советот не исполнува една од своите првенствени одговорности.

Графикон Г: Независност на Судскиот совет



Истражувањето исто така утврди дека значителен дел од судиите (62 %) не го смета Судскиот совет како орган кој во пракса е независен во своето работење. Ова согледување укажува дека иако законодавната рамка што го регулира основањето на Советот и ги дефинира обврските и отчетноста на членовите на Судскиот совет е усогласена со меѓународните стандарди и принципи, колективното однесување на Советот не ги отсликува овие вредности во очите на правосудството. Како резултат на ова, само 32 % од судиите веруваат дека составот и начинот на избор на членовите на Судскиот совет ја обезбедува неговата независност и непристрасност, додека 67 % од судиите имаат спротивно гледиште. Согласно со анкетата, 51 % од испитаниците веруваат дека изборот на членовите на Судскиот совет кои судиите ги избираат од своите редови е фер и транспарентен. Сепак, значителен дел од судиите (47 %) изразија несогласување, што сугерира дека има забележливо ниво на скепса меѓу судиите во поглед на правичноста на процесот на избор на членовите на Судскиот совет од редот на судиите.

Табела 4: Споредба на податоците од истражувањата во 2009 и 2022 година

Ставови кон Судскиот совет (не се согласува + воопшто не се согласува)	2022	2009	Разлика
Судскиот совет успешно се грижи за заштита на независноста на судството	72%	66%	+6%
За унапредување на судиите се применуваат критериуми кои се објективни, мерливи и правични	73%	68%	+5%
Начинот на избор на судии е објективен и транспарентен	65%	67%	-2%
Во пракса Судскиот совет во своето работење е независен орган	62%	66%	-4%
Дисциплинската постапка и постапката за утврдување на нестручно и несовесно вршење на судиската функција се спроведуваат на објективен начин	57%	62%	-5%
Изборот на членови на Судскиот совет кои судиите ги избираат од своите редови е фер и транспарентен	47%	48%	-1%

Со споредување на податоците од истражувањето од 2022 и 2009 година, во однос на Судскиот совет, забележително е дека мислењата на судиите останале речиси неизменети повеќе од една деценија. Ова дава причина за загриженост, имајќи ги предвид значителните вложувања во судските реформи. Одговорите на судиите сугерираат дека во практиката малку е постигнато во последните 13 години. 72 % од судиите кои во 2022 година веруваат дека Судскиот совет не успева да ја чува судската независност, што е пораст во споредба со 66 % во 2009 година, кога министерот за правда имаше позиција на член на Судскиот совет по службена должност, со право на глас.⁷ Понатаму, значителен дел од судиите во 2022 година (73 %) сметаат дека на критериумите за нивно напредување во кариерата им недостасува објективност, мерливост и правичност. Ова претставува зголемување од 5 % во однос на 2009 година. Нивото на несогласување со тврдењето дека изборот на судиите е транспарентен и непристрасен и дека Судскиот совет работи независно, останува во најголем дел конзистентен во обете години, со мала варијација во опсег од 2 % до 4 %. Во однос на објективноста на дисциплинските постапки и постапките за нестручно постапување, истражувањето од 2022 година укажува на извесно подобрување кај перцепциите, зашто 57 % од сегашните судии веруваат дека овие механизми за утврдување на одговорноста на судиите не се објективни, во споредба со 62 % од судиите во 2009 година.

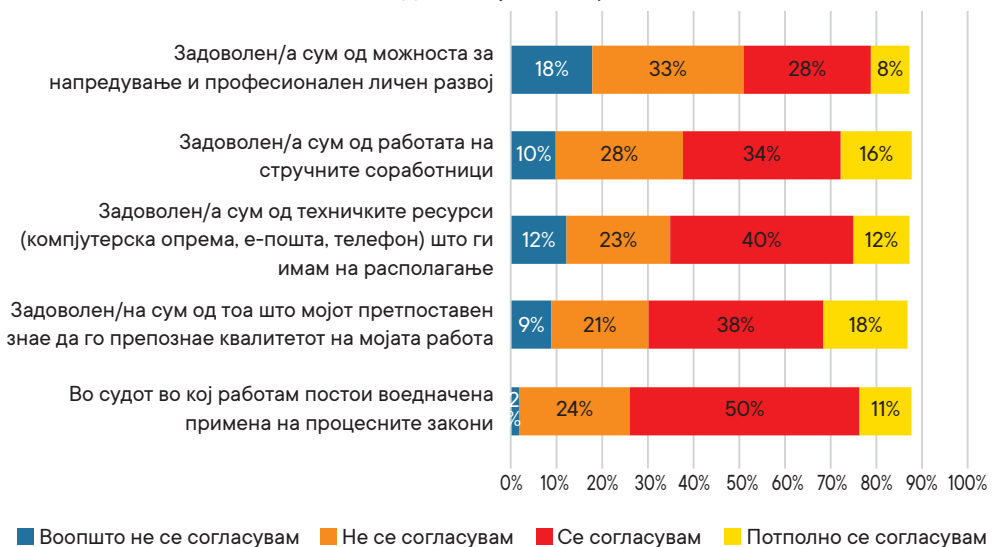
7 Извештајот на ЕУ за напредокот за 2010 година ја критикуваше улогата на министерот за правда во Судскиот совет, наведувајќи дека тоа предизвикува „значителна загриженост за мешањето на извршната власт во работата на правосудството“ (ЕС, 2010: 12). Понатаму, Европската Комисија посочи дека „контроверзните разрешувања и несоодветното мешање на министерот за правда“ не се „во согласност со европските стандарди“ (ЕС, 2010: 57) додека „именувањата на некои членови на Судскиот совет не беа во согласност со воспоставените критериуми“ (ЕС, 2010: 12).

Интервјуата со судиите кои беа дел од Проценката открија дека преовладува чувство на скептичност и недоверба, при што речиси сите испитаници изразија загриженост за потенцијалното политичко влијание врз работењето на Судскиот совет. Ова влијание може да резултира со унапредување на политички лојални судии, пред оние кои тоа повеќе го заслужуваат врз основа на своите професионални квалификации и постигнувања.

1.5 Општи услови за работа

Во завршниот дел од истражувањето, судиите беа прашани за нивното севкупно работно опкружување, зашто факторите како управувањето со човечките ресурси, личната безбедност, општествениот статус и платата може значително да влијаат на нивото на интегритет или корупција, особено во опкружување подложно на несоодветни влијанија, недоследни стандарди и непостоење на непристрасна и воедначена примена на правото.

Табела Д. Општи услови за работа



Во поглед на севкупните услови за работа, значителен дел од судиите (51 %) изразуваат незадоволство со можностите за напредување во кариерата и за личен професионален развој. Овој наод може да укажува дека патеката за професионален раст не е доволно транспарентна и објективна, без оглед дали е преку судовите, Академијата за судии и јавни обвинители или Здружението на судии. За да се осврне на ова прашање, правосудството треба да размисли за приоритизирање на развивањето на транспарентен систем за напредување во кариерата врз основа на

професионални квалификации и постигнувања и спроведување на висококвалитетни програми што ги унапредуваат судиските знаења и вештини, ја јакнат довербата и промовираат кредибилитет во процесот на правораздавање. Дополнително, треба да се посвети внимание на стручните соработници во судовите, зашто само половината од анкетираниите судии (50 %) истакнаа задоволство од нивната работа. Според наодите од истражувањето, 52 % од судиите изразија задоволство со техничките ресурси и компјутерската опрема, вклучувајќи ја и е-поштата, што ја имаат на располагање. Сепак, претходните евалуации спроведени за националниот процес на дигитализација на судството откриваат дека некои од судиите користат застарена опрема, се соочуваат со несоодветен пристап до интернет и немаат соодветна техничка и ИКТ поддршка.⁸

Според истражувањето, 56 % од судиите веруваат дека нивниот претпоставен е способен да го признае квалитетот на нивното работење, додека речиси една третина од анкетираниите судии не се согласуваат со овој исказ. Ова сугерира дека постои потреба од натамошни подобрувања на управувањето со човечките ресурси, за да се обезбеди подобро вреднување на работата на судиите. Имајќи предвид дека судиите се предмет на секојдневно набљудување и преиспитување, а мора да се чувствуваат сигурни и самоуверени во својата улога, особено кога постапуваат по чувствителни предмети, од императивна важност е да се одговори на ова прашање. Позитивно е тоа што 61 % од судиите се согласуваат дека нивниот суд има воедначена примена на процесното право, додека само 26 % не се согласуваат. Сепак, процентот на согласност би требало да биде повисок, што ја потцртува потребата сите нивоа на судови да преземат нешто за да се погрижат дека законите се применуваат еднакво, со тоа промовирајќи еднаква правна сигурност за сите граѓани.

Графикон Г. Мислења за потенцијалните реформи

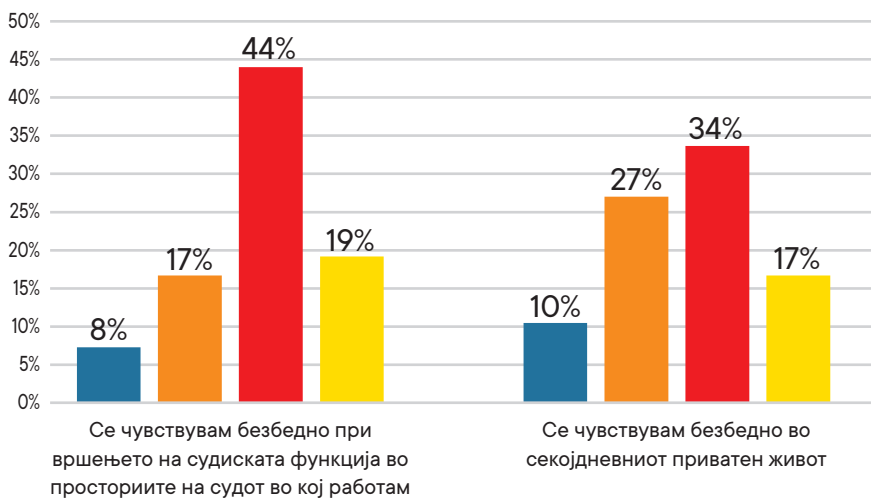


Повеќе од половината од судиите вклучени во истражувањето (52 %) се согласуваат дека дигитализацијата има потенцијал да го ублажи коруптивното однесување.

8 Проценка на користењето на електронските можности во судството. Здружение за кривично право и криминологија, и Мисија на ОБСЕ во Скопје, декември 2020 година, стр. 38 – 40.

Спроведувањето на дигитализацијата и интероперабилноста може да ги зајакне различните аспекти на работењето на судовите, резултирајќи со подобрен пристап кон правдата, транспарентност и ефикасност на судските постапки. Дигитализацијата на повеќето судски процеси може да го минимизира влијанието на човечкиот фактор и да ја намали веројатноста од коруптивно постапување. Дополнително, Законот за кривична постапка обврзува на тонско и видео-тонско снимање на судските постапки. За жал, властите ги немаат обезбедено неопходните предуслови за да го овозможат овој клучен аспект од судските постапки. Охрабрува тоа што 64 % од судиите веруваат дека тонското или видео-тонското снимање може да ги зајакне транспарентноста и непристрасноста на судските постапки. Владата треба да распредели соодветни средства во Судскиот буџет за вакви капитални инвестиции и соодветно да планира. Севкупниот систем на дигитализација и интероперабилност на судството треба да биде еднакво достапен во сите судови и редовно да се користи во согласност со процесните закони. Ова значително би го подобрило квалитетот на процесот на правораздавање и би поттикнало поголема доверба во правосудството. Според резултатите од истражувањето, значително мнозинство од 82 % од судиите веруваат дека зголемувањето на платата на судиите ќе има позитивен ефект врз намалување на корупцијата. Вреди да се забележи дека судиите во Северна Македонија во моментов имаат најниски плати во регионот⁹, што прави оваа претпоставка да се чини разумна. Сепак, важно е да се земе предвид дека други фактори, вклучувајќи ги личната етика и интегритет, како и организациските фактори како процедурите за назначување и унапредување и условите за работа, исто така играат клучна улога во одржувањето на судската професионалност и непристрасност.

Графикон Е. Ставови за личната безбедност

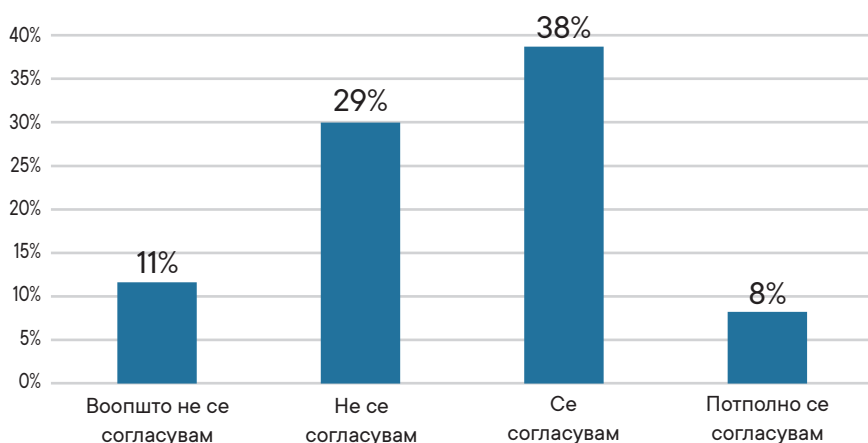


■ Воопшто не се согласувам ■ Не се согласувам ■ Се согласувам ■ Потполно се согласувам

⁹ 2022–2024 Стратегија за подобрување на материјалниот статус на судиите, национално Здружение на судии, 2022, страница 7.

Во поглед на личната безбедност, значителен дел од судиите навеле дека се чувствуваат небезбедно, во секојдневниот приватен живот, како и во просториите на судот. Вкрстените податоци откриваат дека судиите што работат на кривична материја и оние кои работат во подрачјето на апелациониот суд во Гостивар се особено загрижени за својата безбедност, при што над една половина од судиите-кривичари (52 %) и половина од судиите од подрачјето на апелациониот суд Гостивар (50 %) пријавуваат дека се чувствуваат небезбедни во својот приватен живот. Овие наоди се загрижувачки, зашто стравот може да има влијание врз судскиот интегритет, при што судиите потенцијално би станале поподложни на несоодветно влијание и коруптивен притисок од странките или од други центри на моќ на локално или централно ниво. И покрај овие наоди, судиите ги рангираат ризиците од корупција поврзани со личната безбедност, како заканите по безбедноста на судиите и нивните блиски соработници, меѓу најниските (31 од 36) во земјата.

Графикон Ж. Општествени очекувања за фаворизирање



Чувствувам дека заедницата во која што живеам (семејството, соседите, пријателите, сограѓаните) има очекувања дека како судија треба да им излезам во пресрет кога ќе им биде потребно

Во тек на овие интервјуа, на судиите им беа поставувани прашања поврзани со можноста да се сретнат со очекувања од своите познаници, членови на семејството и сограѓани, да им дадат преференцијален третман доколку побараат. Овие прашања беа значајна социолошка опсервација, зашто судиите пријавуваат дека луѓето во нивните социјални кругови често имаат очекувања што се спротивни на непристрасноста што е од темелна важност за судската професија. Испитаниците во интервјуата забележаа дека оваа појава е особено присутна во помалите заедници каде личните односи се позначајни. Иако судиите што ги интервјуиравме не тврдеа дека ваквите очекувања за фаворизирање (излегување пресрет) директно влијаат на нивното работење, тие рекоа дека често го

чувствуваат нивниот товар во своите секојдневни должности. Последователно, го поставивме прашањето за оваа тема како дел од истражувањето, што обелодени дека 46 % од испитаниците перцепираат вакви очекувања за излегување пресрет од оние околу нив.

Како резиме, наодите од истражувањето во поглед на Проценката на ризиците од корупција во судовите исцртуваат уникатна слика на најприсутните ризици од корупција и севкупната професионална клима во правосудството. Податоците покажуваат дека значителен дел од судиите искусиле обиди за притисок и влијание и изразија особена загриженост за делотворноста на постојните антикорупциски механизми. Уште повеќе загрижува широко распространетата недоверба во функционирањето и независноста на Судскиот совет и правичноста на процедурите на именување, унапредување и разрешување на судиите. Дополнително, значителен број судии исто така изразуваат незадоволство од нивните општи услови за работа и се загрижени околу нивната лична безбедност во судовите и надвор од нив.

II. Проценка на ризиците од корупција во јавните обвинителства

II. 1 Рангирање на ризиците од корупција

Пристапот кој се користеше за рангирање на ризиците од корупција во судовите беше искористен и за да се рангираат ризиците од корупција во јавните обвинителства. Јавните обвинители беа прашани да евалуираат 35 претходно идентификувани потенцијални ризици од корупција во две димензии, според нивното присуство и ефект.¹⁰ Идентификуваните ризици од корупција беа поделени во 16 надворешни и 19 внатрешни ризици. Во споредба со рангирањето на ризиците што го дадоа судиите, јавните обвинители беа помалку критични, резултирајќи со значително пониска средна вредност на присуството и ефектите на ризиците од корупција. На пример, додека вредностите на коефициентот на ризик за судиите се протегаат меѓу 9,1 (највисоко) и 2,3 (најниско), соодветните коефициенти на ризик за јавните обвинители се протегаат меѓу 6,4 (највисоко) и 1,3 (најниско).

Табела 1: Најголемите 16 ризици од корупција за јавните обвинители

	Ризик од корупција	Коефициент на ризик	Вид на ризик
1	Изготвување на несоодветни наоди и мислења од страна на вештаците	6.38	Надворешен ризик
2	Недостаток на соработка помеѓу јавните обвинителства и другите надлежни органи за откривање (МВР, УФР, УЈП, Царина, ...) во текот на претходната постапка	6.02	Надворешен ризик
3	Злоупотреби на процесните права од страна на бранителите во текот на претходната постапка	5.53	Надворешен ризик
4	Протекување на доверливи информации во тек на претходната постапка од страна на органите со кои соработува јавното обвинителството	5.15	Надворешен ризик
5	Недоволна примена на институтот на спогодување за видот и висината на кривичната санкција од страна на јавното обвинителството	5.05	Внатрешен ризик

¹⁰ Поконкретно: 1) колку се присутни овие ризици во односното јавно обвинителство каде работат, и 2) колкав е потенцијалниот ефект од тие ризици врз функционирањето и непристрасноста на основното јавно обвинителство. Рангирањето беше на скала од 1 до 5 (1 значи дека нема присуство / ефект, а 5 значи големо присуство / ефект).

	Ризик од корупција	Коефициент на ризик	Вид на ризик
6	Незаконито влијание врз сведоци од страна на одбраната	4.91	Надворешен ризик
7	Блискост помеѓу судии и бранители која влијае врз кривичната постапка	4.81	Надворешен ризик
8	Неетичко однесување на бранителите кон работата на јавните обвинители кое предизвикува впечаток за корупција	4.55	Надворешен ризик
9	Недоволна контрола на предметното работење на пониските јавни обвинители од страна на повисоките јавни обвинители	3.42	Внатрешен ризик
10	Распоредување на предмети спротивно на Правилникот за внатрешно работење од страна на Јавните обвинители на јавните обвинителства	3.39	Внатрешен ризик
11	Незаконито влијание врз сведоци од страна на полицијата / државните органи	3.38	Надворешен ризик
12	Блискост помеѓу судии и обвинители која влијае врз кривичната постапка	3.25	Внатрешен ризик
13	Несоодветно влијание врз постапување по конкретни предмети од јавен обвинител од повисок степен на хиерархија	3.13	Внатрешен ризик
14	Блискост помеѓу јавни обвинители и бранители која влијае врз кривичната постапка	3.12	Внатрешен ризик
15	Непокренување на постапки за можна повреда на етичкиот кодекс на јавните обвинители	3.02	Внатрешен ризик
16	Несоодветно влијание врз постапување по конкретни предмети од Јавниот обвинител на јавното обвинителството во кое работите	3.01	Внатрешен ризик

Уште еднаш, меѓу највисоко рангираните ризици од корупција повторно доминираат надворешните ризици. Исто како и кај рангирањето на ризиците од корупција кај судиите, јавните обвинители ја наведува работата на вештаците и изготвувањето несоодветни вештачења како највисок ризик од корупција. Како што беше случај и со судиите, јавните обвинители кои беа интервјуирани го изразија своето незадоволство од контрадикторните вештачења што ги даваат вештаците, кои имаат тенденција да ги фаворизираат оние кои ги ангажирале. Тие ја перципираат работата на вештаците како непрофесионална и пристрасна, со што создаваат опкружување погодно за корупција и несоодветно влијание врз кривичната постапка. Вториот

најзначаен ризик од корупција е недоволната соработка меѓу јавните обвинителства и другите истражни тела во тек на претходната кривична постапка. Најголем дел од јавните обвинителства сè уште немаат истражни центри и, во праксата, начинот на соработка меѓу јавните обвинители и полицијата не е воедначен. Некои од јавните обвинители очекуваат дека полицијата треба да преземе иницијатива и да ги врши сите истражни дејствија за кои се овластени, без секогаш да чека инструкции од обвинителите кои ја водат истрагата. Од друга страна, некои полициски службеници формално го следат словото на законот што го поставува јавниот обвинител како *dominus litis* на претходната постапка и веруваат дека тие треба да делуваат според неговите / нејзините инструкции.¹¹ Овие различни пристапи влијаат врз обвинителската работа и, последователно, може да се одразат врз квалитетот на обвинителните акти, што од страна на судите пак беше споменато како потенцијален ризик од корупција. Недоволната соработка може исто така да влијае врз кривичната постапка. Покрај другите потенцијални ризици, јавните обвинители го имаат идентификувано ризикот од протекување доверливи информации од истражните институции што соработуваат со различни обвинителства како значителна причина за загриженост, рангирана како четврта на нивната листа. Ваквите истекувања може да ги компромитираат квалитетот и делотворноста на тајните операции во тек на претходната постапка. Како контраст, ризикот од протекување информации од страна на самите јавни обвинителства е рангиран многу пониско, на 18-то место. Забележителната разлика од 14 места меѓу овие два ризици од корупција вреди да се забележи. Се чини дека многумина од јавните обвинители не ги сметаат своите колеги како потенцијални извори за протекување доверливи информации, па оттука веруваат дека другите институции треба темелно да се испитаат кога ќе се случат вакви протекувања. Целосното рангирање на 35 ризици од корупција е достапно како *Прилог 2 на Проценката – Рангирање на ризиците од корупција: јавните обвинители*.

Други надворешни ризици истакнати од страна на јавните обвинители се и однесувањето на адвокатите на одбраната, како што се злоупотребата на процедуралните права во тек на претходната постапка, неетичкото однесување на адвокатите кон јавните обвинители што може да се перципира како корупција, како и незаконското влијание врз сведоците. Јавните обвинители исто така искажуваат загриженост околу блиските односи меѓу судиите и адвокатите, што може да влијае на тоа дали судскиот процес ќе биде фер. Сепак, се чини дека има недостиг на самокритичност кај анкетираниите јавни обвинители, особено во поглед на *ex parte* комуникацијата, што може да ја поткопа правичноста на постапката. Иако не сите *ex parte* комуникации се сметаат за повреда на правичноста, оние што влијаат на пресудата во предметот се проблематични. Високата стапка на осудителни

11 За да се надминат овие практични недоследности, јавното обвинителство на РСМ и Министерството за внатрешни работи на крајот на 2022 година изготви Протокол за соработка меѓу овие две институции.

пресуди во земјата не мора да е резултат на *ex parte* комуникацијата, но таа може да придонесе за перцепциите на потенцијално коруптивно однесување меѓу обвинителството и судот. Дополнително, јавните обвинители го рангираат незаконското влијание врз сведоците од страна на полицијата или државните органи како врвен надворешен ризик.

Списокот на најзначајни внатрешни ризици наведени од јавните обвинители почнува со недоволна примена на институтот на спогодување за видот и висината на кривичната санкција од страна на јавното обвинителството, која е рангирана на петто место. Воведувањето на овој нов механизам во националната кривична постапка во случаите кога јавниот обвинител може да очекува осудителна пресуда надвор од основано сомнение беше со намера да го намали бројот на предмети што продолжуваат до фаза на судење. Домашниот систем на спогодување со признавање на вината се разликува од англосаксонскиот концепт по тоа што домашните јавни обвинители и бранителите може да се спогодуваат само околу видот и должината на кривичната санкција, а не околу бројот на наводи, описот и законската квалификација на кривичните дела¹². Во споредба со овој ризик, јавните обвинители сметаат дека предлагањето неадекватни казни при примена на институтот на спогодување за видот и висината на кривичната санкција од страна на јавното обвинителство е значително понизок ризик од корупција, рангирајќи го на дваесеттото место.

Други внатрешни ризици што се високо рангирани се недоволната контрола на пониските јавни обвинители од страна на повисоките јавни обвинители, распределба на предмети што се одвива спротивно на Правилникот за внатрешно работење на јавните обвинителства и несоодветното влијание врз јавните обвинители од главниот обвинител на јавното обвинителство каде тие работат. За овие ризици се дискутираше опширно во тек на интервјуата со јавните обвинители, кои изразија загриженост дека надзорот на основните јавни обвинители од страна на повисоките обвинители се врши формалистички, што остава простор за произволно и непрофесионално однесување. Дополнително, некои од јавните обвинители беа критични и кон постојната процедура за распределба на предмети, којашто, и покрај тоа што е се одвива по случаен избор, сè уште дозволува дискреција на шефовите на јавните обвинителства. Од друга страна, некои од нив тврдат дека некогаш, поради различните способности на јавните обвинители, определени предмети сепак треба да се распределат кај оние кои се посposобни обвинители. Конечно, некои јавни обвинители напоменаа дека постојат случаи на несоодветно влијание од страна на хиерархиски повисоко рангирани колеги, кои даваат неофицијални насоки и совети за тоа како да се постапува во определени предмети. Во таквите случаи, неопходна е лична храброст и интегритет за справување со ваквиот хиерархискиот притисок.

Конечно, слично како кај рангирањето на ризикот од страна на судиите, двата ризици од корупција директно се однесуваат на поткуп во јавните обвинителства. „Примање поткуп и друга корист од други вработени во јавното обвинителство“ и „Примање поткуп и друга корист од јавните обвинители“, беа рангирани од јавните обвинители како закани на ниско ниво (рангирани на 28-мо, односно 34-то место). Сепак, како и погоре, при анализа на овие одговори треба да биде земена предвид и тенденцијата за давање општествено пожелни одговори која е особено релевантна во овој случај.

II.2 Искуство со несоодветното влијание

Запрашани за зачестеноста со која се среќаваат со директни или индиректни притисоци, сугестии или обиди да се влијае врз нивната професионална автономија, јавните обвинители, како и нивните колеги од судството, се изјаснија дека ретко се соочуваат со такви искуства. Оставајќи ја настрана можноста за нецелосно пријавување поради причини поврзани со корупција, определени статистички податоци сè уште се причина за аларм.

Табела 2: Притисоци врз работењето на јавните обвинители во 2022 година

Колку често се среќавате со определени директни или индиректни притисоци/ сугестии/обиди за влијание врз вашата работна автономија од страна на:	Никога	Ретко	Често	Постојано	Ретко + Често + Постојано
Адвокати	59%	27%	14%	0%	41%
Претставници на извршната власт (Владата, Министерството за правда, Министерството за внатрешни работи, итн.)	64%	33%	4%	0%	36%
Јавни обвинители од повисок ранг (шеф на јавно обвинителство и/или повисок надлежен јавен обвинител)	63%	28%	6%	2%	36%
Колеги јавни обвинители	63%	33%	1%	1%	35%
Судии	67%	30%	1%	1%	33%
Претставници на политички партии	70%	23%	6%	0%	29%
Претставници на бизнис секторот	77%	20%	2%	0%	23%
Членови на Советот на јавни обвинители	87%	12%	0%	1%	13%
Претставници на меѓународната заедница	93%	6%	1%	0%	7%

Според наодите, значителен дел од јавните обвинители искусиле директен или индиректен притисок, сугестии или обиди да се влијае врз нивната автономија, вклучувајќи 41 % кои искусиле вакви обиди од страна на адвокати, додека 36 % и 35 % искусиле сличен притисок од страна на јавни обвинители од повисок ранг и колеги јавни обвинители. Дополнително, 33 % од јавните обвинители навеле обиди за влијание од страна на судиите, но само 13 % од членови на Советот на јавни обвинители. Податоците исто така обелоденуваат дека 36 % од јавните обвинители искусиле обиди за влијание од членовите на извршната власт, а 29 % од претставници на политички партии. Овие бројки сугерираат дека, како и судиите, јавните обвинители остануваат ранливи на политичко влијание и недоволна поделба на власта меѓу извршната и судската власт. Конечно, 23 % од обвинителите пријавиле обиди за влијание од страна на претставници на бизнис секторот, додека само 7 % пријавиле вакви обиди од меѓународната заедница.

II.3 Антикорупциски механизми и процедури

Графикон А. Антикорупциски механизми



Мислењата на јавните обвинители се поделени во поглед на делотворноста на механизмите за заштита на обвинителската функција од надворешни притисоци и влијанија. Приближно 51 % веруваат дека постојните механизми се делотворни, додека 49 % не се согласуваат. Слично, во поглед на делотворноста на механизмите за спречување конфликт на интереси, 56 % од јавните обвинители се согласуваат дека механизмите се делотворни, додека 42 % не се согласуваат.

Можеби поради оваа скепса, 76 % од јавните обвинители не гледаат потреба да ги користат расположливите механизми за заштита на обвинителската функција. Ова укажува дека обвинителската организација треба да преземе мерки да обезбеди соодветна заштита за сите јавни обвинители. Како и кај судиите, еднакво е важно секој обвинител да се чувствува уверен и сигурен дека е заштитен, особено кога води истраги за чувствителни предмети. Две третини од јавните обвинители имаат уверување дека поставувањето рокови за обвинителските постапки може да ја подобри процедуралната ефикасност, додека 32 % не се согласуваат. Во интервјуата, јавните обвинители истакнуваа дека инструктивните рокови често се пропуштаат поради одолговлечените истраги предизвикани од несоодветната соработка со истражните органи и преоптовареноста на јавните обвинители поради недостигот на јавни обвинители и / или стручни соработници.

II.4 Совет на јавни обвинители

Советот на јавни обвинители игра витално важна улога во определувањето на севкупната професионална клима во која работат јавните обвинители. Советот го следи работењето на јавните обвинители, одговорен е за нивното именување и унапредување и одлучува по иницијативите за нивно разрешување.

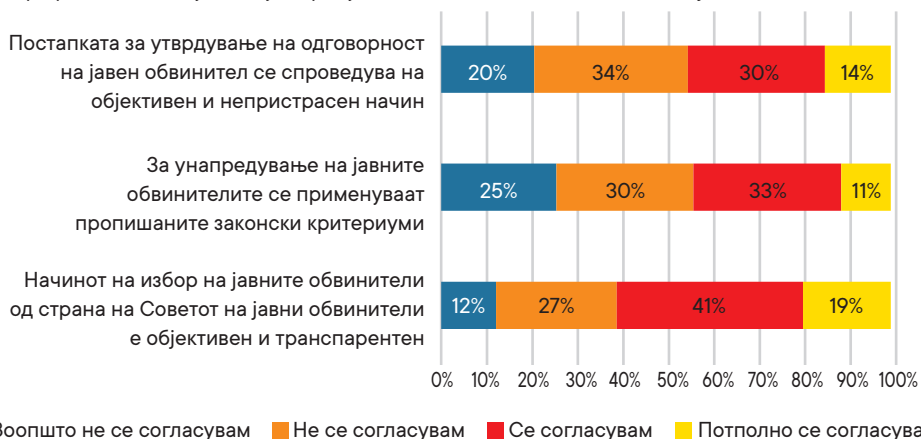
Графикон Б. Доверба во Советот на јавни обвинители



Како што судиите се скептични во однос на Судскиот совет, јавните обвинители исто така чувствуваат резервираност во поглед на улогата и ефикасноста на Советот на јавни обвинители. Значителен процент, 58 %, не се согласуваат со тезата дека составот и процесот на избор на Советот осигуруваат негова независност и непристрасност, додека 56 % имаат став дека одлуките на Советот не се донесуваат самостојно и независно. Обвинителите се поделени речиси

еднакво околу прашањето дали Советот успешно ја чува автономијата на јавните обвинителства или не.

Графикон В. Именување, унапредување и дисциплински постапки за јавните обвинители



Слична поделба постои кај мислењата на јавните обвинители за клучните надлежности на Советот, како што се именување и унапредување на јавните обвинители, каде над половината не се согласуваат дека именувањата се вршат на објективен и транспарентен начин (54 %) или дека унапредувањата се вршат согласно со постојните законски критериуми (55 %). Конечно, јавните обвинители имаат најниско, но сепак впечатливо ниво на скепса околу начинот на кој во пракса се води постапката за утврдување на одговорноста на јавниот обвинител, при што 39 % не се согласуваат дека оваа постапка се води објективно и непристрасно.

Графиконите Б и В укажуваат дека се неопходни значителни подобрувања за Советот на јавни обвинители да ја исполнува својата обврска да ја штити обвинителската функција и да обезбеди транспарентни и праведни критериуми за избор на јавните обвинители.

II.5 Општи услови за работа за јавните обвинители

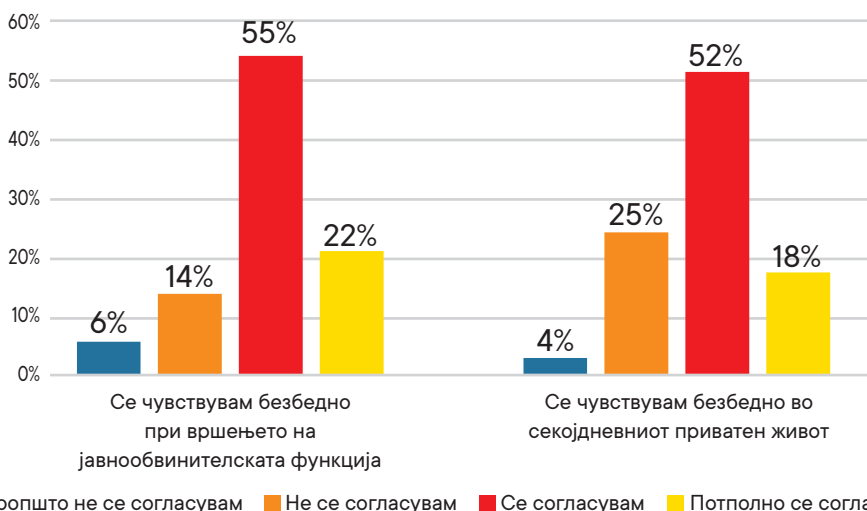
Слично како и судиите, јавните обвинители беа прашувани за различни аспекти што се однесуваат на нивното работно опкружување. Условите за работа, вклучувајќи го професионалното милје, личната безбедност, општествената положба и финансиската стабилност може да служат како клучни фактори за да се определи интегритетот или подложноста на корупција, особено во опкружувања што се подложни на неформални влијанија, двојни аршини и отсуство на воедначена и непристрасна примена на правото.

Графикон Г: Општи услови за работа



Во поглед на условите за работа, најголем извор на незадоволство меѓу јавните обвинители се однесува на нивниот пристап кон техничка опрема. Околу 41 % од јавните обвинители пријавуваат незадоволство со техничките ресурси што ги имаат на располагање. Дополнително, 24 % изразуваат незадоволство со работата што ја вршат нивните стручни соработници, додека 18 % не чувствуваат дека нивниот претпоставен го вреднува квалитетот на нивното работење. Иако резултатите од рангирањето на корупциските ризици покажуваат дека јавните обвинители веруваат дека соработката со полицијата и други истражни органи претставува значителен ризик од корупција, значително мнозинство од јавните обвинители (83 %) истакнуваат задоволство од нивото на соработка, при што само 15 % велеа дека ваквата соработка не се одвива професионално и доверливо.

Графикон Д: Лична безбедност



Во поглед на личната безбедност на јавните обвинители, истражувањето открива дека 29 % од испитаниците изјавиле дека не се чувствуваат безбедно во нивните секојдневни приватни животи, додека 20 % пријавиле дека не се чувствуваат безбедно додека се на работното место. Иако овие бројки се пониски од оние што ги наведоа судиите, тие остануваат причина за значителна загриженост.



Чувствувам дека заедницата во која што живеам (семејството, соседите, пријателите, сограѓаните) има очекувања дека како јавен обвинител треба да им излезам во пресрет кога тоа ќе им биде потребно

Околу 65 % од јавните обвинители посочија дека нивни познаници, роднини и сограѓани очекуваат од нив да добијат преференцијален третман доколку им затреба. Ова ниво на согласност го надминува она кај судиите, укажувајќи дека јавните обвинители се соочуваат со поголем општествен притисок од ваков тип. Иако останува неизвесно дали тоа има влијание врз нивното секојдневно работење, од врвна важност е овој аспект да се земе предвид кога се разгледуваат факторите што го влијаат врз, а потенцијално и го компромитираат, професионалниот интегритет на јавните обвинители.

Иако јавните обвинители беа помалку критични во своите одговори, во споредба со судиите, резултатите од истражувањето покажуваат дека значителен дел од јавните обвинители се соочиле со обиди за притисок и влијание и се загрижени околу делотворноста на постојните антикорупциски механизми што би требало да ја штитат нивната автономија. Понатаму, голем број јавни обвинители се сомничави околу непристрасноста на Советот на јавни обвинители и правичноста на постапките за именување, унапредување и разрешување. И покрај ова, јавните обвинители генерално се чинат задоволни со нивните услови за работа, иако некои изразуваат загриженост околу нивната лична безбедност и на работното место и надвор од него.

Заклучок

Оваа Проценка нуди уникатна перспектива за предизвиците и ранливостите што влијаат врз судската независност и ја поткопуваат јавната доверба во правосудството. Со идентификувањето и комбинирањето на добропознатите и помалку видливите ризици од корупција, проценката дава приказ на институционалните слабости што ја намалуваат судската отпорност и ги попречуваат делотворните одговори за спречување на корупцијата. Наодите на оваа Проценка треба да служат за поткрепа и насочување на дискусиите во јавноста и кај креаторите на јавните политики околу тоа како да се воспостави и спроведе делотворен институционален одговор на предизвиците што се тука идентификувани. Дополнително, оваа студија дава скапоцена компаративна перспектива, повикувајќи се на истражувањето спроведено од Мисијата на ОБСЕ во Скопје во 2009 година. Предност на оваа Проценка е што таа ги претставува поранешните и последователните евалуации на мислењата на истата професионална група во период подолг од една деценија. За во иднина, препорачуваме ваква проценка да се врши редовно, со цел и натаму да се обезбедуваат компаративни податоци, со цел да се проценат мислењата на судиите и јавните обвинители околу ефикасноста на судските реформи. Идните проценки би можеле да ги вградат и ставовите на адвокатите околу функционирањето на правосудството.

Во однос на рангирањето на ризиците од корупција, и судиите и јавните обвинители имаат тенденција да ги наведат надворешните ризици како поприсутни. Обете групи ги идентификуваат пристрасните судски вештачења како највисок ризик од корупција. Судиите, исто така, ја рангираат злоупотребата на процесните права од страна на адвокатите за да ја одолговлекуваат постапката, како и нискиот квалитет на обвинителните акти како значителни надворешни ризици од корупција. Покрај ова, судиите идентификуваат три најзначајни внатрешни ризици: влијание од страна на претседателите на судовите, преку чести промени во Годишниот распоред за работата на судот; блискост меѓу судиите и адвокатите која влијае врз судските постапки; и селективното назначување бранители по службена должност. Во смисла на надворешните ризици, јавните обвинители како најзначајни ги идентификуваат недоволната соработка со други истражни органи (првенствено полицијата) и злоупотреба на процесните права од страна на адвокатите. Како најзначајни внатрешни ризици тие ги рангираат недоволната примена на спогодувањето за признавање на вината; недоволната контрола на постапувањето на јавните обвинители на понизок ранг од страна на јавните обвинители на повисок ранг; и распределбата на предмети спротивно на Правилникот за внатрешното работење на јавните обвинители.

Проценката открива дека речиси половината од судиите искусиле некакви обиди за влијание од страна на своите колеги или од судиите од повисок ранг (претседател на судот или судија од повисок суд), додека над една третина од судиите искусиле обиди за влијание од извршната власт или претставници на политички партии. Од друга страна, јавните обвинители главно се соочиле со обиди за влијание од страна на адвокатите, јавните обвинители од повисок ранг и нивните колеги-јавни обвинители од ист ранг. Над половината од судиите и јавните обвинители не веруваат дека постојат делотворни механизми за да се заштитат судската и обвинителската функција од притисоци или обиди за влијание.

Судиите и јавните обвинители се скептични околу улогата на Судскиот совет и Советот на јавни обвинители. Речиси три четвртини од судиите не веруваат дека Судскиот совет успешно ја штити судската независност, а не веруваат ни дека унапредувањето на судиите се врши согласно со објективни, мерливи и праведни критериуми. Слично, повеќе од половината од јавните обвинители не веруваат дека Советот на јавни обвинители донесува одлуки самостојно и независно и не веруваат дека унапредувањето на јавните обвинители се врши следејќи ги постојните законодавни критериуми.

Што се однесува до условите за работа и личната безбедност, само половина од судиите се задоволни со работата на стручните соработници и техничките ресурси што ги имаат на располагање. Од друга страна, три четвртини од јавните обвинители се задоволни со работата на стручните соработници, додека половината се задоволни со техничките ресурси што им стојат на располагање.

Конечно, еден од најзагрижувачките наоди сугерира дека над една третина од судиите не се чувствуваат безбедни во својот приватен секојдневен живот, додека една четвртина не се чувствуваат безбедни во просториите на своите судови. Слично, една третина од анкетираните јавни обвинители не се чувствуваат безбедни во секојдневниот приватен живот, а секој петти обвинител не се чувствува безбедно во просториите на своето јавно обвинителство. Овие фактори може да имаат негативно влијание врз правосудната фела, што се одразува на нејзиниот професионален интегритет и ја намалува нејзината отпорност кон некои од идентификуваните ризици од корупција.

Во иднина, правосудните институции и сите релевантни актери треба да се концентрираат на намалувањето на институционалните ранливост и градењето организациска култура на отпорност и интегритет што ќе ги оснажи судиите и јавните обвинители да бидат целосно независни и самостојни во своето работење. Последователните препораки за идни јавни политики треба да се подготват преку широк и инклузивен консултативен процес, земајќи ги предвид сегашните наоди, со цел да се поплочи патот кон опипливи реформи и подобрен правосуден систем.

Прилози

Прилог 1:

Рангирање на ризикот од корупција – судии

		Коефициент на ризик	
1	Изготвување на несоодветни наоди и мислења од страна на вештаците	9.13	Надворешен ризик
2	Злоупотреби од страна на адвокатите со цел одолговлекување на постапката	9.01	Надворешен ризик
3	Низок квалитет на обвинителните акти	8.88	Надворешен ризик
4	Неетичко однесување на адвокатите кое кај странките и оштетените предизвикува впечаток за корупција	7.64	Надворешен ризик
5	Близост помеѓу јавни обвинители и адвокати која влијае врз постапките	6.22	Надворешен ризик
6	Влијание на претседатели на суд преку годишниот распоред за работа на судот	6.10	Внатрешен ризик
7	Злоупотреба на АКМИС системот од страна на адвокатите во граѓанска постапка преку поднесување на повеќе тужби за ист предмет	6.09	Надворешен ризик
8	Близост помеѓу судии и адвокати која влијае врз постапките	5.78	Внатрешен ризик
9	Селективно ангажирање на бранители по службена должност	5.76	Внатрешен ризик
10	Наклонетост на судот кон јавното обвинителство во фаза на претходна постапка	5.54	Внатрешен ризик
11	Близост помеѓу судии и јавни обвинители која влијае врз постапките	5.38	Внатрешен ризик
12	Злоупотреби од страна на судската служба	4.97	Внатрешен ризик
13	Несоодветни влијанија од страна на јавните обвинители при определување, продолжување или укинување на мерката притвор	4.94	Надворешен ризик
14	Злоупотреби од страна на јавните обвинители со цел одолговлекување на постапката	4.82	Надворешен ризик
15	Наклонетост на судот кон јавното обвинителство во фаза на главна расправа	4.81	Внатрешен ризик

		Коефициент на ризик	
16	Несоодветни влијанија од страна на одбраната при определување, продолжување или укинување на мерката притвор	4.72	Надворешен ризик
17	Неетичко однесување на јавните обвинители кое кај странките и оштетените предизвикува впечаток за корупција	4.68	Надворешен ризик
18	Несоодветна примена на институтот спогодување за видот и висината на кривичната санкција од страна на судиите	4.67	Внатрешен ризик
19	Примање поткуп и други погодности од страна на други вработени во судот	4.62	Внатрешен ризик
20	Непокренување на постапки за можна повреда на Кодексот на судиска етика	4.33	Внатрешен ризик
21	Незаконито влијание врз сведоци од страна на одбраната / тужениот	4.19	Надворешен ризик
22	Неетичко однесување на судиите кое кај странките и оштетените предизвикува впечаток за корупција	3.89	Внатрешен ризик
23	Влијание врз постапување по предмети од судии од повисок суд	3.76	Внатрешен ризик
24	Влијание на претседатели на суд врз постапување по предмети	3.70	Внатрешен ризик
25	Влијание врз постапување по предмети од страна на претставници од извршната или законодавната власт	3.70	Надворешен ризик
26	Влијание врз постапување по предмети од страна на политичарите и политичките партии	3.53	Надворешен ризик
27	Несоодветно влијание врз постапување по предмети од страна на адвокати	3.41	Надворешен ризик
28	Влијание врз постапување по предмети од страна бизнисмени и други влијателни поединци	3.36	Надворешен ризик
29	Влијание врз постапување по предмети од членови на Судскиот совет	3.35	Надворешен ризик
30	Примање поткуп и други погодности од страна на судии	3.27	Внатрешен ризик
31	Влијание врз постапување преку закана за личната безбедност на судиите и ним блиски лица	3.23	Внатрешен ризик
32	Незаконито влијание врз сведоци од страна на јавниот обвинител / тужителот	3.13	Надворешен ризик
33	Несоодветно влијание врз постапување по предмети од страна на јавни обвинители	2.92	Надворешен ризик

		Коефициент на ризик	
34	Влијание врз постапување по предмети од колеги судии од ист суд	2.81	Внатрешен ризик
35	Злоупотреба на АКМИС системот од страна на судиите и / или претседателите на судовите	2.80	Внатрешен ризик
36	Неетичко однесување на судиите поротници кое кај странките и оштетените предизвикува впечаток за корупција	2.26	Внатрешен ризик

Прилог 2:

Рангирање на ризикот од корупција – јавни обвинители

		Коефициент на ризик	
1	Изготвување на несоодветни наоди и мислења од страна на вештаците	6.38	Надворешен ризик
2	Недостаток на соработка помеѓу јавните обвинителства и другите надлежни органи за откривање (МВР, УФР, УЈП, Царина, ...) во текот на претходната постапка	6.02	Надворешен ризик
3	Злоупотреби на процесните права од страна на бранителите во текот на претходната постапка	5.53	Надворешен ризик
4	Протекување на доверливи информации во тек на претходната постапка од страна на органите со кои соработува јавното обвинителство	5.15	Надворешен ризик
5	Недоволна примена на институтот на спогодување за видот и висината на кривичната санкција од страна на јавното обвинителството	5.05	Внатрешен ризик
6	Незаконито влијание врз сведоци од страна на одбраната	4.91	Надворешен ризик
7	Блискост помеѓу судии и бранители која влијае врз кривичната постапка	4.81	Надворешен ризик
8	Неетичко однесување на бранителите кон работата на јавните обвинители кое предизвикува впечаток за корупција	4.55	Надворешен ризик
9	Недоволна контрола на предметното работење на пониските јавни обвинители од страна на повисоките јавни обвинители	3.42	Внатрешен ризик
10	Распоредување на предмети спротивно на Правилникот за внатрешно работење од страна на Јавните обвинители на јавните обвинителства	3.39	Внатрешен ризик
11	Незаконито влијание врз сведоци од страна на полицијата / државните органи	3.38	Надворешен ризик
12	Блискост помеѓу судии и обвинители која влијае врз кривичната постапка	3.25	Внатрешен ризик

		Коефициент на ризик	
13	Несоодветно влијание врз постапување по конкретни предмети од јавен обвинител од повисок степен на хиерархија	3.13	Внатрешен ризик
14	Близост помеѓу јавни обвинители и бранители која влијае врз кривичната постапка	3.12	Внатрешен ризик
15	Непокренување на постапки за можна повреда на етичкиот кодекс на јавните обвинители	3.02	Внатрешен ризик
16	Несоодветно влијание врз постапување по конкретни предмети од Јавниот обвинител на јавното обвинителството во кое работите	3.01	Внатрешен ризик
17	Несоодветно влијание врз постапување по конкретни предмети од страна на политичари и политички партии	2.88	Надворешен ризик
18	Протекување на доверливи информации во тек на претходната постапка од страна на јавното обвинителството	2.68	Внатрешен ризик
19	Несоодветно влијание врз постапување по конкретни предмети од страна на претставници од извршната или законодавната власт	2.67	Надворешен ризик
20	Предлагање на неадекватни казни при примена на институтот на спогодување за видот и висината на кривичната санкција од страна на јавното обвинителство	2.57	Внатрешен ризик
21	Неетичко однесување на јавните обвинители кое кај странките и оштетените предизвикува впечаток за корупција	2.44	Внатрешен ризик
22	Непочитување на етичкиот кодекс на јавните обвинители	2.42	Внатрешен ризик
23	Постапување на јавно обвинителската стручната служба спротивно на Правилникот за внатрешно работење на јавните обвинители	2.39	Внатрешен ризик
24	Несоодветно влијание врз постапување по конкретни предмети од страна на судии	2.36	Надворешен ризик
25	Несоодветно влијание врз постапување по конкретни предмети од страна на бранителите	2.30	Надворешен ризик
26	Непрофесионално постапување на надлежен јавен обвинител по конкретни упатства дадени од повисок јавен обвинител	2.29	Внатрешен ризик
27	Несоодветни влијанија од страна на одбраната на предлозите на јавните обвинители за изрекување, продолжување или укинување на мерката притвор	2.28	Надворешен ризик

		Коефициент на ризик	
28	Примање поткуп и други погодности од страна на други вработени во јавното обвинителство	2.20	Внатрешен ризик
29	Несоодветно влијание врз постапување по конкретни предмети од страна на бизнисмени и други влијателни поединци	2.19	Надворешен ризик
30	Несоодветно влијание врз постапување по конкретни предмети од колеги во вашето јавно обвинителство	2.07	Внатрешен ризик
31	Изготвување на несоодветни наоди и мислења од страна на вештаците	2.00	Надворешен ризик
32	Недостаток на соработка помеѓу јавните обвинителства и другите надлежни органи за откривање (МВР, УФР, УЈП, Царина, ...) во текот на претходната постапка	1.97	Внатрешен ризик
33	Злоупотреби на процесните права од страна на бранителите во текот на претходната постапка	1.88	Надворешен ризик
34	Протекување доверливи информации во тек на претходната постапка од страна на органите со кои соработува јавното обвинителството	1.80	Внатрешен ризик
35	Недоволна примена на институтот на спогодување за видот и висината на кривичната санкција од страна на јавното обвинителството	1.63	Внатрешен ризик

Misioni i OSBE-së në Shkup

VLERËSIMI I RREZIQEVE TË KORRUPSIONIT NË GJYQËSOR NË MAQEDONINË E VERIUT

Qershor, 2023

Partnerët strategjikë:

Komisioni Shtetëror për Parandalimin e Korrupsionit

Shoqata e Gjyqtarëve të Republikës së Maqedonisë së Veriut

Shoqata e Prokurorëve Publikë të Republikës së Maqedonisë së Veriut

Tirazhi: 150 kopje

Shtypshkronja: Polyesterday, Shkup

ISBN: 978-92-9271-236-5

Misioni i OSBE-së në Shkup përkrahu Komisionin Shtetëror për Parandalimin e Korrupsionit në partneritet me Shoqatën e Gjyqtarëve të Republikës së Maqedonisë së Veriut dhe Shoqatën e Prokurorëve Publikë të Republikës së Maqedonisë së Veriut.

AKCK
ДРЖАВНА КОМИСИЈА ЗА
СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРРУПЦИЈАТА



KSHPK
КОМИСИЈА СЪПРЕКОСНО РЕШ
РАБОТНОСТВА И КОМПРОМИСИ



ЗДРУЖЕНИЕ НА СУДИТЕ
НА РЕПУБЛИКА
СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА



osbe

Organizata për Siguri dhe
Bashkëpunim në Evropë
Misioni në Shkup

Gjuha angleze është gjuha autentike për këtë botim. Përmbajtja e publikimit, pikëpamjet, opinionet, gjetjet, interpretimet dhe përfundimet e shprehura këtu nuk pasqyrojnë domosdoshmërisht politikën ose qëndrimin zyrtar të OSBE-së. Megjithëse OSBE ka investuar kujdesin maksimal në zhvillimin e tij, ajo nuk merr përsipër asnjë përgjegjësi për saktësinë dhe plotësinë e informacionit të përmbajtur, ose për ndonjë gabim shtypi. Nuk mund të bëhet asnjë pretendim kundër OSBE-së për pasojat që mund të lindin nga përdorimi i këtij publikimi. Ofruesi i shërbimit, Instituti për Demokraci 'Societas Civilis' Shkup është përgjegjës për saktësinë e të dhënave të anketës, të publikuara këtu.

Përmbajtja

Parathënie	97
Përmbledhje ekzekutive	99
Hyrje dhe metodologji	100
I. Vlerësimi i rreziqeve të korrupsionit në gjykata	103
II. Vlerësimi i rreziqeve të korrupsionit në prokuroritë publike	119
Konkluzione	130
Shtojca	132



Parathënie



Në fushën e drejtësisë dhe të kërkimit të së vërtetës, gjyqësori shërben si gur themeli që mbështet strukturën e shoqërisë. Kundërshtari më i madh i këtij institucioni jetik është korrupsioni.

Korrupsioni gërryen vetë themelin mbi të cilin ndërtohet drejtësia, duke kërcënuar besimin e qytetarëve dhe duke rrezikuar integritetin e sistemit gjyqësor. Ai vepron në hije, duke

minuar në heshtje idetë fisnike të së vërtetës dhe drejtësisë. Për të luftuar këtë fenomen negativ, duhet drejtpërdrejtë të ballafaqohemi me atë me vendosmëri të palëkundur.

Ky Vlerësim i parë i rrezikut të korrupsionit, i zhvilluar në Gjyqësorin e Maqedonisë së Veriut është një ekspeditë mbi thellësinë të korrupsionit, bazuar në rrëfimet dhe përvojat e dorës së parë të gjyqtarëve dhe prokurorëve në vend. Ai ofron një perspektivë nga brenda sistemit gjyqësor dhe na ballafaqon me realitetet e ashpra dhe sfidat sistematike që pengojnë arritjen e drejtësisë.

Vëzhgimet e gjyqtarëve dhe prokurorëve të paraqitur këtu sfidojnë status quo-në. Duke shprehur shqetësimet e tyre të vërteta, ata theksojnë nevojën për zhvillimin e mekanizmave më efektivë kundër korrupsionit. Gjetjet e paraqitura këtu duhet të na udhëheqin në ndërtimin e një gjyqësori etik duke rritur transparencën dhe llogaridhënien, duke forcuar kuadrin ligjor dhe duke fuqizuar institucionet gjyqësore për të mbrojtur integritetin dhe pavarësinë e tyre.

Beteja kundër korrupsionit nuk mund të bëhet nga një individ apo institucion i vetëm. Ajo kërkon përpjekjen kolektive të shoqërisë në përgjithësi, duke përfshirë gjyqësorin, profesionistët ligjorë, politikanët, shoqërinë civile dhe vetë qytetarët.

Shpresoj se ky Vlerësim do të shërbejë si një katalizator për ndryshim.

Ambasadori

Kilian Wahl

Misioni i OSBE-së në Shkup



Përmbledhje ekzekutive

Ky Vlerësim është një nismë novatore që synon të identifikojë dhe analizojë rreziqet specifike të korrupsionit dhe dobësitë institucionale në gjyqësorin e Republikës së Maqedonisë së Veriut. Komisioni Shtetëror për Parandalimin e Korrupsionit, Shoqata e Gjyqtarëve dhe Shoqata e Prokurorëve Publikë kanë bashkuar forcat për të kryer këtë Vlerësim, i cili përdor një qasje me metoda të përziera që përfshin analiza ligjore, intervista gjysmë të strukturuar dhe një sondazh të gjyqtarëve dhe prokurorëve publikë.

Rezultatet e sondazhit janë befasuese, duke zbuluar se si gjyqtarët ashtu edhe prokurorët publikë priren t'i shohin rreziqet e jashtme si më të përhapura dhe i konsiderojnë mendimet e njëanshme të dëshmitarëve ekspertë si rreziku më i lartë i korrupsionit. Gjyqtarët gjithashtu identifikuan shpërdorimin e të drejtave procedurale të avokatëve dhe cilësinë e ulët të aktakuzave si rreziqe të konsiderueshme të korrupsionit, ndërsa prokurorët publikë shprehën shqetësime për bashkëpunimin e pamjaftueshëm midis prokurorisë publike dhe organeve të tjera hetimore dhe shpërdorimin e të drejtave procedurale nga avokatët.

Krahasuar me sondazhin e përfshirë në analizën ligjore të OSBE-së “Pavarësia e Gjyqësorit” nga viti 2009, të dhënat e sondazhit nga ky Vlerësim tregojnë një rritje të tentativave për të ndikuar te gjyqtarët nga kolegët gjyqtarë, gjyqtarët e rangut më të lartë dhe anëtarët e Këshillit Gjyqësor, ndërsa pati një rënie të lehtë të tentativave për ndikim nga përfaqësuesit e degës ekzekutive.

Për më tepër, si gjyqtarët ashtu edhe prokurorët publikë shprehën mosbesim të konsiderueshëm në punën e këshillave të tyre, ku tre nga katër gjyqtarë të anketuar u shprehën se nuk besojnë se Këshilli Gjyqësor mbron me sukses pavarësinë gjyqësore, ndërsa më shumë se gjysma e prokurorëve publikë të anketuar tregojnë se nuk besojnë se Këshilli i Prokurorëve Publikë merr vendime në mënyrë autonome dhe të pavarur.

Gjatë vlerësimit të kushteve të punës, gjysma e gjyqtarëve u shprehën të kënaqur me punën e bashkëpunëtorëve profesionistë, ndërsa prokurorët publikë ishin më të kënaqur me punën e bashkëpunëtorëve profesionistë sesa të gjyqtarëve. Megjithatë, si gjyqtarët ashtu edhe prokurorët publikë janë të pakënaqur me burimet teknike që kanë. Së fundmi, një pjesë e konsiderueshme e gjyqtarëve dhe prokurorëve publikë nuk ndihen të sigurt në jetën e përditshme private ose në vendet e punës.

Në përgjithësi, Vlerësimi i rreziqeve të korrupsionit në gjyqësor është një hap vendimtar drejt identifikimit dhe adresimit të rreziqeve të korrupsionit dhe dobësive institucionale në gjyqësorin e Republikës së Maqedonisë së Veriut. Gjetjet e këtij Vlerësimi mund të hapin rrugën për të parandaluar korrupsionin dhe për të promovuar transparencën dhe llogaridhënien në sistemin gjyqësor.

Hyrje dhe metodologji

Ky Vlerësim i rreziqeve të korrupsionit në gjyqësor ofron një shqyrtim gjithëpërfshirës të rreziqeve të përditshme të korrupsionit që shpesh kalojnë pa u vënë re nga vendimmarrësit në gjykatat dhe prokuroritë publike në Maqedoninë e Veriut. Vlerësimi është kryer në përputhje me Strategjinë Kombëtare për Parandalimin e Korrupsionit dhe Konfliktit të Interesit 2021-2025, me mbështetjen e Komisionit Shtetëror për Parandalimin e Korrupsionit, dhe në partneritet me Shoqatën e Gjyqtarëve të Republikës së Maqedonisë së Veriut, dhe Shoqatën e Prokurorëve Publikë në Republikën e Maqedonisë së Veriut.

Kjo përpjekje nismëtare synon të vlerësojë dhe rendisë rreziqet e korrupsionit në sistemin gjyqësor kombëtar, duke marrë parasysh si aspektet legjislative ashtu edhe ato praktike të zbatimit. Përkundër analizave të shumta të kaluara të gjyqësorit¹ që prekin aspekte të ndryshme të korrupsionit gjyqësor, ende nuk ka pasur një analizë specifike që shikon drejtpërdrejt rreziqet e korrupsionit nga perspektiva e gjyqtarëve dhe prokurorëve publikë ose që vlerëson faktorët kryesorë që i bëjnë ata të cenueshëm nga korrupsioni. Andaj, ky Vlerësim synon të kontribuojë në hartimin e politikave mirë të informuara dhe një përgjigje efektive institucionale ndaj rreziqeve të identifikuara të korrupsionit në gjyqësor.

Në këtë Vlerësim, rreziku i korrupsionit përcaktohet si çdo praktikë që mund të ketë ndikim negativ në funksionimin dhe paanshmërinë e gjykatave dhe prokurorive publike. Praktika të tilla mund të përfshijnë një gamë të gjerë veprimesh, nga çdo formë e ndikimit të panevojshëm në punën e gjyqtarëve dhe prokurorëve publikë deri te shkëmbimet korruptive, të tilla si ryshfeti, shkëmbimi i favoreve ose tregtimi me ndikim. Rreziqet e korrupsionit mund të lindin edhe nga zbatimi i pjesshëm i ligjeve ose keqpërdorimi i të drejtave procedurale të palëve të përfshira, si dhe nga ndërveprimi midis institucioneve gjyqësore dhe pjesëve të tjera të aparatit shtetëror. Së fundi, rreziqet e korrupsionit mund të përcaktohen nga faktorë më të gjerë socio-politikë, siç janë statusi shoqëror i gjyqtarëve dhe prokurorëve publikë, pritshmëritë shoqërore në komunitetet e tyre përkatëse, ose pozicioni i përgjithshëm i gjyqësorit në lidhje me dy degët e tjera të pushtetit legjislativ dhe ekzekutiv.

Prandaj, përveç shqyrtimit specifik të rreziqeve të korrupsionit, Vlerësimi gjithashtu shqyrton efektivitetin e mekanizmave parandaluese, besimin profesional në këshillat përkatës (Këshillin Gjyqësor dhe Këshillin e Prokurorëve Publikë) dhe kushtet e

1 Shih: QHAJ, Raporti i Parë Kombëtar nga Matrica e indikatorëve gjyqësor për matjen e performancës dhe reformës në gjyqësor, 2019. QHAJ, Raporti i Dytë Kombëtar nga Matrica e indikatorëve gjyqësor për matjen e performancës dhe reformës në gjyqësor, 2021. KE, Grupi i Ekspertëve të Lartë për vlerësimin e çështjeve sistematike të sundimit të ligjit në vend, 2015, 2017. Misioni i OSBE-së në Shkup, Analiza ligjore 'Pavarësia e gjyqësorit', 2009.

përgjithshme të punës, pasi këta faktorë mund të luajnë një rol jetik në përcaktimin e strukturës së nxitjes profesionale në gjyqësor.

Vlerësimi përdor një qasje me metoda të kombinuara, kryesisht bazuar në sondazhet e gjyqtarëve dhe prokurorëve publikë, analizat ligjore të kryera më parë dhe intervistat gjysmë të strukturuar. Qëllimi i kësaj metodologjie është që së pari të identifikojë një katalog të rreziqeve të korrupsionit përmes analizës ligjore, pastaj të hetojë se si rreziqet e ndryshme të korrupsionit manifestohen në praktikë përmes intervistave, dhe në fund, t'i rendisë ato sipas gjasave për të ndodhur dhe ndikimit të tyre në funksionimin dhe paanësinë në gjyqësor përmes sondazheve. Kjo qasje shumëdimensionale siguron që Vlerësimi të kryhet në një mënyrë gjithëpërfshirëse dhe objektive duke minimizuar çdo kufizim të mundshëm metodologjik që mund të lindë për shkak të tendencës për të dhënë përgjigje të dëshirueshme shoqërore duke pasur parasysh natyrën e ndjeshme të temës.

Studimi ka për fokus bartësit e pushtetit gjyqësor, përkatësisht gjyqtarët dhe prokurorët publikë, pasi ata kanë qasje më të mirë në funksionimin e përditshëm të gjyqësorit dhe rreziqet e mundshme të korrupsionit që mund të pengojnë integritetin e punës gjyqësore.

Një ekip profesionistësh gjyqësorë dhe ekspertësh ligjorë, përfshirë Dr. Todor Vitllarov, Prokuror i Lartë Publik në pension, Betim Jahja, gjyqtar në Gjykatën Themelore të Tetovës dhe Konstantin Bitrakov, Asistent në Fakultetin Juridik "Iustinianus I", kryen një analizë ligjore. Analiza shqyrtoi kuadrin legjislativ për gjykatat dhe prokuroritë publike, si dhe harmonizimin e legjislacionit kombëtar me standardet ndërkombëtare për pavarësinë e gjyqësorit. Përveç analizës së dispozitave ligjore, ekspertët ofruan njohuri të rëndësishme praktike për punën e njëjësive të gjykatave dhe të prokurorisë publike, të cilat ofruan ndihmë vendimtare në procesin e identifikimit të rreziqeve të mundshme të korrupsionit.

Metodologjia e këtij Vlerësimi është pasuruar duke realizuar dymbëdhjetë intervista me gjyqtarë, prokurorë publikë dhe avokatë, për të plotësuar kontributet e analizës ligjore. Këto intervista ofruan një vështrim të detajuar në praktikat e përditshme gjyqësore dhe rreziqet e mundshme të ndikimit korruptiv, dhe u përdorën kryesisht për të hartuar pyetësin e sondazhit. Ata gjithashtu ndihmuan në identifikimin e rreziqeve të mëtejshme të korrupsionit dhe siguruan një pasqyrë të mënyrave në të cilat këto rreziqe manifestohen në praktikë. Të intervistuarit u përgjodhën për të siguruar një grup të balancuar profesionistësh, të përbërë nga gjashtë gjyqtarë, katër prokurorë publikë dhe dy avokatë, duke përfshirë tetë burra dhe katër gra, të cilët me lehtësi diskutonin aspekte të punës së gjykatave dhe prokurorive të rrezikuara nga sjellja korruptive.

Rezultatet e sondazhit ofrojnë një vlerësim dhe renditje të rreziqeve të paracaktuara të korrupsionit, si dhe faktorë të tjerë që ndikojnë në pavarësinë dhe integritetin gjyqësor. Subjektet e sondazhit ishin gjyqtarë dhe prokurorë publikë, me qëllim të sigurimit të

gjetjeve unike, të matshme dhe të përgjithësueshme mbi përvojat dhe qëndrimet e gjyqtarëve dhe prokurorëve publikë në lidhje me funksionimin e përditshëm të gjyqësorit. Sondazhi ishte anonim dhe konfidencial për të shmangur paragjykimin shoqëror², dhe ishte i vetë-administruar përmes postës. Çdo gjyqtar dhe prokuror publik në vend kishte mundësinë t'i përgjigjej pyetësorit. Më 17 tetor 2022, u dërguan 427 pyetësorë për gjyqtarët dhe 164 pyetësorë për prokurorët publikë. Deri më 25 nëntor 2022, kur skadoi koha për marrjen e pyetësorëve të plotësuar, Misioni i OSBE-së në Shkup kishte marrë 212 pyetësorë me përgjigje nga gjyqtarët dhe 83 pyetësorë me përgjigje nga prokurorët publikë. Meqenëse shkalla e përgjigjes së sondazhit ishte rreth 50% për të dy grupet e synuara (49.6% për gjyqtarët dhe 50.6% për prokurorët publikë), sondazhi konsiderohet reprezentativ dhe rezultatet e tij janë të përgjithësueshme për të gjithë popullsinë e gjyqtarëve dhe prokurorëve publikë në vend. Instituti për Demokraci 'Societas Civilis' Shkup ndihmoi me hartimin e sondazhit dhe analizën e rezultateve të sondazhit.

Vlerësimi ofron një perspektivë unike mbi mendimet e gjyqtarëve në lidhje me pavarësinë dhe integritetin gjyqësor në vitin 2022. Për të siguruar krahasueshmërinë e rezultateve me ato nga sondazhi i vitit 2009, i kryer nga Misioni i OSBE-së në Shkup, i cili ishte pjesë e analizës ligjore "Pavarësia e gjyqësorit", disa pyetje nga sondazhi i vitit 2009 u përfshinë në pyetësorin e sondazhit të Vlerësimit për gjyqtarët. Studimi i vitit 2009 dha një kontribut të dukshëm në debatet e politikave mbi gjyqësorin në dekadën e fundit dhe krahasimi i të dhënave midis dy sondazheve ofron njohuri të vlefshme për drejtimin e përgjithshëm të gjyqësorit dhe ndikimin e reformave gjyqësore gjatë 13 viteve të fundit. Ky krahasim gjithashtu lejon një kuptim më të mirë të ndryshimeve në qëndrimet dhe perceptimet e pavarësisë gjyqësore dhe integritetit midis gjyqtarëve në vend.

2 Sondazhet që pyesin të anketuarit në lidhje me tema të ndjeshme që përfshijnë veprime të paligjshme ose sjellje antisociale siç është korrupsioni, janë të prirur ndaj paragjykit të dëshirueshmërisë sociale: të anketuarit priren të nënvlerësojnë aktivitetet e padëshirueshme shoqërore dhe të raportojnë ato të dëshirueshmet. Paragjykimi i dëshirueshmërisë sociale mund të adresohet pjesërisht me një metodë adekuate të mbledhjes së të dhënave (p.sh., sondazhi i vetë-administruar) dhe konfidencialitetit, si dhe përmes hartimit të kujdesshëm të pyetjeve të sondazhit për të siguruar interpretim neutral (shih Krumpal, I., 2013. Përcaktuesit e paragjykit të dëshirueshmërisë sociale në sondazhet e ndjeshme: një rishikim i literaturës. Cilësi dhe sasi)

I. Vlerësimi i rreziqeve të korrupsionit në gjykata

I.1 Renditja e rreziqeve të korrupsionit

Pyetësi i sondazhit u kërkoi gjyqtarëve të vlerësojnë 36 rreziqe të mundshme të korrupsionit bazuar në praninë dhe efektin në gjykatat e tyre përkatëse. Gjyqtarët renditën rreziqet në një shkallë nga 1 deri në 5, me 1 që nuk tregon asnjë prani ose efekt dhe 5 që tregon prani ose efekt të madh. Koefficienti i rrezikut u llogarit duke shumëzuar përgjigjet e gjyqtarëve për praninë dhe efektin. Rreziqet e identifikuar u kategorizuan si të jashtme ose të brendshme. Rreziqet e jashtme ishin ato të shkaktuara nga faktorë jashtë gjykatës, ndërsa rreziqet e brendshme nga faktorë brenda gjykatës. Gjysma e rreziqeve u klasifikuan si të jashtme dhe gjysma tjetër si të brendshme.³

Nga 36 rreziqet e mundshme të korrupsionit të vlerësuara nga gjyqtarët e anketuar, 16 rreziqet më të konsiderueshme të korrupsionit janë paraqitur më poshtë. Pesë rreziqet kryesore janë të jashtme dhe përfshijnë punën e dëshmitarëve ekspertë, avokatëve dhe prokurorëve publikë. Rreziqet e mbetura janë të brendshme dhe lidhen kryesisht me rolin e kryetarëve të gjykatave dhe butësinë e gjyqtarëve ndaj palëve të përfshira në procedura. Tabela e plotë me 36 rreziqe korrupsioni gjendet te *Shtojca 1 e Vlerësimit – Renditja e rreziqeve të korrupsionit: Gjyqtarë*.

3 Pyetësi i sondazhit nuk e përfshinte këtë ndarje të rrezikut në të brendshme dhe të jashtme, pasi qëllimi ishte të shmangte çdo ndikim të mundshëm mbi mendimin e të anketuarve gjatë plotësimit të pyetësorit të sondazhit.

Tabela 1. 16 rreziqet kryesore të korrupsionit për gjyqtarët

	RREZIK KORRUPSIONI	KOEFICIENTI I RREZIKUT (prania x efekti)	LLOJI I RREZIKUT
1	Përgatitja e gjetjeve dhe mendimeve të papërshtatshme nga dëshmitarët ekspertë	9.13	Rrezik i jashtëm
2	Abuzimi nga avokatët me qëllim zvarritjen e një procedure	9.01	Rrezik i jashtëm
3	Cilësia e ulët e aktakuzave	8.88	Rrezik i jashtëm
4	Sjellja joetike nga avokatët që shfaqet si korrupsion në sytë e palëve të përfshira dhe të dëmtuara	7.64	Rrezik i jashtëm
5	Afërsia ndërmjet prokurorëve publikë dhe avokatëve që ndikon në procedurat gjyqësore	6.22	Rrezik i jashtëm
6	Ndikimi i kryetarëve të gjykatave përmes planit vjetor të punës së gjykatës	6.10	Rrezik i brendshëm
7	Shpërdorimi i sistemit ACCMIS nga avokatët në lëndët civile duke paraqitur kërkesa të shumëfishta për të njëjtën lëndë	6.09	Rrezik i jashtëm
8	Afërsia ndërmjet gjyqtarëve dhe avokatëve që ndikon në procedurat gjyqësore	5.78	Rrezik i brendshëm
9	Emërimet selektive të avokatëve ex-officio	5.76	Rrezik i brendshëm
10	Butësia e gjykatës ndaj Prokurorisë Publike në fazën paraprake të procedurës	5.54	Rrezik i brendshëm
11	Afërsia midis gjyqtarëve dhe prokurorëve publikë që ndikon në procedurat gjyqësore	5.38	Rrezik i brendshëm
12	Shpërdorime nga shërbimi profesional i gjykatës	4.97	Rrezik i brendshëm
13	Ndikimi i papërshtatshëm nga prokurorët publikë në fazën e shqiptimit, zgjatjes ose ndërprerjes së masës së paraburgimit	4.94	Rrezik i jashtëm
14	Abuzimi nga prokurorët publikë për të zvarritur procedurën	4.82	Rrezik i jashtëm
15	Butësia e gjykatës ndaj Prokurorisë Publike në fazën kryesore të seancës dëgjimore	4.81	Rrezik i brendshëm
16	Ndikimi i panevojshëm nga mbrojtja në fazën e shqiptimit, zgjatjes ose ndërprerjes së masës së paraburgimit	4.72	Rrezik i jashtëm

Çështjet e renditura si me rrezik më të lartë të korrupsionit, përgatitja e gjetjeve dhe mendimeve të papërshtatshme nga dëshmitarët ekspertë, u identifikuan gjithashtu si një çështje e rëndësishme gjatë intervistave tona. Të anketuarit kritikuan punën e dëshmitarëve ekspertë si në procedurat penale ashtu edhe në ato civile, duke iu referuar opinioneve kontradiktore dhe tendencës për të favorizuar palën që i ka angazhuar. Për shembull, në rastet penale që përfshijnë aksidente trafiku që rezultojnë me fatalitete, mbrojtja shpesh ofron një mendim ekspertësh që ndryshon ndjeshëm nga ai i dëshmitarëve ekspertë të kontraktuar nga zyra e prokurorisë publike. Këto “mendime të porositura ekspertësh” mund të zgjasin dhe ndikojnë ndjeshëm si në procedurat penale ashtu edhe në ato civile. Kur gjykatësit ballafaqohen me mendime kontradiktore të ekspertëve, ata duhet të urdhërojnë një “mendim supra ekspert” të dhënë nga një konsilium prej tre dëshmitarësh ekspertë të angazhuar nga gjykata. Për më tepër, ekspertët mund të refuzojnë ose vonojnë finalizimin e një opinioni për shkak të pagesës së vonuar nga prokuroria publike ose gjykata për punën e tyre. Kjo zgjatje e panevojshme e procedurave penale, veçanërisht në rastet e interesit publik, ngre dyshime për sjellje të mundshme korruptive, pasi mendimet e ekspertëve shpesh janë prova vendimtare. Për më tepër, mungesa e mbikëqyrjes dhe pasojat efektive për sjellje të pahijshme midis dëshmitarëve ekspertë thekson nevojën për rregullim dhe kundërmasa më efektive.

Renditja identifikon katër rreziqe të jashtme të korrupsionit që i përkasin punës së avokatëve dhe prokurorëve publikë: abuzimi i të drejtave nga avokatët për të vonuar procedurat penale ose civile, të cilat mund të çojnë në ndikim të papërshtatshëm dhe korrupsion; cilësia e ulët e aktakuzave, të cilat mund të kenë ndikim në procedurat penale dhe ashpërsinë e sanksioneve; dhe sjellja jo etike e avokatëve dhe bashkëpunimi i mundshëm me prokurorët publikë, të cilat mund të cenojnë besimin e publikut në gjykimin. Për shembull, të anketuarit vunë në dukje se disa avokatë janë të njohur për mashtrim të klientëve të tyre duke përhapur thashetheme të rreme për gjyqtarët e korruptuar që duhet t’iu jepet ryshfet për një vendim të favorshëm. Në disa raste, avokatët madje u kanë kërkuar klientëve të tyre para shtesë për të korruptuar gjyqtarët, edhe pse paratë nuk arrijnë kurrë të marrësi i synuar dhe çështja vendoset në mënyrë të paanshme. Së fundi, gjyqtarët kanë renditur keqpërdorimin e sistemit ACCMIS nga avokatët në lëndët civile si rrezikun e shtatë më të konsiderueshëm të korrupsionit. Kjo përfshin paraqitjen e kërkesave të shumta civile për të njëjtën lëndë derisa t’i caktohet një gjykatësi i cili mendohet se ka më shumë gjasa të marrë një vendim të favorshëm.

Rreziku kryesor i korrupsionit të brendshëm që gjyqtarët identifikuan ka të bëjë me ndikimin e ushtruar nga kryetarët e gjykatave përmes Orarit Vjetor për punën e gjyqtarëve. Ky orar përdoret nga kryetarët e gjykatave për të caktuar gjyqtarë në departamente të ndryshme gjyqësore, dhe ndërsa shërben si një mjet menaxherial për të organizuar më mirë ngarkesën e punës, ka pasur pretendime për shpërdorim nga kryetarë të caktuar. Konkretisht, ka pasur raste në të kaluarën ku janë bërë *ad hoc* ndryshime në orarin vjetor, duke rezultuar në caktimin e disa gjyqtarëve në lëndë me

interes të lartë publik. Komuniteti i juristëve është përfshirë në një debat në lidhje me një shpërdorim të tillë për gati shtatë vjet që kur Ministri i Drejtësisë ngriti çështjen në lidhje me Gjykatën Penale të Shkupit⁴, dhe është zhgënjyese kur shihet se ky mbetet rreziku më i përhapur i brendshëm që gjyqtarët identifikuan.

Rreziku i lartpërmendur shoqërohet me pesë rreziqe shtesë të korrupsionit të brendshëm që kanë të bëjnë me sjelljen e gjyqtarëve dhe lidhjet e tyre të mundshme dhe tolerancën ndaj avokatëve ose prokurorëve publikë. Këto rreziqe përfshijnë emërimin selektiv të avokatëve *ex officio* dhe shpërdorimin e shërbimeve profesionale të ofruara nga gjykatat. Gjatë intervistave, disa raste të marrëdhënieve të ngushta midis gjyqtarëve dhe avokatëve ose prokurorëve publikë u identifikuan si rrezik korrupsioni, veçanërisht në rastet kur anëtarët e familjes mbajnë këto pozicione në të njëjtin qytet ose rajon të Gjykatës së Apelit. Edhe pse pjesëmarrësve në marrëdhënie të tilla u ndalohej të veprojnë në të njëjtin rast, ata megjithatë mund të ndikojnë në punën e kolegëve gjyqtarë në të njëjtin rajon gjyqësor, veçanërisht në qytetet më të vogla. Përveç kësaj, këto marrëdhënie mund të ndikojnë në vendimet e qytetarëve kur zgjedhin avokatë të cilët janë të njohur për lidhjet e tyre me gjyqtarë të caktuar. Përkundër natyrës kundërshtuese të procedurës penale, e cila kërkon barazi të armëve midis prokurorisë dhe mbrojtjes, si gjetjet e sondazhit ashtu edhe ato të intervistës sugjerojnë se toleranca gjyqësore ndaj prokurorëve publikë mbetet një çështje e rëndësishme. Kjo dëshmohet nga renditja relativisht e lartë e vendit të 10-të dhe të 15-të për tolerancë në fazën para-gjyqësore dhe gjatë seancës kryesore. Lista e 16 rreziqeve të rangut të lartë përfundon me ndikimin e panevojshëm të prokurorëve publikë (vendi i 13-të) dhe avokatëve mbrojtës (vendi i 16-të) në lëshimin, zgjatjen ose përfundimin e masave të paraburgimit, si dhe shpërdorimin e procedurës nga prokurorët publikë për të vonuar procedurat (vendi i 14-të). Së fundi, të anketuarit renditën dy rreziqet e korrupsionit që i referohen drejtpërdrejt rryshfetit, 'Pranimi i rryshfetit ose përfitimeve të tjera nga punonjësit e tjerë të gjykatës' dhe 'Pranimi i rryshfetit ose përfitimeve të tjera nga punonjësit e tjerë të gjykatës' si kërcënime të nivelit të ulët (në vendet 19 dhe 30). Megjithatë, në këtë rast, koncepti i lartpërmendur i paragjykitimit të dëshirueshmërisë sociale është i një rëndësie të veçantë, pasi të anketuarit kanë tendencë të mos raportojnë sa duhet aktivitete të tilla të padëshirueshme shoqërore.

1.2 Përvoja me ndikim të papërshtatshëm

Në lidhje me shpeshtësinë e presionit të drejtpërdrejtë ose të tërthortë, sugjerimet ose përpjekjet për të ndikuar në pavarësinë e punës së tyre, shumica e gjyqtarëve fillimisht raportuan se nuk kishin hasur forma të tilla ndikimi.

4 Shih deklaratën e një ish-ministri të Drejtësisë në lidhje me Gjykatën Themelore Penale të Shkupit, në të cilën thuhet ndër të tjera se: "[...] Orari vjetor për punën e Gjykatës në vitet 2016 dhe 2017 shpesh është ndryshuar dhe procedura për miratimin e tij nuk është ndjekur". <https://akademik.mk/konstatirani-brojni-nepravilnosti-vo-akmis-sistemot/>

Tabela 2: Presioni mbi punën e gjyqtarëve në 2022

Sa shpesh hasni në presione/ sugjerime/ përpjekje të caktuara direkte ose indirekte për të ndikuar në pavarësinë e punës suaj nga:	Kurrë	Rrallë	Shpesh	Vazhdimisht	Rrallë + Shpesh + Vazhdimisht
Kolegë - gjyqtarë	50%	37%	7%	2%	46%
Gjyqtarët e rangut më të lartë (Kryetari i Gjykatës, kryetari ose gjyqtarët e gjykatave më të larta)	57%	31%	7%	4%	42%
Përfaqësues të degës ekzekutive të pushtetit (Qeveria, Ministria e Drejtësisë, Ministria e Punëve të Brendshme, etj.)	61%	27%	8%	1%	36%
Përfaqësues të partive politike	62%	24%	13%	0%	37%
Avokatë	64%	25%	7%	3%	35%
Përfaqësues të sektorit të biznesit	65%	29%	5%	1%	35%
Anëtarë të Këshillit Gjyqësor	68%	25%	5%	1%	32%
Prokurorë publikë	68%	22%	2%	1%	25%
Përfaqësues të bashkësisë ndërkombëtare	89%	9%	1%	0%	10%

Megjithatë, të dhënat zbulojnë shkak për shqetësim, pasi gati 46% e gjyqtarëve të anketuar raportuan se kanë përjetuar një formë presioni ose përpjekje ndikimi nga kolegët e tyre, ndërsa 42% raportuan se kanë përjetuar presion ose ndikim të ngjashëm nga gjyqtarë të rangut më të lartë, siç janë kryetarët e gjykatave ose gjyqtarët e gjykatave më të larta. Megjithëse shumica e të anketuarve treguan se praktika të tilla ndodhin rrallë, këto statistika duhet të konsiderohen si një shenjë paralajmëruese që gjyqtarët i nënshtrohen formave të ndryshme të ndikimeve horizontale (kolegjiale) ose vertikale (hierarkike) brenda radhëve të tyre. Në realitet, prevalenca e këtyre praktikave mund të jetë edhe më e përhapur, duke pasur parasysh tendencën e të anketuarve për të nënvlerësuar përvojat korruptive. Përveç kësaj, mbi një e treta e gjyqtarëve raportuan se kanë përjetuar një formë ndikimi ose presioni nga dega ekzekutive e pushtetit (36%) ose nga përfaqësuesit e partive politike (37%). E njëjta gjë vlen edhe për përpjekjet për ndikim nga avokatët (35%), përfaqësuesit nga sektori i biznesit (35%), dhe anëtarët e Këshillit Gjyqësor (32%). Në të kundërt, përqindja e gjyqtarëve që raportuan se përjetuan presion ose përpjekje për ndikim nga prokurorët publikë dhe përfaqësuesit e bashkësisë ndërkombëtare ishte dukshëm më e ulët, përkatësisht në 25% dhe 10%.

Tabela 3: Krahasimi midis të dhënave të sondazhit nga viti 2022 dhe 2009

Sa shpesh hasni në presione/sugjerime/përpjekje të caktuara direkte ose indirekte për të ndikuar në pavarësinë e punës suaj nga Përgjigjet e përbëra (Rrallë + Shpesh + Vazhdimisht)	2022	2009	Dallimi midis 2022 dhe 2009
Kolegë – gjyqtarë	46%	34%	+12%
Gjyqtarët e rangut më të lartë (Kryetari i Gjykatës, kryetari ose gjyqtarët e gjykatave më të larta)	42%	30%	+12%
Përfaqësues të degës ekzekutive të pushtetit (Qeveria, Ministria e Drejtësisë, Ministria e Punëve të Brendshme, etj.)	37%	44%	-7%
Përfaqësues të partive politike	37%	40%	-3%
Përfaqësues të sektorit të biznesit	35%	33%	+2%
Anëtarë të Këshillit Gjyqësor	32%	23%	+9%
Përfaqësues të bashkësisë ndërkombëtare	10%	15%	-5%

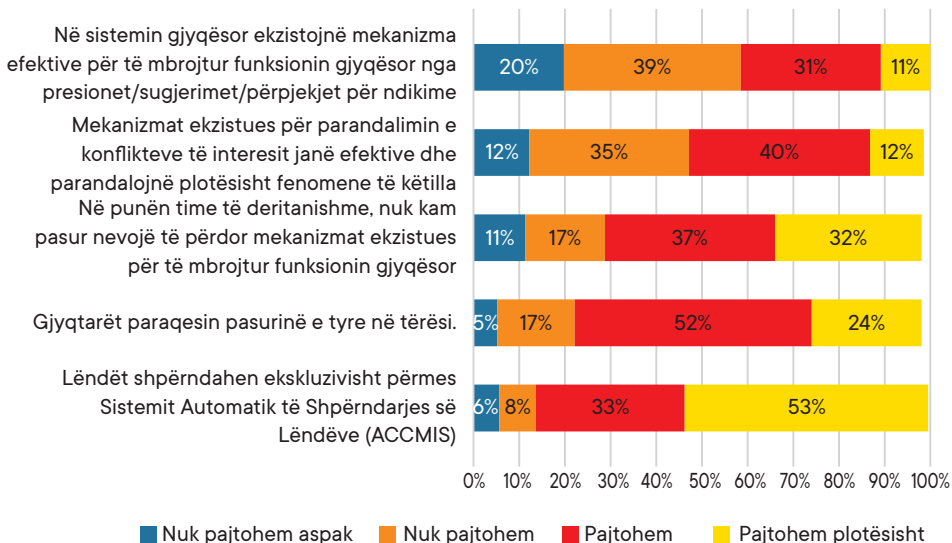
Kur krahasohet me rezultatet e analizës ligjore të OSBE-së të vitit 2009 për Pavarësinë e Gjyqësorit, ka pasur një rritje të presionit të perceptuar ose përpjekjeve për të ndikuar nga kolegët gjyqtarë (+12%), gjyqtarë të rangut të lartë (+12%) dhe anëtarë të Këshillit Gjyqësor (+9%). Këto statistika tregojnë se përkundër përpjekjeve të rëndësishme për të promovuar pavarësinë gjyqësore dhe vendimmarrjen e paanshme gjyqësore, përpjekjet për të ndikuar në këtë mënyrë nuk janë zvogëluar, por përkundrazi janë rritur në një masë shqetësuese që potencialisht mund të komprometojë paanësinë gjyqësore. Duke pasur parasysh periudhën 13 vjeçare gjatë së cilës janë bërë ndryshime të rëndësishme në gjyqësor,⁵ rritja e presionit ose përpjekjeve për të ndikuar brenda profesionit të vet mund të cenojnë seriozisht perceptimin e përgjithshëm të publikut për gjyqtarët dhe aftësinë e tyre për të marrë vendime të drejta. Ky tregues specifik kërkon vëmendje të konsiderueshme brenda kuadrit gjyqësor duke pasur parasysh se përqindja kumulative e gjyqtarëve që raportuan presion nga gjyqtarët e tjerë është pothuajse aq e lartë (46%) sa përqindja e gjyqtarëve që kurrë nuk kanë hasur ndonjë formë ndikimi nga kolegët e tyre (50%). Në anën tjetër, ka pasur një rënie të lehtë në rastet e përpjekjeve për ndikim nga përfaqësuesit e degës ekzekutive (-7%), duke treguar një përparim në ruajtjen e ndarjes kushtetuese midis degëve ekzekutive dhe gjyqësore. Përveç kësaj, ka pasur luhatje të vogla në aspektin e presionit ose përpjekjes për ndikim nga partitë politike, sektori i biznesit dhe komuniteti ndërkombëtar.

5 Përfshirë krijimin dhe mbylljen e Prokurorisë Speciale, miratimin e Strategjisë Kombëtare të Reformës Gjyqësore 2017-2022 dhe zbatimin e saj, miratimin e ndryshimeve në Ligjin për Gjykatat, miratimin e ligjeve të reja për Prokurorinë Publike, Këshillin Gjyqësor dhe Këshillin e Prokurorëve Publikë, fillimin e procesit të dixhitalizimit gjyqësor, Kodet e reja Etike për gjyqtarët dhe prokurorët publikë dhe Udhëzimet për zbatimin e tyre praktik, etj.

I.3 Mekanizmat dhe procedurat anti-korrupsion

Përveç renditjes së rreziqeve të korrupsionit dhe raportimit të rasteve të tentativës për ndikim, gjyqtarëve iu kërkua të vlerësonin efikasitetin e masave dhe procedurave ekzistuese parandaluese kundër korrupsionit.

Grafiku A: Mekanizmat dhe procedurat anti-korrupsion

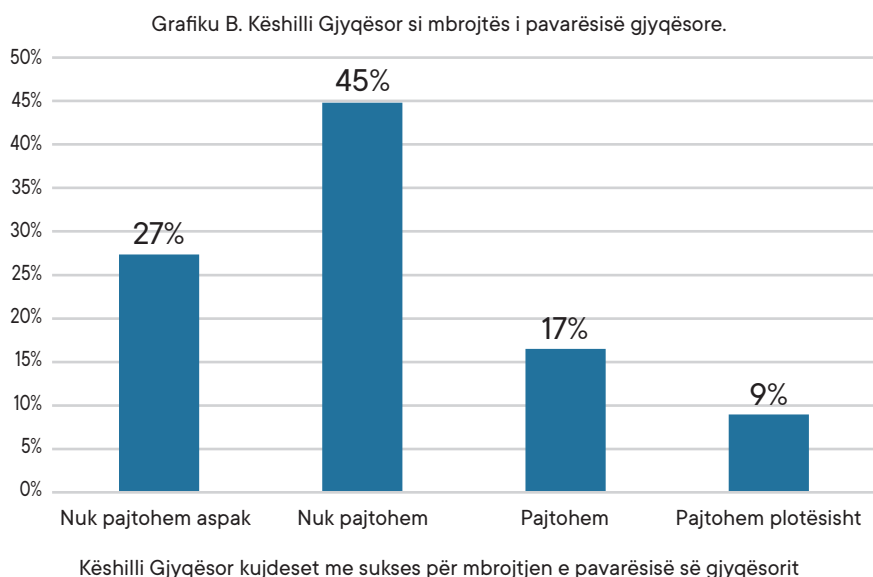


Sipas sondazhit, shumica e gjyqtarëve (59%) nuk besojnë se mekanizmat aktuale në vend janë efektive në mbrojtjen e funksionit gjyqësor nga presionet e jashtme ose përpjekjet për të ndikuar. Kjo sugjeron që ata mendojnë se integriteti i tyre profesional mund të mos mbrohet në mënyrë adekuate kur është e nevojshme. Për më tepër, 47% e gjyqtarëve nuk i konsiderojnë mekanizmat ekzistues të parandalimit të konfliktit të interesit si efektive në parandalimin e plotë të situatave të tilla. Kjo thekson nevojën për kundërmasa më efektive për të adresuar rreziqet e korrupsionit që lidhen me afërsinë midis gjyqtarëve, prokurorëve publikë dhe avokatëve që mund të ndikojnë në procedura të caktuara. Përkundër kësaj, një pjesë e konsiderueshme e të anketuarve (69%) nuk e ndiejnë nevojën për të shfrytëzuar mekanizmat ekzistues për mbrojtjen e funksionit gjyqësor. Një shumicë e madhe e pjesëmarrësve, 76%, besojnë se gjyqtarët respektojnë detyrimin ligjor për të deklaruar të gjitha pasuritë e tyre siç kërkohet nga Ligji për Parandalimin e Korrupsionit dhe Konfliktin e Interesave. Për më tepër, 86% e të anketuarve janë të mendimit se shpërndarja e lëndëve kryhet vetëm përmes Sistemit të Automatizuar të Informacionit të Menaxhimit të Lëndëve Gjyqësore (ACCMIS). Gjetja e

fundit është mjaft inkurajuese, veçanërisht pas përvojave të kaluara⁶ dhe sugjeron që ky sistem është i rrënjësor mirë në funksionimin e përditshëm të gjyqësorit.

I.4 Qëndrime ndaj Këshillit Gjyqësor

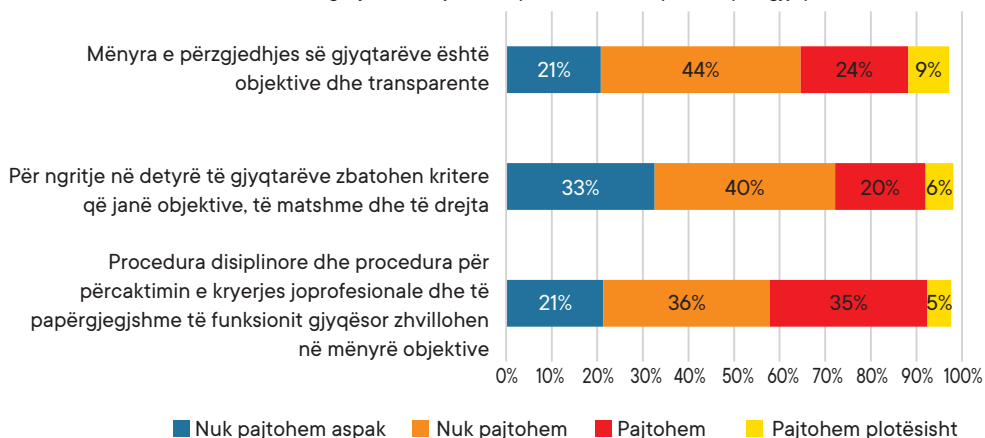
Sipas legjislacionit nacional, Këshilli Gjyqësor është përgjegjës për ruajtjen e pavarësisë dhe integritetit gjyqësor. Detyra e tij kryesore është të zgjedhë profesionistët ligjorë më kompetentë dhe të besueshëm për të shërbyer si mbrojtës të sundimit të ligjit dhe drejtësisë. Përveç kësaj, Këshilli vlerëson performancën e gjyqtarëve, lehtëson rritjen e tyre profesionale dhe përcakton llogaridhënien e tyre kur shkelin parimet themelore të profesionit të tyre. Duke pasur parasysh fuqinë e rëndësishme që i është dhënë Këshillit Gjyqësor, është e domosdoshme që ai të punojë në mënyrë transparente dhe të demonstrojë një angazhim të fortë për drejtësi dhe meritë. Megjithatë, të dhënat e sondazhit tregojnë se gjyqtarët janë mjaft skeptik në lidhje me aftësinë e Këshillit për të përmbushur rolin e tij si mbrojtës i pavarësisë gjyqësore.



Afërsisht 72% e gjyqtarëve të anketuar nuk pajtohen me nocionin se Këshilli Gjyqësor në mënyrë efektive mbron pavarësinë gjyqësore në krahasim me vetëm 26% që pajtohen.

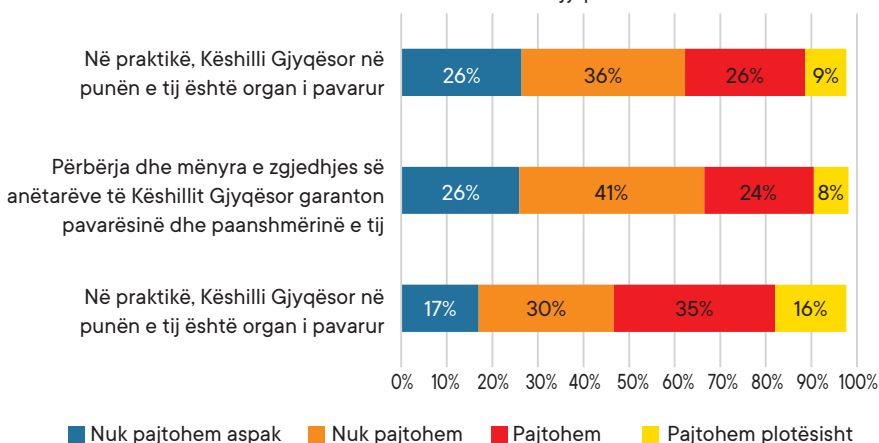
6 Në vitin 2020, ish-kryetari Gjykatës Themelore Penale Shkup, u dënua me vendim jopërfundimtar me tre vjet e gjysmë burg për shpërdorim të ACCMIS, shih <https://alon.mk/macedonia/tri-i-pol-godini-zatvor-za-vladimir-panchevski/>

Grafiku C: Emërimi, ngritja në detyrë dhe procedurat disiplinore për gjyqtarët



Të dhënat e paraqitura në Grafikon C tregojnë se një pjesë e konsiderueshme e gjyqtarëve (73%) nuk pajtohen me nocionin se ngritja në detyrë e gjyqtarëve kryhet duke iu përmbajtur kritereve objektive, të matshme dhe të barabarta. Në mënyrë të ngjashme, një pjesë e konsiderueshme e gjyqtarëve (65%) shprehin skepticizëm në lidhje me transparencën dhe objektivitetin e procesit zgjedhor. Për më tepër, shumica e gjyqtarëve (57%) nuk besojnë se procedurat disiplinore të iniciuara nga Këshilli Gjyqësor kryhen në mënyrë objektive. Këto gjetje shërbejnë si një paralajmërim për Këshillin Gjyqësor se duhet të ndërmarrë hapa për të forcuar mekanizmat e tij të brendshëm të kontroleve dhe balancave dhe për të siguruar që detyrat e tij të kryhen në standardet më të larta, veçanërisht kur merren me kompetenca të tilla kritike. Përqindja e lartë e gjyqtarëve që shprehin pakënaqësi duhet të shërbejë si një nxitje për Këshillin Gjyqësor, pasi është e qartë se Këshilli nuk po përmbush një nga përgjegjësitë e tij kryesore.

Grafiku D: Pavarësia e Këshillit Gjyqësor



Sondazhi gjithashtu zbuloi se një pjesë e konsiderueshme e gjyqtarëve, 62%, nuk e perceptojnë Këshillin Gjyqësor si një subjekt të pavarur në praktikë. Ky vëzhgim nënkupton

që ndërsa kuadri legjislativ që rregullon krijimin, detyrimet dhe llogaridhënien e anëtarëve të Këshillit Gjyqësor mund të përputhet me standardet dhe parimet ndërkombëtare, sjellja kolektive e Këshillit nuk i pasqyron këto vlera në sytë e gjyqësorit. Si rezultat, vetëm 32% e gjyqtarëve besojnë se përbërja aktuale dhe procesi zgjedhor i anëtarëve të Këshillit Gjyqësor siguron pavarësinë dhe paanshmërinë e tij, ndërsa 67% e gjyqtarëve mbajnë pikëpamje të kundërta. Sipas anketës, 51% e të anketuarve besojnë se zgjedhja e anëtarëve të Këshillit Gjyqësor bëhet në mënyrë të drejtë dhe transparente. Megjithatë, një pjesë e konsiderueshme e gjyqtarëve (47%) shprehën mospajtimin e tyre, gjë që sugjeron se ekziston një nivel i dukshëm skepticizmi midis gjyqtarëve në lidhje me drejtësinë e procesit të zgjedhjes së anëtarëve të Këshillit Gjyqësor nga radhët e gjyqësorit.

Tabela 4: Krahasimi i të dhënave të sondazhit ndërmjet viteve 2009 dhe 2022

Qëndrime ndaj Këshillit Gjyqësor (nuk pajtohem + nuk pajtohem aspak)	2022	2009	Dallimi
Këshilli Gjyqësor mbron me sukses pavarësinë e gjyqësorit	72%	66%	+6%
Zbatohen kritere objektive, të matshme dhe të drejta për ngritjen në detyrë të gjyqtarëve	73%	68%	+5%
Zgjedhja e gjyqtarëve është objektive dhe transparente	65%	67%	-2%
Në praktikë, Këshilli Gjyqësor është një organ i pavarur.	62%	66%	-4%
Procedurat disiplinore për përcaktimin e performancës gjyqësore joprofesionale dhe në mirëbesim zbatohen në mënyrë objektive dhe të paanshme	57%	62%	-5%
Zgjedhja e anëtarëve të Këshillit Gjyqësor nga radhët e gjyqësorit është e drejtë dhe transparente	47%	48%	-1%

Duke krahasuar të dhënat e sondazhit nga viti 2022 dhe 2009 që i përkasin Këshillit Gjyqësor, një vëzhgim i dukshëm është se mendimet e gjyqtarëve kanë mbetur kryesisht të pandryshuara gjatë më shumë se një dekade. Kjo ngre shqetësime, duke pasur parasysh investimet e rëndësishme të bëra drejt reformave gjyqësore. Përgjigjet e dhëna nga gjyqtarët sugjerojnë se, në praktikë, shumë pak është arritur në 13 vitet e fundit. 72% e gjyqtarëve që në vitin 2022 besonin se Këshilli Gjyqësor ka dështuar në ruajtjen e pavarësisë së gjyqësorit, është rritur nga 66% në vitin 2009, kur Ministri i Drejtësisë mbante pozicionin e anëtarit *ex officio* me të drejtë vote.⁷ Për më tepër, një pjesë e konsiderueshme e gjyqtarëve në vitin 2022, 73%, perceptojnë se standardeve për avancimin e tyre në karrierë u mungon objektiviteti, matshmëria dhe drejtësia. Kjo

7 Raporti i Progresit i BE-së për vitin 2010 kritikoi rolin e Ministrit të Drejtësisë në Këshillin Gjyqësor duke thënë se kishte shkaktuar "shqetësime serioze në lidhje me ndërhyrjen e ekzekutivit në punën e gjyqësorit" (KE, 2010: 12). Për më tepër, Komisioni Evropian specifikoi se "shkarkimet e diskutueshme dhe ndërhyrjet e panevojshme nga Ministri i Drejtësisë" nuk ishin "në përputhje me standardet evropiane" (KE, 2010: 57) ndërsa "emërimet e disa anëtarëve të Këshillit Gjyqësor nuk ishin në përputhje me kriteret e vendosura" (KE, 2010: 12).

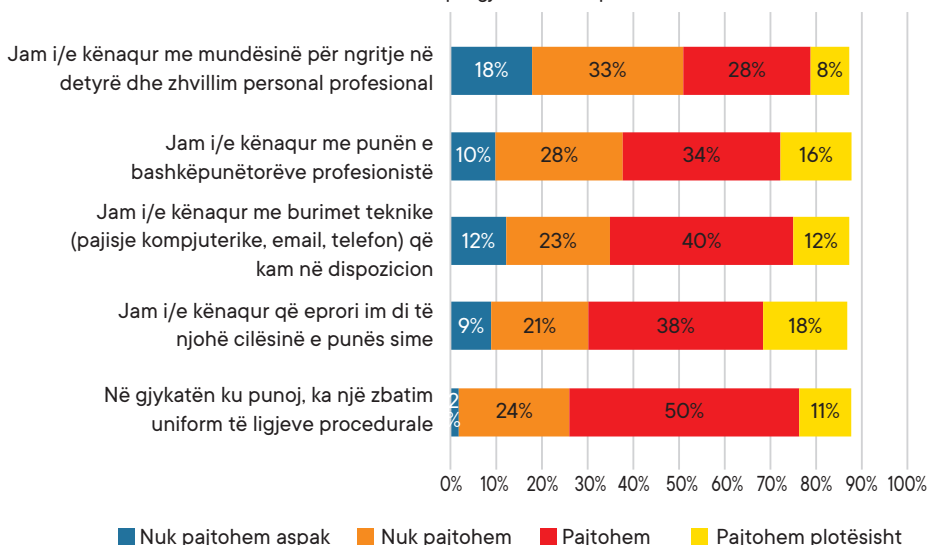
përfaqëson një rritje prej 5% nga shifra korresponduese në vitin 2009. Niveli i mospajtit me pohimet se përzgjedhja e gjyqtarëve është transparente dhe e paanshme dhe se Këshilli Gjyqësor vepron në mënyrë të pavarur, mbetet kryesisht i qëndrueshëm gjatë të dy viteve, me një devijim marginal që varion nga 2% në 4%. Sa i përket ekzekutimit të paanshëm të procedurave disiplinore dhe joprofesionale, sondazhi i vitit 2022 tregon një përmirësim të lehtë të perceptimeve, pasi 57% e gjyqtarëve aktualë besojnë se këto mekanizma për përcaktimin e llogaridhënies gjyqësore nuk janë objektive, krahasuar me 62% të gjyqtarëve në vitin 2009.

Intervistat me gjyqtarët e kryera si pjesë e Vlerësimit zbuluan një ndjenjë të përhapur skepticizmi dhe mosbesimi, tek pothuajse të gjithë të intervistuarit që shprehën shqetësime për ndikimin e mundshëm politik në punën e Këshillit Gjyqësor. Ky ndikim mund të rezultojë në ngritjen në detyrë të gjyqtarëve politikisht besnikë para atyre që e meritojnë në bazë të punës.

1.5 Kushtet e përgjithshme të punës

Në pjesën e fundit të sondazhit, gjyqtarët u pyetën në lidhje me mjedisin e tyre të përgjithshëm të punës, pasi faktorë të tillë si menaxhimi i burimeve njerëzore, siguria personale, statusi shoqëror dhe pagat mund të ndikojnë ndjeshëm në nivelin e integritetit ose korrupsionit, veçanërisht në një mjedis të ndjeshëm ndaj ndikimit të padrejtë, standardeve të paqëndrueshme dhe mungesës së zbatimit të paanshëm dhe uniform të ligjit.

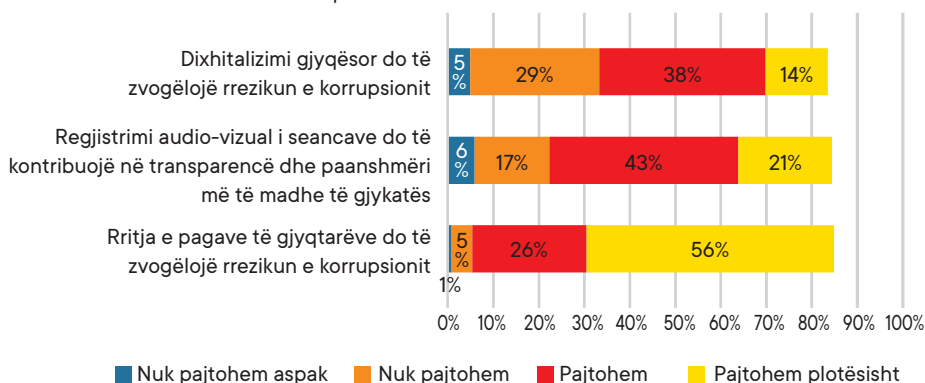
Grafiku E. Kushtet e përgjithshme të punës



Sa i përket kushteve të përgjithshme të punës, një pjesë e konsiderueshme e gjyqtarëve (51%) shprehin pakënaqësi me mundësitë për avancim në karrierë dhe zhvillim personal profesional. Ky konstatim mund të tregojë se rruga për rritjen profesionale nuk është mjaftueshëm transparente dhe objektive, qoftë përmes gjykatave, Akademisë së Gjyqtarëve dhe Prokurorëve Publikë, apo Shoqatës së Gjyqtarëve. Për të adresuar këtë çështje, gjyqësori duhet të konsiderojë priorizimin e zhvillimit të një sistemi transparent dhe të bazuar në merita për avancimin e karrierës dhe zbatimin e programeve me cilësi të lartë që rrisin njohuritë dhe aftësitë gjyqësore, forcojnë besimin dhe promovojnë besueshmërinë në procesin e gjykimit. Për më tepër, vëmendje duhet t'u kushtohet bashkëpunëtorëve profesionistë të gjyqtarëve, pasi vetëm gjysma e gjyqtarëve të anketuar (50%) raportojnë që janë të kënaqur me punën e tyre. Sipas gjetjeve të sondazhit, 52% e gjyqtarëve shprehën kënaqësi me burimet teknike dhe pajisjet kompjuterike, përfshirë emailin, që kanë në dispozicion. Megjithatë, vlerësimet e mëparshme të kryera për procesin e dixhitalizimit gjyqësor kombëtar zbuluan se disa gjyqtarë përdorin pajisje të vjetëruara, kanë lidhje të dobëta të internetit dhe kanë mungesë të mbështetjes adekuate teknike dhe TIK.⁸

Sipas sondazhit, 56% e gjyqtarëve besojnë se përgjegjësi i tyre është i aftë të njohë cilësinë e punës së tyre, ndërsa pothuajse një e treta e gjyqtarëve të anketuar nuk pajtohen me këtë deklaratë. Kjo sugjeron se ka nevojë për përmirësime të mëtejshme në menaxhimin e burimeve njerëzore për të siguruar që puna e gjyqtarëve të vlerësohet më mirë. Duke qenë se gjyqtarët i nënshtrohen kontrollit të përditshëm dhe duhet të ndihen të sigurt në rolin e tyre, veçanërisht kur merren me lëndë të ndjeshme, është e domosdoshme të trajtohet kjo çështje. Në drejtim pozitiv, 61% e gjyqtarëve pajtohen se gjykata e tyre ka një zbatim të unifikuar të ligjeve procedurale, ndërsa vetëm 26% nuk pajtohen. Megjithatë, përqindja e pajtimit duhet të jetë më e lartë, gjë që thekson nevojën që të gjitha nivelet e gjykatave të ndërmarrin veprime për të siguruar që ligjet të zbatohen në mënyrë të barabartë, duke promovuar kështu siguri të barabartë ligjore për të gjithë qytetarët.

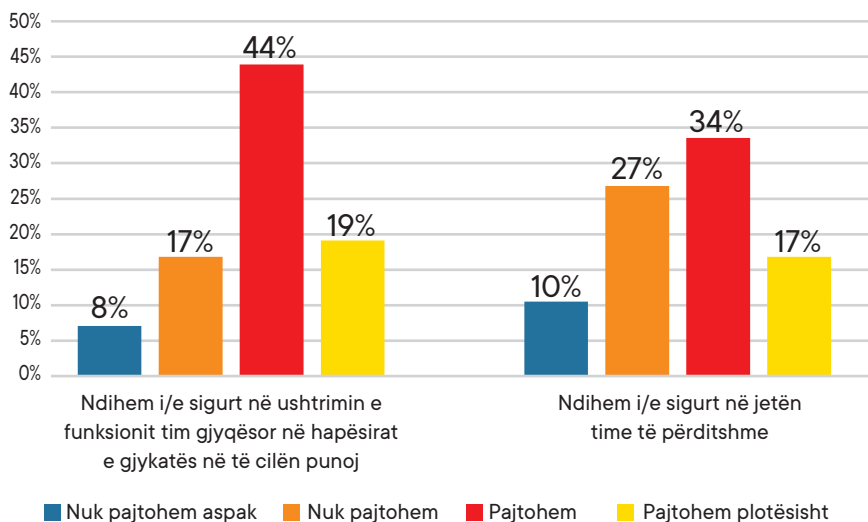
Grafiku F. Opinione rreth reformave të mundshme



8 Vlerësimi i përdorimit të mundësive elektronike në gjyqësor, Shoqata për të Drejtën Penale dhe Kriminologji dhe Misioni i OSBE-së në Shkup, dhjetor 2020, f. 38 – 40.

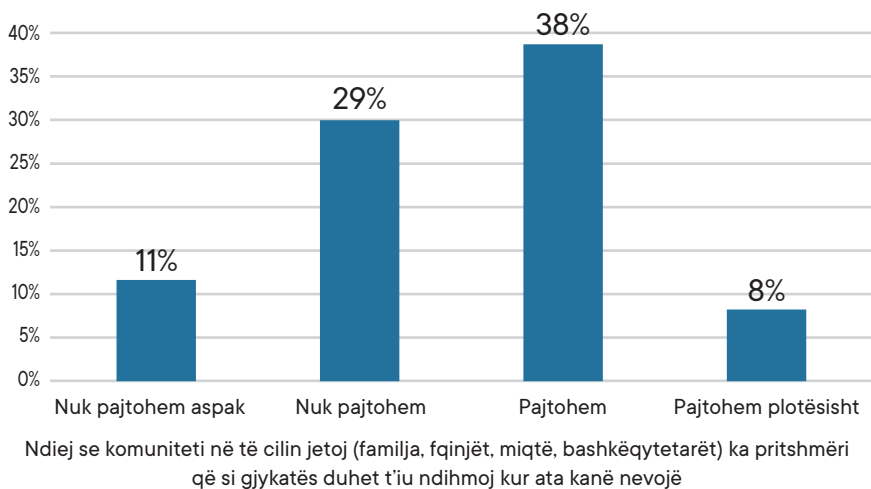
Mbi gjysma e gjyqtarëve të anketuar (52%) pajtohen se dixhitalizimi ka potencial për të zbutur sjelljet korruptive. Zbatimi i dixhitalizimit dhe ndërveprimit mund të përmirësojë aspekte të ndryshme të operacioneve gjyqësore, duke rezultuar në përmirësimin e qasjes në drejtësi, transparencën dhe efikasitetin në procedurat gjyqësore. Dixhitalizimi i shumicës së proceseve gjyqësore mund të minimizojë ndikimin e faktorëve njerëzorë dhe të zvogëlojë gjasat e veprimeve korruptive. Për më tepër, Ligji për Procedurën Penale urdhëron regjistrimin audio, ose audio dhe video të seancave gjyqësore. Për fat të keq, autoritetet nuk kanë siguruar parakushtet e nevojshme për të mundësuar këtë aspekt thelbësor të procedurave gjyqësore. Është inkurajuese që 64% e gjyqtarëve besojnë se regjistrimi audio, ose audio dhe video mund të rrisë transparencën dhe paanshmërinë në procedurat gjyqësore. Qeveria duhet të ndajë fonde adekuate në buxhetin e Gjykatës për investime të tilla kapitale dhe të planifikojë në përputhje me rrethanat. Sistemi i përgjithshëm i dixhitalizimit dhe ndërveprimit gjyqësor duhet të jetë i qasshëm në mënyrë të barabartë në të gjitha gjykatat dhe të përdoret rregullisht në përputhje me ligjet procedurale. Kjo do të rriste ndjeshëm cilësinë e procesit të gjyqimit dhe do të nxiste besim më të madh në gjyqësor. Sipas rezultateve të anketës, një shumicë e konsiderueshme prej 82% e gjyqtarëve besojnë se një rritje e pagave për gjyqtarët do të ketë një ndikim pozitiv në uljen e korrupsionit. Vlen të theksohet se gjyqtarët në Maqedoninë e Veriut aktualisht marrin pagat më të ulëta në rajon⁹, gjë që e bën këtë supozim të duket i arsyeshëm. Megjithatë, është e rëndësishme të pranohet se faktorë të tjerë, përfshirë etikën dhe integritetin individual, si dhe faktorët organizativ si procedurat e emërimit dhe promovimit dhe kushtet e punës, gjithashtu luajnë një rol vendimtar në ruajtjen e profesionalizmit dhe paanshmërisë gjyqësore.

Grafiku G. Opinione rreth sigurisë personale



Sa i përket sigurisë personale, një pjesë e konsiderueshme e gjyqtarëve në mbarë vendin raportojnë se ndihen të pasigurt në jetën e tyre të përditshme, si në ambientet private ashtu edhe brenda gjykatave. Të dhënat e kryqëzuara zbulojnë se gjyqtarët e specializuar në të drejtën penale dhe ata që punojnë në rajonin e Gjykatës së Apelit të Gostivarit janë veçanërisht të shqetësuar për sigurinë e tyre, me mbi gjysmën e gjyqtarëve të së drejtës penale (52%) dhe gjysmën e gjyqtarëve në rajonin e Gjykatës së Apelit të Gostivarit (50%) që raportojnë se ndihen të pasigurt në jetën e tyre private. Këto gjetje janë shqetësuese pasi frika mund të ketë ndikim në integritetin gjyqësor, me gjyqtarët që potencialisht bëhen më të ndjeshëm ndaj ndikimit të papërshtatshëm dhe presionit korruptiv nga palët e përfshira ose qendrat e tjera të pushtetit në nivel lokal ose qendror. Përkundër këtyre gjetjeve, gjyqtarët renditën rreziqet e korrupsionit në lidhje me sigurinë personale, siç janë kërcënimet për sigurinë e gjyqtarëve dhe bashkëpunëtorëve të tyre të ngushtë, ndër më të ulëtat (31 nga 36) në vend.

Grafiku H. Pritshmëritë shoqërore të favorizimit



Gjatë intervistave tona, gjyqtarët u pyetën në lidhje me mundësinë që të ketë pritshmëri nga të njohurit e tyre, anëtarët e familjes dhe bashkëqytetarët për t'u siguruar atyre trajtim preferencial nëse ka nevojë. Ky hetim ishte një vëzhgim i rëndësishëm sociologjik, pasi gjyqtarët raportuan se ata në rrethet e tyre shoqërore shpesh kanë pritshmëri për favorizim, gjë që është në kundërshtim me paanshmërinë që është thelbësore për profesionin gjyqësor. Të anketuarit në intervista vunë në dukje se ky fenomen është veçanërisht i theksuar në komunitetet më të vogla ku marrëdhëniet personale janë më të rëndësishme. Ndërsa gjyqtarët që intervistuaam nuk pohuan se pritshmëritë e tilla të favorizimit ndikojnë drejtpërdrejt në punën e tyre, ata thanë se shpesh ndjehen të ngarkuar nga ato në detyrat e tyre të përditshme. Rrjedhimisht, ne bëmë një pyetje për këtë temë si pjesë e sondazhit, i cili zbuloi se 46% e të anketuarve i perceptojnë pritshmëritë e tilla të favorizimit nga ata rreth tyre.

Për të përmbledhur, gjetjet e sondazhit në lidhje me Vlerësimin e rreziqeve të korrupsionit në gjykata nxjerrin një pamje unike të rreziqeve më të ngutshme të korrupsionit dhe klimës së përgjithshme profesionale në gjyqësor. Të dhënat tregojnë se një pjesë e konsiderueshme e gjyqtarëve përjetuan përpjekje presioni dhe ndikimi dhe shprehën shqetësim të veçantë për efektivitetin e mekanizmave ekzistuese anti-korrupsion. Edhe më shqetësues është mosbesimi i përhapur në funksionimin dhe pavarësinë e Këshillit Gjyqësor dhe në drejtësinë e procedurave të emërimit, ngritjes në detyrë dhe shkarkimit të gjyqtarëve. Përveç kësaj, një numër i konsiderueshëm gjyqtarësh gjithashtu shprehin pakënaqësi me kushtet e tyre të përgjithshme të punës dhe janë të shqetësuar për sigurinë e tyre personale brenda dhe jashtë gjykatave.



II. Vlerësimi i rreziqeve të korrupsionit në prokuroritë publike

II. 1 Renditja e rreziqeve të korrupsionit

E njëjta qasje e përdorur për renditjen e rreziqeve të korrupsionit në gjykata u përdor gjithashtu për të vlerësuar rreziqet e korrupsionit në prokuroritë publike. Prokurorëve publikë iu kërkua të vlerësojnë 35 rreziqe të mundshme të korrupsionit të paracaktuara në dy dimensione, praninë dhe efektin e tyre.¹⁰ Rreziqet e identifikuara të korrupsionit u ndanë në 16 rreziqe të jashtme dhe 19 rreziqe të brendshme. Në krahasim me renditjen e rreziqeve të shprehur nga gjyqtarët, prokurorët publikë ishin më pak kritikë, duke rezultuar në vlera mesatare dukshëm më të ulëta të pranisë dhe efektit të rreziqeve të korrupsionit. Për shembull, ndërsa vlerat e koeficientit të rrezikut për gjyqtarët variojnë nga 9.1 (më i larti) në 2.3 (më i ulëti), koeficientët përkatës të rrezikut për prokurorët publikë variojnë nga 6.4 (më i larti) në 1.3 (më i ulëti).

Tabela 1. Top 16 rreziqet e korrupsionit për prokurorët publikë

	Rrezik korrupsioni	Koeficienti i rrezikut	Lloji i rrezikut
1	Përgatitja e gjetjeve dhe mendimeve të papërshtatshme nga dëshmitarët ekspertë	6.38	Rrezik i jashtëm
2	Bashkëpunim i pamjaftueshëm ndërmjet PP-së dhe organeve të tjera kompetente zbatuese (MPB, Njësia e Zbulimit Financiar, Zyra e të Ardhurave Publike, Dogana...) në procedurën paraprake	6.02	Rrezik i jashtëm
3	Shpërdorimi i të drejtave procedurale nga avokatët mbrojtës gjatë procedurës paraprake	5.53	Rrezik i jashtëm
4	Autoritetet me të cilat PP-ja bashkëpunon lëshojnë informacion konfidencial gjatë procedurës paraprake	5.15	Rrezik i jashtëm
5	Zbatim i pamjaftueshëm i institutit “Pranimi i fajësisë” nga ana e prokurorisë publike	5.05	Rrezik i brendshëm
6	Ndikim i paligjshëm mbi dëshmitarët nga mbrojtja	4.91	Rrezik i jashtëm
7	Afërsi ndërmjet gjyqtarëve dhe avokatëve që ndikon në procedurën penale	4.81	Rrezik i jashtëm
8	Sjellje joetike e avokatëve në lidhje me punën e prokurorëve publikë që perceptohet si korrupsion	4.55	Rrezik i jashtëm

¹⁰ Më konkretisht: 1) sa të pranishme janë këto rreziqe në prokurorinë publike përkatëse ku punojnë, dhe 2) cili është efekti i mundshëm i këtyre rreziqeve në funksionimin dhe paanshmërinë e prokurorisë publike përkatëse. Rënditja ishte në një shkallë midis 1 dhe 5 (1 që do të thotë asnjë prani ose efekt, 5 që do të thotë prani ose efekt i madh).

	Rrezik korrupsioni	Koeficienti i rrezikut	Lloji i rrezikut
9	Kontroll i pamjaftueshëm i procedurave të prokurorëve publikë të shkallëve më të ulëta nga ata të shkallëve më të larta	3.42	Rrezik i brendshëm
10	Prokurorët publikë të PP-së caktojnë lëndë në kundërshtim me Rregulloren për punën e brendshme të prokurorëve publikë	3.39	Rrezik i brendshëm
11	Ndikim i paligjshëm mbi dëshmitarët nga policia/ autoritetet shtetërore	3.38	Rrezik i jashtëm
12	Afërsia midis gjyqtarëve dhe prokurorëve publikë që ndikon në procedurën penale	3.25	Rrezik i brendshëm
13	Ndikim i pavend mbi procedurat në lëndë specifike nga një prokuror publik i rangut të lartë	3.13	Rrezik i brendshëm
14	Afërsia ndërmjet prokurorëve publikë dhe avokatëve që ndikon në procedurat penale	3.12	Rrezik i brendshëm
15	Mosfillim i procedurës për shkelje të mundshme të Kodit Etik për Prokurorët Publikë	3.02	Rrezik i brendshëm
16	Ndikim i pavend mbi procedurat në lëndë të veçanta nga prokurori publik i PP-së ku punoni	3.01	Rrezik i brendshëm

Edhe një herë, renditja për rreziqet e korrupsionit dominohet nga rreziqet e jashtme. Ashtu si në renditjen e rreziqeve të korrupsionit nga gjyqtarët, prokurorët publikë përmendën gjithashtu punën e dëshmitarëve ekspertë dhe përgatitjen e gjetjeve të papërshtatshme si rrezikun kryesor. Siç ishte rasti me gjyqtarët, prokurorët publikë që u intervistuan shprehën pakënaqësinë e tyre me mendimet kontradiktore të ekspertëve të dhëna nga dëshmitarët ekspertë, të cilat priren të favorizojnë ata nga të cilët angazhohen. Ata e shohin punën e dëshmitarëve ekspertë si joprofionale dhe të njëanshme, duke krijuar kështu një mjedis të favorshëm për korrupsion dhe ndikim të papërshtatshëm mbi procedurën penale. Rreziku i dytë më i dukshëm i korrupsionit është bashkëpunimi i pamjaftueshëm midis prokurorive publike dhe organeve të tjera hetimore gjatë procedurës penale paraprake. Shumica e prokurorive publike ende nuk kanë qendra hetimore dhe në praktikë, mënyra e bashkëpunimit midis prokurorëve publikë dhe policisë nuk është uniforme. Disa prokurorë publikë presin që policia të marrë iniciativën dhe të kryejë të gjitha veprimet hetimore brenda autorizimeve të tyre pa pritur domosdoshmërisht udhëzime nga prokurorët kryesorë. Nga ana tjetër, disa punonjës policie ndjekin formalisht ligjin që e vendos prokurorin publik si *dominus litis* të procedurës paraprake dhe besojnë se ata duhet të veprojnë sipas udhëzimit

të tij.¹¹ Këto qasje të ndryshme ndikojnë në punën e prokurorisë dhe rrjedhimisht mund të ndikojnë në cilësinë e aktakuzave, e cila u ngrit edhe si një rrezik potencial korrupsioni nga gjyqtarët. Bashkëpunimi i pamjaftueshëm mund të ketë ndikim edhe në procedurën penale. Përveç rreziqeve të tjera të mundshme, prokurorët publikë kanë identifikuar rrezikun e rrjedhjes së informacionit konfidencial nga institucionet hetimore që bashkëpunojnë me prokurori të ndryshme si një shqetësim të rëndësishëm, duke e renditur atë të katërtin në listën e tyre. Rrjedhje të tilla mund të komprometojnë cilësinë dhe efektivitetin e operacioneve të fshehta gjatë procesit gjyqësor paraprak. Nga ana tjetër, rreziku i rrjedhjes së informacionit nga prokuroritë publike renditet shumë më i ulët, në vendin e 18-të. Dallimi i dukshëm prej 14 vendesh midis këtyre dy rreziqeve të korrupsionit është i rëndësishëm. Duket se shumë prokurorë publikë nuk i konsiderojnë kolegët e tyre si burime të mundshme të rrjedhjes së informacionit konfidencial, dhe për këtë arsye besojnë se kur ndodh kjo duhet të kontrollohen institucionet e tjera. Renditja e plotë e 35 rreziqeve të korrupsionit gjendet te *Shtojca 2 e Vlerësimit – Renditja e rreziqeve të korrupsionit: Prokurorët Publikë*.

Rreziqe të tjera të jashtme të theksuara nga prokurorët publikë përfshijnë sjelljen e avokatëve mbrojtës, për shpërdorim të të drejtave procedurale gjatë procedurave paraprake, sjellje joetike ndaj prokurorëve publikë që mund të perceptohet si korrupsion dhe ndikimi i paligjshëm mbi dëshmitarët. Prokurorët publikë gjithashtu shprehin shqetësim në lidhje me marrëdhëniet e ngushta midis gjyqtarëve dhe avokatëve, të cilat mund të ndikojnë në drejtësinë e procesit gjyqësor. Megjithatë, duket se mungon vetëkritika midis prokurorëve publikë të anketuar, veçanërisht në lidhje me komunikimin *ex parte*, i cili mund të minojë drejtësinë e procedurës. Ndërsa jo të gjitha komunikimet *ex parte* konsiderohen shkelje e drejtësisë, ato që ndikojnë në vendimin e ndonjë lënde janë problematike. Shkalla e lartë e dënimeve në vend nuk është domosdoshmërisht rezultat i komunikimit *ex parte*, por mund të kontribuojë në perceptimet e sjelljes së mundshme korruptive midis prokurorisë dhe gjykatës. Përveç kësaj, prokurorët publikë e rendisin ndikimin e paligjshëm mbi dëshmitarët nga policia ose autoritetet shtetërore si një rrezik të lartë të jashtëm.

Lista e rreziqeve më të rëndësishme të brendshme të emërtuara nga prokurorët publikë fillon me shfrytëzimin e pamjaftueshëm të pranimit të fajësisë për llojin dhe kohëzgjatjen e sanksionit penal, i cili renditet i pesti. Futja e këtij mekanizmi të ri në procedurën penale kombëtare në rastet kur prokurori publik mund të presë një dënim përtej dyshimit të arsyeshëm kishte për qëllim uljen e numrit të lëndëve që vazhdojnë në fazën e gjyqimit. Marrëveshja e pranimit të fajësisë ndryshon nga koncepti anglo-sakson në atë që prokurorët publikë dhe mbrojtja mund të bëjnë marrëveshje vetëm për llojin dhe kohëzgjatjen e sanksionit penal, jo për sasinë, përshkrimin dhe kualifikimin

11 Për tejkalinim e këtyre paqartësive praktike, Prokuroria Publike e RMV-së dhe Ministria e Punëve të Brendshme në fund të vitit 2022 hartuan Protokollin për bashkëpunim ndërmjet këtyre dy institucioneve.

ligjor të veprës ose veprave penale¹². Në krahasim me këtë rrezik, prokurorët publikë e konsiderojnë propozimin e sanksioneve të papërshtatshme gjatë marrëveshjeve të pranimit të fajësisë si një rrezik dukshëm më të ulët korrupsioni, duke e renditur atë të njëzetin.

Rreziqe të tjera të brendshme që renditen lartë përfshijnë kontrollin e pamjaftueshëm të prokurorëve publikë më të ulët nga prokurorët më të lartë publikë, shpërndarjen e rasteve që shkon kundër Rregullores për Punën e Brendshme të Prokurorëve Publikë dhe ndikimin e padrejtë mbi prokurorët publikë nga ata të rangut të lartë ose nga Kryeprokurori Publik i PP-së ku ata punojnë. Këto rreziqe u diskutuan gjerësisht gjatë intervistave me prokurorët publikë, të cilët shprehën shqetësime se mbikëqyrja e prokurorëve publikë themelore nga zyrtarët më të lartë kryhet në mënyrë formaliste, duke lënë hapësirë për sjellje arbitrare dhe joprofesionale. Përveç kësaj, disa prokurorë publikë ishin kritikë ndaj procedurës ekzistuese për ndarjen e lëndëve, e cila pavarësisht se është e rastësishme, ende lejon diskrecion nga Kryetarët e prokurorive publike. Ata argumentojnë se ndonjëherë, për shkak të aftësive të ndryshme të prokurorëve publikë, raste të caktuara duhet t'u caktohen atyre që janë më të aftë. Së fundi, disa prokurorë publikë raportuan raste të ndikimit të panevojshëm nga kolegët e lartë, të cilët japin udhëzime jozyrtare dhe këshilla se si të veprohet në lëndë të caktuara. Në raste të tilla, guximi personal dhe integriteti janë të nevojshme për të përballuar presionin hierarkik.

Së fundi, në mënyrë të ngjashme me renditjen e rreziqeve të gjyqtarëve, dy rreziqet e korrupsionit që i referohen drejtpërdrejt ryshfetit në njësitë e prokurorisë publike 'Pranimi i ryshfetit dhe përfitimeve të tjera nga punonjësit e tjerë në prokurorinë publike' dhe 'Pranimi i ryshfetit dhe përfitimeve të tjera nga prokurorët publikë', u renditën nga prokurorët publikë si kërcënime të nivelit të ulët (përkatesisht në vendin e 28-të dhe 34-të). Megjithatë, si më sipër, nocioni i paragjykit të dëshirueshmërisë sociale është veçanërisht i rëndësishëm kur analizohen këto përgjigje.

II.2 Përvoja me ndikim të papërshtatshëm

Kur u pyetën për shpeshtësinë me të cilën hasin presion të drejtpërdrejtë ose të tërthortë, sugjerime ose përpjekje për të ndikuar në autonominë e tyre profesionale, prokurorët publikë, si dhe gjyqtarët, theksuan mungesën e përvojave të tilla. Duke lënë mënjanë mundësinë e mos raportimit të duhur për shkak të shqetësimeve të lidhura me korrupsionin, disa statistika janë akoma shkak për alarm.

¹² Marrëveshje të pranimit të fajësisë - Udhëzues për praktikantë, Gordana Buzharovska, Michael G. Karnavas, David Re, OSBE, 2010.

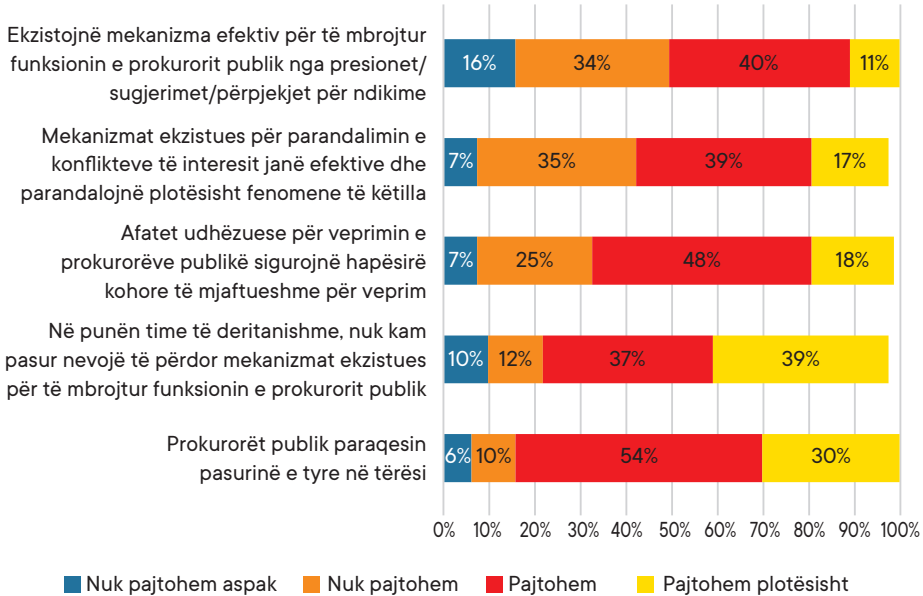
Tabela 2: Presionet mbi punën e prokurorëve publikë në vitin 2022

Sa shpesh hasni presion/ sugjerime/përpjekje të caktuara direkte ose indirekte për të ndikuar në pavarësinë e punës suaj nga:	Kurrë	Rrallë	Shpesh	Vazhdimisht	Rrallë + Shpesh + Vazhdimisht
Avokatë	59%	27%	14%	0%	41%
Përfaqësues të degës ekzekutive të pushtetit (Qeveria, Ministria e Drejtësisë, Ministria e Punëve të Brendshme, etj.)	64%	33%	4%	0%	36%
Prokurorë Publikë të rangut të lartë (Shefi i PP-së dhe/ose prokurori i lartë kompetent)	63%	28%	6%	2%	36%
Kolegë prokurorë	63%	33%	1%	1%	35%
Gjyqtarë	67%	30%	1%	1%	33%
Përfaqësues të partive politike	70%	23%	6%	0%	29%
Përfaqësues të sektorit të biznesit	77%	20%	2%	0%	23%
Anëtarë të Këshillit të Prokurorëve Publikë	87%	12%	0%	1%	13%
Përfaqësues të bashkësisë ndërkombëtare	93%	6%	1%	0%	7%

Sipas gjetjeve, një pjesë e konsiderueshme e prokurorëve publikë kanë përjetuar presion direkt ose indirekt, sugjerime ose përpjekje për të ndikuar në autonominë e tyre, ku 41% që kanë përjetuar tentativa të tilla nga avokatët, ndërsa 36% dhe 35% kanë përjetuar presion të ngjashëm nga prokurorët e lartë publikë dhe kolegët e tjerë, përkatësisht. Përveç kësaj, 33% e prokurorëve publikë raportuan përpjekje për ndikim nga gjyqtarët, por vetëm 13% nga anëtarët e Këshillit të Prokurorëve Publikë. Të dhënat zbulojnë gjithashtu se 36% e prokurorëve publikë përjetuan tentativa për ndikim nga anëtarët e degës ekzekutive të pushtetit dhe 29% nga përfaqësuesit e partive politike. Këto shifra sugjerojnë se, ashtu si gjyqtarët, prokurorët publikë mbeten të cenueshëm ndaj ndikimit politik dhe ndarjes së pamjaftueshme të pushtetit midis degëve ekzekutive dhe gjyqësore. Së fundi, 23% e prokurorëve raportuan përpjekje për ndikim nga përfaqësuesit të sektorit të biznesit, ndërsa vetëm 7% raportuan përpjekje të tilla nga komuniteti ndërkombëtar.

II.3. Mekanizmat dhe procedurat anti-korrupsion

Grafiku A. Mekanizmat anti-korrupsion

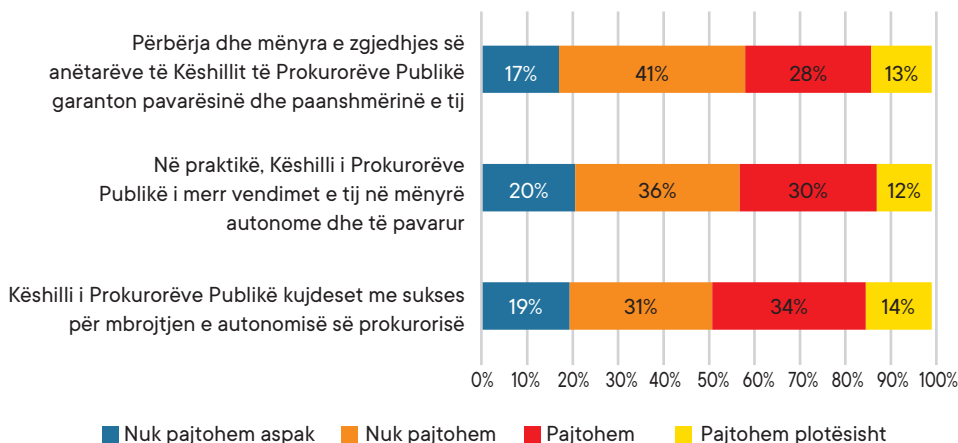


Lidhur me efikasitetin e mekanizmave në ruajtjen e funksionit të prokurorisë nga presioni dhe ndikimi i jashtëm, mendimet midis prokurorëve publikë janë të ndara. Afërsisht 51% besojnë se mekanizmat ekzistues janë efektive, ndërsa 49% nuk pajtohen. Në mënyrë të ngjashme, në lidhje me efektivitetin e mekanizmave në parandalimin e konflikteve të interesit, 56% e prokurorëve publikë pajtohen se mekanizmat janë efektive, ndërsa 42% nuk pajtohen. Ndoshta, për shkak të këtij skepticizmi, 76% e prokurorëve publikë nuk e shohin të nevojshme të shfrytëzojnë mekanizmat në dispozicion për mbrojtjen e funksionit të prokurorisë. Kjo tregon se organizata e prokurorisë duhet të marrë masa për të siguruar mbrojtje adekuate për të gjithë prokurorët publikë. Ashtu si me gjyqtarët, është po aq e rëndësishme për secilin prokuror të ndihet i sigurt dhe i mbrojtur, veçanërisht kur kryen hetime në lëndë të ndjeshme. Dy të tretat e prokurorëve publikë besojnë se përcaktimi i afateve për procedurat e prokurorisë mund të rrisë efikasitetin procedural, ndërsa 32% nuk janë dakord. Në intervista, prokurorët publikë theksuan se afatet e caktuara shpesh humben për shkak të hetimeve të vonuara të shkaktuara nga bashkëpunimi joadekuat me subjektet hetimore dhe ngarkesa e madhe e prokurorëve publikë për shkak të mungesës së prokurorëve publikë dhe/ose bashkëpunëtorëve profesionistë.

II.4 Këshilli i Prokurorëve Publikë

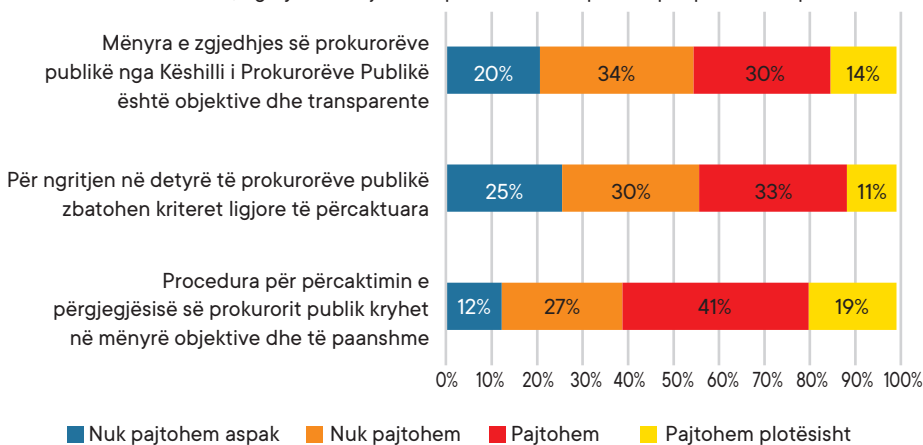
Këshilli i Prokurorëve Publikë luan një rol jetësor në përcaktimin e klimës së përgjithshme profesionale në të cilën veprojnë prokurorët publikë. Këshilli ndjek punën e prokurorëve publikë, është përgjegjës për emërimin dhe ngritjen e tyre në detyrë dhe vendos për iniciativat për shkarkimin e tyre.

Grafiku B. Besimi në Këshillin e Prokurorëve Publikë



Ndërsa gjyqtarët janë skeptikë ndaj Këshillit Gjyqësor, prokurorët publikë gjithashtu janë të rezervuar në lidhje me rolin dhe efikasitetin e Këshillit të Prokurorëve Publikë. Një pjesë e konsiderueshme, 58%, nuk pajtohen me nocionin se përbërja e Këshillit dhe procesi zgjedhor sigurojnë pavarësinë dhe paanshmërinë e tij, ndërsa 56% mendojnë se vendimet e Këshillit nuk merren në mënyrë autonome dhe të pavarur. Prokurorët janë të ndarë pothuajse në mënyrë të barabartë në lidhje me atë nëse Këshilli mbron me sukses autonominë e prokurorisë publike.

Grafiku C. Emërimi, ngritja në detyrë dhe procedurat disiplinore për prokurorët publikë



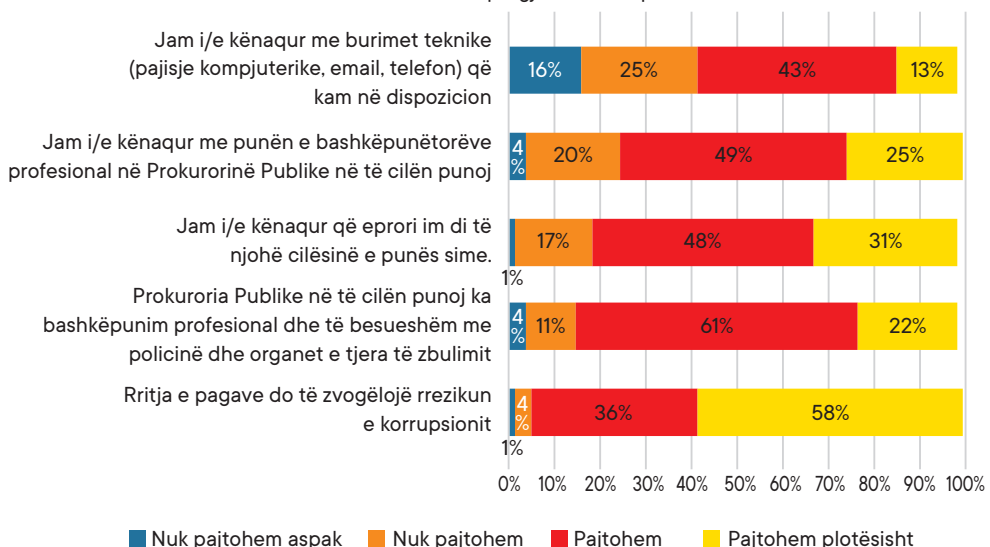
Ndarje të ngjashme ekzistojnë në opinionet e prokurorëve publikë për kompetencat kryesore të Këshillit, të tilla si emërimi dhe ngritja në detyrë e prokurorëve publikë, ku më shumë se gjysma nuk pajtohen që emërimet kryhen në mënyrë objektive dhe transparente (54%) ose që ngritjet në detyrë kryhen sipas kritereve ekzistuese legjislative (55%). Së fundi, prokurorët publikë kanë nivelin më të ulët, por ende të dukshëm, të skepticizmit në lidhje me mënyrën se si procedura për përcaktimin e përgjegjësishë së një prokurori publik kryhet në praktikë, me vetëm 39% që nuk pajtohen se kjo procedurë zbatohet në mënyrë objektive dhe të paanshme.

Grafikët B dhe C tregojnë se përmirësime të rëndësishme janë të nevojshme nëse Këshilli i Prokurorëve Publikë duhet të përmbushë detyrimin e tij për të mbrojtur funksionin e prokurorisë dhe për të siguruar kritere transparente dhe të drejta për zgjedhjen e prokurorëve publikë.

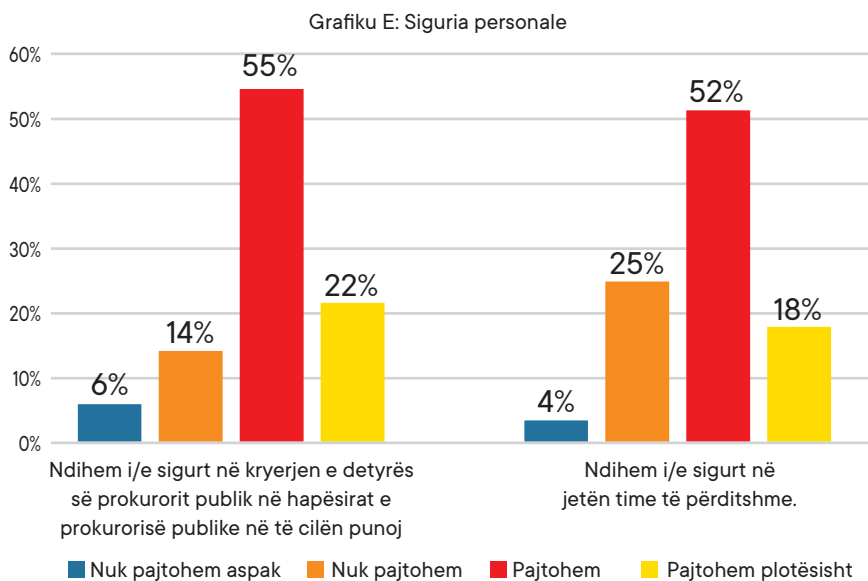
II.5 Kushtet e përgjithshme të punës për prokurorët publikë

Ngjashëm si gjyqtarët, edhe prokurorët publikë u pyetën për aspekte të ndryshme që kanë të bëjnë me mjedisin e tyre të punës. Kushtet e punës, duke përfshirë mjedisin profesional, sigurinë personale, gjendjen sociale dhe stabilitetin financiar, mund të shërbejnë si faktorë vendimtarë në përcaktimin e integritetit ose ndjeshmërisë ndaj korrupsionit, veçanërisht në mjediset që janë të ndjeshme ndaj ndikimit joformal, standardeve të dyfishta dhe mungesës së zbatimit uniform dhe të paanshëm të ligjit.

Grafiku D: Kushtet e përgjithshme të punës

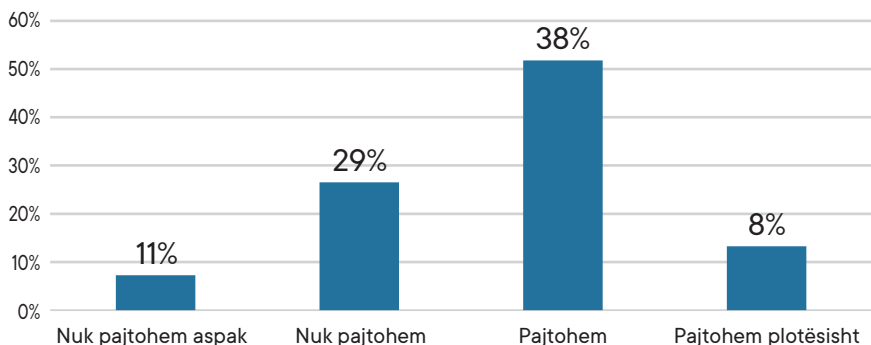


Në lidhje me kushtet e punës, burimi më i madh i pakënaqësisë midis prokurorëve publikë ka të bëjë me qasjen e tyre në pajisjet teknike. Rreth 41% e prokurorëve publikë raportojnë pakënaqësi me burimet teknike që i kanë në dispozicion. Përveç kësaj, 24% shprehin pakënaqësi me punën e kryer nga bashkëpunëtorët e tyre profesionistë, ndërsa 18% mendojnë se përgjegjësi i tyre nuk e vlerëson cilësinë e punës së tyre. Megjithatë rezultatet e sondazhit tregojnë se prokurorët publikë besojnë se bashkëpunimi me policinë dhe organet e tjera hetimore përbën një rrezik të konsiderueshëm korrupsioni, një shumicë e konsiderueshme e prokurorëve publikë (83%) shprehin kënaqësi me nivelin e bashkëpunimit, me vetëm 15% që thonë se një bashkëpunim i tillë nuk kryhet në mënyrë profesionale dhe konfidenciale.



Sa i përket sigurisë personale të prokurorëve publikë, sondazhi zbulon se 29% e të anketuarve deklaruan se ndiejnë mungesë sigurie në jetën e tyre të përditshme private, ndërsa 20% u shprehën se ndihen të pasigurt gjatë punës. Ndërsa këto shifra janë më të ulëta se ato të raportuara nga gjyqtarët, ato mbeten një shkak për shqetësim të konsiderueshëm.

Grafiku F. Pritshmëritë shoqërore të favorizimit



Ndiej se komuniteti në të cilin jetoj (familja, fqinjët, miqtë, bashkëqytetarët) ka pritshmëri që si prokuror publik duhet t'iu ndihmoj kur ata kanë nevojë

Rreth 65% e prokurorëve publikë treguan se të njohurit, të afërmit dhe bashkëqytetarët e tyre kanë pritshmëri për trajtim preferencial nëse është e nevojshme. Ky nivel i pajtimit tejkalon atë të gjyqtarëve, duke treguar se prokurorët publikë hasin presion më të madh shoqëror për të shfaqur favorizim. Ndërsa mbetet e paqartë nëse kjo ka ndonjë ndikim në detyrat e tyre të përditshme, është e domosdoshme të merret parasysh ky aspekt kur bëhet fjalë për faktorët që pengojnë dhe potencialisht komprometojnë integritetin profesional të prokurorëve publikë.

Megjithëse prokurorët publikë ishin më pak kritikë në përgjigjet e tyre krahasuar me gjyqtarët, rezultatet e sondazhit tregojnë se një pjesë e konsiderueshme e prokurorëve publikë kanë qenë objekt i përpjekjeve për presion dhe ndikim dhe janë të shqetësuar me efikasitetin e mekanizmave ekzistues anti-korrupsion që supozohet të mbrojnë autonominë e tyre. Për më tepër, shumë prokurorë publikë janë në dyshim në lidhje me paanshmërinë e Këshillit të Prokurorëve Publikë dhe drejtësinë e proceseve të emërimit, ngritjes në detyrë dhe shkarkimit. Pavarësisht kësaj, prokurorët publikë në përgjithësi duken të kënaqur me kushtet e tyre të punës, megjithëse disa shprehin shqetësime për sigurinë e tyre personale si brenda ashtu edhe jashtë zyrës.

Konkluzione

Ky Vlerësim ofron një perspektivë unike mbi sfidat dhe dobësitë që ndikojnë në pavarësinë e gjyqësorit dhe gërryejnë besimin e publikut në gjyqësor. Duke identifikuar një kombinim të rreziqeve të njohura dhe më pak të dukshme të korrupsionit, Vlerësimi hedh dritë mbi dobësitë institucionale që pengojnë qendrueshmërinë në gjyqësor dhe pengojnë përgjigjet efektive ndaj korrupsionit. Gjetjet e këtij Vlerësimi duhet të shërbejnë për të informuar diskutimet publike dhe politike se si të vendosin dhe zbatojnë përgjigje efektive institucionale ndaj sfidave që ka identifikuar. Për më tepër, ky studim ofron një perspektivë të vlefshme krahasuese duke iu referuar një sondazhi të kryer nga Misioni i OSBE-së në Shkup në vitin 2009. Avantazhi i këtij Vlerësimi është se paraqet “para dhe pas” evaluim të mendimeve të të njëjtit grup profesional gjatë më shumë se një dekade. Në të ardhmen, rekomandojmë që një Vlerësim i tillë të zbatohet rregullisht në mënyrë që të vazhdojë të sigurojë të dhëna krahasuese që të vlerësojë mendimet e gjyqtarëve dhe prokurorëve publikë mbi efikasitetin e reformave gjyqësore. Vlerësimet e ardhshme mund të përfshijnë gjithashtu pikëpamjet e avokatëve mbi funksionimin e gjyqësorit.

Lidhur me renditjen e rreziqeve të korrupsionit, si gjyqtarët ashtu edhe prokurorët publikë priren t'i shohin rreziqet e jashtme si më të përhapura. Të dy grupet identifikuan opinionet e njëanshme të ekspertëve si rrezikun më të lartë të korrupsionit. Gjyqtarët gjithashtu renditën keqpërdorimin e të drejtave procedurale të avokatëve për të shtyrë procedurën dhe cilësinë e ulët të aktakuzave si rreziqe të rëndësishme të korrupsionit të jashtëm. Përveç kësaj, gjyqtarët identifikuan tre rreziqe të brendshme si më të dukshme: ndikimi nga kryetarët e gjykatave përmes ndryshimeve të shpeshta në Orarin Vjetor për Punën e Gjykatës; marrëdhëniet e ngushta midis gjyqtarëve dhe avokatëve që ndikojnë në procedurat gjyqësore; dhe emërimin selektiv të avokatëve *ex-officio*. Në aspektin e rreziqeve të jashtme, prokurorët publikë identifikuan si më të konsiderueshëm bashkëpunimin e pamjaftueshëm me organet e tjera hetimore (kryesisht policinë) dhe abuzimin e të drejtave procedurale të avokatëve. Si rreziqet më të dukshme të brendshme, ata renditën zbatimin e pamjaftueshëm të marrëveshjeve të pranimit të fajësisë; kontrollin e pamjaftueshëm të procedurave të prokurorëve publikë të nivelit më të ulët nga prokurorët publikë të nivelit më të lartë; dhe shpërndarjen e lëndëve në kundërshtim me Rregulloren për punën e brendshme të prokurorëve publikë.

Vlerësimi zbulon se pothuajse gjysma e gjyqtarëve kanë përjetuar disa tentativa për ndikim nga kolegët e tyre ose gjyqtarët e rangut më të lartë (kryetari i gjykatës ose gjyqtar i një gjykate më të lartë), ndërsa më shumë se një e treta e gjyqtarëve kanë përjetuar tentativa për ndikim nga dega ekzekutive e pushtetit ose përfaqësuesit e partive politike. Nga ana tjetër, prokurorët publikë kryesisht përjetojnë tentativa për

ndikim nga avokatët, prokurorët publikë të rangut më të lartë dhe kolegët e tyre prokurorë publikë të të njëjtit rang. Më shumë se gjysma e gjyqtarëve dhe prokurorëve publikë nuk besojnë se ekzistojnë mekanizma efektive për të mbrojtur funksionet gjyqësore dhe prokuroriale nga presioni ose tentativat për të ndikuar.

Gjyqtarët dhe prokurorët publikë janë skeptikë për rolin e Këshillave Gjyqësorë dhe Prokurorialë. Pothuajse tre të katërtat e gjyqtarëve nuk besojnë se Këshilli Gjyqësor mbron me sukses pavarësinë e gjyqësorit dhe nuk besojnë se ngritja në detyrë e gjyqtarëve kryhet sipas kritereve objektive, të matshme dhe të drejta. Në mënyrë të ngjashme, më shumë se gjysma e prokurorëve publikë nuk besojnë se Këshilli i Prokurorëve Publikë merr vendime në mënyrë autonome dhe të pavarur, dhe ata nuk besojnë se ngritja në detyrë e prokurorëve publikë kryhet sipas kritereve ekzistuese ligjore.

Për sa i përket kushteve të punës dhe sigurisë personale, vetëm gjysma e gjyqtarëve janë të kënaqur me punën e bashkëpunëtorëve profesionistë dhe burimet teknike që kanë në dispozicion. Nga ana tjetër, tre të katërtat e prokurorëve publikë janë të kënaqur me punën e bashkëpunëtorëve profesionistë, ndërsa gjysma janë të kënaqur me burimet teknike që kanë në dispozicion.

Së fundi, një nga gjetjet më shqetësuese sugjeron se më shumë se një e treta e gjyqtarëve nuk ndihen të sigurt në jetën e tyre të përditshme private, ndërsa një e katërta nuk ndihen të sigurt në ambientet e gjykatave. Në mënyrë të ngjashme, një e treta e prokurorëve publikë të anketuar nuk ndihen të sigurt në jetën e përditshme private dhe çdo i pesti prokuror nuk ndihet i sigurt në ambientet e zyrës së prokurorisë publike. Këta faktorë mund të kenë një efekt negativ mbi profesionistët gjyqësorë, duke ndikuar në integritetin e tyre profesional dhe duke ulur rezistencën e tyre ndaj disa prej rreziqeve të identifikuara të korrupsionit.

Duke ecur përpara, institucionet gjyqësore dhe të gjithë aktorët përkatës duhet të përqendrohen në minimizimin e dobësive institucionale dhe ndërtimin e një kulture organizative të qëndrueshmërisë dhe integritetit që do të fuqizojë gjyqtarët dhe prokurorët që të jenë plotësisht të pavarur dhe autonom në punën e tyre. Rekomandimet e politikave vijuese duhet të zhvillohen përmes një procesi të gjerë dhe gjithëpërfshirës konsultativ, duke marrë parasysh gjetjet aktuale, me qëllim hapjen e rrugës për reforma konkrete dhe një sistem gjyqësor më të mirë.

Shtojca

Shtojca 1:

Renditja e rreziqeve të korrupsionit – Gjyqtarët

		Koeficienti i rrezikut	
1	Përgatitje e gjetjeve dhe mendimeve të papërshtatshme nga dëshmitarët ekspertë	9.13	Rrezik i jashtëm
2	Abuzimi nga avokatët për të zvarritur procedurën	9.01	Rrezik i jashtëm
3	Cilësi e ulët e aktakuzave	8.88	Rrezik i jashtëm
4	Sjellja joetike nga avokatët që shfaqet si korrupsion në sytë e palëve të përfshira dhe të dëmtuara	7.64	Rrezik i jashtëm
5	Afërsia midis prokurorëve publikë dhe avokatëve që ndikon në procedurat gjyqësore	6.22	Rrezik i jashtëm
6	Ndikimi i kryetarëve të gjykatave përmes orarit vjetor të punës së gjykatës	6.10	Rrezik i brendshëm
7	Shpërdorimi i sistemit ACCMIS nga avokatët në lëndët civile duke parashtruar kërkesa të shumëfishta për të njëjtën lëndë	6.09	Rrezik i jashtëm
8	Afërsia ndërmjet gjyqtarëve dhe avokatëve që ndikon në procedurat gjyqësore	5.78	Rrezik i brendshëm
9	Emërimet selektive të avokatëve <i>ex-officio</i>	5.76	Rrezik i brendshëm
10	Butësia e gjykatës ndaj Prokurorisë Publike në fazën paraprake të procedurës	5.54	Rrezik i brendshëm
11	Afërsia midis gjyqtarëve dhe prokurorëve publikë që ndikon në procedurat gjyqësore	5.38	Rrezik i brendshëm
12	Shpërdorime nga shërbimi profesional i gjykatës	4.97	Rrezik i brendshëm
13	Ndikimi i panevojshëm nga prokurorët publikë në fazën e shqiptimit, zgjatjes ose ndërprerjes së masës së paraburgimit	4.94	Rrezik i jashtëm
14	Shpërdorimi nga prokurorët publikë për të zvarritur procedurën	4.82	Rrezik i jashtëm
15	Butësia e gjykatës ndaj Prokurorisë Publike në fazën kryesore të seancës dëgjimore	4.81	Rrezik i brendshëm
16	Ndikimi i panevojshëm nga mbrojtja në fazën e shqiptimit, zgjatjes ose ndërprerjes së masës së paraburgimit	4.72	Rrezik i jashtëm
17	Sjellja joetike nga prokurorët publikë që shfaqet si korrupsion në sytë e palëve të përfshira dhe të dëmtuara	4.68	Rrezik i jashtëm

		Koeficienti i rrezikut	
18	Zbatimi i pavend i institutit "Marrëveshje e pranimit të fajësisë" nga gjyqtarët në lidhje me llojin dhe kohëzgjatjen e sanksionit penal	4.67	Rrezik i brendshëm
19	Punonjësit e tjerë të gjykatës pranojnë rryshfet dhe përfitime të tjera	4.62	Rrezik i brendshëm
20	Mosfillimi i procedurave për shkeljen e Kodit Etik gjyqësor	4.33	Rrezik i brendshëm
21	Ndikimi i paligjshëm mbi dëshmitarët nga mbrojtja/i akuzuari	4.19	Rrezik i jashtëm
22	Sjellja joetike e gjyqtarëve që shfaqet si korrupsion në sytë e palëve të përfshira dhe të dëmtuara	3.89	Rrezik i brendshëm
23	Ndikimi në gjykimin e çështjeve nga gjyqtarët e një gjykate më të lartë	3.76	Rrezik i brendshëm
24	Ndikimi i Kryetarëve të Gjykatave në gjykimin e rasteve	3.70	Rrezik i brendshëm
25	Ndikimi mbi gjykimin e çështjeve nga përfaqësuesit e degëve ekzekutive ose legjislativë të pushtetit	3.70	Rrezik i jashtëm
26	Ndikimi mbi gjykimin e rasteve nga politikanët dhe partitë politike	3.53	Rrezik i jashtëm
27	Ndikimi i panevojshëm mbi gjykimin e çështjeve nga avokatët	3.41	Rrezik i jashtëm
28	Ndikimi mbi gjykimin e rasteve nga personat e biznesit dhe individë të tjerë me ndikim	3.36	Rrezik i jashtëm
29	Ndikimi mbi gjykimin e çështjeve nga anëtarët e Këshillit Gjyqësor	3.35	Rrezik i jashtëm
30	Gjyqtarët pranojnë rryshfet dhe përfitime të tjera	3.27	Rrezik i brendshëm
31	Ndikimi mbi gjyqtarët me kërcënime ndaj sigurisë personale të gjyqtarëve dhe të personave të tyre të afërt	3.23	Rrezik i brendshëm
32	Ndikimi i paligjshëm mbi dëshmitarët nga prokurorët/paditësi	3.13	Rrezik i jashtëm
33	Ndikimi i pavend mbi gjykimin e çështjeve nga avokatët	2.92	Rrezik i jashtëm
34	Ndikimi në gjykimin e lëndëve nga gjyqtarët - kolegët nga e njëjta gjykatë	2.81	Rrezik i brendshëm
35	Shpërdorimi i sistemit ACCMIS nga gjyqtarët dhe/ose kryetarët e gjykatave	2.80	Rrezik i brendshëm
36	Sjellja joetike e gjyqtarëve porotë që shfaqet si korrupsion në sytë e palëve të përfshira dhe të dëmtuara	2.26	Rrezik i brendshëm

Shtojca 2:

Renditja e rreziqeve të korrupsionit – Prokurorët

		Koeficienti i rrezikut	
1	Përgatitja e gjetjeve dhe mendimeve të papërshtatshme nga dëshmitarët ekspertë	6.38	Rrezik i jashtëm
2	Bashkëpunim i pamjaftueshëm ndërmjet PP dhe organeve të tjera kompetente zbatuese (MPB, Njësia e Zbulimit Financiar, Zyra e të Ardhurave Publike, Dogana...) në procedurën paraprake	6.02	Rrezik i jashtëm
3	Shpërdorim i të drejtave procedurale nga avokatët mbrojtës gjatë procedurës paraprake	5.53	Rrezik i jashtëm
4	Autoritetet me të cilat PP bashkëpunon lëshojnë informacion konfidencial gjatë procedurës paraprake	5.15	Rrezik i jashtëm
5	Zbatim i pamjaftueshëm i institutit “Marrëveshja për Pranimin e fajësisë” nga ana e prokurorisë publike	5.05	Rrezik i brendshëm
6	Ndikim i paligjshëm mbi dëshmitarët nga mbrojtja	4.91	Rrezik i jashtëm
7	Afërsi ndërmjet gjyqtarëve dhe avokatëve që ndikon në procedurën penale	4.81	Rrezik i jashtëm
8	Sjellje joetike e avokatëve në lidhje me punën e prokurorëve publikë që perceptohet si korrupsion	4.55	Rrezik i jashtëm
9	Kontroll i pamjaftueshëm i procedurave të prokurorëve publikë të shkallëve më të ulëta nga ata të shkallëve më të larta	3.42	Rrezik i brendshëm
10	Prokurorët publikë të PP caktojnë lëndë në kundërshtim me Rregulloren për punën e brendshme të prokurorëve publikë	3.39	Rrezik i brendshëm
11	Ndikim i paligjshëm mbi dëshmitarët nga policia/autoritetet shtetërore	3.38	Rrezik i jashtëm
12	Afërsi midis gjyqtarëve dhe prokurorëve publikë që ndikon në procedurën penale	3.25	Rrezik i brendshëm
13	Ndikim i pavend mbi procedurat në lëndë specifike nga një prokuror publik i rangut të lartë	3.13	Rrezik i brendshëm
14	Afërsi ndërmjet prokurorëve publikë dhe avokatëve që ndikon në procedurat penale	3.12	Rrezik i brendshëm
15	Mosfillim i procedurës për shkelje të mundshme të Kodit Etik për Prokurorët Publikë	3.02	Rrezik i brendshëm

		Koeficienti i rrezikut	
16	Ndikim i pavend mbi procedurat në lëndë të veçanta nga prokurori publik i PP ku punoni	3.01	Rrezik i brendshëm
17	Ndikim i pavend mbi procedurat në lëndë të veçanta nga politikanë dhe parti politike	2.88	Rrezik i jashtëm
18	PP-ja lëshon informacion konfidencial gjatë procedurës paraprake	2.68	Rrezik i brendshëm
19	Ndikim i pavend mbi procedurat në lëndë të veçanta nga përfaqësuesit e ekzekutivit ose të degëve legjislative të pushtetit	2.67	Rrezik i jashtëm
20	Prokuroria Publike propozon sanksione joadekuate gjatë aplikimit të marrëveshjes për pranimin e fajësisë	2.57	Rrezik i brendshëm
21	Sjellja joetike nga prokurorët publikë që shfaqet si korrupsion në sytë e palëve të përfshira dhe të dëmtuara	2.44	Rrezik i brendshëm
22	Prokurorët publik nuk respektojnë Kodin Etik	2.42	Rrezik i brendshëm
23	Shërbimi profesional i PP-ve vepron në kundërshtim me Rregulloren për punën e brendshme të prokurorëve publikë	2.39	Rrezik i brendshëm
24	Ndikim i pavend mbi procedurat në lëndë të veçanta nga gjyqtarët	2.36	Rrezik i jashtëm
25	Ndikim i pavend mbi procedurat në lëndë të veçanta nga avokatët	2.30	Rrezik i jashtëm
26	Veprim joprofesional nga prokurori publik kompetent me udhëzim specifik të një prokurori të lartë	2.29	Rrezik i brendshëm
27	Ndikim i pavend nga mbrojtja që synon mocionet e prokurorëve publikë që kërkojnë ndalime, zgjatje të paraburgimit ose ndërprerje të paraburgimit	2.28	Rrezik i jashtëm
28	Punonjësit e tjerë të gjykatës pranojnë rryshfet dhe përfitime të tjera	2.20	Rrezik i brendshëm
29	Ndikim i pavend mbi procedurat në lëndë të veçanta nga personat e biznesit dhe individë të tjerë me ndikim	2.19	Rrezik i jashtëm
30	Ndikim i pavend mbi procedurat në lëndë të veçanta nga kolegët brenda PP-së ku punoni	2.07	Rrezik i brendshëm
31	Ndikimi i pavend mbi prokurorët publikë nga palët e interesuara gjatë procedurës paraprake	2.00	Rrezik i jashtëm
32	Ndikim i pavend mbi procedurat në lëndë të veçanta nga anëtarët e Këshillit të Prokurorëve Publikë	1.97	Rrezik i brendshëm
33	Ndikimi mbi procedimin me kërcënime ndaj sigurisë personale të prokurorëve publikë dhe personave të tyre të afërt	1.88	Rrezik i jashtëm

		Koeficienti i rrezikut	
34	Prokurorët publik pranojnë rryshfet dhe përfitime të tjera	1.80	Rrezik i brendshëm
35	Ndikimi i paligjshëm mbi dëshmitarët nga një prokuror publik	1.63	Rrezik i brendshëm



