



# ЗАСЛЕПЕНА ПРАВДА:

ДО ЗАРОБЕНА ДРЖАВА  
ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

СУДСТВО, ЈАВНО  
ОБВИНИТЕЛСТВО  
И ПОЛИЦИЈА





# ЗАСЛЕПЕНА ПРАВДА:

ДО ЗАРОБЕНА ДРЖАВА  
ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

СУДСТВО, ЈАВНО  
ОБВИНИТЕЛСТВО  
И ПОЛИЦИЈА

Заслепена правда: До заробена држава  
во Северна Македонија - судство,  
јавно обвинителство и полиција

**Издавач:**

Фондација Отворено општество – Македонија

**За издавачот:**

Фани Каранфилова–Пановска, извршна директорка

**Уредници:**

Данче Даниловска-Бајдевска, Фондација Отворено општество – Македонија

Арта Јусуфи, Фондација Отворено општество – Македонија

Ана Петрушева, БИРН Македонија - Балканска истражувачка репортерска мрежа

Тамара Чаусидис, БИРН Македонија - Балканска истражувачка репортерска мрежа

Срџан Цвијиќ, Институт за европски политики при Отвореното општество

**Спроведено од:**

БИРН Македонија - Балканска истражувачка репортерска мрежа

Фондација Отворено општество – Македонија

Хелсиншки комитет за човекови права

Институт за човекови права

Коалиција „Сите за правично судење“

**Автори:**

Гоце Трпковски

Васко Маглешов

Александар Димитриевски

Гордан Калаџиџиев

Денис Прешова

Маргарита Цаца Николовска

Вера Коцо

Дарко Аврамовски

**Лектура:**

Абакус

**Дизајн, подготовка и печат:**

Кома

**Тираж:**

200

Бесплатен некомерцијален примерок

Скопје, мај 2020 година

CIP - Каталогизација во публикација

Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

347.97/.99:32(497.7)"2006/2016"

351.74:32(497.7)"2006/2016"

355.40:32(497.7)"2006/2016"

ЗАСЛЕПЕНА правда : до заробена држава во Северна Македонија - судство, јавно обвинителство и полиција / [автори  
Гоце Трпковски ... (и др.). - Скопје : Фондација Отворено општество - Македонија, 2020. - 154 стр. : фотографии ; 30 см

Фусноти кон текстот. - Други автори: Васко Маглешов, Александар Димитриевски, Гордан Калаџиџиев, Денис Прешова,  
Маргарита Цаца Николовска, Вера Коцо, Натали Петровска, Дарко Аврамовски

ISBN 978-608-218-287-2

1. Трпковски, Гоце [автор] 2. Маглешов, Васко [автор] 3. Димитриевски, Александар [автор] 4. Калаџиџиев, Гордан [автор]  
5. Прешова, Денис [автор] 6. Николовска, Маргарита Цаца [автор] 7. Коцо, Вера [автор] 8. Петровска, Натали [автор] 9.  
Аврамовски, Дарко [автор]

а) Правосуден систем - Политички влијанија - Македонија - 2006-2016 б)

Безбедносен сектор - Политички влијанија - Македонија - 2006-2016

COBISS.MK-ID 51461381

# СОДРЖИНА

Извршно резиме.....	4	Структура и организација на правосудниот систем на Република Северна Македонија .....	64
Вовед.....	10	Формални и неформални начини на политичко влијание врз судството .....	69
СС1: Државата во сценариото за десоросоизација.....	14	Судството низ процесот на избор, оценување, напредување и разрешување на судиите .....	81
СС2: „Стокхолмскиот синдром“ на македонските обвинители.....	23	Дисфункционалност и политички влијанија врз јавното обвинителство, полицијата и тајните служби .....	103
СС3: Заробената држава во приказната за заробениот судски софтвер.....	32	Злоупотреба на автоматизираниот компјутерски систем за управување со движењето на судските предмети (АКМИС).....	122
СС4: Фотелјата најдобра заштита од решетки.....	40	(Зло)употреба на притворот во услови на „Заробена Држава“ .....	132
СС5: Правдата потклекнува под бесправната милост.....	48	Методолошки пристап.....	156
СС6: Притворот како казна за „обичните“ .....	58		

# ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Демократијата во Северна Македонија беше под сериозен удар речиси цела деценија. Во периодот од 2006 до 2016 година, судството, јавното обвинителство, полицијата и медиумите, односно сите институции што треба да бидат независни и да извршуваат одредена форма на надзор, всушност беа под контрола на претходната влада предводена од Внатрешната македонска револуционерна организација – Демократска партија за македонско национално единство (ВМРО-ДПМНЕ) и нејзиниот лидер Никола Груевски. Критички настроените академици, новинари и граѓански активисти, како и политичарите од опозицијата, беа замолчувани, а многумина од нив и прогонувани. Во текот на цела една деценија, институциите беа контролирани во корист на мала група владини функционери. Потоа следуваше скандалот од 2015 година со незаконски прислушваните разговори на повеќе од 20.000 граѓани по налог на поранешниот премиер Никола Груевски и неговиот директор на УБК. По јавното обелоденување на содржината на прислушваните разговори, во својот извештај за напредокот од 2016 година, Европската комисија ѝ ја додели на земјата етикетата „заробена држава и заробени институции“, со што ги потврди наодите од извештајот на групата експерти предводена од Прибе, објавен на 8 јуни 2015 година.

Денес, и покрај тоа што партијата ВМРО-ДПМНЕ не е на власт, а Груевски е во егзил во Унгарија, одликите на заробената држава остануваат видливи во судството, јавното обвинителство и во полицијата. Неопходна е деконструкција на „заробената држава“ за да можат да се разберат по-

стојните институционални слабости, но и за да се развијат стратегии за рано детектирање, превенција и соодветно санкционирање на ваквите злоупотреби. Преку практични примери и случаи од реалниот живот, оваа публикација ги прикажува конкретните манифестации на ваквата заробеност и последиците од неа.

Како што е наведено во Извештајот на Прибе од 2017 година, заробувањето на судството се случило кога мал број судии на влијателни позиции го злоупотребиле судскиот систем за стекнување моќ и за унапредување на личните и интересите на владејачките елити. Освен тоа, нејасните и неоснованите одлуки за избор и разрешување на голем број јавни обвинители и судии ги потврдуваат индикациите од прислушваните материјали за вклученоста на поранешните политички структури во овие процеси. И статистичките податоци покажуваат недостиг на иницијатива од страна на јавното обвинителство за истражување на случаите на висока корупција. Освен тоа, судиите и јавните обвинители ја злоупотребувале мерката притвор и ја повредиле претсумпцијата на невиност, преку притворање на осомничените во случаите кога целите на прогонот биле „политички“ важни. Тоа не било практика во случаите кога политичари и владини функционери се соочувале со кривични пријави. Во ваквите случаи, се чини, политичарите уживале одреден „невидлив“ имунитет, бидејќи голем број од оние против кои биле покренати кривични пријави биле помилувани со дискреционите овластувања на претседателот или пак воопшто не биле осудени во судските постапки водени против нив. По најголемата

политичка криза во земјата, предизвикана со скандалот со прислушувањето, во 2015 година беше формирано Специјалното јавно обвинителство, со заемен договор меѓу четирите најголеми политички партии, постигнат со посредство на Европската Унија. Спротивно на големите очекувања, и оваа институција имаше неславен крај, поради обвиненијата покренати против специјалната јавна обвинителка за „злоупотреба на службената должност и овластувања“, како дел од уште еден корупциски скандал.

Истражувањето презентирано во оваа публикација е поддржано од Институтот за европски политики при Отвореното општество, Европскиот институт при Отвореното општество и Фондацијата Отворено општество - Македонија, а го спроведе Балканската истражувачка репортерска мрежа (БИРН) Македонија, заедно со Коалицијата „Сите за правично судење“, Институтот за човекови права, Хелсиншкиот комитет за човекови права и Фондацијата Отворено општество - Македонија.

Истражувањето идентификува неколку начини на кои се вршело политичко влијание врз правосудниот систем во услови на заробена држава и како постојните системски слабости во областа на владеењето на правото биле искористени за интересите на владејачката партија. Детектираните шеми или механизми, опишани во пет експертски анализи и шест истражувачки стории, покажуваат како партијата на власт го спровела „заробувањето на државата“ и како системските слабости во судството го овозможиле процесот на заробување преку:

■ **Клиентелистички односи меѓу судството и политичките елити** – Обелоденетите прислушувани материјали содржат силни индикации за наводно незаконско однесување на судските функционери, како што се: несоодветен и незаконски избор или унапредување на политички погодните судии; разрешување на независните судии, и влијание врз изборот на членовите на Судскиот совет. Освен тоа, злоупотребата на Информациониот систем за автоматско управување со судските предмети (АКМИС), преку рачно доделување на судските предмети, како и злоупотребата на мерката притвор, се само некои од различните начини преку кои се вршела политичка контрола врз судството. Овие мрежи на судски елити блиски до политичките партии ги ризикувале независноста и интегритетот на судството и создале безбедна зона за мала група судии да стекнат моќ и да промовираат политички интереси што се компатибилни со оние на политичките елити.

■ **Злоупотреба на Информациониот систем за автоматско управување со судските предмети** – Во 2017 година, Министерството за правда спроведе независна истрага за примената на АКМИС-системот. И покрај јасните постапки и поделбата на одговорноста меѓу вклучените страни, извештајот потврди дека највисоките судски власти во земјата намерно манипулирале со системот во период од пет години (2013 - 2017).

■ **Култура на апсолутна неказнивост на политичарите во екот на политичката корупција** – Кога се на власт или кога нивната политичка партија е дел од владата, високите функционери се речиси недопирливи за за-

конот. Статистичките податоци откриваат дека, речиси без исклучоци, високите функционери се товарат со кривични дела само кога нивната политичка партија ќе ја загуби власта, односно кога се во опозиција. Освен за злоупотреба на службената должност и овластувања, функционерите се товарат и за криминално здружување, нанесување штета или обезбедување привилегии на кредиторите, за измами од широк опсег и за перење пари. Злоупотребите ретко се санкционираат, така што за политичарите корупцијата станува активност од мал трошок и голем бенефит. Истражувачките стории покажуваат трендови на неосудување на високите функционери во голем број судски предмети.

■ **Злоупотреба на амнестијата** – Најголем дел од одлуките за амнестија имаат проблематична правна основа и, според аргументите на многумина, овие одлуки не се во согласност со Законот за амнестија, го прекршуваат Уставот и меѓународните договори и норми. Студиите на случај покажуваат дека одлуките за амнестија биле донесени врз основа на меѓупартиски интереси, а не како дел од еден поширок процес на помилување.

■ **Отсуство на одговорност за јавните обвинители** – Сега веќе поранешната специјална јавна обвинителка се товари за злоупотреба на службената должност и овластувања за наводно примање средства од познат бизнисмен во замена за помешка казна во неговиот судски процес за корупција. Настани како овој, во одредена мера, ја објаснуваат недовербата на јавноста во обвинителите кои работат на прогон на организираниот криминал и корупцијата, како и широкораспространетите перцепции дека на обвинителството му недостига интегритет и дека тоа не е имуно на влијанија од политичарите и од бизнис-елитите. Од јавните обвинители ретко се бара одговорност за несоодветно однесување, дури и кога е докажано дека нивните дејства придонеле за погрешни осудителни одлуки. Експертите дебатираат за пасивната улога на јавното обвинителство во спроведувањето неза-

висни истраги и покренувањето кривични постапки, што резултира со значајна автономија на полицијата во одлучувањето за тоа кои кривични предмети ќе бидат проследени до јавното обвинителство и кои докази ќе бидат презентирани.

■ **Политички притисок и влијание врз полицијата во иницијалните фази од кривичната постапка** – Додека проблемите во судството се ставени во фокусот на вниманието, институционалните слабости на јавното обвинителство и на полицијата остануваат под радарот. Недостигот на надлежности на јавното обвинителство за спроведување истраги дозволува полицијата да има поголеми овластувања во одлучувањето дали ќе се покрене кривична пријава против сторителите, дали некој случај ќе биде проследен до јавното обвинителство и кои докази ќе ги добие јавното обвинителство во доставените списи. Како резултат на тоа, полицијата е силно политизирана поради нејзината важна улога во иницијалната фаза на постапката.

■ **Злоупотреба на мерката притвор** – Преголемото користење на мерката притвор, долгиот период на притворот, недостигот на соодветно образложение во предлозите за изрекување на мерката притвор и недостигот на соодветни докази се практики кои упатуваат на злоупотреба на оваа мерка за обезбедување. Мерката притвор била користена како средство за принуда или скриена казна, што неизбежно води до повреда на пресумпцијата на невиност, а следствено на тоа и на правото на фер судење. ЕСЧП има утврдено повреда на член 5 од ЕКЧП во неколку случаи, меѓу кои и *Василкоски и други против Македонија* и *Рамковски против Македонија*. Утврдените повреди се однесуваат на непостоење на детални и индивидуализирани образложенија за определувањето или за продолжувањето на притворот. Специјалното јавно обвинителство и Јавното обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција е уште еден доказ за можната злоупотреба на мерката притвор. Процентот на одобрени притвори, по поднесените барања за одре-



дување притвор, е многу повисок кај ЈООКК, отколку кај СЈО (95 % наспроти 25 %, соодветно).

■ **Злоупотреба на институциите за прогон на граѓанските организации** – Слободните медиуми и независното граѓанско општество се од суштинско значење во борбата против заробената држава и корупцијата. За време на режимот на ВМРО, Државната комисија за спречување на корупцијата, Финансиската полиција, Управата за јавни приходи и Јавното обвинителство беа истражувани, преку очигледна злоупотреба на нивните овластувања, да покренат неосновани истраги и инспекции во 22 критички настроени невладини организации.

■ **Отсуство на јасни долгорочни реформи во судството, јавното обвинителство, полицијата и во тајните служби** – Во моментот, реформите во голема мера се фокусираат на усогласување на националното законодавство со меѓународните и компаративните правни стандарди, без да се спроведе темелно истражување на вистинските причини за дисфункционалноста на правосудниот систем. Во минатото се носеа чести измени и дополнувања на законите и реформи кои не доведоа до значајна промена во надминувањето на реалните предизвици и институционалните слабости во правосудниот систем.

Оваа публикација ги илустрира ваквите системски слабости преку шест студии на случај:

**СС1.** „Државата во сценариото за десоросоизација“ открива смислена, политички мотивирана и координирана операција за злоупотреба на институциите, со цел да се пресмета со граѓанскиот сектор и со оние кои мислат поинаку, операција која претходната власт ја нарече „десоросоизација“. Новинарското истражување покажа дека оваа операција вклучила повеќемесечни интензивни контроли во 22 невладини организации, кои не откриле ништо незаконско, но не резултирале ниту со утврдување одговорност за начателите и за спроведувачите на оваа операција.

**СС2.** Во текстот насловен „**Стокхолмскиот синдром на македонските обвинители**“, БИРН ја истражува одговорноста на јавните обвинители. Конкретно, текстот ја илустрира нивната подложност на политичка корупција, директни и индиректни влијанија, како и недостигот на ефективни механизми за тие да бидат повикани на одговорност. Истражувачката сторија покажа дека во период од 12 години биле разрешени 12 обвинители, од кои 8 во една година (2008), година позната како година на заробување на правосудниот систем од страна на Владата на Никола Груевски. Оттаму, оваа сторија ја опишува врската меѓу обвинителството и политиката преку таканаречениот „стокхолмски синдром“, во кој тие се заробени, но развиле емоционална и идентификациска врска со агресорот, па затоа му помагаат во остварувањето на неговите цели.

**СС3.** Во истражувањето „**Заробената држава во приказната за заробениот судски софтвер**“, БИРН покажа дека злоупотребата на софтверот за автоматска распределба на судските предмети на судиите била невидлива за Судскиот совет и за Врховниот суд, иако тоа беше јавна тајна, а судиите службено се жалеле дека добивале усни наредби да работат на одредени предмети, сè до влегувањето на таа злоупотреба во извештајот на експертската група за владењето на правото, предводена од Рајнхард Прибе, од 2015 година.

**СС4.** Во текстот „**Фотелјата - најдобра заштита од решетки**“ се истражува дали има вистина во тоа дека политичарите никогаш или ретко одговараат за делата што ги сториле при вршењето на службата. Истражувањето и анализата доведоа до следниов податок: од 89 пријавени функционери, само 17 седнале на обвинителна клупа. Осум од нив се ослободени, за четворица функционери судењата се во тек, еден е осуден само во прв степен и чека одлука од повисок суд, а петмина биле правосилно осудени на казна затвор. И покрај тоа, до овој момент казната ја одлежале само двајца функционери.

**СС5.** Истражувачката сторија за злоупотребата на политичките помилувања со наслов „**Правдата потклекнува под бесправната милост**“ се фокусира на овој вид одлуки од последните десет години и на мислењето на повеќе водечки правни експерти во врска со ефектите што ги имаат случаите на давање милост на политички личности врз општеството како целина. Хронолошкиот пристап и анализата на одлуките и постапките илустрираат состојба која дозволува различни и спротивставени толкувања на одлуките поврзани со одговорноста на носителите на јавни функции.

**СС6.** Последното истражување во рамките на овој проект, под наслов „**Притворот како казна за обичните**“, е посветено на примената на најстрогата мерка за обезбедување на осомничените лица. Споредбената анализа на случаите „Мавровски работници“ и „Змиско око“, во делот на одредувањето притвор, ги истражува разликите во постапувањето на институциите, односно како тие постапуваат кога се политички „важни играчи“, чијшто притвор може да се укине додека се во бегство, и каква е ситуацијата кога предмет на прогонот се „обичните смртници“.

## ПРЕПОРАКИ ЗА ЈАВНИ ПОЛИТИКИ ЗА ЕВРОПСКАТА КОМИСИЈА И ЗА ВЛАДАТА НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

### Препораки за Европската комисија и за државите членки на ЕУ

➔ Неодамнешните промени во методологијата за пристапните преговори се добредојдени бидејќи ѝ даваат поголеми овластувања на ЕУ да дејствува кога некоја земја кандидатка покажува големо назадување во владеењето на правото во текот на пристапните преговори. Европската Унија треба да продолжи да демонстрира политичка волја и да придонесе кон тоа претстојниот преговарачки процес со Северна Македонија да биде попредвидлив, динамичен и кредибилен.

➔ На сличен начин, Европската Унија треба да ги ревидира своите правила и постапки за мониторинг, во насока на решавање на назадувањето во владеењето на правото кај земјите кандидатки кои сè уште не ги почнале пристапните преговори, со цел да се спречат слични политички кризи како онаа во

Северна Македонија и создавање заробена држава на институционално ниво.

➔ Европската комисија треба да размисли за спроведување на повеќе оценувања предводени од експерти. Таканаречениот Извештај на Прибе, кој го подготви група независни експерти за оценка на владеењето на правото, се покажа како ефективен механизам за мониторинг во Северна Македонија, кој оди подалеку од техничкото следење на усогласувањето со законодавството на ЕУ и овозможува независна и професионална оценка која соодветно ги идентификува елементите на заробената држава.

➔ Европската комисија треба да продолжи да обезбедува помош за Северна Македонија, во насока на забрзување на реформите во областа на судската независност, антикорупцијата, борбата против организираниот криминал и усогласувањето со темелните европски вредности.

➔ Европската комисија треба да инсистира локалните власти да преземат повеќе заложби за решавање на високата корупција и за спроведување реформски стратегии кои се засноваат на истражувања. Без длабински знаења за тоа кои процедури и практики не успеваат да го спречат заробувањето на државата на институционално ниво и да се борат против корупцијата, ефективностата на антикорупциските политики ќе остане мала.

➔ Европската комисија треба да инсистира на тоа локалните власти да направат повеќе напори во борбата против корупцијата на високо ниво и да ги спроведат реформите и стратегиите засновани на истражувања. Без детално знаење за тоа кои процедури и практики се неуспешни во спречување на заробувањето на државата на институционално ниво и се неуспешни во борбата со корупцијата, ефективностата на антикорупциската политика ќе остане ниска.

➔ Европската комисија треба да го поддржи вклучувањето на националните експерти, тинк-тенкови и на граѓанското општество во креирањето политики засновани на докази и надзор врз перформансите на судството, јавното обвинителство и полицијата, за да се обезбеди соодветно и доследно спроведување на правните решенија и на јавните политики.

➔ Европската комисија и државите членки претставени во Советот треба да стават поголем акцент на пристапот ориентиран на исходот, наместо да се фокусираат премногу на формалните правила и на институционалната структура. Ваквиот пристап треба да вклучува соодветни промени во правната култура и во институционалните практики.

➔ Европската комисија треба да ги зајакне своите напори за промовирање на реформите во правното образование, не само во однос на Академијата за судии и јавни обвинители, туку и на ниво на правните студии

### Препораки до Владата

➔ Владата треба да спроведе сеопфатна оценка на основните причини што доведоа до „заробена држава“ и, последователно, да ги реши слабостите во судството, јавното обвинителство и во полицијата, со одржливи решенија што се темелат на докази. Овие оценки ќе овозможат креирање политики што се темелат на докази и подобро ќе ја подготват земјата за процесот на пристапни преговори со ЕУ.

➔ Конкретно, заедно со самоуправувачките тела (Судскиот совет и Советот на јавните обвинители), судовите, професионалните заедници (судии, обвинители, адвокати), академската заедница и граѓанското општество, владата треба да ги деконструира манифестациите и последиците од „заробеното судство“, со цел да спроведе сеопфатни и долго-

рочни реформи што ќе дадат одржливи резултати наместо брзи и скромни решенија.

➔ Владата треба да ги зајакне капацитетите на судството, јавното обвинителство и полицијата, за тие да бидат проактивни во борбата против корупцијата, да воспостави правна одговорност за носителите на јавни функции и да го реши прашањето на нивната неказниност.

➔ Препораките дадени во петте експертски анализи од оваа публикација треба да се земат предвид при дизајнирањето на јавните политики за подобрување на постојните системски слабости во судството, јавното обвинителство и во полицијата, во насока на надминување на предизвиците на заробената држава.

### Структурни препораки

#### за судството

➔ Треба да се отстрани постоечкото политичко влијание врз процесите на именување, оценување, унапредување и разрешување на судиите и јавните обвинители, како и на членовите на Судскиот совет и Советот на јавните обвинители.

➔ Треба да се инсистира на избор, од страна на Собранието на РСМ, на лица со јасно потврден авторитет и углед во правната професија, како т.н. несудски членови на Судскиот совет.

➔ Потребно е правилно и навремено спроведување на постапките по поднесените барања за извршување на одлуките донесени од ЕСЧП, како и сериозно разгледување на барањата за повторување на постапките по оваа основа - не само од процедурален аспект, туку и од аспект на основаноста на барањата, со цел целосно да се ревидира состојбата и да се овозможи враќање на судијата на судиската функција.

➔ Потребно е да се воведат задолжителна и навремена контрола на АК-

МИС-системот од страна на сите овластени органи;

➔ Потребно е судовите да нудат детални и исцрпни образложенија за одлуките за определување притвор, кои ќе се однесуваат посебно на секоја околност и на секој доказ, како и на личните својства на секој од обвинетите.

➔ Потребно е мобилизирање на академската заедница и на граѓанскиот сектор во вршењето интензивен надзор над работењето на Судскиот совет и на судовите, во насока на соодветно и доследно спроведување на правната рамка, која е - во голема мера - усогласена со европските стандарди.

### **Структурни препораки за јавното обвинителство**

➔ Јавното обвинителство треба да биде проактивно во борбата против корупцијата, со тоа што ќе поведува постапки по сопствена иницијатива онаму каде што ќе оцени дека е сторено кривично дело, односно дека постојат основи за сомнение за сторено кривично дело кое не било пријавено од страна на надлежните институции или од страна на граѓаните, согласно Законот и своите овластувања.

➔ Треба да се направи сериозна анализа на искуствата од функционирањето на СЈО, со цел истите да се искористат за подобро организирање на Обвинителството за организиран криминал и корупција, како траен инструмент во борбата со корупцијата на политичката елита.

➔ Депофесионализацијата на Советот на јавните обвинители ќе оневозможи ова тело лесно да се отуѓи и да се бирократизира.

➔ Треба да се преземат определени мерки со цел да се засили функционалната надреденост на јавниот обвинител над деловите од полицијата кои се вклучени во кривичната постапка, со што значително би се намалил ризикот

од директно вмешување на извршната власт.

➔ Потребно е да се унапредат капацитетите на обвинителствата за соодветно аргументирање на предлозите за притвор, поткрепени со соодветни докази.

➔ Методологијата за прибирање и обработка на податоците за предлагање и определување на мерката притвор што се користи во моментот, не ги следи препораките на Советот на Европа и на Европската Унија, па истата - во голема мера - не ја одразува вистинската слика за примената на притворот. Поради тоа, неопходно е воедначување и подобрување на истата.

### **Структурни препораки за полицијата**

➔ Реформите на полицијата и на другите органи со истражни овластувања, како и реформите на тајните (безбедносните) служби, треба да се одвиваат потранспарентно.

➔ Полицијата треба да биде потранспарентна при постапувањето по пријавите поднесени од страна на граѓани и правни лица и да го извести јавното обвинителство за сите случаи, со проследување на соодветната документација.

### **Структурни препораки за тајните служби**

➔ Реформата на безбедносните служби, со носење на новите закони, е само започната, но не е завршена. Неопходно е и натаму да се работи на допрецизирање на нивните овластувања, со цел истите да не бидат злоупотребени во политички цели или на штета на човековите права.

➔ Многу повеќе внимание мора да се посвети на правната рамка и на условите за функционирање на механизмите за надзор и контрола на службите.

# ВОВЕД

Владеењето на правото и сузбивањето на корупцијата се меѓу главните критериуми за пристапување во ЕУ. Сепак, во периодот од 2006 до 2015 година државите членки на Европската Унија не успеаа да ги препознаат и во своите извештаи да ги нотираат негативните тенденции во Северна Македонија кои доведоа до напуштање на владеењето на правото, што пак придонесе за сериозно влошување на политичката состојба во земјата. Откако СДСМ ги објави т.н. бомби, односно нелегално прислушуваниот разговор кои содржат сериозни индикации за злоупотреби на власта, вклучително и во судството, во извештајот за напредокот од 2015 година Европската комисија за првпат укажа на уназадување и на директно политичко влијание врз судството. Како резултат на влошената политичката состојба во земјата, во извештајот за напредокот од 2016 година ЕК излезе со јасна констатација за заробена држава и заробените институции, потврдувајќи ги наодите на експертската група предводена од Прибе, како посеопфатен начин на мониторинг на владеењето на правото.

*Заробена држава е состојба во која акциите на одредени лица, групи или фирми од јавниот и од приватниот сектор влијаат врз формулирањето на законите, регулативите, уредбите и другите владини политики за сопствена корист, како резултат на обезбедувањето незаконски и нетранспарентни лични бенефиции за јавните функционери.<sup>1</sup>*

Квалификацијата „заробена држава“ што РСМ ја доби во 2015 година, е надмината во последните извештајни периоди (2018, 2019 и 2020 година), кога се забележува определен напредок во итните реформски приоритети, вклучително и во реформата на судството. И покрај напредокот забележан од Европската комисија, која даде неколку препораки за започнување на преговорите со Република Северна Македонија, сè уште постојат видливи последици од заробеното судство, јавно обвинителство и полиција. Целосното надминување на состојбата на заробени институции налага идентификување на системските недостатоци, спроведување сериозни анализи за тоа какви реформи се потребни во правосудниот систем и обезбедување поддршка од ЕУ за успешно спроведување на истите.

Потребна е длабинска анализа на карактеристиките на заробената држава и на формите на политичко влијание врз институциите, со цел да се спречи повторување на вакви настани и да се надминат последиците преку процесот на пристапни преговори за членство во ЕУ. Во пресрет на формалното отворање на кластерот „фундаменти“, особено на поглавјата 23 и 24, како дел од започнувањето на пристапните преговори со ЕУ, судството, јавното обвинителство и полицијата и натаму се соочуваат со повеќе предизвици од аспект на нивната независност од политички влијанија.

<sup>1</sup> “[...] the actions of individuals, groups, or firms both in the public and private sectors to influence the formation of laws, regulations, decrees, and other government policies to their own advantage as a result of the illicit and non-transparent provision of private benefits to public officials.” Достапно на: <http://iacconference.org/documents/statecapture.pdf>

# СС1: ДРЖАВАТА ВО СЦЕНАРИОТО ЗА ДЕСОРСОИЗАЦИЈА

Автор: Гоце Трпковски

Кога поранешниот лидер на ВМРО-ДПМНЕ, Никола Груевски се качи на малата бина пред просториите на Државната изборна комисија на 17 декември 2016 и најави десоросоизација, тој процес веќе бил во напредна фаза. Три недели претходно, институциите почнале да го подготвуваат теренот за детални и интензивни финансиски контроли на 22 невладини организации.

Партијата на Груевски, не била само идеолог, туку и директен поттикнувач на процесот и заедно со тогашната Државна комисија за спречување на корупцијата биле двете клучни алки во мрежата што се плетела околу критичкото граѓанско општество.

Истражувањето на БИРН открива дека операцијата што се случуваше пред и по парламентарните избори во 2016 година била координирана, политички мотивирана и вклучувала повеќе институции.

Документите до кои дојдовме и сведочењата на луѓето што биле инволвирани во процесот покажуваат дека институциите носеле одлуки во многу кратки рокови, некритички и неселективно ги прифаќале обвинувањата изнесени од партијата и ги користеле како единствен аргумент за иницирање максимални претреси на документацијата.

Државната комисија за спречување на корупцијата ја одиграла клучната улога, откако подлогата претходно ја подготвиле медиумите и ад-хок телото на АВМУ, а работата потоа во свои раце ја презеле Управата за јавни приходи, Јавното обвинителство, МВР, Финансиската полиција и пододна Управата за финансиско разузнавање.

Овие повеќемесечни интензивни контроли врз 22 невладини организации, со кои не се најде ништо незаконско, не резултираа ниту со одговорност за нарачателите и за спроведувачите, ниту со системски измени што би спречиле по политички диктат институциите да бидат употребувани за пресметки со граѓанското општество.

## НОВО СВЕТЛО ВРЗ НАСТАНИТЕ

Невладините организации опфатени со оваа операција уште тогаш се сомневаа дека станува збор за злоупотреба на институциите од политичката партија што го има во рацете државниот апарат. Особено што заедно со контролите се одвиваше и интензивна политичко-медиумска кампања за „расчистување со деструктивните политики на СДСМ/Сорос и нивните платени мегафони“ – реторика што доаѓаше од тогашниот лидер на ВМРО-ДПМНЕ, Никола Груевски, и од други истакнати партиски членови познати по своите радикални ставови.

---

**Документите до кои дојдовме и сведочењата на инволвираниите покажуваат дека институциите носеле одлуки во многу кратки рокови, некритички и неселективно ги прифаќале обвинувањата изнесени од партијата и ги користеле како единствен аргумент за иницирање максимални претреси на документацијата**

Документите до кои дојде БИРН од Државната комисија за спречување корупција

и судир на интереси (ДКСК), а кои ја содржат комуникацијата меѓу партијата, комисијата и истражните органи, ги потврдуваат сомневањата за силното партиско влијание врз целиот процес.

Тоа најмногу се гледа во роковите по кои било постапувано. Само еден работен ден ѝ бил потребен на тогашната комисија предводена од Игор Тантуровски да заклучи дека обвинувањата на ВМРО-ДПМНЕ, кои се потпираат на медиумски извештаи, се доволна основа за да побара детални финансиски контроли.

На 28 ноември 2016 година, партијата, преку нејзиниот адвокат и долгогодишен член Илија Илијоски, поднесува претставка до ДКСК, во која се повикува на наводи изнесени од телевизиите и од портали што се однесуваат на сомневања за финансирање здруженија на граѓани од „Сорос“ (како што стои во документот) и за тоа дека граѓански активисти се претставувале како независни граѓани, но одработувале и ги застапувале ставовите на СДСМ.

Како „сторители на незаконското постапување“ се посочени членовите на граѓан-

ската акција „Ние одлучуваме“ и се наведени имињата на сите 22 организации вклучени во неа. Цитирани се објави од Сител, ТВ Нова, Нетпрес и Телеграф, со наоди што со многу сличен наратив се повторуваат во поголем број медиуми, како Денешен, Република, Куир, Прес 24, Вистина и други.

Во текстовите се вели дека „Сорос ја почна кампањата на СДСМ“ и се опишува како камион на движењето „Ние одлучуваме“ возел низ Охрид и ширел пораки против владејачката партија, а на крајот, според видео што „било испратено до редакцијата“, се гледало како член на акцијата „зема пари за сработеното“ од човек во возило што е „правна сопственост на Институт Отворено општество“.

Се цитира и наодот од ад-хок телото за медиуми дека организациите треба да внимаваат нивните пораки да не бидат идентификувани со тие на учесниците во изборниот процес. Во написите, ниту се докажуваат овие наоди, ниту се консултира втората страна, само се пренесува впечатокот дека кампањата на невладините била слична со пораките на СДСМ.

## ПРИФАЌАЊЕ НА СОМНЕЖИТЕ ПО КРАТКА ПОСТАПКА

На антикорупционерите им бил потребен само еден работен ден за да го обработат предметот и да заклучат дека наведеното е доволна основа за да побараат целосна контрола на финансиското работење на посочените организации за 12 месеци, од јануари до декември 2016. Веќе на 29 ноември, тие испратиле такви иницијативи до Управата за јавни приходи и до Јавното обвинителство.

Во овие дописи тие наведуваат дека постапуваат по пријава, но не пишуваат од кого и ја копираат речиси целата содржина од поднесокот на ВМРО-ДПМНЕ, на крајот

додавајќи го своето барање за финансиски контроли. Месец дена подоцна, на 28 декември 2016, на идентичен начин е покрената иницијатива до Управата за финансиско разузнавање да изврши контрола за пет години.

Ниту на институциите не им требало долго за да одговорат на задачата. Од невладините организации сведочат дека веќе следната недела од иницијативата, на 5 декември 2016 почнале да добиваат повици од УЈП дека ќе ги посетат инспектори за да им извршат контрола.





Обвинителството направило меѓуинституционален тим за да ги врши контролите | Фото: БИРН

Во меѓувреме во обвинителството, според одговорот што оттаму го испратија до БИРН, биле ангажирани двајца обвинители од одделот за гонење организиран криминал и корупција, кои, поради обемноста на побараните материјали, формирале меѓуинституционални тимови за да вршат истрага.

Игор Тантуровски и Горан Миленков, не само што во јавноста беа поврзувани со тогаш владејачката ВМРО ДПМНЕ, туку беа и донатори на партијата пред да ги добијат функциите. Тантуровски во 2012, а Миленков во 2011. Двајцата дале по илјада евра.

На 6 декември 2016, ДКСК испратила допис до ВМРО-ДПМНЕ дека сомневањата им се основани и дека почнале постапка. Според извори од тогашниот состав на Антикорупциска, кои инсистираат на анонимност, прво имало обид од членот Горан Миленков (познат по изјавата дека „за век и векови треба да се затвори прашањето за анкетниот лист на Груевски“) комисијата самостојно да отвори предмет по допрен глас, но тоа не било прифатено од други членови.

Потоа пристигнала претставка за иста материја од ВМРО-ДПМНЕ, и Тантуровски му го доделил предметот на Миленков. Изворите од ДКСК велат дека предметот се

работел со голема брзина, во напната атмосфера и во голема тајност, бил класифициран и не можел секој да има пристап до него. Никакви информации за него нема во годишните извештаи на комисијата, што е невообичаено.

Тантуровски и Миленков, како главниот мост преку кој се спровела партиската волја за прогон на невладините организации (инаку поранешни донатори на ВМРО-ДПМНЕ, пред да станат антикорупционери), одбија да ги коментираат случувањата од тоа време.

„Јас сум две години излезен од таму и веќе немам намера ништо да коментирам во врска со таа работа“, изјави Тантуровски за БИРН.

Сличен беше и одговорот од Миленков, кој рече дека сè што имало да се каже на темата, било кажано тогаш кога се случуваа настаните.

А тие се одвиваа паралелно со изборната кампања, гласањето и пребројувањето на гласовите и со протестите на ВМРО-ДПМНЕ пред Државната изборна комисија против поништувањето на резултатите од изборите во дел од гласачките места, со

што се загрозуваше нивната предност од две пратенички места (51 наспроти 49 за СДСМ).

Членови на партијата се собираа пред поранешната зграда на „Нова Македонија“, каде што е сместена ДИК, и секое попладне слушаа говори од истакнати партиски функционери, како Филип Петровски, кој им говореше за „расчистување со Соросовите медиуми“ или Валентина Божиновска, која повикуваше на „ноќ на долгите ножеви“.

На 17 декември 2016, во едно магливо попладне со трицифрени концентрации на ПМ 10 честички, во кое одвај се гледаа говорниците, на ниската бина се качи лично

Груевски и го прочита прогласот на ВМРО-ДПМНЕ во пет точки, од кои последната се однесуваше на пресметката со критичкиот невладин сектор.

„Ќе се бориме за десороизација на Република Македонија и за јакнење на независен граѓански сектор, кој нема да биде под ничија контрола. Ќе се пристапи кон регулирање на областа на финансирање на фондациите и НВО, по теркот на најнапредните демократии во светот“, рече тогашниот партиски лидер.

Борбата што ја најави, според наодите, била веќе започната, со впрегнување на државните органи.

## ШТО, ВСУШНОСТ, БЕШЕ „НИЕ ОДЛУЧУВАМЕ“

Материјалите од кампањата „Ние одлучуваме“ сè уште може да се најдат на интернет-страницата со истото име. Станува збор за комбинација од јавни настани, издавање весник, видеа и други мултимедијални содржини изработени од 22 организации, поддржани од Фондацијата Отворено општество.

Со нив се повикуваат граѓаните да гласаат и да бараат од кандидатите да им ги решат клучните проблеми од економско-социјалната сфера, правната држава, животната средина, јавните услуги, како образованието и здравството итн. Притоа состојбите во сите овие области се опишуваа како неповолни.

Кампањата на невладините почна со јавен настан пред Собранието на 20 октомври 2016, а првите видеа беа објавени на 14 ноември. Еден ден подоцна по нив се произнесе Привремената комисија за следење на медиумското претставување или т.н. ад-хок тело за медиуми.

Тоа беше една од хибридните институции што ги произведе меѓупартискиот договор од Пржино, со кои требаше да се обезбе-

дат услови за фер парламентарни избори. Во него, по двајца членови дадоа СДСМ (Горан Трпеноски и Љубомир Костовски) и ВМРО-ДПМНЕ (Цветин Чилиманов и Слаѓана Димишкова), а Љуљзим Хазири, како неутрален, беше назначен за претседател.

Само што се емитувале првите видеоспотови на телевизиите Телма и Алсат-М, ова тело издаде соопштение со кое предупредува да се почитува Изборниот законик.

„Привремената комисија го почитува правото на граѓанските организации да организираат кампањи од јавен интерес и едукација на граѓаните, но притоа да обрнат внимание нивните пораки да не бидат идентификувани со пораките на учесниците во изборниот процес“, се вели во соопштението.

Ова мислење беше вклучено во претставката на ВМРО-ДПМНЕ, како дополнителен аргумент дека кампањата на СДСМ незаконски се води и се финансира од невладини организации.

Од Фондацијата Отворено општество велат дека воопшто не станувало за помагање на опозицијата, туку за кампања што ја ор-

ганизираше во предизборен период заради едукација на гласачите. Се состоела од информативен и од едукативен дел.

Десоросоизацијата остана како пример за тоа како политичките партии можат да ги злоупотребат институциите за пресметка со неистомислениците. Особено ако од тоа може да се извлечат без последици.

„Сите наоди што ги пласираме се базираат на истражувања, анализи и мониторинзи. Ние стоиме зад сите наши согледувања, а дали некој наш наратив се поклопува со некој друг, тоа е прашање на коинциденција. Очекувано е мислењата на критичкото граѓанско општество делумно да се поклопат со гледишта на опозицијата, и тоа не значи дека ние сме работеле за некоја опција“, вели Фани Каранфилова Пановска, извршната директорка на ФООМ.

„Стоп операција Сорос“ одржуваше прес-конференции, на кои откриваше кои организации колку пари зеле од различни донатори, како ФООМ или УСАИД, притоа тврдејќи дека ги користеле овие средства за дестабилизација на македонската политичка сцена. Нагласуваа дека се потрошиле пет милиони долари во тек од пет години за таа цел.

Периодот од пет години се поклопува со периодот што ДКСК им наложи на дел од институциите да го истражат кај 22-те невладини организации. Билјана Бејкова од НВО Инфо центарот се сомнева дека дел од податоците што инспекторите ги собирале за истрагата завршувале кај членовите на СОС за да бидат употребени на нивните прес-конференции.



Невладините со став дека нивната кампања била без никаква политичка заднина | Фото: Youtube

Од јануари 2017 година, членот на ад-хок телото назначен од ВМРО-ДПМНЕ, Цветин Чилиманов, како независен новинар, го иницира движењето „Стоп операција Сорос“, заедно со уште двајца соработници, новинарот Ненад Мирчевски и историчарот Никола Србов (кој тогаш не беше директно поврзан со партијата, но подоцна ќе стане член на нејзиниот Извршен комитет).

„Стоп операција Сорос“ знаеја за грант што ние го добивме во ноември 2016 година. Тој грант сè уште не влегол во нашите годишни извештаи, немале како да дознаат за него, освен од УЈП. Ја имаа само информацијата колкав прилив на средства имало“, вели таа.

## ДОЛГИ И СТРЕСНИ ИСТРАГИ

„Државата има право да истражува и да врши контроли и никој не може да ѝ го оспори тоа. Но, она што нас ни се случуваше, беше нејасна и небулозна постапка со која се блокираше нашата работа, ни се вршеше притисок и се ширеше страв“.

Оваа теза е заеднички именител на разговорите што ги имавме со претставници од Хелсиншкиот комитет, НВО Инфоцентарот, Метаморфозис, Евротинк, ЦЕФ и други организации опфатени со десоросоизацијата.

Стотици луѓе, вработени или активни во овие здруженија, велат дека половина година живееле во страв од апсење и од наместен процес.

Соочени со финансиски контроли однаatre и медиумска кампања против нив однадвор, се сомневале дека е само прашање на време кога ќе бидат спектакуларно уапсени. Никој не се плашел дека ќе му најдат нешто. Стравувале од подметнувања и од флексибилни толкувања на законите со кои би биле обвинети за злоупотреби.

„Јас бев мирна кога се во прашање финансиите, знаев дека сè е чисто, но не бев

мирна затоа што знаев дека зад тоа стојат зли намери“, вели Уранија Пировска, извршната директорка на Хелсиншкиот комитет.

Инспекторите се однесувале професионално, но имале апсурдни барања што одвај биле можни да се исполнат. Барале прегледи и фотокопии на сите документи, илјадници страници во секоја организација.

**Собранието, во мај 2019 година изгласа автентично толкување, според кое, за патни трошоци, кетеринг, хуманитарна помош и слично не се плаќа персонален данок. Тоа е сè што направи државата по промената на власта како одговор на десоросоизацијата. Изостана очекуваната истрага за злоупотреба на службената положба.**

„Се обидуваа да најдат докази дека преку невладините организации се плаќаат луѓе што не работат за нив, односно не работат на исполнување на задачите од проектите, туку наместо тоа, вршат некаква ра-



Десоросоизацијата се најави на протест на ВМРО-ДПМНЕ пред ДИК, а беше почната три недели претходно | Фото: БИРН

бота за СДСМ. Тоа, нормално, не го најдоа”, вели Филип Стојановски од Метаморфозис.

Контролите, според сведочењето на луѓето од организациите, предизвикале многу додатна работа, да им се направат фотокопии, преводи, да им се објаснуваат ставки во сметководството. Тоа одземало време, пари, ресурси и луѓе, и сериозно ја попречувало редовната работа на невладините.

Освен тоа колку траеле, невообичаено било и како се одвивале контролите. Каранфилова-Пановска од ФООМ вели дека инспекторката на УЈП, која кај нив поминувала по цели денови, имала барања што не биле во рамките на дејноста на нејзината институција.

„УЈП како да се обидувааше да утврди дека сме работеле на индоктринација. Не испрашуваа што сме правеле, ни бараа материјали, повеќе ги интересираше програмскиот и содржинскиот дел од нашата работа отколку финансискиот”, рече Каранфилова-Пановска.

Како што додава таа, ниту еден инспектор не поставил прашање во врска со кам-

пањата „Ние одлучуваме”, иако таа била повод за целата серија истраги. Се истражувале сите активности за да се најде што било.

Интензитетот на контролите се намалил по крвавиот упад во Собранието од 27 април, а по промената на власта на 1 јуни 2017 година, имало само ретки контакти со истражните органи.

Една година подоцна, во 2018, министерот за внатрешни работи Оливер Спасовски ги викнал организациите на состанок, на кој биле и директорите на другите истражни институции. Им соопштиле дека истрагите против нив се прекинати и дека не им нашле ништо противзаконско.

Дел од соговорниците од организациите велат дека на средбата што ја имале со министерот Оливер Спасовски, тие побарале, а министерот прифатил да се направат внатрешни истраги за можна злоупотреба на службената положба за тие што го нарачале и што го спровеле процесот, но МВР не одговори на прашањето на БИРН дали министерот сторил нешто за исполнување на тоа ветување.

## ШТО СЕ СЛУЧИ НА КРАЈОТ?

На крајот не се случи ништо. По прегледот на десетици илјади страници документи во секоја организација, некои добиле пријави за неплатен персонален данок за покривање патни трошоци, кетеринг на конференции, доделена хуманитарна помош и слични плаќања. Во законот не било прецизно наведено дали на овој тип трошоци треба да се плаќа персонален данок или не.

Собранието во мај минатата година, со автентично толкување прецизираше дека тоа не се трошоци што подлежат на такво оданочување, па ги ослободи од обврската. Тоа е сè што државата направи по промената на власта како одговор на десоросоцијата.

Некои организации добиле писмени известувања од УЈП и од други организации дека завршила истрагата против нив. Никој не добил такво известување од Обвинителството, бидејќи станувало збор за предистрага. За БИРН од Обвинителството изјавија дека кога завршиле сè, решиле да ја затворат постапката.

„По темелната анализа на севкупниот доказен материјал, не беа утврдени основи на сомнение за преземени дејства насочени кон извршување на кривичното дело „Перење пари и други приноси од казниво дело”, ниту елементи на друго кривично дело што се гони по службена должност, и беше оценето дека во конкретниот случај



Протестите „За заедничка Македонија“ и против „Сорос“ кулминараа со крвавите настани од 27 април 2017, по кои се намалил интензитетот на контролите во невладините | Фото: Роберт Атанасовски

нема место за обвинителска интервенција, со што во декември 2017 година, случајот е затворен“, се вели во одговорот што до БИРН го достави службата за односи со јавноста на Обвинителството.

Оттаму не објаснија како дошло до тоа предмет за изборни злоупотреби да се претвори во истрага за перење пари и даночно затајување.

Дел од институциите не одговорија на нашите прашања, други рекоа дека не вршеле внатрешни контроли зашто работата ја извршиле професионално по налог на Обви-

нителството, кое немале законска можност да го одбијат ако им даде задача.

„Ниту сум ветил внатрешна истрага за предметот, ниту се прави такво нешто во оваа институција“, вели Арафат Муареми, директорот на Финансиската полиција.

Сè на сè, за овој процес биле ангажирани десетици лица, обвинители, инспектори од институциите, кои го трошеле своето работно време и државните ресурси за со месеци да вршат контроли врз основа на политичка одлука.



# СС2: „Стокхолмскиот синдром“ на македонските обвинители

Автор: Васко Маглешов

Нема област од јавнообвинителската работа што не била под сомневање за политичко влијание: од изборот на обвинителите, преку нивното водење на предметите, па сè до (не)одговорноста за нивното постапување. Исто така, нема област во која овие влијанија и врски се докрај истражени, а уште помалку докажани, покажа истражувањето на БИРН за одговорноста на оние што се на првата борбена линија со криминалот.

Врската меѓу обвинителството и политиката најдобро може да се отслика со „стокхолмскиот синдром“, во кој тие се заробени, но развиле емоционална и идентификациска врска со агресорот, па му помагаат во остварувањето на неговите цели.

Битки со политички влијанија во борбата со криминалот

Кога во 2015 година во скопската населба Пржино лидерите на политичките партии го договараа лекот за најневралгичната точка во заробената држава, организираниот криминал, веројатно, никој не можеше да претпостави дека првиот човек на специјалната институција во најава, пред крајот на мандатот, наместо да ја врати, ќе ја пеплоса довербата на граѓаните во правната држава.

Законот за СЈО намерно беше скроен да биде „англиска кралица“ во правосудниот систем затоа што редовното обвинителство, наместо да гони криминал, беше под критики дека е блокирано од тогашниот политички центар на моќ. СЈО доби целосна автономија надвор од хиерархискиот обвинителски систем.

Во Вториот извештај на Прибе од 2017 година пишува дека Обвинителството за гонење организиран криминал и корупција било под директни и индиректни влијанија. Но, и по двата извештаи на Прибе, а особено по случајот со Јанева, оваа теза никој никогаш докрај не ја преиспита.

Четири години по раѓањето на новата институција, која умре со случајот „Рекет“, а Јанева заврши на обвинителна клупа, одново ги отвори прашањата дали и колку обвинителите се отпорни на влијанија, има ли спрега меѓу нив и политичките и бизнис-елити и дали тоа се причините што ги блокирале или одложиле истрагите?

Докажувањето на спрегата меѓу политиката и обвинителите, во отсуство на кредибилитет на институциите кои би требало да го спроведат тоа, ја остава јавноста преку својата перцепција да донесува судови, а тие се недвосмислени – гонењето на криминалот секогаш е под цврстата палка на политиката.

Избегнувајќи генерализации, луѓето од фелата јавно потврдуваат дека партизацијата на дел од обвинителите е несомнена.

„Имаме партиски обвинители, кои воопшто не заслужуваат да ја вршат таа функција“, вели за БИРН поранешниот јавен обвинител, Иван Јакимовски, кој смета дека негови колеги дискретно шурувале со политиката.



## „РАЗНО“ ЗА ПРИЈАВИТЕ КОИ СЈО ГИ ПРЕЗЕДЕ ОД ОБВИНЕЛСТВАТА

Истражувајќи ја одговорноста на обвинителите во минатото, првиот индикатор за (не)процесирањето се поднесените кривични пријави.

Редовното обвинителство беше преплавно со кривични пријави за случаите, како проектот „Скопје 2014“, „Актор“, „Македон-

документи што пристигнуваат во форма на пријави и известувања.

Ако обвинителството процени дека има доволно индиции и докази, пријавите се презаведуваат под уписникот „КО“, односно преминуваат во истрага. Одлуката за тоа како ќе се заведе предметот ја донесува



Републичките обвинители со челните луѓе на обвинителствата | Фото: БИРН

ска банка“, „Црниот понеделник“, „Аферата со прислушувањето“, „Набавката на опремата за прислушување“...

Најагилна во поднесување на пријавите во ерата на Груевски, судејќи според бројките, била тогашната опозиција. Но, јавноста не дозна дали овие предмети, независно што имале партиски подносител, завршиле со јавнообвинителски одлуки кои потврдуваат криминал.

Според податоците до кои дојде БИРН, пријавите што СЈО ги презело од обвинителствата, биле заведени под уписникот „РО“, што во обвинителскиот занает значи „разно“. Под овој уписник се заведуваат сите

обвинителот, т.е. шефот на обвинителството.

Но, од 72 предмети што СЈО ги презело, сите биле заведени под „РО“, што значи дека ниту една пријава не преминала во истрага со потврдено основано сомнение за криминал и корупција. Од 72 преземени „РО“ пријави, СЈО отвори истраги за 53.

Од сите овие истраги подоцна се изродија 22 обвиненија за кои има активни судења.

Некои од овие кривични пријави биле речиси „мртви“, т.е. отфрлени. Индикативно за (не)постапувањето за пријавите е една кривична пријава, која била затворена со

резолуција и датира дури од 2005 година. Но, обвинителите од СЈО, не само што ја презеле, туку ја работеле.

„Осумдесет до 90 проценти од пријавите што ги презедовме биле работени козметички, само со по некое испратено барање до МВР за да има трага дека се преземаат дејствија“, вели обвинител од СЈО што сакаше да остане анонимен.

Меѓу преземените пријави од обвинителствата имало и такви, кои намерно или не, се воделе во сосема погрешна насока.

Таков е случајот „Империја“. Тој предмет е основан врз седум пријави што СЈО ги презело од редовните обвинителства, (пет од Скопското обвинителство и по еден од Организиран криминал и од Битолското обвинителство).

Од нив нецели девет месеца се зидала предистрагата за случајот.

СЈО оживеа дел од пријавите, за по престанокот на мандатот на ова обвинителство, повторно да се вратат назад, таму од каде што беа преземени.

Во барањето одговор на прашањето дали обвинителите намерно, или под нечиј диктат оставале предмети на апарати за

дишење ја споредивме брзината со која постапувало СЈО и редовното обвинителство.

Така, на пример, во декември 2015, СЈО ги презема првите предмети од редовното обвинителство. На 12 февруари 2016 година, СЈО излезе јавно со случајот „Титаник“. Тоа значи дека на СЈО му требало еден и пол месец за да ја отвори првата истрага.

Брзината на постапување е сосема поинаква ако се има предвид колку истражители, стручни соработници биле ангажирани во СЈО, институција која имаше сопствен буџет, велат за БИРН обвинители од редовното обвинителство.

Но, прашање е дали само тоа е причина-та поради која пријавите не стигнале до обвинение. Единствено што е сигурно е дека никој не истражил дали станува збор за немање услови за истрага или за намерно непостапување.

Иако послабо екипирано, обвинителството не било така бавно во сите предмети. Во случајот „Пуч“, каде што беше обвинет тогашниот лидер на опозицијата, Зоран Заев, истрагата одела брзо. За приближно пет месеци, постапката преминала од предистрага до обвинение.

## ЗА 11 ГОДИНИ, 12 РАЗРЕШЕНИ ОБВИНИТЕЛИ

Борците со криминалот и корупцијата немаат имунитет како судиите, но Законот за јавно обвинителство ги штити за преземените дејствија.

Токму затоа обвинителите ретко размислуваат да повикаат колега на одговорност, дури и во случаи кога имало пријави или индикации дека можеби предметот е наратан или „креиран“ надвор од обвинителството.

Обвинителите, како и судиите, намерно имаат траен мандат, за нивниот повторен избор да не зависи од волјата на политичките центри при промената на власта.

Работата на обвинителите се корегира, односно се санкционира преку дисциплински постапки и разрешување.

Од 2008 година, кога е основан Советот на јавните обвинители, до 2019 година биле разрешени девет обвинители поради нестручно работење, двајца поради дисциплинска повреда и еден поради пресуда за сторени кривични дела.

Ако се суди според вкупниот број обвинители, во државата, кој се движи меѓу 170 и 180, излегува дека разрешувањата навистина се ретки.

**Екс-шефицата на СЈО, Катица Јанева е вториот јавен обвинител на кого му се суди за сторени кривични дела за период од единаесет години. Пред неа беше осуден само велешкиот обвинител Ивица Ефремов во случајот „Ликвидација“, за кој Врховниот суд ја укина пресудата и го врати предметот од почеток.**

Најмногу обвинители биле разрешени во 2009 година, осум од вкупно дванаесет. Но, разрешувањето на некои од нив уште тогаш ги отвори дилемите за политичка пресметка со „неподобните“ и се смета за една од парадигматичните епизоди на интервенции во судството на тогашната владејачка гарнитура.

Причината е позната - разрешувањата не секогаш беа аргументирани со докази за нестручно работење.

Оваа теза ја истакнува и Стерјо Зиков, поранешниот прв човек на скопското об-

винителство, кој работеше меѓу смената на власта на СДСМ со ВМРО-ДПМНЕ. Тој беше разрешен поради неажурност и несовесно работење.

Но, Зиков за БИРН вели дека прекилот на неговата функција бил од други побуди. „Тоа беше политичка одлука со која јас бев навреден, не толку поради функцијата, туку од колегите“.

Зиков, кој сега е адвокат на обвинети во предмети на СЈО, тврди дека никогаш повторно не би се вратил во обвинителството.

Но, освен оваа епизода во 2009, кога правосудството беше предводено од министерот Михајло Маневски, а јавен обвинител беше Љупчо Шврговски, во која има најголем број разрешувања, бројките укажуваат дека обвинителите многу ретко се предмет на санкционирање, особено ако тоа не е партиски мотивирано.

Останатите разрешувања ги вклучуваат Катица Јанева и нејзиниот колега од Велес, Ивица Ефремов, осуден во случајот „Ликвидација“.



„Рекет“ го затвори СЈО | Фото: БИРН

## ОТВОРЕНИ ПРЕДМЕТИ ПО ДОПРЕН ГЛАС НА НИВО НА СТАТИСТИЧКА ГРЕШКА



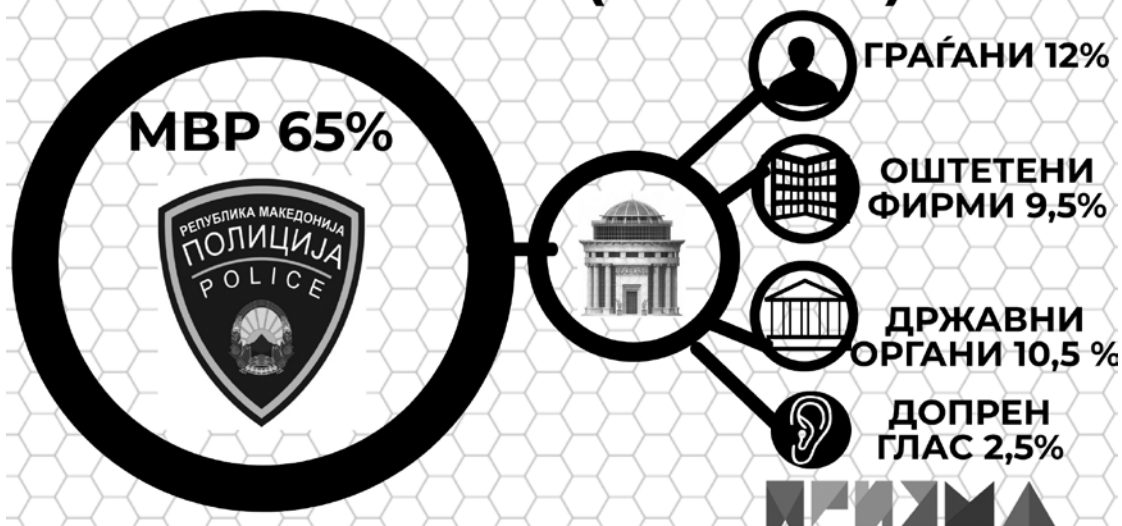
Државниот обвинител уверува дека сè повеќе работат предмети по допрен глас | Фото: БИРН

Ако се суди според самоиницијативноста, се покажува дека обвинителствата се мрзливи борци со криминалот и корупцијата. Бројот на отпочнати постапки по допрен

глас за изминатите пет години (2014 до 2018), се движи меѓу 1,80 и 3,80%.

Во 2014 година, само 2 проценти од отворените случаи биле по допрен глас.

## КОЈ ГО ХРАНИ ОБВИНИТЕЛСТВОТО СО РАБОТА (2014-2018)



Следните 2015 и 2016 година, тој процент пораснал за незначителни 0,40 отсто. Овој благ, нагорен тренд запрел во 2018 година, кога процентот, наместо да расте, почнал да опаѓа. Обвинителството по допрен глас во 2018 година отворило само за 1,8 отсто од постапките.

Јовески, сепак, не се сложува докрај со оценката дека до обвинителите тешко до-

пира јавниот глас. Тој тврди дека лани отвориле 18-тина предмети по допрен глас, а го зеде за пример случајот „Рекет“.

„Предметот почнавме да го работиме сами. Немавме пријава. Работевме врз основа на тоа што нè извести премиерот...“, вели Јовески, појаснувајќи дека исказот на Јордан Камчев во обвинителството доаѓа подоцна.

## (НЕ)ОДГОВОРНОСТА НА ОБВИНИТЕЛИТЕ ВО СЛУЧАЈОТ СО 27 АПРИЛ

Врската со владејачката партија можеби најдобро ја илустрираат случувањата од вечерта на 27 април 2017, кога толпа упадна во Собранието и ги загрози животите на пратениците што го гласаа претседателот на Собранието, Талат Џафери.

„Вечерта во обвинителството со кое во тој момент раководел Марко Зврлевски се расправало за тоа дали има кривична одговорност на челниците на СДСМ што формираа мнозинство во Собранието“, сведочи за БИРН обвинител од оваа институција.

По настаните, обвинителите Гордана Гешковска, Јован Цветановски и Златко Биковски беа повикани на одговорност. Формирана е петчлена дисциплинска коми-

сија, која ги сослуша и заклучи дека тие не направиле навремен увид по настаните во Собранието, со што дозволиле влијание врз доказите.

Како дисциплинска мерка е одредено да добиваат за 30 проценти пониска плата половина година, на што тие вложија жалба.

Советот на јавните обвинители, во јули 2019 им ги прифати жалбите на обвинителите и предметот е на повторно одлучување. Постапката не е временски ограничена и до овој момент таа не е завршена.

Од настаните поминаа речиси три години и веќе никој во јавноста не ја проблематизира нивната одговорност.

## ДРЖАВЕН ОБВИНИТЕЛ СКРОЕН СО НАМИГНУВАЊЕ НА ПАРТИИТЕ

Интегритетот на обвинителите најмногу се проблематизира при изборот на државниот јавен обвинител. Партиските паза-рења се за тоа кој да го предлага, односно кој да ја има контролата врз гонењето на криминалот.

Таа контрола по принципот на субординација потоа се префрла на пониските нивоа. Во последниов период, камен на сонување стана и изборот на првиот човек на најважното обвинителство за гонење организиран криминал и корупција.

Ако се разгледаат стенографските белешки од Собранието при изборот и разрешувањето на досегашните државни обвинители, ситуацијата е иста, независно од тоа кои партии биле во власта: Опозицијата обвинувала дека изборот е партиски и дека се молчело за аферите и скандалите во власта.

Власта, од друга страна, се правдала дека избраниот шеф на државното обвинителство има капацитет и интегритет да се бори со криминалот и корупцијата во државата.

Позицијата на првиот обвинител и неговата независност можеби најдобро е илустрирана преку изјавата на огорченост и разочараност на тогашниот јавен обвинител Александар Прчевски, во моментот на неговото разрешување.

„Јас сум веројатно последната будала што прифатила да биде државен јавен обвинител“, изјави тој во 2006 година.

Од пет државни јавни обвинители од донесувањето на новата законска рамка, четворица ги разрешило Собранието поради нестручно и несовесно вршење на функцијата: Стеван Павлески, Ставре Циков, Александар Прчевски и Марко Зврлевски. Само Љупчо Шврговски го заврши целиот шестгодишен мандат.

Сите овие разрешувања се случуваат кратко по промената на власта, со образложение дека несовесно и нестручно ја вршеле работата.

Претседателот на Советот на јавни обвинители, Ацо Колевски, за БИРН го потврдува општиот впечаток дека „со промена на власта, се менува државниот јавен обвинител“.

Колевски смета дека треба да се размисли за промена на моделот за избор на првиот обвинител да не биде на предлог на владата:

„Измена треба да се направи за да не биде државниот јавен обвинител зависен од политиката. Обично тој што го избрал зависи од него и тој може да го смени. Или да се пренесе на Советот, или да го гласаат граѓаните, па јавниот обвинител да одговара пред граѓаните што го избрале“, вели тој.

---

**За само три години од 2016 до 2018, оштетени лица поднеле вкупно 512 претставки за работата на обвинителите. Од нив речиси половина, 201, биле поднесени во 2018 година, што укажува дека бројот на претставките има тенденција на пораст.**

Јовески, пак, е убеден дека тој модел е дискутабилен, особено ако се има предвид тоа што за изборот би требало да се спроведе кампања и некој тоа да го плати. На тој начин, како што рече, идниот обвинител ќе си создаде зависност и лојалност кон луѓето што му ја одработеле кампањата.

„Единствено би размислувал дали обвинителот може да биде на предлог на претседателот, а не на владата, иако ова е сепак својствено за претседателски систем. Нема претседателот да трпи обвинител кој зад него има афери или што балансира...“, вели Јовески.

## ИЗБОР НА ОБВИНИТЕЛИ – ПРЕКУ ЛОБИРАЊА И ВЛИЈАНИЈА

Настрана од битката за обвинителскиот трон, се чини дека најважниот момент за гонењето на криминалот лежи во изборот на обвинителите. Врвната инстанца што избира и разрешува обвинители е Советот на јавни обвинители.

стапи на одредени кандидати во јавноста и личните односи на членовите на Советот со некои од обвинителите.

Па, така, на пример, на седницата што се одржала во 2017 година за избор на државен обвинител, наместо за стручноста и



Наместо за стручноста, обвинители се избираат во дебата дали излегле на телевизија | Фото: БИРН

Таа е пандан на Судскиот совет за судиите. Нивната позиција е неприкосновена, бидејќи постојниот Закон не предвидува можност за одговорност на членовите на Советот или за нивна дисциплинска повреда.

Проверувајќи ги записниците од седниците на Советот, особено кога се избираат јавни обвинители, или, пак, се кандидираат за повисоките обвинителства, може да се заклучи дека ретко се води суштинска и квалитативна дебата за тоа кој обвинител заслужува да добие унапредување.

Иако критериумите се јасно прецизни, дискусијата се водела околу јавните на-

квалитетот, се разговарало дали еден од кандидатите гостувал на телевизија, друг дали бил конфликтна личност, трет дали бил elokвентен и слично.

## ЗА ШТЕТАТА НА ОБВИНЕЛИТЕ ПЛАЌААТ ГРАЃАНИТЕ

Само за повлеченото обвинение за случајот „Сопот“ во кој беа обвинети жители на истоименото кумановско село за поставување мини при што загинаа војници на НАТО, државата исплати над милион евра отштета. Во случајот „Пуч“, таа е над 50-тина илјади евра. Се предвидува дека сумата ќе биде исто така висока и за случајот „Тенковски делови“, каде што беше обвинет експремиерот Владо Бучковски, бидејќи станува збор за предмет што се судеше со години.

И во случајот „Јустиција“, каде што беа гонети, па ослободени од вина судии и вработени во судовите, на адвокатите им беа досудени износи во илјадници евра. Сите овие отштети се исплаќаат од државниот буџет.

Но, штетата како паричен износ е занемарлива во споредба со штетата што ѝ се нанесува на довербата во правната држава кога судот донесува ослободителни или одбивателни пресуди, или ги запира постапките.



# ССЗ: ЗАРОБЕНАТА ДРЖАВА ВО ПРИКАЗНАТА ЗА ЗАРОБЕНИОТ СУДСКИ СОФТВЕР

Автор: Васко Маглешов

Пет години по првите сомнежи за злоупотреби со АКМИС-системот и судиите и софтверот во Кривичниот суд се исти. Различни се само власта и претседателот на судот.

Обвинителството потврди дека имало злоупотреби, на обвинителна клупа го седна експретседателот на скопска единица, Владимир Панчевски, ама за него судењето повеќе од половина година не може да почне.

Власта тврди дека таа тврдина од заробената држава е совладана, а проблемите со делењето предмети - надминати. Сменет е Законот за судовите во делот за одго-

ворност на судиите за мesteње предмети, направен е надзор, а софтверот работи без опструкции и влијанија.

Но, останува фактот дека домашните институции по правило не се агилни во препознавањето на проблемот. Истражувањето на БИРН покажа дека злоупотребата на АКМИСОТ додека не влезе во извештајот на експертската група за системско владеење на правото предводена од Рајнхард Прибе беше невидлива и за Судскиот совет и за Врховниот суд, иако беше јавна тајна, а судии и службено се жалеле дека им било наложувано усно да работат некои случаи.



## СÈ ПОЧНА СО ПРИБЕ

Зародишот на темата за мesteњето судски предмети, која во владеењето на Никола Груевски беше ударна вест во медиумите, произлегува од извештајот на Рајнхард Прибе во 2015 година.

„Постои перцепција дека овие правила (за функционирање на АКМИС-от) не се секогаш почитувани и дека може да се најдат начини за да се заобиколи системот“.

Прибе во следниот извештај од 2017 година отиде уште подалеку и директно препорача ревизија без политичко влијание на работата на АКМИС-системот. Но, уште поважно, тој ги лоцира начините преку кои бил злоупотребен системот.

„Неподобните“ судии биле префрлани во различни оддели на судот, не им биле до-

делувани предмети на судии што се на одмор или што биле отсутни, судиите суделе по двата закона за кривична постапка, а системот бил „надитрен“ од лица што имаат пристап до него, како што се претседателите на судовите.

Сите овие забелешки кои на Прибе му ги кажале лично судиите од кривичниот суд, се покажаа точни во 2017 година. Тогаш Министерството формира специјална работна група за да утврди дали се изигрувал системот. Како резултат на Извештајот и истрагата, Обвинителството го обвини тогашниот претседател на Кривичниот суд, Владимир Панчевски, за злоупотреба на службената положба и овластување.



Повеќе од половина година по обвинението за злоупотребите со АКМИС-от судењето не може да почне | Фото: БИРН

## СУДСКИОТ СОВЕТ И ВРХОВНИОТ СУД НЕ ВИДОА ПРОБЛЕМ

Судскиот совет се однесувал како ништо да не се случува со делењето судски предмети во кривичниот суд, покажа истражувањето на БИРН.

Деталното пребарување на записниците на Судскиот совет од 2015 година до 2017 покажа дека уште на 14 септември 2015, на седница на Советот било посочено оти во АКМИС-системот не биле впишани сите промени за предметите од 2014 година во Управниот суд. Но, тоа не било аларм за членовите.

На 13 октомври 2015, на седница на Советот темата за можни злоупотреби со АКМИС-системот ја поставил Беким Реџеџи. Тој побарал да се формира комисија што ќе врши надзор над работата на овој софтвер бидејќи во јавноста се прошириле сомнежи за злоупотреба.

Тогаш членовите се спротивставиле на предлогот. Образложиле дека Советот нема таква надлежност и оти дотогаш не била констатирана неправилност при распределбата на предметите.

Проблем не виделе ниту судиите на Врховниот суд. Проверката на БИРН покажа дека од 2012 година до 2018 година, во ниеден извештај на највисокиот суд за работата на судовите во државата не се споменуваат неправилности или проблеми со работата на софтверот.

**Прекршувања на процедурите се детектирани и во Врховниот суд. Таму судија кој најавил подолго боледување бил исклучен од системот еден месец по боледувањето. Освен тоа, електронската распределба на мал број предмети се правела повеќепати во денот, спротивно на правилата**

Судии од најголемиот кривичен суд во земјава, кои сакаат да останат анонимни, за БИРН, сепак, потврдија дека одбивале да работат предмети за кои добивале налози од претседателот на судот. Како последица на тоа биле прераспоредувани во помалку



Членовите на Судскиот совет не видоа проблем со АКМИС-от (2017 година) | Фото: БИРН

ценетите оддели, каков што е одделот за прекршоци. Според нив, за тоа постојат и службени белешки во архивата на Судот.

За овие наводи, побаравме податоци од Судскиот совет, но ова тело одби да одговори. Образложија дека со тоа би им се повредиле слободите, правата и интегритетот на судиите.

Но, за разлика од нив, проблем уште во 2016 година виде СЈО. Меѓу многубројните соопштенија каде што се жалат дека судот им ги враќа барањата како нејасни и не-

прецизни, има и такво од јануари 2017 година, со кое се информира дека барањата за наредби за претреси на тогашните високи функционери му биле предадени на дежурниот судија, а од непознати причини за претресот одлучувале сосема други судии, кои повторно наредбите им ги вратиле на доработка.

СЈО, незадоволно од овој исход и од пристрасноста, побара да бидат разрешени пет судијки, но постапките за нив беа запрени.

### 3,5 ГОДИНИ ЗЛОУПОТРЕБИ И ЕДЕН ОБВИНЕТ

Скопското Обвинителство тврди дека Панчевски, три и пол години го заобиколувал софтверот во скопска единица: од јануари 2013 година, до септември 2016 година, односно непосредно пред истекот на неговиот мандат.

Тоа се периодите кога тој прв и последен пат, со негов параф и усно им давал на-

редби на службеници што имале пристап во АКМИС-от, а сега се сведоци, рачно да распределуваат предмети на судиите надвор од времето на прием.

Суштината била постапките да не ги водат судии кои случајно ги определил електронскиот софтвер, туку тоа било по негова волја.



Презентирани наодите од извештајот на работната група во Министерството за правда (2017 година) | Фото: БИРН

Наместо системот, поранешниот претседател определувал на кој судија да му се додели предметот, а дури потоа биле внесувани во софтверот. Реченицата „предметот рачно бил распределен“ во обвинението се споменува 49 пати, колку што вкупно има рачно распределени предмети.

Панчевски, кој на својот профил на Фејсбук постојано споделува објави за тоа дека правосудството по промената на власта е заробено, за БИРН тврди дека ра-

ботел законски. Посочи дека сите предмети им ги доделил на судиите врз основа на критериуми од Судскиот деловник.

„Не сум распоредувал предмети спротивно на законот. Тоа го дозволуваат законот и Судскиот деловник, а предметите не се мои, туку се на Обвинителството и на Република Македонија против луѓе што го прекршиле законот и ги суделе судии избрани од Судскиот совет“. На други прашања не сакаше да одговори.

## ИМАЛО ЛИ ЗЛОУПОТРЕБИ ПРЕД ЗЛОУПОТРЕБИТЕ?

Никогаш немало внатрешни пишани процедури од првиот ден на пуштањето на софтверот во кривичниот суд. Од февруари 2012 година не функционираше работната група за управување со движење на предметите. Ова го утврди извештајот за надзор на Министерството за правда.

Знаејќи дека софтверот е поставен многу порано, т.е. во 2010 година, отворено е прашањето зошто со контролата на работната група не бил опфатен периодот од самиот почеток на функционирање на АКМИС-системот.

Судијата Нанев, кој беше претседател на работната група, за БИРН потенцира дека тие постапувале според решението на Министерството за правда, во кое бил наведен периодот на проверка.

Тврди дека без докази не може да се говори за злоупотреби што се случиле порано: „Дали и за тој период биле рачно распределени предмети, одговорот би бил паушален доколку за тоа нема докази кои се тие предмети и зошто се рачно распоредени“.

## РАЧНО ДЕЛЕНИ ПРЕДМЕТИ ЗА МИГРАНТИ И ДРОГА

Од предметите што биле распоредени надвор од системот, според извештајот на Министерството за правда, најмногу (41) има од Обвинителството за гонење организиран криминал и корупција, две обвиненија од Специјалното јавно обвинителство, четири се од скопското обвинителство и два предмета од основните судови Неготи-

но и Куманово. Триесет и три од нив рачно биле дадени на работа во 2013 година.

БИРН направи увид во десетина предмети што биле распределени рачно и во годишните распореди на судиите на кривичниот суд. Освен делењето предмети на рака, тешко е да се докаже дали Панчевски влијаел врз конкретниот предмет, односно



На папките од предметите пишува со ракопис „да се распредели на“ | Фото: БИРН

дали имал некаква корист од ова заобико-лување на софтверот.

Во големи розови папки во собата за увид на вториот кат во судот беа донесени стотици записници, доставници, повратници, извештаи на МВР, пресуди, како и фото-документација, анализа на телефонски броеви од операторите и службени белешки, кои биле дел од предметите.

На внатрешната страна од кориците на папките пишува датум, рачно е напишано „да се распредели на“ и има оставен потпис. Таков е на пример случајот КОК 6/13. На корицата од предметот го пишува датумот 11.03.2013 година и „Да се распредели на Ивица Стефановски“ со краток потпис.

Воочливо е дека голем дел од предметите биле притворски, односно за обвинетите се барале и биле определени мерки

притвор, што значи дека имало итност во постапувањето.

Во овие десетина предмети немаше високопрофилни случаи, а најмногу пресуди беа за неовластено пуштање наркотични дроги и за шверцување мигранти.

Судската архива на списи откри таков предмет за поранешниот директор на охридски „Комуналец“, кој бил условно осуден дека ја злоупотребил службената положба и овластување затоа што лично го избрал најповолниот понудувач на тендер.

Друг предмет е и за службеник во Агенцијата за поддршка во земјоделството и руралниот развој, кој бил условно осуден бидејќи примил награда од 200 евра за противзаконско посредување за лице да купи трактор со субвенции од програмата ИПАРД.

**Ако Панчевски биде правосилно осуден, сите лица што биле осудени, а чии предмети биле распределени спротивно на прописите, ќе може да бараат повторување на постапката. Сепак, тоа право не е неограничено и ќе важи само за тие случаи каде што немало промена на судиите што биле доделени рачно.**

Во оваа папка се двата рачно распределени предмети на СЈО, „Тврдина 2“ за незаконското уништување на списите за аферата со прислушувањето и „Насилство“, по-

знат популарно како „шамарите во Центар“. По налог на Панчевски, овие два предмета ги добиле судијките Татјана Михајлова и Лидија Петровска.

Предметите, како што пишува во обвинението, биле распределени еден по друг, на што укажуваат и последователните броеви 1904 и 1905, како и времето на распределба: Едниот во 15.35, а другиот за една минута, во 15.36 часот.

Во „Насилство“, предмет кој е во фаза на судење, обвинет е поранешниот премиер Никола Груевски. Овие две судијки повеќе не ги судат овие предмети, а судењата за нив сè уште траат.

## И АДВОКАТИ ГО ИЗИГРУВАЛЕ СОФТВЕРОТ

Несовршеноста на АКМИС-системот не бил мета само на Панчевски, туку и на помал број адвокати. Тие еден ист предмет го праќале и по неколкупати во судската архива и го повлекувале, сè додека не им се погоди „очекуван“ судија, тврди за БИРН, министерката за правда, Рената Дескоска.

„Имаме сознанија дека во некои судови, адвокатите поднесувале повеќе тужби со ист правен основ, и во зависност од тоа кај кои судии истиот предмет ќе биде распределен, другите тужби ги повлекувале или

едноставно не плаќале судски такси, вели Дескоска.

Друга опција, според адвокатите што ги консултираше БИРН, е внесување во тужбата различни податоци за странките (пример различно име и презиме), кои системот ги препознава како различни предмети, па ги заведува како посебни.

Судската такса за предметот ќе биде платена само за тој предмет што ќе биде пожелба на странката. Останатите предмети, поради неплатена судска такса, нема да бидат процесуирани.

## ОБВИНЕЛИТЕ ПРОТИВ СОФТВЕР ШТО ЌЕ ДЕЛИ ПРЕДМЕТИ

Не е само судот местото каде што има сомнежи за човечко влијание и пристрасност при избор на судијата. Вакви сомнежи има и во обвинителствата. Таму не постои автоматизиран електронски систем за распределба на предмети, каков што е тоа АКМИС-системот кај судовите.

Таму функционира интерен систем за управување и електронско водење предмети, но кривичните пријави се распределуваат на обвинители по редослед со римско бројче, а шефовите на обвинителствата имаат право да одлучуваат за прераспоредување на одредени предмети.



Антикорупциската комисија предлага софтвер во Обвинителството кој ќе дели предмети | Фото: БИРН

„Предметите се заведуваат уписнички и се внесуваат редоследно како што се поднесуваат кривични пријави и известувања, подеднакво на секој јавен обвинител и следствено на римскиот број по кој се заведуваат предметите на секој јавен обвинител“, велат за БИРН од Скопското обвинителство.

Но, во претпоставена ситуација, за да се погоди обвинителот што треба да го работи предметот, т.е. да се избере „подобен“ обвинител, се собираат други кривични пријави само за да се стигне до посакуваниот број на кој се наоѓа обвинителот што треба да го работи предметот. Или, пак, одредена пријава може да не се заведе истиот ден кога е примена, туку тоа да се прави во погодно време за да се избере посакуван обвинител.

Иако со Стратегијата за информатичко-комуникациска технологија во правосудството 2019-2024 година се предвидува надградување на софтверот, обвинителите што ги консултираше БИРН се против идејата да се воведат софтвер што ќе ги дели предметите.

Државниот јавен обвинител Љубомир Јовески, за БИРН вели дека воведувањето ваков електронски софтвер би бил проблематичен, бидејќи секој од обвинителите има различно искуство и знаење во однос на тежината на кривичните пријави. Дискусијата е дали кривична пријава за потешки кривични дела може да ја работи обвинител кој тукушто ја почнал кариерата.

„Кај нас не би можел да се примени АКМИС-от. Обично кривичните пријави, како што ќе дојдат, се заведуваат и тогаш не може да се процени тежината на самиот предмет. Тежината е кај финансискиот криминал и злоупотребите“, вели претседателот на Советот на обвинителите, Ацо Колевски.

Но, антикорупционерите не мислат така. Тие во Стратегијата констатираа дека рачното делење предмети во Обвинителството е ризик од непринципиелно насочување на предметите кон одредени обвинители.



# СС4: ФОТЕЛЈАТА НАЈДОБРА ЗАШТИТА ОД РЕШЕТКИ

**Автор: Александар Димитриевски**

Почнувајќи од 1998 година, во премиерска, вицепремиерска или во министерска фотелја седнале вкупно 186 лица.

Истражувањето на БИРН покажува дека половина од нив, во текот на нивната политичка кариера, барем еднаш „заработиле“ кривична пријава.

Сепак, шансата за кривично пријавен функционер што го достигнал тој ранг да оди в затвор е околу 2 проценти или двајца од сто.

## **ВИНОВЕН, НЕВИН, СЛУЖБЕНИК, МИНИСТЕР**

На 3 јули 2019 година, Основното јавно обвинителство Скопје објави дека отфрлило кривична пријава против три лица за несовесно работење во службата. Лицата што се ослободени од одговорност се ексминистерката за култура, Елизабета Канческа-Милевска, нејзиниот заменик Драган Недељковиќ и шефот на финансии во Култура за периодот 2009-2017 година.

На прв поглед ништо невообичаено, бидејќи на пример во 2017 година јавните обвинителства отфрлиле околу 45 проценти од кривичните пријави доставени до нив. Но, две работи го прават овој случај вреден за истакнување.

Прво, кривичната пријава е поднесена од Управата за финансиска полиција. Второ, иако пријавата е отфрлена, обвинителството се согласува дека во случајот имало неправилност при набавка на опрема од

странска компанија, бидејќи таа немала локална фирма во земјата при склучувањето на зделката.

„Вештото лице констатирало дека фактурите доставувани од „Светлост театар“ ДОО Белград, Р. Србија до Министерството за култура биле искажани во евра со посебно искажан ДДВ и со наведена сметка на која треба да биде исплатена сумата. Притоа, функцијата на подружницата не била реализирана во целост, со оглед на тоа што фактурите биле изготвувани и доставувани од страна на матичната компанија наместо од подружницата. На тој начин е создаден неправилен тек на парите“, се вели во соопштението на обвинителството.

И покрај „неправилниот тек на парите“, обвинителството не гледа случај бидејќи во меѓувреме биле платени сите давачки.

„Со самото тоа не постои штета на Буџетот на државата, ниту каква било друга штета, утврди вештиот наод и мислење“, вели Обвинителството.

## РЕЧИСИ ПОЛОВИНА ФУНКЦИОНЕРИ ДОБИЛЕ КРИВИЧНИ ПРИЈАВИ

Колку често се случува јавно обвинителство да отфрли кривична пријава од Управата за финансиска полиција? Според податоците што ги обезбедивме од основните јавни обвинителства од цела држава и од Управата за финансиска полиција, сликата е следна.

важат некои други правила или, пак, истите правила се толкуваат поблаго.

Но, јавната перцепција не е меродавен критериум за да се потврди или да се отфрли одредена појава. Затоа „копавме“ подлабоко - дали има вистина во тоа дека политичарите никогаш или ретко кога од-



Во петгодишниот период од јануари 2014 до крајот на декември 2018 година, Управата за финансиска полиција има поднесено вкупно 283 кривични пријави до јавните обвинителства. Од тие кривични пријави, вкупно 22 се целосно отфрлени, што е 7,8 отсто од вкупниот број.

Така, отфрлената кривична пријава против экс министерката Елизабета Канческа-Милевска, нејзиниот заменик и шефот на финансии во Министерството спаѓаат во „среќните“ 8 на секои 100 пријави на финансиската полиција, кои обвинителствата ја отфрлаат.

Оваа статистика само ја „храни“ јавната перцепција дека кога станува збор за лица што располагаат со политичка моќ, како да

говараат за дела што ги сториле вршејќи ја службата?

Одговорот на ова прашање се обидовме да го најдеме во составување ограничена листа на највисоки функционери - сите премиери, заменици на премиери и министри во последниве 20 години (од 1998 година, до денес). Потоа, ја проверувавме судбината на случаите во кои тие биле обвинувани за незаконски дејствија во текот на нивната политичка кариера.

Според базата што ја изработивме, од 1998 година, на позиција премиер, вице-премиер или министер на функција биле вкупно 186 лица.

Но, како многу потешка се покажа задачата да се пресмета колку точно премиери,

вицепремиери и министри биле кривично пријавени за злоупотреби поврзани со нивната работа. Причината е што ги има многу, а не може да се добие преглед од институциите.

„Копажки“ низ интернет-архивата на медиумите успеавме да изброиме кривични пријави против најмалку 89 поранешни или актуелни премиери, вицепремиери и министри. Или, статистички, речиси половина од оваа група некогаш биле кривично пријавени барем еднаш, за злоупотреби поврзани со актуелна или со поранешна функција.

Речиси половина од функционерите што добиле кривична пријава, 44 биле пријавени од државен орган, како МВР, Антикорупциска комисија, Управата за финансиска полиција или, пак, постапката била иницирана по сопствена иницијатива на обвинителството.

Останатите 45 функционери, кои имаат барем една кривична пријава на контото, ја „заработиле“ од трети лица, пред сè, од политички противници, но и од засегнати фирми, поединци или групи граѓани.

## КРИВИЧНИ ИМА - ЕПИЛОГОТ НАЈЧЕСТО НЕПОЗНАТ

И додека во архивите на медиумите можат да се најдат траги за поднесените кривични пријави против највисоките функционери, тоа не важи и за исходот од тие пријави. Ретки се примерите кога јавноста

дознала дека одредена кривична пријава е отфрлена, особено кога подносителот не е државна институција.

Затоа, пративме „тест“ прашалник до обвинителството за судбината на 10 кривич-



ни пријави од државни институции, во кои се опфатени вкупно 13 функционери.

Добивме одговор само за четири случаи - против струшкиот градоначник и екс министер без ресор, Рамиз Мерко, против екс министерот за животна средина и директор на Агенцијата за управување со одземен имот, Башким Амети, против екс министрите за образование Никола Тодоров и Панче

Кралев и против екс министерот за земјоделство, Ацо Спасеновски.

За сите случаи пред 2012 година, против екс министрите Агрон Буцаку, Благоја Стефановски, Стевчо Јакимовски, Бедредин Ибраими, Џемали Мехази, Љубчо Георгиевски, Борис Стојменов и Марјан Ѓорчев, обвинителството не можеше да ни одговори бидејќи ги немаат во електронска евиденција.

## ОД 89 ПРИЈАВЕНИ ФУНКЦИОНЕРИ, САМО 17 СЕДНАЛЕ НА ОБВИТЕЛНА КЛУПА

Ако не може институционално да се провери судбината на сите кривични пријави против 89 високи функционери што биле пријавени барем еднаш, „јавна трага“ може да се најде за случаите во кои обвинителството отворило истрага, поднело обвинение или, пак, почнал судски процес. Тоа и не се случува често, па медиумите не ги пропуштаат овие случаи.

Или попрецизно, од 89 пријавени функционери, јавна трага дека обвинителствата

отвориле предистражна или истражна постапка најдовме во 41 случај. До обвинение, што е следна фаза ако истрагата ги потврди основите на сомнение за сторено кривично дело, стигнале 20 функционери. На обвинителна клупа барем еднаш седнале вкупно 17 функционери.

Или, со јазикот на статистиката, само 19,1 отсто од функционерите што некогаш биле кривично пријавени, биле и судени.



## ОБВИНИТЕЛСТВОТО КАКО АЛАТКА ЗА ПРЕСМЕТКА СО ПРОТИВНИЦИТЕ

Освен нискиот број на пријавени функционери што завршиле на суд - 17, а имајќи предвид дека 44 функционери биле пријавени од државни институции, анализата на секој од овие случаи поединечно води до друг загрижувачки заклучок.

Од 20 функционери што барем еднаш биле обвинети, дури 17 го добиле обвинението кога или не ги извршувале највисоките функции во државата или, пак, во период на кариерата кога извршувале пониски функции, но не биле на страната на извршената власт во државата.

Трите случаи што отскокнуваат од ова правило се обвиненијата против екс министерот за одбрана, Љубен Пауновски, градоначалникот на Струга и краткотраен министер без ресор, Рамиз Мерко и реактивирањето на хашкиот случај „Мавровски работници“ против Хисен Џемаили во 2008 година. Но, и кај нив, приказната е „комплицирана“.

Пауновски беше осомничен во 2001 година, првично за набавка на храна за војската во конфликтот од фирми на неговиот дедо и баџанак во вредност од 11 милиони марки. Веднаш потоа тој се закани дека јавно ќе прозбори за матните партиски зделки, меѓу кои и продажбата на „Окта“. Следи состанок со премиерот и негов партиски шеф, Љубчо Георгиевски. Откако јавно се покажува, „чудно“ се намалува и сумата за која се товари Пауновски. Во обвинението, проневерата тежи речиси четирипати помалку, односно три милиони марки.

Вториот случај е краткотрајниот министер без ресор во 2017 година, Рамиз Мерко. Тој доби кривична пријава од МВР во 2012 година бидејќи дозволил изградба на дивоградба. Обвинителството му поднесува обвинение во 2013 година. Тоа е истата година кога се одржаа локални избори.

Мерко беше градоначалник на Струга од 2009 до 2013 година, но токму за тие избори не ја доби поддршката од матичната партија, ДУИ. Медиумите со недели шпекулираа дека Мерко нема да добие поддршка за втор мандат, но и дека тој се заканувал со повици за бојкот, ако не биде кандидат.

На крај, Мерко мирно ја прими одлуката, не тој, туку Арбен Лабеништа да биде кандидат на партијата за градоначалник на тој град. Обвинението против Мерко на крај е повлечено во 2016 година. Бидејќи било оценето дека не станува збор за кривични дела, Основниот суд во Струга донесе ослободителна пресуда.

Обвинението против Хисен Џемаили беше активирано буквално во исто време додека траеја преговорите за формирање влада меѓу ВМРО-ДПМНЕ и партијата на тогашниот пратеник, ДУИ. Тој, неколку месеци беше во бегство и не се појавуваше ниту во судница, ниту во Собранието.

Скандалозно беше доживеана одлуката на судот да му го укине притворот иако Џемаили практично беше во бегство, по што судскиот случај се заборави, а во 2011 година, со автентичното толкување на Законот за амнестија, Хисен Џемаили стана слободен човек.

## АКО СИ ОБВИНЕТ ФУНКЦИОНЕР, ШАНСИТЕ ДА ЛЕЖИШ ЗАТВОР СЕ 12,5 ОТСТО

Од дваесеттемина што требало, во судските клупи седнале вкупно 17 функционери. За два случаи, против Стевчо Јаки-

мовски и Спиро Ристовски, обвиненијата се доставени до судот, но рочиштата сè уште не се почнати. Третото обвинение што

не доведе до судење е за „Големото уво“ против Доста Димовска. Тогашниот претседател Борис Трајковски ја аболираше во моментот кога обвинителството го достави обвинението за незаконско прислушување од страна на МВР до судот.

Од останатите 17 функционери што седнале на обвинителна клупа, осум се ослобо-

дени, дали преку судска постапка или преку аболиција. Против четворица функционери, судењата се во тек, еден е осуден само во прв степен и чека одлука на повисок суд, а петмина биле и правосилно осудени на казна затвор. Но, и покрај тоа, до овој момент, само двајца и ја одлежале казната. Тоа се Љубен Пауновски и Љубе Бошкоски.



## КАКО ПРЕМИЕРИТЕ СЕ ИЗМОЛКНУВААТ ОД ЗАТВОР

За „толеранцијата“ на целокупниот правосуден систем кон политички моќните фигури, најдобра илустрација се судските процеси што се водеа против Никола Груевски и Зоран Заев.

Зоран Заев, кога стапи на функцијата премиер, зад себе веќе имаше една аболиција и едно повлечено обвинение. Претседателот Бранко Црвенковски, во 2008 година го ослободи од одговорност за случајот „Глобал“, каде што тој беше осомничен за злоупотреба на службената положба при изградбата на трговски центар и пазар со јавно-приватно партнерство.

На почетокот на 2017 година, односно неколку месеци пред да стане премиер, СЈО го повлече обвинението за предметот „Пуч“, случај кој тимот на Катица Јанева го презеде во декември 2015 година. Пред-

метот беше покренат во мај 2015 година, од страна на редовното обвинителство, за начинот на кој биле обезбедени незаконски прислушуваниите разговори, т.н. „бомби“.

Но, кога Собранието му ја даде довербата на Заев, тој имаше и активен судски предмет под кодното име „Поткуп“. По пријава од МВР и со обезбедени снимки со посебни истражни мерки од 2013 година, обвинителството дури во 2015 година се одлучи да го обвини за делото „примање поткуп“.

Во тајните снимки, чии делови протекоа јавно, тогашната власт гледаше како Заев бара 160.000 евра поткуп од струмички бизнисмен. Заев, за цело време тврдеше дека со кратењето на јавно објавените снимки е изменет контекстот на разговорот. Друг факт што одеше во негов прилог е што парите од наводниот рекет никогаш не биле исплатени.

Но, индикативно е дека обвинителството заклучи дека нема докази за примен поткуп дури откако Заев стана премиер. Буквално на крајот на судскиот процес го смени делото за кое го товари премиерот од „примање поткуп“ во „барање поткуп“.

Овој чекор, на судијата не му остави ништо друго, освен да го ослободи Заев. Бидејќи делото „барање поткуп“ е полесно дело за кое не се дозволени докази обезбедени со посебни истражни мерки, снимките на кои Заев наводно бара поткуп беа отстранети од предметот.

Со тоа, обвинителството остана без докази дека имало и „барање поткуп“.

Никола Груевски беше обвинет во вкупно шест предмети кои СЈО ги достави до судот на 30 јуни 2017 година. На 23 мај 2018 година ја доби првата првостепена пресуда. За случајот „Тенк“ доби две години затвор. И покрај тоа, Специјалното јавно обвинителство не бара притвор до правосилност на пресудата.

---

**Единствените экс министри што завршиле зад решетки за кривично дело сторено пред, потоа или додека биле министри засега се Љубен Пауновски и Љубе Бошкоски.**

Груевски поднесе жалба на одлуката и на 6 октомври 2018 година, Апелациониот суд ја потврди првостепената пресуда. Но, ќе поминат уште неколку недели пред Груевски конечно да добие упатен акт да се јави на издржување казна затвор во петок на 9 ноември 2018 година.

Иако целата јавност будно го следеше тој 9-ти, Груевски не се појави во затворот Шуто Оризари. Бидејќи следните два дена беа викенд, судот издава наредба да се бара экс премиерот дури во понеделникот, на 12 ноември. Во тој момент, Груевски е веќе пребеган во Унгарија, каде што набргу потоа добива и азил.

Никој во судот не одговараше зошто се чекало три дена за да се нареди потрага по осудено лице што не се јавило во затвор согласно упатен акт. Немаше одговорност ниту во МВР што не знаеле каде е највисоко профилниот осуденик во историјата на земјата.

Никој не понесе одговорност ниту во СЈО што не побараа притвор по првостепената пресуда за Груевски, како што на пример бараат во други случаи.

---

## НАМЕСТО ПРЕСУДИ, РОЧИШТАТА ПОЧНУВААТ ОД ПОЧЕТОК

Најдобрата шанса на земјата да го подобри својот просек, кога се во прашање пресудите и случаите против високи функционери, беа предметите на СЈО. Но, од вкупно 26 предмети кои тимот на Катица Јанева ги застапуваше пред судовите, пред да ги преземе редовното обвинителство во 2019 година, само за пет има правосилна пресуда.

Казна затвор издржуваат само две лица, помошник-министерот во МВР, Ѓоко Поповски и бизнисменот Сеат Кочан.

Според истражувањето на Коалицијата „Сите за правично судење“, во исто време, дури 13 предмети на СЈО почнале од почеток. Во најголем дел, поради тоа што не е задоволен условот во рок од 90 дена (или 60 дена според стариот Закон за кривичната постапка) да се одржи барем едно рочиште или поради смени во судечките совети.

Како последица, экс премиерот Никола Груевски беше ослободен од одговорност во еден од предметите - „Траекторија“, затоа што настапи апсолутна застареност на делото.

Случајот што најмногу пати почнува од почеток, трипати, се води под кодното име „Тендери“. Интересно е што „среќниот“ функционер во овој случај е истиот што ја имаше „среќата“ да биде во оние осум од 100 кривични пријави, кои јавното обвинителство ги отфрла од Управата за финансиска полиција.

Станува збор за экс министерката за култура, а сега пратеничка Елизабета Канческа-Милевска. Не може, а да не се забележи дека додека судот и обвинителството

не беа активни против неа, таа беше многу активна на политичката сцена.

Ја напушти својата матична партија и формираше посебна пратеничка група со уште неколку пратеници. Можеби го даде клучниот глас „ЗА“ за промена на Уставот, без што немаше да може да се спроведе договорот од Преспа со Грција, а со тоа и земјата да го продолжи својот пат кон ЕУ и НАТО.

---

## ПОЛИТИЧКИ ИМУНИТЕТ ИЛИ ПОЛИТИЧКИ ПРОГОН

Бројките, но и историјата на случаите против „големите сверки“ несомнено упатуваат на барем два заклучока. Прво, дека највисоките функционери се практично недопирливи додека се на власт или додека „нивната“ партија е во извршната власт. Речиси без исклучок, обвиненијата се резервирани за тие што се „поранешни“, па и тогаш предметите одат бавно.

Сега покојниот поранешен републички јавен обвинител Александар Прчевски, во интервју за Утрински весник на 20.8.2003 година, јавно ја призна „слабоста“ кон функционерите, но прстот го впери, пред сè, во судството:

„Очигледно дека постојат одредени субјективни слабости или притисоци врз судии на судови во одредени подрачја... Според наше согледување, има поединци во судството кои од незнаење или намерно ја одолжуваат постапката, па поради тоа, за конкретни предмети сè уште немаме судски одлуки.“

Вториот несомнен заклучок е што сите обвинети високи функционери тврдат дека случаите против нив се „политички мотивирани“ или „монтирани“. Бучковски го обвинуваше экс министерот за правда, Михајло Маневски, Заев го обвинуваше Груевски, Груевски го обвинуваше Заев и така по ред.



# СС5: ПРАВДАТА ПОТКЛЕКНУВА ПОД БЕСПРАВНАТА МИЛОСТ

Автор: Гоце Трпковски

Зошто на повторното судење за ТНТ, Миле Јанакиевски повторно како доказ го поднел решението за аболиција од претседателот Ѓорге Иванов, иако претходно му бил отфрлен? Како и на сите други обвинети во случаите на Специјалното јавно обвинителство, чии имиња се најдоа на списокот од 56 помилувани од Иванов во 2016.

Една од основните логички лекции е дека не е можно со повторување на истите постапки да се очекуваат различни резултати. Но, во македонското судство оваа логика не важи секогаш.

Судовите тогаш ги отфрлаа тие докази затоа што во меѓувреме поранешниот претседател донесе одлука да ги повлече помилувањата. Сепак, сето тоа се случуваше во општествено-политички контекст, во кој имаше големи очекувања во јавноста за тие предмети да поминат низ судска постапка.

Три години од почетокот на судските процеси против аболитаните од Иванов, се чувствуваат промени во амбиентот. Уставниот суд отвори постапка, па одбраната на Јанакиевски одлучила дека вреди да се обиде повторно со тој доказ. Сето тоа покажу-

ва дека помилувањата од Иванов се далеку од завршен случај.

Истражувањето на БИРН покажува дека најмалку четири случаи на државна милост (амнести, аболиции) ја обликуваат денешната политичка реалност во Македонија, во која фактор се обвинети и осомничени за кривични дела, а меѓупартиската дебата често се сведува на тоа кој е „поголем криминалец“.

За најмалку три од тие одлуки може прецизно да се утврди каде скршнале од патот на Уставот, законите и правилата или на меѓународните конвенции што ги потпишала државата, меѓутоа тоа никогаш не се случи, па денес тие се прифатени како реалност и се проблематизираат исклучиво во интерес на меѓупартиска пресметка.

Одлуката на Собранието дека нема потреба од автентично толкување на Законот за помилување барем навидум го затвори прашањето дали претседателот Ѓорге Иванов имал право да ги донесе одлуките за аболиција од 2016, иако опцијата Уставниот суд да реши поинаку теоретски сè уште постои.

---

## КОНСУМИРАЈ ВНИМАТЕЛНО

Во историјата е познато дека правото на највисоките структури на власта да даваат милост постоело уште во античките империи, а се практикува и во современите демократии. Но, она што е најважно е дека тие

механизми мора да се користат како и лековите, прекумерна или несоодветна примена ќе даде спротивни ефекти.

Теоретичарите се согласни дека иако тоа е технички упад во правниот систем,



тие алатки може да придонесат за да се постигнат некои повисоки цели за државата, како хармонизација на општеството или исправање човечки неправди, кога тоа не може да се направи низ механизмите на правосудството. Според нив, потребата да постојат такви алатки е неспорна, а потребата да се користат многу внимателно и одговорно е уште поголема.

БИРН разговараше со повеќе водечки правни експерти во врска со ефектите што случаите на давање милост на политичките личности ги имаа врз општеството.

Тие сметаат дека користењето на овие алатки за остварување потесни партиски и други цели, наместо декларираната повисока цел, придонесе денес, наместо сплотено, да имаме длабоко поделено општество во споредба од пред една деценија.

За некои, оваа состојба може да се реши само со утврдување на противправноста на самите акти или одговорноста на оние што го злоупотребиле своето право за помилување и амнестирање. За други, веќе е доцна што било да се направи и државата само повеќе ќе се заплетка ако се обидува да ги отплетка овие прашања.

## КОРЕНИТЕ ОД 2008

За само 0,2 секунди пребарување, Гугл може да најде десетици соопштенија на ВМРО-ДПМНЕ објавени во 2019 и во 2020, во кои се споменува „аболитиониот криминалец Зоран Заев“. Последен пат овој термин го употреби партискиот портпарол Димче Арсовски на 15 февруари 2020 во обраќање од пред Јавното обвинителство.

Одлуката за аболитија на Заев ја донесе претседателот Бранко Црвенковски на 2 август 2008 година. Тогаш Црвенковски го образложуваше својот потег со потребата да се спречи политичка криза, бидејќи

апсењето на Заев (во тоа време градоначалник на Струмица и потпретседател на СДСМ) за случајот „Глобал“ се закануваше да предизвика излегување на опозицијата од парламентот.

Колку била остварена повисоката цел на Црвенковски покажува тоа што епитетот на Заев му остана до денес и се користи за цели сосема спротивни од политичката хармонизација.

Никаква промена во оваа смисла не се случи ниту преку пресудите за случајот „Глобал“, во кој тој се товареше за незакон-



Црвенковски го спаси Заев од обвинение за изградбата на трговскиот центар „Глобал“ во Струмица | Фото: БИРН

ска изградба на затворен пазар и трговски центар во центарот на Струмица.

Иако постапката против Заев беше запрена со акт на претседателот во 2008 година, постапката по предметот продолжи во судовите, па во 2011 година, Врховниот суд донесе пресуда дека немало незаконско постапување во него. Но, етикетата на Заев остана, дури и се засили откако Антикорупциската комисија во мај 2019 година најави дека повторно ќе го разгледа случајот.

„Во овој случај немаше техничко прекршување на правото, бидејќи законот му дозволуваше на Црвенковски да донесе таква одлука. Но, тоа не значи дека немало суштинска повреда, бидејќи таа можност му е дадена на претседателот да остварува општествени цели, а не партиски интереси“, вели професорот на скопскиот Правен факултет, Гордан Калајџиев.

Држејќи се до одлуката на Црвенковски да не дава изјави во јавноста за ниту една тема, од неговиот кабинет одбија да одговорат на нашите прашања како тој денес гледа на својата одлука и дали смета дека ја остварил целта.

Пред Црвенковски, и претседателот Борис Трајковски во 2003 го искористи правото на аболуција (прекинување на кривичното гонење во која било фаза од постапката), што му го овозможуваше членот 11 од Законот за помилување, кога ја ослободи од одговорност поранешната министерка за внатрешни работи, Доста Димовска. Тоа беа последните два случаи, во кои, иако се проблематизираше моралниот аспект на одлуките, формално-правниот беше неспорен.

## ДЕЛОВНИКОТ ВО ЕДНА, ЖЕНЕВСКАТА КОНВЕНЦИЈА ВО ДРУГА КОРПА

Со автентичното толкување на Законот за амнестија во 2011 година, со кој се запреа т.н. четири хашки случаи, почна да се практикува правната гимнастика, во која политичкиот интерес е поважен од утврдените правила. Ова беше случај во кој прекршувањата беа очигледни, но игнорирани зашто требаше да се оствари политичка цел - да се формира коалициска влада.

Автентичното толкување постои за Собранието да расчистува нејасноти или двосмислености што се појавуваат при примената на некој закон, кога институциите го толкуваат на различни начини и различно постапуваат, со што се загрозува начелото на правна еднаквост. Како се прави тоа е пропишано со членот 175 од собранискиот деловник.

Таму се вели дека барање може да поднесат пратеници, Владата, судовите, обвинителствата, градоначалниците, „доколку потребата за автентично толкување наста-

не во врска со примената на законите во нивното работење“. Накратко - тој што го спроведува законот, ако не му е јасно како да постапи, може да побара да му се протолкува.

Законот за амнестија го применуваа судовите и обвинителите, со тоа што не водеа постапки за сите учесници во конфликтот од 2001, туку само за тие што беа обвинети дека извршиле воени злосторства. Во работата на судот не се појавуваа нејасноти од законски аспект.

Но, барањето за автентично толкување го поднесоа група пратеници на ДУИ, со што се отвори прашањето дали тие го имале тоа право, бидејќи не биле задолжени за примена на законот.

Ако прекршувањето на деловникот е техникалија, прекршувањето на Женевската конвенција е многу поголемо отстапување од правото и правдата во овој случај. Амнестиите во случаи на воени злосторства



Назначувањето на Садула Дураки за министер во владата на Заев предизвика бурни реакции | Фото: Влада на РСМ

се забранети според меѓународното право и кога има внатрешни конфликти државите се должни да ги истражат и да ги процесуираат предметите од тој тип.

Причината за ова е бидејќи е оценето дека непостапувањето при воени злосторства не придонесува кон универзалната цел на амнестиите - помирување и кохезија.

Четири случаи, всушност, веќе беа отворени уште пред да ги преземе хашкиот трибунал, а потоа беа предадени, па вратени.

„Тоа што Хаг ги врати случаите, не значи дека делата не постоеле. Хаг оцени само дека државата е доволно способна за да ги процесуира овие предмети“, смета Калајџиев.

Контекстот беше јасен - по изборите на 5 јуни 2011 година ВМРО-ДПМНЕ освои 56 пратенички места, ДУИ 15, и мораа да се договорат за формирање влада. Автентичното толкување на хашките случаи, со кои беа опфатени видни членови од раководството на ДУИ, беше услов да се постигне коалициски договор.

Во дел од прислушуваниите разговори што ги објави СДСМ може да се слушнат Никола Груевски, Зоран Ставрски, Гордана Јанкулоска, Сашо Мијалков и Силвана Бонева како ги коментираат овие настани и како

признаваат дека ја носат таа одлука само за да можат да направат коалиција.

„Да баталат сè и да одат таму“, се слуша гласот на Груевски во една од снимките, откако дозна дека голем број пратеници наоѓале изговори да не присуствуваат во салата додека се гласа.

„Јас измислив дека сум со детето на Нора, дека ќе го чувам“, ѝ вели Ставрски на Јанкулоска во друг разговор.

„Ти добро си се снашол, јас наивна...“, возвраќа таа.

СДСМ тогаш ја напушти седницата и се противеше на амнестијата.

„Јавноста имаше можност да чуе од снимките за лицемерието и вистинскиот автор на автентичното толкување за хашките случаи. Што се однесува до преиспитувањето на овој процес морам да кажам дека не постои таква правна можност, бидејќи кога ќе се донесе автентично толкување, тоа има сила на закон и влегува во правниот систем со сите негови правни последици“, вели министерката Рената Дескоска.

Повеќемина од опфатените со хашките случаи денес се на политички функции во владата на СДСМ и ДУИ, вклучувајќи ги и вицепремиерот Садула Дураку (случај „Липковска брана“) и министерот за странски инвестиции Хисен Џемаили (случај „Мавровски работници“).

## ПОТРЕСОТ ОД ИВАНОВ

Дел од 56-те лица опфатени со аболуцијата на претседателот Ѓорге Иванов од 12 април 2016 година (политичари, нивни соработници и поддржувачи, како што стоеше во одлуката), исто така се политички активни или на слобода.

Одлуката на Иванов брануваше тогаш (предизвикувајќи ја т.н. Шарена револуција и контрапротестите на провладината иницијатива ГДОМ), бранува и денес со обидите да се оживее, а може да бранува и во иднина, бидејќи според информациите во

јавноста, дел од обвинетите во случаите на Специјалното јавно обвинителство се подготвуваат да бараат правда од Европскиот суд за човекови права, ако бидат осудени дома.

Аргументот е тој што го употребија судовите на Грција и на Унгарија кога одбија да ги испорачаат Никола Груевски, Горан Груевски и Никола Бошковски - дека еднаш дадено помилување не може да се повлече.

Одлука што за поранешната уставна судијка Наташа Габер Дамјановска е разбир-

лива, во услови кога ниту дома не е до крај расчистено прашањето дали помилувањата биле законски или не.

„Не можат Грција и Унгарија да прават проценка кои одредби важат во една држава, ако самата држава не си го решила тоа прашање. Тие не можат да си дозволат да носат такви заклучоци“, смета Габер-Дамјановска.

Правните експерти што ги консултираше БИРН сметаат дека единствениот начин да

клучни беа две одредби: се укина членот 11 и се забрани помилување за дел кривични дела, како педофилија или дела против изборите.

Седум години подоцна, во 2016 година, Уставниот суд ги укина овие законски измени. Со ова практично судот укина закон што укинува член од закон, па се постави прашањето дали сега повторно важи членот 11. Никаде во образложението не беше разјаснето тоа, а Габер-Дамјановска, која



Одлуките за аболиција на претседателот Иванов ја предизвикаа Шарената револуција | Фото: БИРН

се спречат нејаснотиите во врска со оваа аболиција и нејзиното негативно влијание врз правната сигурност е да се утврди дека самата одлука била незаконска. Како што објаснуваат повеќемина правни експерти, меѓу кои и професорот Светомир Шкарик, сè што треба е да се следи хронологијата.

Во 1993 година бил донесен Закон за помилување што го содржел фамозниот член 11, со кој претседателот на државата имал право да помилува лица уште пред да им заврши постапката.

Во 2009, тогашното парламентарно мнозинство на ВМРО-ДПМНЕ, сакајќи да спречи нови аболиции како таа на Заев, донесе измени на Законот за помилување, во кои

беше член на тогашниот состав на судот, го спомена во издвоено мислење, изразувајќи сомнеж дека крајната цел е да се оживее овој член.

Во изминатиов период, нејзиното мислење беше толкувано, како што вели самата, сосема спротивно од она што таа сакала да го каже. Пратеникот Антонио Милошоски, на прес-конференција рече дека „судиите блиски до СДСМ со тоа се согласиле дека членот 11 постои“.

„Јас алармирав дека тоа е намерата, да се протолкува дека е вратен членот и дека тоа ќе може да се искористи за аболиции, а не дека тоа е правна последица. Одлуката на судот воопшто не требаше да се до-

несе. Аргументот дека му биле ограничени уставните надлежности на претседателот воопшто не држеше, зашто во Уставот јасно стои дека помилувањето се уредува со закон. Ако не е така, тогаш требало да се укине и првиот закон од 1993 година и на претседателот да му се дадат неограничени права”, објаснува поранешната уставна судија.

Шкарик вели дека на тој начин неправна одлука почнала да создава правни последици, и тоа сè уште трае.

„Невозможно е да имате автентично толкување на закон што е мртов. Ама доцна им текна. Собранието требаше веднаш да реагира со одлука да каже дека помилувањето е ништовно, но јасно е дека тогаш немаше услови за тоа. Затоа тешко е сега да се реагира”, вели професорот.

Тој додава дека одлуката на Иванов сигурно ќе влијае ако случаите на СЈО стигнат до Стразбур, затоа што помилувањата по правило се ретка појава и се почитуваат, нивната злоупотреба е непоимлива, а кај нас, иако има индикации дека се случила, тоа не е докрај докажано.

Габер-Дамјановска смета дека јазолот може да се разврзе со одговорност за тој што ја донел одлуката.

„Иванов требаше да одговара, јас веќе го кажав тоа. Тогаш немаше услови ниту во Собранието, ниту во Уставниот суд, во таа констелација да помине една таква постапка, но сега мора. Ако се затвори прашањето со утврдување одговорност, тоа би направило разлика”, вели таа.

Претседателот Иванов, кој своевремено одлучи да верува дека членот 11 постои и тој има право да носи одлуки за аболуција, тогаш рече дека целта му била да придонесе кон националното помирување.

„Метафорички кажано да се пресече јазолот, согласно сите мои уставни и законски овластувања, а преку одлука со која се извршува општ прекин на сите постапки меѓу политичарите и нивните соработници или поддржувачи, од спротивставените страни”, рече Иванов во образложението, додавајќи дека бил убеден оти политичари-

те во најголем дел биле невини за делата за кои се обвинуваат, туку дека им се товарат за да можат да бидат условувани од надворешни сили за да носат одлуки што не се во корист на државата.

По ова, политичките тензии, не само што не се релаксираа, туку уште повеќе се засилија. Всушност, противниците на одлуката не го гледаа потегот на Иванов како обид да ги смири раскараните страни, туку како потег да ги спаси од одговорност тие чии злоупотреби на функциите можеше да ги слушне целата јавност преку снимените разговори.

Се сметаше дека не станува збор за политички судир, туку за судир меѓу тие што бараат правда и тие што бегаат од неа.

Ова толкување беше оспорено, меѓу другите, и од професорката Гордана Силјановска Давкова, подоцна кандидат за наследничка на Иванов од неговата партија. Таа аргументираше дека Уставниот суд не е законодавно тело, туку тоа е Собранието.

Според тоа, уставните судии можат да укинат закони, членови од закони или друг вид одлуки на државните органи, но не можат да вратат нешто што претходно било укинато бидејќи тоа се смета за создавање закони.

Прашањето дали Иванов треба да одговара за пречекување на овластувањата никогаш не беше отворено од институциите. Тоа што државата сега и официјално ги смета неговите 56 помилувања за невалидни не мора ништо да значи пред меѓународните органи.

Министерката Десковска вели дека во барањата за екстрадиција до Грција и до Унгарија за бегалците Горан Груевски, Никола Бошковски и Никола Груевски било наведено дека помилувањата се ништовни.

Судовите во тие држави, сепак, проценија поинаку, бидејќи немаше правен акт со кој се утврдила нивната ништовност. Тоа ги охрабри и другите обвинети да најавуваат дека ќе бараат правда надвор ако тука бидат осудени.

## ЛИЦЕТО Е ВИНОВНО ДОДЕКА СЕ ДОКАЖЕ ДЕКА Е НЕВИНО

Во декември 2018 година, пак, се донесе закон што експертите го окарактеризираа како најчудната амнестија во правната историја на земјава. За разлика од вообичаената пракса, во која Собранието ослободува од гонење одредена група што сторила некое кривично дело и тоа стапува во сила по службена должност, оваа амнестија се спроведуваше по барање на обвинетите лица.

требаше да утврди дали тој ги исполнува условите да биде амнестиран или не.

„По правило, амнестија е еден настан и сите што се опфатени со него може да се амнестираат. Делењето со и без насилство е проблематично. Затоа што тоа е поврзан настан, не можеле едни без други. Тие што сториле насилство, не можеле да го извршат делото без помошта од другите. Исто така, невообичаено е судот да определува



Со невообичаена амнестија се спасија дел обвинети за насилството на 27 април 2017 | Фото: Роберт Атанасовски

Стануваше збор за обвинетите во случајот „27 април“, односно упадот на толпа во Собранието која нападна и повреди повеќемина пратеници на тогашната опозиција, која се обиде да формира парламентарно мнозинство.

Во законот се вели дека од одговорност се ослободуваат тие што учествувале во инцидентот, но не биле насилни и не биле дел од организацијата на нападот. Судот, по барање на секој обвинет поединечно,

кој има, а кој нема право на амнестија. Тоа не е предвидено во функционалната надлежност на судовите“, смета професорот Калаџијев.

На крајот, од првично обвинетите 34 лица, останаа 15 да ја чекаат пресудата, а 14 беа осудени.

На овој начин беше доведено во прашање и правото на пресумпција на невиност гарантирано со членот 13 од Уставот, дека лицето обвинето за казниво дело ќе се сме-



та за невино сè додека неговата вина не биде утврдена со правосилна судска одлука.

Политичките мотиви зад овој „акробатски“ закон, исто така, беа јасни. Декларираната цел беше да се постигне „помирување преку надминување на поделбите во општеството“ и да се продолжи со реформите согласно европската агенда.

Зад тоа, сепак, стоеше фактот дека меѓу 19-те ослободени беа тројца пратеници на ВМРО-ДПМНЕ, кои беа меѓу осумтемина што

ги поддржаа уставните измени за да се спроведе Преспанскиот договор и да се смени името на државата во Република Северна Македонија.

„Амнестијата во 2018 година беше предложена како дел од еден процес на помирување, кој се водеше во Собранието. Сепак, според мое мислење, тој процес не се изведе целосно и затоа сè уште немаме целосно помирување меѓу групите што беа жртви и насилниците од 27 април“, вели министерката Дескоска.

## ДО КАДЕ Е ПОМИРУВАЊЕТО

По десетина години обиди преку помирувања и ослободувања од одговорност да се постигне поголема сплотеност на општеството, се случи спротивното. За Наташа Габер-Дамјановска воопшто не е изненадување дека ефектот од одлуките е спротивен од декларираниот.

„Немаме поголема општествена сплотеност денес затоа што атмосферата на неказливост го наруши општественото ткиво. За одредени дела мора да постои одговор-

ност. Ако ниту во одговорноста нема еднаквост, тогаш немаме организирано општество“, смета таа, додавајќи дека посериозна борба против корупцијата и злоупотребите на системот многу подобро ќе влијаеле врз општеството зашто ќе придонеле за подобра благосостојба за сите граѓани.

За министерката Дескоска, поларизацијата денес е сè уште голема затоа што претходната владејачка партија водела политики на поделби.



Неправдата ги засилува недовербата и поделбите | Фото: БИРН

Според Калајџиев, на ироничен начин, неправдата исто така придонесува кон помирување, односно сплотување во недовербата во политичарите.

„Постои голем степен на недоверба во политичарите воопшто, без разлика од која страна се, тоа дури придонесува за некаква релаксација“, вели тој.

Сепак и тој, како и другите соговорници, се согласуваат дека состојбата во која се дозволуваат различни и спротивставени толкувања на одлуките поврзани со одговорноста на носителите на јавни функции е неодржлива и дека ако продолжи и натаму ќе создава проблеми.

# СС6: ПРИТВОРОТ КАКО КАЗНА ЗА „ОБИЧНИТЕ“

Автор: Александар Димитриевски

Непочитувањето на принципот „пред законот сите се еднакви“, најдобро се гледа преку примената на најстрогата мерка за обезбедување присуство на осомничено лице – притворот.

Споредбена анализа на случаите „Мавровски работници“ и „Змиско око“, во делот на одредување на притворот, ги истражува разликите во односот на институциите – како постапуваат кога цел на прогонот е политички „важен играч“, кому може да му се укине притворот додека е во бегство, а како кога се во прашање „обични смртници“.

За нив, притворот се определува безмалку рутинирано, дури и по цена на човечки трагедии, додека оние на врвот на „пирамидата на политичкиот интерес“ речиси по правило остануваат недопрени.

## „ЧУДНИОТ“ СЛУЧАЈ НА ХИСНИ ЦЕМАИЛИ

Петнаесетти мај 2008 година. Во полн ек е кампањата за предвремените парламентарни избори, кои треба да се одржат на 1 јуни. Јавноста е особено емотивна, не само поради пораките од политичките карвани, туку и од сè уште свежото разочарување – ветото од Грција во Букурешт, со што земјата не влезе во НАТО.

Во таква атмосфера, на две недели пред денот за гласање, министерот за правда од редовите на ВМРО-ДПМНЕ, Михајло Маневски, најави – почнува процесирањето на т.н. хашки предмети. За помладите или за тие со кратко паметење, тоа се четири истраги

за злосторства против човештвото во конфликтот од 2001 година, во кои се осомничени членови на ОНА.

Предметите беа отворени во 2001 година, но потоа беа предадени на Хашкиот трибунал, кој во 2008 реши да ги врати во земјава.

Четири дена по најавата на министерот, тогашниот државен јавен обвинител Љупчо Шврговски објави дека обвинението за еден од случаите, „Мавровски работници“, влегува во судска процедура. Осомничени се поголем број лица за киднапирање и мачење работници на градежната фирма „Маврово“. Меѓу нив е и Хисни Цемаили, кандидат за пратеник од партијата ДУИ.

Убедлив победник на изборите е ВМРО-ДПМНЕ. Иако партијата освои апсолутно мнозинство, по напишаните канони на македонската политика, почнуваат преговори со партија на Албанците во Македонија. Најголем коалициски капацитет има ДУИ, политичка партија што произлезе од Ослободителната народна армија – ОНА.

Додека траат преговорите за формирање влада, судот го закажува првото рочиште за „Мавровски работници“, што значи и за веќе избраниот пратеник Хисни Цемаили. На 16 септември, кога владата веќе е формирана, на првото рочиште се појавуваат само двајца од 23 обвинети. Од тој момент почнува и една од најинтересните „притворски“ приказни во македонскиот правосуден систем.

Кога обвинет не доаѓа на рочишта, судот може да го продолжи судењето во негово отсуство. Но, за такво нешто мора да биде исполнет еден услов – МВР треба да го из-

вести судот дека обвинетиот не ѝ е достапен на полицијата.

**Носењето во притвор, за кој новинарските екипи однапред дознаваат за да можат да ги наместат камерите, се користи како казна за противниците и како демонстрација на борбата со криминалот. Екстреман случај е апсењето на Љубе Бошкоски во 2011 година, а последен приведувањето на Катица Јанева.**

Во случајот Џемаили, по одложеното прво рочиште поради недоаѓање на обвинетите, на 29 септември, судот одреди притвор во отсуство за повеќе обвинети, меѓу кои и за пратеникот Џемаили.

МВР почнува да ги „бара“ лицата, но поминуваат недели, а потоа и месеци како не може да ги најде. Судињата продолжуваат да се одложуваат бидејќи, иако не може да ги најде, полицијата не го известува судот дека лицата им се достапни.

Пратеникот Џемаили, во меѓувреме, не се појавува и на работа, во Собранието, но

редовно го правда своето отсуство.

До крајот на 2008 година, МВР продолжува да го „бара“ Џемаили, додека во скопскиот кривичен суд се одложуваат шест рочишта. Министерката Гордана Јанкулоска одбива да го извести судот дека пратеникот е достапен.

И додека јавноста сè уште го лечи мурлакот од Нова година и Божик, на 9 јануари 2009 година, скопскиот кривичен суд одлучува да го укине притворот за бегалецот Хисни Џемаили. Откако се согласило и обвинителството, прифатено е Џемаили да се брани од слобода со гаранција во имот од околу 50.000 евра.

Стручната јавност веднаш го прозива судството: „по која логика се укинува притвор за лице кое практично е во бегство?“

Јавниот обвинител Јован Илиевски, инаку баџанак на шефот на тајната полиција Сашо Мијалков, тогаш изјавува дека обвинителството се согласило на кауцијата, бидејќи само така ќе обезбеделе присуство на судењето. Но, самиот чин на укинување на притворот го префрла на одговорност на судот, а не на обвинителството.

## „НОРМАЛНИОТ“ СЛУЧАЈ НА ИНКАСАНТИТЕ НА ПАТАРИНИТЕ

Додека полицијата не можеше да го најде Џемаили во есента 2008 година, скопскиот кривичен суд донесе првостепена пресуда за случајот „Змиско око 1“.

Меѓаслучајот од предизборието против 72 лица вработени на патарините заврши со само 7 казни затвор, 61 условно осуден и четворица ослободени. Наместо за организиран криминал, како што првично беа обвинети, на крај беа осудени за злоупотреба на службената положба.

За разлика од „Мавровски работници“, каде што полицијата ниту го најде, ниту, пак, сакаше да го извести судот дека не може да ги најде обвинетите, во „Змиско око“ најголемиот дел од обвинетите поми-

наа 5 месеци во затворски и уште 7 месеци во куќен притвор. Некои останаа зад решетки речиси цела година.

„Кога нè извадија од комбињата кај Кривичниот суд, почнаа да нè носат кон зградата и наеднаш застапаа. Враќајте ги назад, рече некој од специјалците, не е дојдена камерата. Наводно камера од МВР, за потоа снимките да завршат во медиумите“ – вели обвинетиот Љубомир Бундалески за БИРН.

Судињето за „Змиско око“ трае и денес. И по 13 години нема свој крај. Во тој период, четворица обвинети починаа. Притворите во случајот носат уште една жртва „на душа“.



Вкупно 72 лица беа обвинети дека краделе од парите за патиштата | Фото: БИРН

Имено, Судот не ѝ дозволи на една од обвинетите да се брани од слобода што таа го бараше поради нарушеното психичко

здравје на нејзиниот маж, воен ветеран. Тој се самоzapали и почина додека неговата сопруга беше во притвор.

## ВАЖНИ И ПОМАЛКУ ВАЖНИ

Споредбата на случаите „Мавровски работници“ и „Змиско око“ не е со цел да се најде каков било заеднички содржател за кривичните дела или обвинетите во двата случаи. Тие се сосема различни. Но, во однос на одредувањето и спроведувањето на мерката притвор, секако е индикативна.

Разликите во односот на институциите јасно го потенцираат начинот - како судовите и полицијата се однесуваат кога цел на прогонот е политички „важен играч“, а како кога се во прашање „обични смртници“.

Одредбите и во актуелниот и во стариот кривичен законик велат дека притвор се изрекува поради три околности:

- ➔ опасност од бегство;
- ➔ опасност од повторување на делото;
- ➔ опасност од влијание врз сведоци, докази или самата постапка.

На Џемаили, судот му го укина притворот во момент додека тој беше де факто во бегство. Обвинетите во „Змиско око“, во најголем дел обични работници на патарините, поминаа повеќе од 370 дена во притвор иако беа суспендирани од работните места (не можеа да го повторат делото), го почитуваа куќниот притвор (не се дадоа во бегство), ниту, пак, можеа да влијаат врз сведоци бидејќи случајот го „изгради“ МВР со употреба на посебни истражни мерки.

Од решенија за изрекување и за продолжување на мерката притвор за осомничените, а потоа и обвинети во „Змиско око“ се гледа како судот пристапил на случајот.

Одлуките се носени „топтан“ за сите, а во образложението нема посебни објаснувања за секој осомничен - зошто судот сметал дека лицето би се дало во бегство или дали има шанси да влијае врз сведоците или да го повтори делото.

## ИСТ СУД, ДРУГ АРШИН

Токму поради вакви и слични решенија за притвор, Македонија многупати беше и е цел на критика од кредибилни меѓународни институции. На пример, во годишниот извештај за напредокот на земјата, Европската комисија во 2014 година се повика и на Европскиот суд за човекови права дека:

„ЕСЧП најде неколку прекршувања на правото на слобода во случаите кога притворот е одреден без конкретно и задоволително оправдување“.

Во 2015 година, во студија финансирана од ОБСЕ, универзитетската професорка Гордана Бужаровска, судијката Славица Андреевска и адвокатот Александар Тумановски објавуваат дека Кривичниот суд Скопје одредува притвор за 93 проценти од лицата за кои обвинителството ја побарало најстрогата мерка.

Токму годината кога е објавено ова истражување, во земјата беше формирано Специјалното јавно обвинителство. Целта на новата институција е да го истражи

незаконското прислушување од страна на тајните служби што го објави опозицијата, откако половина година редовното обвинителство не направи речиси ништо за случајот.

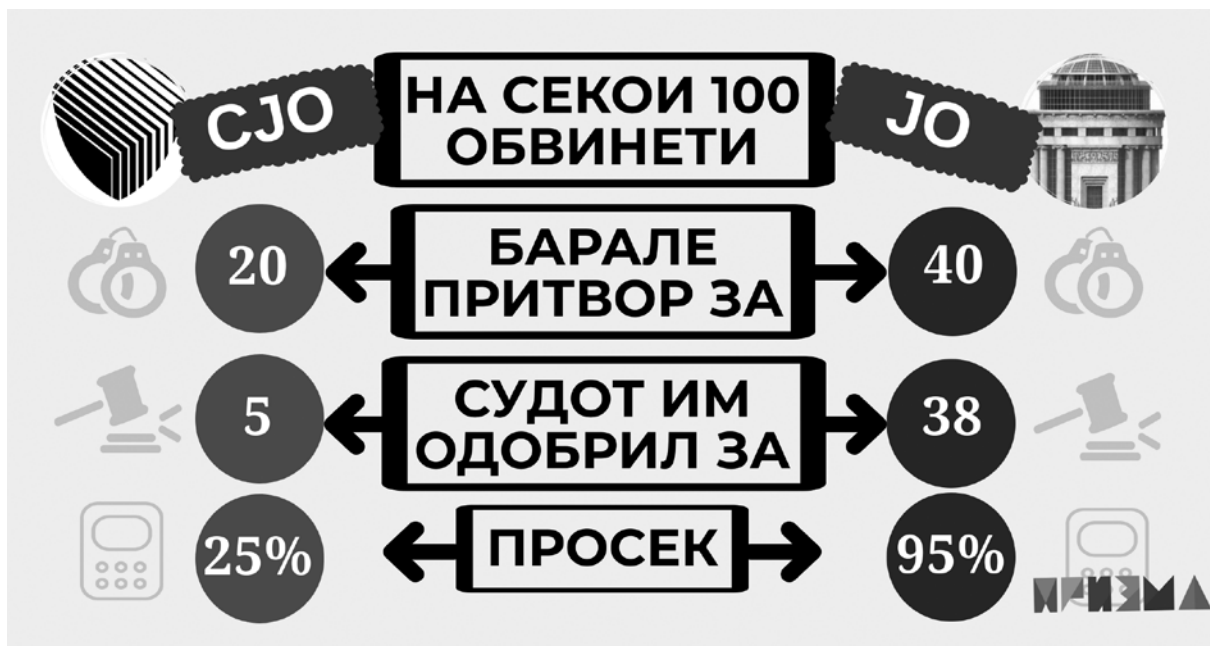
На 12 февруари 2016 година, новото обвинителство ја отвори првата истрага и побара притвор за осум функционери на власта или блиски на нив.

Четири лица во моментот беа отсутни, а судот уште истата вечер одлучуваше за останатите четворица. Во три часот по полноќ, од судот слободен замина екс-министерот за транспорт, Миле Јанакиески. Кратко по него, но од службениот влез на судот, новинарите го „начекаа“ претседателот на судот, Владимир Панчевски.

Прашан, што бара во судот во петок, неколку часа по полноќ, тој ќе одговори „имал заостаната работа“. По претседателот на судот, сите осомничени за кои се бараше притвор таа вечер заминаа слободни. Неколку дена подоцна, исто така поминаа и



Многу критики стигнуваа од Брисел за начинот на кој се користи притворот



останатите четворица, кои не беа достапни тој ден. Судот во ниту еден случај не прифати барање за притвор на СЈО.

Според анализата на коалицијата „Сите за правично судење“, овој пример не е исклучок.

До крајот на 2018 година, Специјалното јавно обвинителство, кое пред сè гонеше високи функционери, побарало притвори за само 20 проценти од осомничените и обвинетите. Мерката била прифатена само во 25 проценти од случаите. Или на секои 100 обвинети или осомничени од СЈО, притвор се барало за 20 лица, од кои судот би одобрил притвор за 5 лица.

Во истиот временски период, Основното јавно обвинителство за гонење организиран криминал, во просек барало притвор за 40 проценти од „своите“ осомничени или обвинети, а судот ја одобрувал мерката во 95 проценти од случаите. Или, по истата математика, за секои 100 осомничени или обвинети, ОЈО за ГОКК барало притвор за 40 лица, што, пак, како мерка било определувано од судот во 38 случаи.

**Единствената правна сатисфакција што ја имаат обвинетите во овој случај засега доаѓа од Стразбур. Европскиот суд уште во 2010 година пресуди дека домашните судови згрешиле кога носеле колективни решенија за притвор.**

Уште еден пример за флексибилноста на судот, кога стануваше збор за предметите на СЈО, е случајот „Труст“ против бизнисменот Сеад Кочан. Кога СЈО побара притвор, судија на претходна постапка го одби барањето. Како што може да се види од решението на кривичниот совет, кој потоа ќе определи мерка притвор, судијата во прв степен сметал дека постои опасност од бегство, но мала.

„Законот за кривичната постапка... не дозволува квантитативно и квалитативно градирање на опасноста за бегство“, пишува во решението КС.бр.41/17 на Кривичниот совет при Основниот суд Скопје 1 од 10 март 2017 година.

## „КОЈ ИЗГУБИ СОПРУГ, КОЈ ИЗГУБИ РОДИТЕЛ“

Сеад Кочан, кога му беше изречена мерката притвор, веќе беше надвор од земјата. Во контроверзна постапка, на крај Врховниот суд ќе му го укине притворот додека тој е де факто во бегство. Бизнесменот, на крај, се врати, а потоа беше и осуден на затворска казна. Тој е само еден од двајцата обвинети од СЈО кои се зад решетки.

Хисен Џемаили, кој му „избега“ на притворот, никогаш не беше осуден ниту ослободен од обвинението во судска постапка. Си ја продолжи работата во Собранието и се појавуваше на судењата.

Процесот се влечкаше сè до 2011 година, кога Собранието донесе автентично толкување на законот за амнестија, со што обвинетите и осомничените во хашките случаи беа ослободени од одговорност.

Љубомир Бундалески и поголемиот дел од неговите колеги сè уште работат на патарините. На 21 февруари 2020 година, скопскиот кривичен суд по третпат им изрече пресуда за овој случај. Сите обвинети добија условни казни, за злоупотреба на

службената положба. За второто дело за кое ги товареше обвинителството, злосторничко здружување, настапи апсолутна застареност.

За обвинетите во „Змиско око“, казните немаат логика, бидејќи членот по кој се осудени не дозволува условна казна, а при изрекувањето на пресудата не го слушнале и квалификативниот елемент за тоа дело -износот на штетата направена на Буџетот. На пресудата гледаат само како на „подлога“ за да не можат да бараат отштета, особено за 370-те денови во притвор.

„Кој изгуби сопруг, кој изгуби родител. Јас речиси една четвртина од мојот живот изгубив со овој случај, но гордоста не ја изгубив. Додека мрдам и со прст ќе се борам“, ни кажа Бундалевски.

Сега „Змиско око“ повторно ќе оди на апелација и повторно ќе поминат можеби и години додека повисокиот суд да донесе пресуда. Во 2019 година, Хисни Џемаили стана министер во Влада.







# СТРУКТУРА И ОРГАНИЗАЦИЈА НА ПРАВОСУДНИОТ СИСТЕМ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Автор: Денис Прешова

## СУДСТВОТО ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Судската власт во Република Северна Македонија, согласно постojните уставни и законски одредби, ја вршат вкупно 34 судови. Поконкретно, според Законот за судовите<sup>2</sup> организацијата на судскиот систем во Република Северна Македонија ја сочинуваат основните судови, апелационите судови, Управниот суд, Вишиот управен суд и Врховниот суд.

Согласно член 101 од Уставот на РСМ<sup>3</sup>, Врховниот суд е највисок суд во Републиката и го обезбедува единството во примена на законите од страна на судовите.

Според член 29 од Законот за судовите, во Република Северна Македонија има четири апелациони судови, и тоа во Скопје, Штип, Битола и во Гостивар. Тие се основани на подрачјето на повеќе судови од прв степен, односно основни судови.

Во Република Северна Македонија, согласно член 28 од Законот за судовите, постојат вкупно 27 основни судови основани на подрачјето на една или повеќе општини. Покрај основната стварна надлежност која ја имаат сите основни судови, 16 основни судови имаат и проширена надлежност, која подразбира и постапување по посебен тип предмети од кривично-правна материја или граѓански спорови.<sup>4</sup>

Согласно член 98 од Уставот на тогашна Република Македонија од 1991 година, организацијата на судството беше единствена. Таа подразбираше постоење на единствена хиерархија во судскиот систем, составена од основни судови, апелациони судови и Врховниот суд, како највисока судска инстанца. Со уставниот амандман XX од 2005 година е напуштена единствената организација на судскиот систем како уставен принцип.<sup>5</sup> Со оваа уставна измена се овозможи разгранување на судскиот систем со формирање нови судови во рамките на т.н. управно судство. Така, Управниот суд беше основан во 2006 година,<sup>6</sup> додека Вишиот управен суд во 2010 година.<sup>7</sup> На овој начин беа формирани судови кои имаат исклучива надлежност во управно-правната материја, односно да постапуваат и територно да одлучуваат по управно-правни предмети.

Според сегашната организација на судството, фактички, се воспоставија две паралелни хиерархии. Првата ја сочинуваат основните судови, апелационите судови и Врховниот суд, кои се надлежни за кривично-правните предмети и за граѓанско-правните спорови, во поширока смисла. Втората ја сочинуваат Управниот суд и Вишиот управен суд, кои се надлежни за управно-правните предмети, односно

2 Закон за судовите, „Службен весник на РМ“ бр. 58/2006, 62/2006, 35/2008, 150/2010, 83/2018 и 198/2018 и „Службен весник на РСМ“ бр. 96/2019.

3 Устав на РСМ, „Службен весник на РМ“ бр. 52/1991.

4 Членовите 30-32, Законот за судовите, заб. бр. 1.

5 Член 98 и амандман XX, Устав на РСМ, заб. бр. 2.

6 Член 25, Законот за судовите, заб. бр. 1.

7 Член 4 со кој се додаде член 25-а, Закон за изменување и дополнување на Законот за судовите, „Службен весник на РМ“ бр. 150/2010.

за постапување и одлучување по управен спор. Единствената допирна точка на овие две паралелни структури или хиерархии во судството е Врховниот суд, кој има надлежност да одлучува единствено по вонредни правни лекови во управен спор, без притоа да има надлежност за мериторно одлучување по управно-правни прашања во предметите по управен спор.<sup>8</sup>

Судскиот совет има уставно дефиниран мандат да ја гарантира независноста и самостојноста на судството. За првпат, ова тело е предвидено со уставните амандмани од 2005 година, и е основано според одредбите на Законот за Судскиот совет на РМ од 2006 година.<sup>9</sup> Согласно одредбите на новиот Закон за Судскиот совет од 2019 година<sup>10</sup>, ова тело има 15 члена: претседателот на Врховниот суд на РСМ и министерот за правда се членови по функција, но без право на глас; осум члена се избрани од редот на судиите, преку непосредни избори во рамките на судовите; пет члена избира Собранието на РСМ од редот на универзитетските професори по право, адвокатите, поранешните судии на Уставниот суд на Република Северна Македонија, меѓународните судии и други истакнати правници, по предлог на претседателот на државата и Комисијата за прашањата на изборите и именувањата во Собранието на РСМ. Судскиот совет, како самостоен и независен орган на судството, е надлежен да одлучува за сите аспекти на судската кариера (избор, разрешување, напредување, дисциплински постапки итн.), како и за други прашања поврзани со администрирањето на судството. При определувањето на составот на Судскиот совет се внимава и на почитување на правичната и соодветна застапеност на етничките

заедници. Тоа се прави преку правилото дека тројца од членовите кои се избираат од редот на судиите ќе бидат припадници на етничките заедници кои не се мнозинство, како и еден од двајцата членови кои ги предлага претседателот на Републиката. Воедно, Собранието ги избира трите члена на Судскиот совет, по предлог на Комисијата за прашањата на изборите и именувањата, со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници, при што мора да има мнозинство гласови од вкупниот број пратеници кои припаѓаат на заедниците кои не се мнозинство во Република Северна Македонија.

За потребите на вршење на работите во врска со судскиот буџет, со кој треба да се обезбеди независноста на судството од финансиски аспект, се формираше Судски буџетски совет. Според одредбите на Законот за судскиот буџет,<sup>11</sup> Судскиот буџетски совет е составен од претседател и од десет члена. Претседател на Судскиот буџетски совет е претседателот на Судскиот совет, додека негов заменик е претседателот на Врховниот суд. Покрај претседателот на Врховниот суд, членови на Судскиот буџетски совет се и: министерот за правда, претседателот на Управниот суд, претседателите на четирите апелациони судови, двајца претседатели на основнитесудови, по редослед утврден во Законот за судовите, со мандат од две години, од кои еден претседател од основните судови со проширена надлежност и директорот на Академијата за судии и јавни обвинители. Дополнително, во работата на Судскиот буџетски совет учествуваат и претставници од Министерството за финансии, но без право на одлучување.

## ЈАВНОТО ОБВИНИТЕЛСТВО ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Јавното обвинителство, согласно член 106 од Уставот на РСМ, е дефинирано како

8 Член 4, Законот за управните спорови, „Службен весник на РМ“ бр. 62/06 и 150/10. Со член 15 од новиот Закон за управните спорови, „Службен весник на РСМ“ бр. 96/2019, кој ќе почне да се применува од мај 2020 година, се предвидува дека Врховниот суд на РСМ ќе одлучува само по прашања на судии на надлежности на управните судови со другите судови.

9 Закон за Судскиот совет на Република Македонија, „Службен весник на РМ“ бр. 60/2006.

10 Закон за Судскиот совет на РСМ, „Службен весник на РСМ“ бр. 102/2019 од 22.5.2019 година.

11 Закон за судскиот буџет, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 60/2003, 37/2006, 103/2008 и 145/2010.

единствен и самостоен орган кој ги гони сторителите на кривични дела и на други со закон утврдени казниви дела. Функцијата на јавното обвинителство ја вршат јавниот обвинител на Република Северна Македонија и јавните обвинители. Во рамките на единствената организација на јавното обвинителство, која се заснова на принципите на хиерархија и субординација, покрај Јавното обвинителство на РСМ, јавно-обвинителската функција се остварува и преку вишите јавни обвинителства, Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција и основните јавни обвинителства.

Јавното обвинителство се основа според подрачјето на судот од соодветен степен, односно судот пред кој обвинителството е надлежно да постапува. Така, Јавното обвинителство на РСМ се основа на целата територија на државата и постапува пред Врховниот суд на РСМ.

Согласно член 13 од Законот за Јавното обвинителство<sup>12</sup>, основани се четири виши јавни обвинителства на подрачјата на поединечни апелациони судови и тие постапуваат, соодветно, пред апелационите судови во Скопје, Битола, Штип и во Гостивар.

Со новиот Закон за Јавното обвинителство се предвидува формирање на Основно јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција, кое се основа за целата територија на РСМ, додека истото постапува пред Основниот кривичен суд Скопје. Во рамките на ова обвинителство е предвидено да се формира специјализирано одделение за гонење на кривични дела сторени од лица со полициски овластувања и од припадници на затворската полиција.

Основните јавни обвинителства се основаат на подрачјето на еден или повеќе основни судови. Во Република Северна Македонија постојат 22 основни јавни обвинителства, кои се надлежни да постапуваат пред соодветните основни судови на чие подрачје се основани.

Советот на јавните обвинители на РСМ<sup>13</sup>, согласно уставните и законските одредби, е дефиниран како самостоен орган кој ја обезбедува и гарантира самостојноста на јавните обвинители во извршувањето на нивната функција. Советот има 11 члена од кои член по функција е јавниот обвинител на Република Северна Македонија, шест члена се бираат непосредно од редот на јавните обвинители, додека четири члена се избираат од Собранието на РСМ, од редот на универзитетските професори по право, адвокатите, поранешните судии на Уставниот суд на Република Северна Македонија, меѓународните судии и други истакнати правници. Во обезбедувањето соодветна и правична застапеност во рамките на Советот на јавните обвинители, Законот предвидува дека еден член на Советот, кој се избира од редот на јавните обвинители, е припадник на заедница која не е мнозинство во Република Северна Македонија и го избираат сите јавни обвинители во државата, како и двајца од четирите членови на Советот кои ги избира Собранието.

Советот на јавните обвинители е единствениот орган кој одлучува за прашања поврзани со јавнообвинителската кариера, како и за други аспекти поврзани со администрирањето на јавното обвинителство. Со исклучок на јавниот обвинител на Република Северна Македонија, кој/која се избира од Собранието по предлог на Владата, сите други обвинители се избираат од Советот на јавните обвинители.

## МЕЃУНАРОДНИТЕ (ЕВРОПСКИ) СТАНДАРДИ ЗА ПРАВОСУДСТВОТО

Во рамките на политиката за проширување на ЕУ, Европската комисија во делот на поглавјето 23 ги утврдува таканаречените европски стандарди за правосудството (судство и јавно обвинителство). Овие стандарди се класифицирани во пет категории: независност, непристрасност, про-

<sup>12</sup> Закон за Јавното обвинителство, „Службен весник на РСМ“ бр.42/2020.

<sup>13</sup> Закон за Советот на јавни обвинители на Република Македонија, „Службен весник на РМ“ бр.150/2007 и 100/2011 и „Службен весник на РСМ“ бр.42/2020.

есионалност, ефикасност и квалитет на правдата. Тие се предмет на постојана еволуција, така што истите се надополнуваат и се прошируваат. Со оглед на тоа дека правото на ЕУ, освен општите одредби од договорите, како примарно право, не ги дефинира јасно и детално стандардите во сферата на судството, најголем дел од стандардите всушност се од екстерен карактер. Со други зборови, Европската комисија повеќе упатува на документи на Советот на Европа и на други организации, отколку на правните акти на ЕУ.

Како релевантни одредби од примарното право на ЕУ, Европската комисијата упатува на членовите 2, 7 и 19 од Договорот за Европската Унија, член 49 од Договорот за функционирањето на Европската Унија и членовите 47 до 50 од Повелбата за фундаменталните права на Европската Унија.<sup>14</sup> Воедно, во објаснувачкиот скрининг за поглавјето 23 со Република Северна Македонија и со Албанија, Европската комисија за првпат упатува на релевантната практика на Европскиот суд на правдата.

Во однос на стандардите утврдени со документите на Советот на Европа и неговите советодавни тела, пред сè се упатува на акти кои формално немаат правнозадолжително дејство, односно претставуваат т.н. меко право. Тие документи се:

- Членовите 6 и 13 од Европската конвенција за човекови права;
- Комитетот на министри, Препорака CM/Rec(2010)12 во врска со судиите: независност, ефикасност и одговорност<sup>15</sup>;
- Венецијанска комисија, Извештај за независноста на судските системи (2010), Дел I: Независност на судиите, CDL-AD(2010)004<sup>16</sup>

и Дел II: Обвинителство, CDL-AD(2010)040<sup>17</sup>;

- Венецијанска комисија, Контролна листа за владеење на правото, CDL-AD(2016)007<sup>18</sup>;
- Европски насоки за етика и постапување на јавните обвинители (Насоките од Будимпешта) усвоени од Конференцијата на генералните (државните) јавни обвинители во Европа на 31.5.2005<sup>19</sup>;
- Консултативен совет на европските судии, Мислење бр. 1 (2001) за стандардите кои се однесуваат на независноста на судството и неменливоста на судиите<sup>20</sup>;
- Консултативен совет на европските обвинители, Мислење бр. 9 (2014) за европските норми и принципи во однос на обвинителите<sup>21</sup>;
- Совет на Европа, Препорака Rec(2000)19 за улогата на јавните обвинители во казно-правниот систем<sup>22</sup>;
- Европска повелба за статутот за судии, 1998<sup>23</sup>;
- Комитетот на министри, Препорака R(94)12 за независноста, ефикасноста и улогата

14 Македонски превод на наведените одредби е достапен на: [http://www.sep.gov.mk/data/file/Publikacii/Dogovor%20od%20Lisabon\(1\).pdf](http://www.sep.gov.mk/data/file/Publikacii/Dogovor%20od%20Lisabon(1).pdf)

15 Committee of Ministers, Recommendation CM/Rec(2010)12 on judges: independence, efficiency and responsibilities, достапно на: <https://rm.coe.int/16807096c1>

16 Venice Commission, Report on the Independence of the Judicial System (2010) - Part I: The Independence of Judges, CDL-AD(2010)004, достапно на: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)004-e)

17 Venice Commission, Report on the Independence of the Judicial System (2010) - Part II: The Prosecution Service, CDL-AD(2010)040, достапно на: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)040-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)040-e)

18 Venice Commission, Rule of Law Checklist, CDL-AD(2016)007, достапно на: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD\(2016\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD(2016)007-e)

19 European Guidelines on Ethics and Conduct for Public Prosecutors (the Budapest Guidelines) adopted by the Conference of Prosecutors General of Europe on 31.5.2005, достапно на: <https://rm.coe.int/conference-of-prosecutors-general-of-europe-6th-session-organised-by-t/16807204b5>

20 Consultative Council of European Judges, Opinion No.1 (2001) on standards concerning the independence of the judiciary and the irremovability of judges, достапно на: <https://rm.coe.int/1680747830>

21 Consultative Council of European Prosecutors, Opinion No.9 (2014) on European norms and principles concerning prosecutors, достапно на: <https://rm.coe.int/168074738b>

22 Council of Europe, Recommendation Rec(2000)19 on the role of public prosecution in the criminal justice system, достапно на: <https://rm.coe.int/16804be55a>

23 European Charter on the Statute for Judges, 1998, достапно на: <https://rm.coe.int/16807473ef>

на судиите, 1994<sup>24</sup>;

■ Совет на Европа, Препорака бр. 6 (86) за мерките за спречување и намалување на преоптовареноста на судовите<sup>25</sup>;

■ Компилација на мислења и препораки Венецијанската комисија кои се однесуваат на судовите и на судиите, CDL-PI(2019)008<sup>26</sup>;

■ Компилација на мислења и препораки од Венецијанската комисија кои се однесуваат на обвинителите, CDL-PI(2018)001<sup>27</sup>.

Исто така, се упатува на извештаите на Европската мрежа на судски совети, и тоа:

■ Европска мрежа на судски совети, развивање минимални судски стандарди I + II, извештаи 2010-2011 и 2011-2012<sup>28</sup>.

На крај, се посочува на документ на Обединетите нации во врска со однесувањето на судиите:

■ Принципите од Бангалор за однесувањето на судиите (Бангалорски принципи), усвоени од страна на Комисијата за човекови права при Обединетите нации на 23 април 2003<sup>29</sup>.

24 Committee of Ministers, Recommendation R(94) 12 on the independence, efficiency and role of judges, 1994, достапно на: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?objectId=09000016804c84e2](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?objectId=09000016804c84e2)

25 Council of Europe, Recommendation No R (86) concerning measures to prevent and reduce the excessive workload in the courts, достапно на: <https://rm.coe.int/16804f7b86>

26 Compilation of the Venice Commission's opinions and reports concerning courts and judges, достапно на: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI%282015%29001-e>

27 Compilation of the Venice Commission's opinions and reports concerning prosecutors, достапно на: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI%282015%29009-e>

28 European Network of Councils for the Judiciary, Development of Minimum Judicial Standards I + II, Reports 2010-2011 and 2011-2012, достапно на: [http://www.csm1909.ro/csm/linkuri/15\\_06\\_2011\\_\\_41805\\_ro.pdf](http://www.csm1909.ro/csm/linkuri/15_06_2011__41805_ro.pdf) и [http://birosag.hu/sites/default/files/allomanyok/nemzetkozi/english/final\\_report\\_standards\\_ii\\_2011-2012.pdf](http://birosag.hu/sites/default/files/allomanyok/nemzetkozi/english/final_report_standards_ii_2011-2012.pdf)

29 Bangalore Principles of Judicial Conduct ("Bangalore Principles"), adopted by the UN Commission on Human Rights on 23 April 2003, достапно на: [https://www.unodc.org/res/ji/import/international\\_standards/bangalore\\_principles/bangaloreprinciples.pdf](https://www.unodc.org/res/ji/import/international_standards/bangalore_principles/bangaloreprinciples.pdf)

# ФОРМАЛНИ И НЕФОРМАЛНИ НАЧИНИ НА ПОЛИТИЧКО ВЛИЈАНИЕ ВРЗ СУДСТВОТО

Автор: Денис Прешова

## 1. ДОСЕГАШНИТЕ РЕФОРМИ ВО СУДСТВОТО: ОД УСПЕШНА ПРИКАЗНА ДО ЗАРОБЕНО СУДСТВО

Независното и непристрасно судство е еден од најзначајните столбови на една функционална либерална демократија. Владеењето на правото, како една од клучните вредности на функционалните либерални демократии, е речиси целосно детерминирано од начинот на функционирање на судството во една држава. Токму поради ваквото место и значење на судството, а со оглед на фактот дека, согласно член 2 од Договорот за Европската Унија (ЕУ)<sup>30</sup>, владеењето на правото е една од основните вредности на кои почива ЕУ, Европската Унија посветува особено внимание на истото, како во процесот на пристапување кон членство во ЕУ, а од неодамна и по пристапувањето во ЕУ.

Уставот на Република Северна Македонија од 1991 година манифестира јасна определба и насока кон воспоставување либералнодемократски систем и ги вградува владеењето на правото и поделбата на власта како темелни вредности на уставниот поредок.<sup>31</sup> Од друга страна, континуираното истакнување на интеграцијата на Република Северна Македонија во евроатлантските структури, како врвен стратешки надворешнополитички приоритет, недо-

восмислено упатува на тоа дека независното и непристрасно судство е во средиштето на ваквите заложби и вредности.

Воспоставувањето на судскиот систем, како и неговото организирање и регулирање, се области во кои Република Северна Македонија нема особено долго и богато искуство. Имено, треба да се знае дека зачетоците на судскиот систем во Република Северна Македонија, поточно во НРМ, можат да се најдат во Повелбата за устројството на редовните народни судови, донесена од Президиумот на АСНОМ на 31 март 1945 година. Во периодот до донесувањето на Уставот на СФРЈ и на СРМ во 1974 година, тогашната НРМ, односно СРМ, имаше релативно мало влијание врз начинот на организирање и функционирање на судството, со оглед на тоа дека тие прашања беа регулирани на централно, односно на федерално ниво. Дури и по донесувањето на соодветните уставни во 1974 година, сојузните републики имаа само делумна надлежност во уредувањето и во регулирањето на прашањата поврзани со судскиот систем.<sup>32</sup>

По стекнувањето на независноста и самостојноста и донесувањето на Уставот на Република Македонија на 17 ноември 1991 година се поставија темелите на судскиот систем во независна и самостојна Република Македонија. Сепак, суштинските легислативни реформи во сферата на судството отпочнаа нешто подоцна, со донесувањето на Законот за судовите во 1995 година, кој

<sup>30</sup> Член 2, Договор за Европската Унија, консолидираната верзија е достапна на македонски јазик на: [http://www.sep.gov.mk/data/file/Publikacii/Dogovor%20od%20Lisabon\(1\).pdf](http://www.sep.gov.mk/data/file/Publikacii/Dogovor%20od%20Lisabon(1).pdf)

<sup>31</sup> Член 8, став 1, алинеја 3 и 4 од Уставот на РСМ.

<sup>32</sup> Повеќе за развојот на судството во Македонија, види кај: Камбовски, В., Судско право, „2-ри Август С“ - Штип, 2010, стр. 164-169.



целосно влезе во сила во јуни 1996 година.<sup>33</sup> Со овој закон се воспоставија основите на новата организација и функционирање на судскиот систем, како и начелата на кои се заснова истиот, а воедно се предвиде и генерален избор на судии во новоформираните основни и апелациони судови и еден дел од судиите на Врховниот суд, најдоцна еден месец пред влегувањето во сила на релевантните одредби во јуни 1996 година.<sup>34</sup> Преку оваа процедура конечно заживеа и уставната одредба која гарантира траен мандат на судиите, која очигледно не важеше за судиите избрани пред генералниот (ре)избор, освен за претседателот и за дел од судиите на Врховниот суд кои ги задржаа своите судски функции.<sup>35</sup> Токму во периодот по донесувањето на Законот за судовите, со исклучок на Законот за Републичкиот судски совет што беше донесен во 1992 година,<sup>36</sup> беа донесени сите релевантни закони во правосудството, со што конечно престанаа да важат законите од СРМ и на СФРЈ што се применуваа до донесувањето на новите закони. На овој начин, во средината на 90-тите години се направени првите чекори кон создавање независно и непристрасно судство и операционализирање на уставните основи за такво судство во рамките на принципот за поделба на власта, прокламиран како темелна вредност на уставниот поредок на РСМ, наместо претходно подреденото судство во рамките на начелото за единство на власта. Токму овој период реално претставува прва фаза во реформата на современиот судски систем во Северна Македонија, која траеше до 2005 година, односно до донесувањето на големиот пакет уставни амандмани со кои започнува втората фаза од реформите на судскиот систем.

По добивањето на кандидатскиот статус за членство во ЕУ се донесоа уставни

амандмани (2005),<sup>37</sup> а подоцна и нов Закон за судовите<sup>38</sup> и Закон за Судскиот совет<sup>39</sup> (2006), заедно со низа други закони, со цел националната правна рамка да се сообрази и усогласи со европските стандарди во оваа сфера. Всушност, РСМ беше првата држава од регионот која пристапи кон вакви крупни судски реформи, дури и пред Хрватска, која истите ги започна нешто подоцна. Ваквото реформирање на националната правна рамка имаше за цел да се обезбеди цврста основа за донесување одлука за отпочнување преговори со ЕУ. Но, со промената на власта во 2006 година, а особено по ветото на Грција за членство во НАТО, на Самитот во Букурешт во 2008 година, и за отпочнување преговори за членство со ЕУ во 2009 година, започна период на целосно запоседнување на судството, преку различни форми на политички влијанија и притисоци. Овој период се карактеризираше со „почистување“ на судските редови од неподобните судии и избирање или унапредување на политички подобните и лојални судии.<sup>40</sup> Најчесто оправдување за ваквите постапки беше тврдењето дека судството, всушност, се ослободува од негативното влијание на претходните власти и дека конечно се поставува на здрави основи, кои се базираат на продуктивност и покажани резултати мерливи преку објективни критериуми. Сериозноста на ваквите негатив-

37 Амандмани XX-XXX на Уставот на РСМ од 7.12.2005 година.

38 Закон за судовите, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 58/2006 од 11.5.2006 година.

39 Закон за Судскиот совет на Република Македонија, „Службен весник на РМ“ бр.60/2006 од 15.5.2006 година.

40 Од 2007 до 2015 година од вкупно 63 постапки за утврдување на одговорност на судиите, 44 завршиле со разрешување, види на пример Venice Commission Opinion on the Laws on the Disciplinary Liability and Evaluation of Judges of The Former Yugoslav Republic of Macedonia CDL-AD(2015)042, стр. 6-7; The former Yugoslav Republic of Macedonia: Recommendations of the Senior Experts' Group on systemic Rule of Law issues relating to the communications interception revealed in Spring 2015, Брисел 8.6.2015 година, Извештајот на Прибе од 2015 година, стр. 9. Извештајот е достапен на [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/news\\_corner/news/news-files/20150619\\_recommendations\\_of\\_the\\_senior\\_experts\\_group.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/news_corner/news/news-files/20150619_recommendations_of_the_senior_experts_group.pdf)

33 Закон за судовите, „Службен весник на РМ“ бр.36/1995 од 27.7.1995 година.

34 Членови 112 и 117 од Законот за судовите од 1995 година.

35 Член 99 од Уставот на РСМ.

36 Закон за Републичкиот судски совет, „Службен весник на РМ“ бр. 80/1992 од 22.12.1992 година.

ни тенденции и околности не беше веднаш препознаена, дури ни од страна на ЕК, во годишните извештаи за напредокот, сè до ескалирањето на политичката ситуација во државата, а особено по објавувањето на т.н. бомби, односно нелегално прислушувани разговори, во кои можеа да се чујат сериозни индикации за злоупотреби на власта, а во тие рамки и на судството. Токму во периодот од 2009 до 2013 година е евидентна воздржаноста во јасното нотирање на проблемите и е забележливо отсуството на директното посочување на политичкото влијание врз судството во извештаите на ЕК.<sup>41</sup> Многу повеќе беа посочувани системските недостатоци отколку надворешните влијанија. Интересно е да се посочи дека во 2014 година ЕК ќе истакне дека: „Многу од крупните проблеми со кои се соочуваат сите земји кандидати се надминати, вклучително и елиминирањето на заостанатите предмети, основањето на Академијата за судии и јавни обвинители, формалната независност на телото за судско управување (Судскиот совет)...“.<sup>42</sup> Ваквите, генерално позитивни тонови, ги засенија посочените сомнежи за селективна правда и можно политичко влијание во поединечни судски предмети.<sup>43</sup> Под влијание на првиот извештај на експертската група на Унијата, предводена до Рајнхард Прибе (2015), ЕК во извештајот за напредокот од 2015 година за првпат укажа на уназадување во сферата на судството и на директно политичко влијание врз истото.<sup>44</sup> Токму како резултат на влошените околности во државата по објавувањето на прислушваните разговори, ЕК во извештајот за напредокот од 2016 година излезе со јасна констатација за заробена држава и институции, вклучително

и судството, потврдувајќи ги на тој начин наодите на експертската група предводена од Прибе.<sup>45</sup>

Ваквите негативни последици по судството беа предизвикани од надворешните влијанија и притисоци на политичките елити, особено од извршната власт, но истовремено и од непосветувањето должно внимание на реформите, вклучувајќи ги и оние најновите, во насока на менување на судскиот менталитет и правната култура во државата, а не со исклучиво фокусирање на правната и на институционалната рамка. Токму перцепцијата за улогата на судската власт во политичкиот систем, отсуството на волја за авторитативно донесување одлуки, ригидниот формализам и текстуализам во толкувањето на правото, но и таквото сфаќање на улогата на правото, се клучните причини поради кои судството нема изградено отпорност и резистентност кон одбивањето на надворешните и внатрешните притисоци по независноста и непристрасноста.<sup>46</sup>

Последната фаза од судските реформи во државата започна со носењето на Стратегијата за реформа на правосудниот сектор 2017-2022 година. Основна цел на оваа стратегија е да се ослободи судството, но не така што ќе се премине во нова форма на „заробување“, на што предупреди експертската група на ЕУ, предводена од Прибе, во својот втор извештај од 2017 година.<sup>47</sup> Всушност, во вториот извештај на Прибе се предупредува на фактот дека мал број судии со значително влијание и силни врски со политичките центри на моќ се сè

<sup>45</sup> Извештајот на Прибе од 2015, заб. бр. 11.

<sup>46</sup> Во однос на предизвиците поврзани со правната и судската култура во земјите на поранешна Југославија, види кај: Zobec, J and Cernic, JR, “The Remains of the Authoritarian Mentality within the Slovene Judiciary”, во *Central European Judges under the European Influence: The Transformative Power of the EU Revisited*, M. Bobek (yp.), Bloomsbury Publishing, 2015, стр. 137; и Uzelac, A, ‘Survival of the Third Legal Tradition?’, 49 *Supreme Court Law Review*, 2010, стр.377.

<sup>47</sup> The former Yugoslav Republic of Macedonia: Assessment and recommendations of the Senior Experts’ Group on systemic Rule of Law issues 2017, Брисел 14.9.2017 година, Извештајот на Прибе од 2017 година, стр. 4-5.

<sup>41</sup> Извештаите на ЕК за напредокот на Република Македонија до 2017 година се достапни на македонски јазик на: <https://www.sobranie.mk/dokumenti-rm-eu-cbb3490c-fe7d-4750-82f4-67c619c46a6a.nspх>

<sup>42</sup> Извештај за напредокот на Република Македонија од 2014 година, стр. 10-11.

<sup>43</sup> Извештај за напредокот на Република Македонија од 2014 година, стр. 11.

<sup>44</sup> Извештај за напредокот на Република Македонија, стр. 5 и 12.

уште на позиции што им овозможуваат да ја загрозуваат независноста на судството и индивидуалната независност на судиите. Во изминативе две години се пристапи кон низа законски измени, како на пример крупните измени на Законот за судовите од 2006 година<sup>48</sup>, до кои дојде во 2019 година, и целосно новиот Закон за Судскиот совет на РСМ во 2019 година.<sup>49</sup> Реформите на правната рамка во сферата на судството во овој период беа проследени со позитивни мислења и извештаи на ЕК и на Венецијанската комисија.<sup>50</sup> Иако е сè уште рано да се проценува колку ќе биде успешна оваа трета фаза од реформата на судскиот систем, судејќи по тоа што нема јасно детектирање на суштинските проблеми во судството и нивно соодветно адресирање, останува чувството на резервираност кон позитивниот исход на истата. Ваквата резервираност е уште повидлива доколку се има предвид дека невоспоставувањето соодветна правна и институционална рамка, туку нејзино адекватно и целосно имплементирање, е вистинскиот предизвик што континуирано се потенцира.<sup>51</sup>

## 2. МОДЕЛОТ НА СУДСКА НЕЗАВИСНОСТ И САМОУПРАВУВАЊЕ КАКО РЕШЕНИЕ ИЛИ ДОПОЛНИТЕЛЕН ПРОБЛЕМ ЗА НЕЗАВИСНОСТА НА СУДСТВОТО

Сериозните предизвици во областа на владеењето на правото со кои се соочуваа и сè уште се соочуваат поранешните социјалистички држави во процесот на пристапување и по членството во ЕУ, ја наведоа Европската комисија во 2012 година да усвои нов пристап кон проширувањето и кон пристапните преговори, со посебен акцент на поглавјата посветени на владеењето на правото, поточно поглавјата 23 и 24.<sup>52</sup> Ваквиот пристап предвидува овие две поглавја да бидат првите што ќе се отворат при почетокот на преговорите и последните кои ќе бидат затворени на крајот на истите. Сепак, судејќи по одржливоста на судските реформи во некои од овие држави-членки на ЕУ, но и по (не)успехот на преговарачкиот процес во обезбедувањето на суштинските реформи во државите од Западен Балкан, новиот пристап не доведе до значителни промени. Имено, другите аспекти од преговарачкиот процес, како што се листата стандарди, методологијата за оценување, очекуваните резултати и слично и покрај бројните критики останаа исти.<sup>53</sup> Пристапот на ЕК кон владеењето на правото, а особено кон судството и судската независност, повеќе се фокусираат на институционалните реформи и се карактеризираат со едностраност и отсуство на соодветна контекстуализација. Во оваа смисла, судството и судските реформи се оценуваат преку воспоставување и соодветно функционирање пред сè на две ин-

48 Закон за изменување и дополнување на Законот за судовите, „Службен весник на РСМ“ бр. 96/2019 од 17.5.2019 година.

49 Закон за Судскиот совет на РСМ, „Службен весник на РСМ“ бр. 102/2019 од 22.5.2019 година.

50 Venice Commission, North Macedonia, Opinion on the Draft Law on the Judicial Council, CDL-AD(2019)008, 18 March 2019; Venice Commission, Former Yugoslav Republic of Macedonia, Opinion on the Draft Law Amending the Law on Courts, CDL-AD(2018)033, 17 December 2018; European Commission, Progress report on North Macedonia 2019, стр.15-17, достапно на англиски јазик на: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-north-macedonia-report.pdf>

51 Види, на пример, Venice Commission, North Macedonia, Opinion on the Draft Law on the Judicial Council, CDL-AD(2019)008, 18 March 2019, стр. 14; Venice Commission, Former Yugoslav Republic of Macedonia, Opinion on the Law Amending the Law on the Judicial Council and on the Law Amending the Law on Courts, CDL-AD(2018)022, 22 October 2018, стр. 4, и Извештајот на Прибе од 2017 година, заб. бр. 18, стр. 2.

52 Louwse, L. и Kassoti, E., „Revisiting the European Commission’s Approach Towards the Rule of Law in Enlargement“, 11 *Hague Journal on the Rule of Law*, 2019.

53 Nicolaidis, K. и Kleinfeld, R., „Rethinking Europe’s ‘Rule of Law’ and Enlargement Agenda: The Fundamental Dilemma“, *SIGMA Papers* No.49 (Paris: OECD Publishing 2012); Pech, L., „The EU as a Global Rule of Law Promoter: The Consistency and Effectiveness Challenges“, 14 *Asia Europe Journal* 2016; Kosar, D., „Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies“ (CUP 2016).

ституции - судски совет и тело за обука на судии.

Поточно, во сферата на независноста на судството ЕК инсистира на постоење на судски совет што ќе го сочинуваат мнозинство членови од редовите на судиите и кој ќе биде надлежен за речиси сите прашања поврзани со управувањето на судството. Основната цел на моделот на судската независност и управување е воведувањето висок степен на самоуправање со судството преку силен судски совет, со што се спречуваат надворешните влијанија. Иако добар дел од државите-членки на ЕУ немаат ваков силен судски совет, сепак ЕК инсистира на овој модел на управување со судството, кој е всушност утврден со документите на телата на Советот на Европа.<sup>54</sup> Така, на пример, Големата повелба на судиите на Консултативниот совет на европските судии на Советот на Европа утврдува дека „за да се осигура независноста на судиите, секоја држава ќе основа совет за судството или друго посебно тело, кое ќе биде независно од законодавната и од извршната власт, со широки овластувања за сите прашања во врска со нивниот статус и организацијата, функционирањето и имиџот на судските институции.“<sup>55</sup> ЕК го промовираше овој модел преку упатување на овие документи во постапките за скрининг, во однос на стандардите за поглавјето 23, и утврдување на одредниците, како и со акцентирање на улогата на судските совети во извештаите за напредокот. Интересно е

да се посочи дека овој модел на судско самоуправање не ги дава секаде посакуваните резултати во поглед на обезбедувањето на независноста на судството, што може да се види и од годишните прегледи на ЕК за состојбата со судството во државите-членки на ЕУ.<sup>56</sup> Имено, државите-членки кои немаат воспоставено ваков модел на судско управување (преку силен судски совет) покажуваат подобри резултати во однос на перцепцијата за судската независност во споредба со оние кои веќе го имаат воспоставено овој модел.<sup>57</sup>

Токму во овој контекст, состојбите и реформите во сферата на судството во Република Северна Македонија во изминативе години се перципираат низ призмата на процесот на европските интеграции. Водена од своите надворешнополитички приоритети, РСМ во 2005 година ги донесе уставните амандмани во сферата на судството, со што се вовеле нова институција - Судски совет, која го замени дотогашниот Републички судски совет. На овој начин, Собранието веќе нема никаква директна улога во управувањето со судството, освен преку избирање на пет од вкупно 15 члена на Судскиот совет. Еден од членовите по службена должност е и министерот за правда, но тој нема право на глас, со што, формално, е намалено влијанието на извршната власт. Од друга страна, со новиот Закон за Судскиот совет од 2019 е предвидено дека и претседателот на Врховниот суд е член по функција, но без право на глас.<sup>58</sup> На овој начин се имплементираше т.н. европски модел на силен судски совет со широки овластувања, а мнозинството членови се избрани од судиите од сопствените редови, со што РСМ беше прва во регионот.<sup>59</sup> Донесување-

54 CCJE, Opinion No.10 (2007) of the Consultative Council of European Judges to the Attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the Council for the Judiciary at the Service of Society, Doc CCJE (2007) OP N°10, 23.11.2007, Venice Commission European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), "Report on the Independence of the Judicial System, Part I: The Independence of Judges", Study No. 494 / 2008 Doc CDL-AD(2010)004, 16.3.2010, стр. 11-12; CCJE, Opinion No 1 (2001) of the Consultative Council of European Judges for the Attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on Standards Concerning the Independence of the Judiciary and the Irremovability of Judges, Doc CCJE (2001) OP N°1, 23.11.2001.

55 Consultative Council of European Judges, Magna Carta of Judges (Fundamental Principles), 17 November 2010, CCJE (2010)3, параграф 13.

56 Види EU Justice Scoreboard 2019, достапно на: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice\\_scoreboard\\_2019\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice_scoreboard_2019_en.pdf)

57 EU Justice Scoreboard 2019, стр. 44-46.

58 Член 6, став 2 од Законот за Судскиот совет на РСМ од 2019 година.

59 За креирањето на овој модел и критика за истиот, повеќе кај: Preshova, D., Damjanovski, I. and Nechev, Z., "The Effectiveness of the 'European Model' of Judicial Independence in the Western Balkans: Judicial Councils as a Solution or a New Cause of Concern for Judicial Reforms", *CLEER Paper Series*, 2017.

то на Законот за Судскиот совет во 2006 година официјално го означи почетокот на работата на оваа институција. Но, и по 13 години постоење оваа институција, како и европскиот модел на судска независност, не ги дадоа посакуваните резултати. Преку ваквото самоуправање, судството воопшто не успеа да изгради резистентност кон негативните влијанија. Ваквата состојба не треба целосно да изненадува, бидејќи преку извлекувањето на судството од рамките на соработката и меѓусебното влијание на властите всушност истото се изолира и се изложува на нови форми внатрешни и надворешни притисоци врз независноста.<sup>60</sup> При постоење на колективистички судски менталитет базиран на строга судска хиерархија и клиентелизам, во рамките на кој судиите не се подготвени слободно да носат авторитативни судски одлуки и дополнително се затскриваат од каква било одговорност зад ригидниот правен формализам и судскиот сениоритет, не може реално да се очекува дека тие самите ќе успеат да се изборат за својата независност.<sup>61</sup> Кажано со други зборови, перцепцијата на судиите и на судството за нивната улога во системот е во значителна мера неспојлива со високиот степен на судско самоуправање. Токму отсуството на соодветна контекстуализација на реформите, кои би биле фокусирани на вистинските корени на проблемите што можат да се најдат во правната култура и во судскиот менталитет, доведува до контрадикторни и парадоксални заклучоци според кои имаме *независно судство со зависни судии*: независно судство, во формална смисла, бидејќи со него управува силен судски совет, а зависни судии бидејќи судството и суди-

ите се заточеници на правната култура и на судскиот менталитет, со кои сè уште доминираат остатоци од претходниот систем.<sup>62</sup>

Токму поради овие причини, а имајќи ги предвид недостатоците на пристапот на ЕК, заложбите за владеење на правото и за независно и непристрасно судство мора да бидат насочени кон вистинските проблеми. Целосното „ослободување“ на судството бара поголем труд и посветеност отколку само техничкото имплементирање на европските стандарди на ниво на правна и институционална рамка.

### 3. ФОРМАЛНИ И НЕФОРМАЛНИ НАЧИНИ НА ВЛИЈАНИЕ ВРЗ СУДСТВОТО

Последиците од ваквите состојби во судството не се ниту смеат да се сведуваат само на академски или научни дебати кои на апстрактен начин ги адресираат негативните појави. Утврдувањето на слабостите на судството, односно неговата заробеност, не се прави единствено преку апстрактни академски дебати. Напротив, конкретните примери од практиката често се појдовна основа за таквиот тип аргументи и дебати, кои само научно ги објаснуваат и врамуваат. За целосно и темелно разбирање на причините и облиците на „заробување“ на судството мора да се посвети особено внимание на конкретните форми на манифестирање на слабостите - како на институционалниот дизајн, така и на правната култура и судскиот менталитет. Оваа публикација е посветена токму на практичната димензија на проблемите и на примерите за конкретни негативни појави и влијанија. Во публикацијата, во конкретните истражувачки стории, подетално се елаборирани одредени негативни појави, а во овој дел аргументите кои беа изнесени претходно ќе бидат илустрирани и поткрепени со специфични форми на негативно влијание врз судството, кои беа потврдени со објавени-

60 Parau, C.E., "The Drive for Judicial Supremacy", A. Seibert-Fohr (yp.), "Judicial Independence in Transition", Springer Science & Business Media, 2012, стр. 640; и Bobek, M. и Kosaf, D., "Global Solutions, Local Damages: A Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe", German Law Journal, 2014 15, стр. 1283-1288.

61 Повеќе за проблемите поврзани со правната култура и судскиот менталитет во контекст на судството, види кај: Uzelac, A, заб. бр. 17 и Zobec, J и Cernic, JR, заб. бр. 17.

62 Uzelac, A, заб. бр. 17.

те прислушувани разговори. Имено, станува збор за формалните и неформалните начини и канали на влијание врз судството, неоснованото зајакнување на позициите на судиската елита и формите на загрозување на индивидуалната независност на судиите.

### 3.1. Судскиот совет како средиште на политички влијанија врз судството

Со воспоставувањето висок степен на судско самоуправување и со воведувањето силен судски совет се отворија нови канали и форми на влијанија врз судството. Високиот степен на централизирање на надлежностите во управувањето со судството доведе до тоа Судскиот совет да стане институцијата во која се носат клучните одлуки за судиските кариери, а со тоа и мета на различни видови влијанија. Во оваа смисла, формалните влијанија од страна на политичките центри на моќ се тие кои често полесно се препознаваат. Впрочем, таквите надворешни влијанија се во директна спротивност со основната цел на основањето на силен судски совет, кој треба да ја гарантира и да ја заштитува независноста на судството токму од ваквиот вид екстерни ризици по истата. Типичен пример за формално влијание врз работењето и одлучувањето на Судскиот совет е негативната улога на поранешниот министер за правда Михајло Маневски. Негативното влијание е нотирано во низа европски и меѓународни извештаи<sup>63</sup> и беше предмет на сериозни забелешки, особено до моментот кога со законски измени беше регулирано дека министерот за правда е член на Судскиот совет, но без право на глас. Периодот на министерувањето кореспондира со периодот кога преку Судскиот совет започна „пресметката“ со неподобните и нелојалните судии, од една страна, но и наградувањето на лојал-

ниот кадар со избор на судски функции или пак со судиски унапредувања. Министерот за правда во овој период често се јавуваше и како подносител на иницијативи за дисциплински постапки и разрешувања на судии, со што судската независност беше изложена на директен атак од страна на извршната власт. Исто така, не треба да се заборава дека до 2013 година, согласно тогашните законски одредби, на судски функции беа избирани лица кои не беа кандидати на Академијата за судии и обвинители, ниту пак имаа какво било претходно судиско искуство. Имено, дури и на судски места во апелационите судови и во Врховниот суд беа директно бирани поранешни судски соработници, адвокати, но и државни службеници.<sup>64</sup>

Друга форма на политичко влијание врз Судскиот совет се остварува преку изборот на таканаречените несудски членови на Судскиот совет во Собранието на РСМ. Имено, преку екстензивното толкување на поимот „истакнат правник“, за членови на Судскиот совет се избирани лица за кои, објективно, не би можело да се каже дека се истакнале на кој било начин (научно или професионално) во правната професија. Во оваа смисла, највоочливи се примерите кога како несудски членови на Судскиот совет се избрани судија на Управен суд или на Виш управен суд, со што на најдиректен начин се наруши балансот меѓу судските и несудските членови во рамките на Судскиот совет и се остави огромен простор за судски корпоратизам.<sup>65</sup> Во конкретниот случај, пред управното судство беа поднесени и тужби за поништување на одлуките за избор на Лидија Каначковиќ и Виолета Богоевска, но – за жал – Вишиот управен суд одлучи

63 Види, на пример, Извештај за напредокот на Република Македонија од 2008 година, стр. 14, Извештај за напредокот на Република Македонија од 2010 година, стр. 57, Group of States against Corruption (GRECO), Fourth Evaluation Round: Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors—The Former Yugoslav Republic of Macedonia, CoE Doc. Greco Eval IV Rep (2013) 4E, стр. 24.

64 Најеклатантен пример е изборот на Јово Вангеловски во Врховниот суд на Република Македонија во 2008 година. Види подетално член 6 од Законот за изменување и дополнување на Законот за судовите, „Службен весник на РМ“ бр. 35/2008 од 14.3.2008 година) и членовите 17 и 45 од Законот за изменување и дополнување на Законот за судовите, „Службен весник на РМ“ бр. 150/2010 од 18.11.2010 година.

65 Извештајот на Прибе од 2017 година, заб. бр. 18, стр. 6-7.

дека поништување на одлуката за избор може да бара единствено самото лице кое е избрано, бидејќи се засегнати единствено правните интереси на тоа лице.<sup>66</sup> Од друга страна, спорен беше и последниот избор за несудски членови на Судскиот совет во кој, покрај државен службеник, за член на Судскиот совет беше избрана стручна соработничка од Кривичниот суд Скопје. Останува нејасно како лице кое е вработено во суд како стручен соработник и реално немало никаква можност да се истакне како правник и во текот на своето правничко работење континуирано било подредено на судиите од соодветниот суд, сега ќе одлучува по прашања за избор, разрешување, дисциплинска одговорност на судиите или ќе ја оценува нивната работа. Како последица на ваквите избори на членовите на Судскиот совет, особено ако се има предвид дека следниот претседател на Советот ќе се избира токму од редот на несудските членови, на директен начин се нарушува угледот и авторитетот на оваа институција, која наместо да биде составена од правници со беспрекорни и импресивни биографии, неспорни квалификации и авторитет во професијата, сега е институција во која местата се резервирани за партиски подобни кадри кои ревносно ги застапуваат интересите на своите „политички спонзори“.

### 3.2. „Тетферчето“ како парадигма на неформалните влијанија на политиката

Формалните надворешни влијанија на политиката врз независноста на судството најчесто лесно се детектираат. Она што претставува поголем предизвик да биде детектирано и докажано се неформалните влијанија на политиката врз судството.

Со изолирањето на судството од механизмите на соработка и меѓусебни влијанија во рамките на поделбата на власта, преку воспоставување високо ниво на самоуправање, всушност се остави широк простор за неформални влијанија и за зацврстување

на клиентелистичките врски меѓу судството и политичките елити. Прислушваните разговори открија парадигматичен пример за таква форма на влијание. Имено, веќе познатото тетферче на тогашната министерка за внатрешни работи, Гордана Јанкуловска, открива на кој начин се вршел вистинскиот избор и унапредување на политички подобните судии надвор од формалните институции, особено во периодот до 2015, односно 2016 година.<sup>67</sup> Поточно, тие разговори упатуваа на точно определен список лица кои можеа да бидат избрани преку чисто формална потврда, преку гласање во Судскиот совет.<sup>68</sup> Од друга страна, можеа да се чујат и коалициони договарања, во тогашна владејачка коалиција меѓу ВМРО-ДПМНЕ и ДУИ, за распределба на местата, особено на претседателските места во судовите, и тоа по етничка линија.<sup>69</sup> Ваквите неформални влијанија се само дел од низата примери на кои се упатува со објавените разговори.

Индиции за вакво неформално договарање се присутни и по промената на власта и во новата владејачка коалиција меѓу СДСМ и ДУИ. Имено, од скорешен датум се информациите за телефонски разговори поврзани за одредени состојби во судството меѓу претседателот на Владата, Зоран Заев, и поранешниот министер за правда и сегашен градоначалник на Сарај, Блерим Беџети.<sup>70</sup>

67 Извештајот на Прибе од 2015 година, заб. бр. 11, стр. 9: „Many judges believe that promotion within the ranks of the judiciary is reserved for those whose decisions favour the political establishment. There must be no such thing as a ‘political case’ in the judicial process“.

68 Види повеќе на: <http://vistinomer.mk/prislushuvani-razgovori-set-12-koruptsija-vo-sudstvoto/>

69 Види повеќе на: <http://vistinomer.mk/prislushuvani-razgovori-set-2-dhoker-vo-sudstvoto-nash-e-chovekot/>

70 Види, на пример: <https://sdk.mk/index.php/makedonija/zaev-barashe-od-mene-da-vli-jaam-na-chlenovi-na-sudski-sovet-za-da-sesmeni-pretседatel-na-sud-reche-gradonachalnikot-na-saraj-blerim-bedheti/> и <https://www.novamakedonija.com.mk/makedonija/politika/%D0%B7%D0%B0%D0%B5%D0%B2-%D1%81%D0%BE-%D0%B1%D0%B5%D1%9F%D0%B5%D1%82%D0%B8-%D0%B7%D0%B1%D0%BE%D1%80%D1%83%D0%B2%D0%B0%D0%B2-%D0%B7%D0%B0-%D1%88%D0%BF%D0%B5%D0%BA%D1%83%D0%B%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%B8/>

66 Управен суд, Решение У-5.бр.1760/2018 и У-5.бр.1762/2018 од 18.10.2018 година; и Виш управен суд, Решение УЖ-2.бр.642/2018 од 25.2.2019 година.

Впрочем, воопшто немаше обид за прикривиње на постоењето на тие разговори, а уште поважно истите беа јасно признание дека одредени одлуки се договараат на неформален начин, а не преку институциите. Слични случувања имавме и со паничните реакции на членовите на Судскиот совет при првичниот обид за гласање за избор на судии на Апелациониот суд Скопје.<sup>71</sup> Посочените примери упатуваат на тоа дека и по промената на власта опстојуваат неформалните мрежи на негативно влијание врз независноста на судството од страна на политичките фактори.

### 3.3. Улогата на судските елити во (не) зависноста на судството

Една од најкрупните слабости на европскиот модел на судска независност е занемарувањето на внатрешните закани по истата. Преголемиот фокус на надворешните ризици по судската независност од страна на политичките елити доведува до потценување на интересите на судиската елита. Таквите закани потекнуваат од судските елити кои имаат интерес, пред сè, да ги задржат своите позиции и да ги унапредуваат своите партикуларни интереси, често во клиентелистичка спрега со политичките елити.<sup>72</sup> Имено, во вториот извештај на Прибе, експертската група јасно посочува на овие ризици преку тврдењето дека всушност мал број судии на влијателни позиции негативно влијаат врз независно-

ста.<sup>73</sup> Во извештајот од 2017 година јасно се посочува дека „контролата и злоупотреба-та на судскиот систем од страна на мал број судии на влијателни позиции, преку кои се промовираат и остваруваат политички интереси, не се значително намалени. Овие судии продолжија да прават притисок врз своите колеги од пониските судови преку контрола на постапките за избор, евалуација, унапредување, дисциплинските постапки и разрешувањето, кои се користени како награда за послушните и како за казна за оние кои не се покоруваат.“ Високиот степен хиерархизација што постои во рамките на судството, силната позиција на претседателите на судовите, како и релативно големата централизираност на судството и на судските предмети во главниот град, создаваат посебно поволни околности за „заробување“ на судството, преку „контрола“ на центрите на моќ и влијание во рамките на судството. Поточно, „заробувањето“ се одвива преку „соработка“ со влијателните судии и со претседателите на судовите во позначајните судови, особено оние во Скопје, користејќи ја клиентелистичката и патронажната спрега, која во суштина е двострана, меѓу овие судии и политичките елити, со цел да се остварат партикуларни интереси. Можноста за нивно влијание се препознава на неколку нивоа - од именувањето и разрешувањето на судиите, преку дисциплинските постапки и евалуацијата на работата на судиите, до определувањето на годишните распореди во судовите. Истото се остварува и преку Судскиот совет во кој често како членови се избирани „подобни“ судии кои служат како трансмитери на интересите на судиската и

71 Види, на пример: <https://sdk.mk/index.php/makedonija/pritisotsi-po-telefon-kako-vo-vremeto-na-gruevski-i-bedheti-go-odlozhija-izborot-na-sudii-vo-skopska-apelatsija/>

72 Ваквите клиентелистички спреги јасно се препознаваат во објавените разговори, види заб. бр. 39 и 40.

73 Извештајот на Прибе од 2017 година, заб. бр. 18. стр. 4-5, пара. 27: “The control and misuse of the judicial system by a small number of judges in powerful positions to serve and promote political interests has not diminished in any significant respect. These judges have continued to bring pressure on their more junior colleagues through their control over the systems of appointment, evaluation, promotion, discipline, and dismissal which have been used to reward the compliant and punish those who do not conform. This has been described as a type of ‘state capture’ but is perhaps more precisely characterised as the capture of the judiciary and prosecution by the executive power.”



политичката елита или пак и самите се дел од истата. Токму поради тоа, кога станува збор за проблемите во судството не може да се вперува прстот исклучиво во Судскиот совет, бидејќи тоа често е дефокусирање од вистинските извори и причинители на негативните тенденции во судството.

Објавените разговори на поранешната претседателка на Судскиот совет, Александра Зафировска, на поранешната судија во Апелациониот суд во Скопје, Филимена Маневска, или разговорите на тогашниот претседател на Врховниот суд, Јово Вангеловски, повеќе од јасно укажуваат на постоењето клиентелистички спреги, но и на влијанието и интересите на судиската елита.<sup>74</sup>

#### 3.4. Индивидуалната независност на судиите наспроти независноста на судството

Спрегата меѓу судиската и политичката елита всушност има најголемо негативно влијание врз индивидуалната независност на судиите, која е составен дел на судската независност, иако многу често се заборава. Додека Судскиот совет е гарант на независноста на судството, како една од трите власти,<sup>75</sup> очигледно е дека тој во исто време може да ја загрозува индивидуалната независност. Всушност, тој е честопати инструментализиран од страна на политичката и судиската елита во наградувањето на подобните и лојалните и во казнувањето на оние кои не се. Ова најчесто се остварува преку несоодветно влијание врз одлуките за избор, унапредување, разрешување или, пак, во постапката за одговорност или оценување на судиите и претседателите на судовите, со што директно се задира во индивидуалната независност. Манифест-

ните облици на несоодветните влијанија се најразлични. Одлуките за избор, односно унапредување, често се носат во не-транспарентни постапки и без соодветни образложенија, со што веднаш се остава сомнеж за вистинските причини и мотиви за донесената одлука.<sup>76</sup> Последниот избор на судии во Апелациониот суд во Скопје беше уште еден во низата такви примери.<sup>77</sup> Најголемиот број дисциплински постапки и разрешувања се базираа на законските основи кои беа прешироки, поточно поради „несовесно, ненавремено или немарно вршење на судската функција во водењето на судската постапка по одделни предмети“.<sup>78</sup> Ваквото постапување беше особено видно во периодот од 2007 до 2015 година, кога во исто време се правеше „чистка“<sup>79</sup> и беше широм отворена можноста за влез во судството, без какво било претходно судско искуство, дури и во повисоките инстанции. Во однос на оценувањето на работата на судиите, што можеше да биде основа за напредување во судската кариера, како и за дисциплинирање или разрешување на судиите, треба да се истакне дека, особено до донесувањето на новиот Закон за Судскиот совет, доминантни критериуми беа квантитативните. Забележливо беше дека акцентот главно беше ставен на остварувањето на месечните и на годишните норми и на почитувањето на ставовите на повисоките судови, така што при носењето на судските одлуки судиите беа повеќе фокусирани на ефикасноста и на практиката на повисоките судови, отколку на слобод-

74 Види заб. бр. 39 и 40.

75 Види член 2 од Законот за Судскиот совет на РСМ, „Службен весник на РСМ“ бр. 102/2019 од 22.5.2019 година): „Судскиот совет на Република Северна Македонија (во натамошниот текст: Советот) е самостоен и независен орган на судството. Советот ја обезбедува и гарантира самостојноста и независноста на судската власт, преку остварување на своите функции согласно Уставот и законите.“

76 Повеќе за недостатоците во постапките за избор во извештаите на Институтот за човекови права кои се достапни на: <https://www.ihr.org.mk/project.php?pid=357>

77 Види, на пример, Судски совет на Република Северна Македонија, Одлука за избор на судија на Апелационен суд Скопје бр.09-315/3 од 10.2.2020 година.

78 Член 75, став 1, алинеја 2 од Законот за судовите, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 58/2006 од 11.5.2006 година.

79 Venice Commission Opinion on the Laws on the Disciplinary Liability and Evaluation of Judges of The Former Yugoslav Republic of Macedonia CDL-AD(2015)042, стр. 6-7; Извештај за напредокот на Република Македонија од 2015 година, стр. 13.

ната оценка на доказите и на квалитетот на правдата.<sup>80</sup> Од друга страна, силната позиција на претседателите на судовите им овозможува прераспределување на судиите во различни оддели или одделенија на соодветните судови и можност за влијание врз случајната распределба на судските предмети, што исто така може да служи како пример за уште еден вид потенцијално ограничување на индивидуалната независност на судиите.

Впрочем, пресудите на Судот во Стразбур во корист на претходно разрешените судии во случаите *Митриновски против Република Македонија*, *Јакшовски и Трифуновски против Република Македонија*, *Геровска-Попчевска против Република Македонија* и *Дума и Поповски против Република Македонија*<sup>81</sup>, можат да служат како пример за тоа дека судиите кои нема да се покоруваат на интересите на судиската и политичката елита нема да можат да се изборат за своите права, дури ни во светло на пресудите на Европскиот суд за човекови права. Случајот на Митриновски можеби најсоодветно го илустрира ваквиот заклучок, со оглед на тоа дека и при повторената постапка повторно беше донесена одлука за негово разрешување. Имено, во овие предмети Европскиот суд за човекови права пресуди дека улогата и влијанието на министерот за правда, претседателот на Врховниот суд и на други два члена на Судскиот совет, биле неспојливи со член 6 од ЕКЧП, бидејќи тие во исти предмети се јавувале во улога на иницијатори на постапките за утврдување одговорност и гласале во Судскиот совет при носењето на одлуката за разрешување,

80 Членови 98-131 од Законот за Судскиот совет на Република Македонија, „Службен весник на РМ“ бр. 60/2006 од 15.5.2006 година; Venice Commission Opinion on the Laws on the Disciplinary Liability and Evaluation of Judges of The Former Yugoslav Republic of Macedonia CDL-AD(2015)042, стр. 22-24.

81 ЕСЧП, Пресуда, *Митриновски против Република Македонија*, апликација бр. 6899/12, 30.4.2015; ЕСЧП, Пресуда, *Јашковски и Трифуновски против Република Македонија*, апликација бр. 56381/09 и 58738/09, 7.1.2016; ЕСЧП, Пресуда, *Поповски и Дума против Република Македонија*, апликација бр. 69916/10 и 36531/11, 7.1.2016; ЕСЧП, Пресуда, *Геровска-Попчевска против Република Македонија*, апликација бр. 48783/07, 7.1.2016.

а во некои од предметите, и во различни капацитети, биле директно инволвирани, со што јасно придонеле постапката за утврдување одговорност да биде сè освен фер. Во основа, ЕСЧП пресуди дека во овие предмети има прекршување на член 6 од ЕКЧП, како резултат на погрешни системски решенија кои беа составен дел од тогашните одредби, но сепак во одредени делови се имплицираат свесните злоупотреби сторени од страна на учесниците во постапките за разрешување. Прилично е индикативно тоа што во случајот со Митриновски, кој беше единствениот кој бараше повторување на постапката пред Судскиот совет по донесувањето на пресудата во Стразбур, целата постапка остана речиси незабележана во јавноста, а особено исходот на жалбената постапка во Врховниот суд.

#### 4. ЗАКЛУЧОК И ПРЕПОРАКИ

Во услови на отсуство на традиција на вистинска судска независност, судството во Република Северна Македонија постојано беше предмет на политички влијанија кои се напластуваа низ годините. Сепак, до негово заробување дојде во периодот од 2006 до 2016 година, кога на власт беше коалицијата предводена од ВМРО-ДПМНЕ и ДУИ. Воспоставувањето на моделот на судска независност, кој е промовиран од Европската комисија, не само што не го спречи ваквиот негативен развој на настаните, туку овозможи отворање нови формални и неформални канали и механизми за влијание врз судството. Имено, моделот на судско самоуправување преку силен судски совет дополнително ги истакна постоечките слабости на судската култура, која сè уште се карактеризира со висок степен на хиерархизација, отсуство на перцепција за автономија и независност кај судиите и силни клиентелистички спреги меѓу судиската и политичката елита. Високиот степен на концентрација на овластувања за управување со судството, го претвори Судскиот совет во трансмитер на партикуларните ин-

тереси на споменатите елити, особено преку постапките за избор и разрешување на судиите, дисциплинските постапки и евалуацијата на работата на судиите. Од друга страна, негативната улога на дел од претходните министри за правда во функционирањето на Судскиот совет и политичкото влијание врз постапката за избор на членовите на Судскиот совет целосно го потврдува заклучокот за „заробено судство“.

#### Основните препораки за надминување на ваквите состојби во судството се состојат од:

- ➔ пристапување кон еволутивен пат за надминување на проблемите поврзани со „заробеното судство“, кој подразбира континуирано зајакнување на институционалниот капацитет за постигнување одржливи резултати, наместо барање брзи и едноставни решенија;
- ➔ сеопфатно адресирање на клучните слабости во судството, кое покрај правната и институционалната рамка ќе се фокусира и на европеизирање на судската култура;
- ➔ инсистирање на избор, од страна на Собранието на РСМ, на лица со јасно потврден авторитет и углед во правната професија, како т.н. несудски членови на Судскиот совет;
- ➔ мобилизирање на академската заедница и на цивилниот сектор во вршењето интензивен надзор над работењето на Судскиот совет и судовите, во насока на соодветно и доследно спроведување на правната рамка, која е - во голема мера - усогласена со европските стандарди;
- ➔ лоцирање и адресирање на можностите и начините за негативно влијание врз индивидуалната независност на судиите;
- ➔ активно промовирање на позитивните примери во судството во насока на повторно воспоставување стандарди за тоа што значи да се биде добар судија, и
- ➔ промовирање на стратешкото парничење, како механизам за менување на негативните институционални практики.

# СУДСТВОТО НИЗ ПРОЦЕСОТ НА ИЗБОР, ОЦЕНУВАЊЕ, НАПРЕДУВАЊЕ И РАЗРЕШУВАЊЕ НА СУДИИТЕ

**Автори:** Маргарита Цаца Николовска и Вера Коцо

## 1. ВОВЕД

Оваа анализа е приказ на состојбите во македонското судство од аспект на законската регулатива поврзана со констатираните слабости во судскиот систем во делот на изборот на судиите, нивното оценување, напредување и разрешување, постапки кои пред направените измени и дополнувања не беа доволно јасни и прецизни и даваа можност за изигрување во подолг временски период. Заедно со другите сегменти од правосудниот систем, тие беа индикатор за оценување на државата, која од страна на Европската комисија беше оценета со една тешка референца „заробена држава“.

За излегување од состојбата на „заробена држава“ во која со години (тешко руиниран) се наоѓал правосудниот систем, е потребна голема волја и ентузијазам за работа и за постигнување на целта од страна на сите фактори на судската власт, како и постигнување потребен консензус за одлучно дејствување од страна на сите фактори од трите власти за целосно спроведување на реформите, особено во делот на одговорноста и надлежноста на релевантните институции и сето она што би водело кон овозможување независност, непристрасност и одговорност во судството. Покрај тоа, потребна е политичка волја и одлучност да се воочат недостатоците и да се направат видливи промени.

Овој документ ги обработува законските измени во корелација со претходните законски решенија поврзани со процесот на избор на судиите, нивното оценување,

напредување и разрешување, постапки кои даваа можност за злоупотреба, но и за нестручно и несовесно вршење на судиската функција кај дел од носителите на таа функција, и доведоа до квалификацијата „заробени институции“ со висок степен на јавна недоверба.

Последните извештаи за напредокот на државата (2018 и 2019 година)<sup>82</sup> покажуваат генерално подобрување во однос на демократските процеси во земјата. Сепак, реформите во судството, отворањето сериозна борба со корупцијата, непотизмот и организираниот криминал, се сè уште на незадоволително ниво и бараат дополнителни напори за совладување на сите покажани слабости.

Акцентирањето на проблемите во судството во Република Северна Македонија е значајно од аспект на подготвеноста на судската власт да се справи со проблемот на „заробени институции“, како и заради заложбата и посветеноста за ефикасно решавање на таквите состојби.

Подготвеноста, посветеноста и заложбата произлегуваат и зависат од условите кои се овозможени преку:

- измена и усогласување на законската регулатива (Законот за судовите и Законот за Судскиот совет) со меѓународните стан-

<sup>82</sup> Европска комисија, Извештај за напредокот на ПЈР Македонија, 2018. Достапно на: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-report.pdf>.  
Европска комисија, Извештај за напредокот на Република Северна Македонија, 2019. Достапно на: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2015/20151110\\_report\\_the\\_former\\_yugoslav\\_republic\\_of\\_macedonia.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2015/20151110_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf)

дарди, што претставува основа за повисок степен на самостојност, независност и одговорност на судската власт во вршењето на нејзините функционални надлежности;

- ефективна и ефикасна имплементација на новите законски решенија што овозможуваат поголем степен на објективност, професионалност, транспарентност и одговорност во процесот на избор, оценување, напредување и разрешување на судиите;

- преземање конкретни активности од страна на судската власт за доуредување на законските обврски во однос на навременото носење на сите подзаконски и други акти потребни за сите постапки и процедури за професионална и успешна работа при остварувањето на нивните надлежности;

- консолидирање на внатрешните капацитети од аспект на сериозно разрешување на состојбите во поглед на одговорноста на сите субјекти во вршењето на судиската функција.

Ваквите состојби ја потенцираат и ја зголемуваат потребата од преземање натамошни сериозни мерки за отстранување на причините што ја предизвикаа ерозијата во правосудниот систем. За средување и зајакнување на правосудните институции нема да бидат доволни само законски измени и усогласувања на законската регулатива со европските стандарди, туку ќе биде неопходно да се отстранат сите носители на судиски функции за кои можат да се прибават податоци и докази дека ја злоупотребиле или нестручно и несовесно ја извршувалесвојата функција.

Анализата содржи согледувања за состојбите во македонското судство од страна на меѓународните институции, како и насоки и препораки што ги даваат овие институции. Дадена е националната правна рамка за процесот на избор на судиите, нивното напредување, оценување и разрешување, преку преглед на основите за одговорност и разрешување поради нестручно и несовесно работење или потешка дисциплинска повреда, до изрекување

дисциплински мерки за полесен вид повреди. На крајот се сумирани конкретните заклучоци и препораки што произлегуваат од направената анализа.

## 2. ОЦЕНКИТЕ И ПРЕПОРАКИТЕ НА МЕЃУНАРОДНИТЕ ИНСТИТУЦИИ

Судската власт ја вршат судовите кои се самостојни и независни и судат врз основа на Уставот, законите и меѓународните договори ратификувани во согласност со Уставот.<sup>83</sup> Како носители на судската власт, судиите се грижат за непристрасно применување на правото кон сите субјекти во судските постапки, за обезбедување еднаквост, рамноправност и недискриминација по која било основа, за заштита, почитување и унапредување на човековите права и слободи и за обезбедување правна сигурност преку владеење на правото. Ваквиот правен систем мора да почива на легитимитетот во донесувањето на законските норми и на легалитетот во нивната примена.

Во една анализа на ОБСЕ за независноста на судството, објавена во 2009 година<sup>84</sup>, е укажано на можноста за одредени влијанија врз судството при спроведувањето на правдата, но и на условите за работа кои, од различни аспекти (материјални и други), допуштаат можност за влијанија. Наодите од тоа истражување покажале дека обидите да се влијае врз спроведувањето на правдата се честа практика.

Извештајот на Парламентарното собрание на Советот на Европа врз основа на „Постмониторинг дијалогот со Македонија“ од 7 јуни 2013 година<sup>85</sup> укажува на потребата од неопходно зајакнување на независноста на судската власт, поради сомневањата за

83 Член 98 од Уставот на РСМ, „Службен весник на РМ“ бр. 52/1991, датум на објавување: 22.11.1991.

84 ОБСЕ, Независност на судството - правна анализа, 2009, достапна на: <http://www/osce.org.mk/67585>

85 Парламентарно собрание, Постмониторинг дијалог со РМ, Извештај бр. 13227, 2013 година.

селективна правда на сметка на тогашната опозиција, но и поради недовербата на претставниците на граѓанскиот сектор во судскиот систем. Укажано е на потребата од воспоставување систем базиран на заслуги при изборот, промоцијата и разрешувањето на судиите и обвинителите, како и на потребата да се обезбедат институционални гаранции за независност и непристрасност на судскиот систем.

Состојбите кои водат кон уназадување на судската независност подоцна се евидентирани и во **Извештајот на групата високи експерти<sup>86</sup> од 2015 година**, во кој се содржани препораките од областа на владеењето на правото и судството кои се однесуваат на деполитизацијата на назначувањето и напредувањето на судиите и обвинителите (и во практиката, а не само теоретски) и на воспоставувањето усогласен систем на ефект заснован на квалитативни и квантитативни стандарди, кој ќе служи како основа за сите кариерни одлуки. Исто така, нагласена е и потребата за отстранување на оние елементи од системот за дисциплински постапки и разрешување судии кои ја нарушуваат судската независност, како и потребата од гарантирање на професионалноста на Судскиот совет, зголемување на неговата проактивна улога, подобрување на квалитетот на едукацијата, буџетот и автономијата на Академијата за судии и јавни обвинители. Значаен момент е и препораката за испраќање на националните судии на стажирање во ЕСЧП, обезбедување услови за објавување на сите судски пресуди во јасни рокови определени со закон, работа на досието за вкупната должина на судските постапки, со специјален фокус врз „застарените случаи“, како и за обезбедување брзо извршување на сите пресуди на ЕСЧП против државата.

Во **септември 2017 година е објавен и Вториот извештај од страна на групата ви-**

**соки експерти<sup>87</sup>** (т.н. Втор извештај на Прибе) во кој се нотира дека најголемиот дел од забелешките содржани во првиот извештај, објавен две години претходно, воопшто не се спроведени. Наведено е дека голем број од практиките содржани во извештајот од 2015 година продолжиле и понатаму. Контролата и злоупотребата на судскиот систем од страна на судиите на моќни позиции не се намалило во ниту еден значаен аспект. Повторно се регистрирани сериозни недостатоци во областа на судството, поради што се препорачува делот од членовите на Судскиот совет кои не се избираат од редот на судиите да бидат избрани на неполитички начин. Во овој извештај е нагласена и потребата за спроведување целосна и независна ревизија на функционирањето на системот за случајна распределба на предметите во судовите (АКМИС). Препораките во доменот на судските реформи се однесуваат на детален преглед на улогата и одговорноста на Судскиот совет, со укажување да се намали влијанието на судската компонента, онака како што е предложено од страна на Венецијанската комисија. Се укажува на исклучување на судиите од изборот за членови во Судскиот совет, како дел од квотата што не е наменета за судии, а нотирана е и нужноста од деполитизација на изборот на судиите во делот што не е резервиран за судии. Во извештајот беше препорачано тогашниот систем за евалуација да се замени со систем на менаџмент кој ќе биде фокусиран на зајакнување на квалитетот на правдата. Индивидуалните санкции треба да бидат пропорционални, а разрешувањето поради некавалитетно извршување на судиската функција треба да биде последна мерка. Со оглед на тоа дека не постои можност за генерален/колективен ветинг на судии, во случај кога има цврсти докази за неправилности, особено на повисоките нивоа, потребно е да се пре-

86 Извештај на Високата експертска група за системски прашања за владеење на правото, 2015 година, достапен на: [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/urgent\\_reform\\_priorities\\_mk.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/urgent_reform_priorities_mk.pdf)

87 Втор извештај на Високата експертска група за системски прашања за владеење на правото, 2017 година. Достапно на: [https://ec.europa.eu/neighborhood-enlargement/sites/near/files/2017.09.14\\_seg\\_report\\_on\\_systemic\\_rol\\_issues\\_for\\_publication.pdf](https://ec.europa.eu/neighborhood-enlargement/sites/near/files/2017.09.14_seg_report_on_systemic_rol_issues_for_publication.pdf)

земат конкретни чекори и мерки во насока на координација со принципите за правично судење. Извештајот препорачува итно да се ревидираат дисциплинските постапки и да се земат предвид сите релевантни наоди на Европскиот суд за човекови права (од страна на Судскиот совет), со цел пресудите да стапат во сила веднаш и да се гарантира дека сите лица погодени од прекршувањата на законот ќе се вратат на својата позиција и ќе ги уживаат правата што би ги имале доколку не се случило тоа. Малцинството судии кои се изложени на политичко влијание треба да подлежат на ефективни професионални и етички правила и, онаму каде што има докази за кривична одговорност, да одговараат кривично. Доколку се работи за разрешување поради овие причини, на судијата треба да му биде забрането да го практикува правото, во која било форма и на кое било ниво.

Во извештаите за напредокот на Република Северна Македонија, изготвени од страна на Европската комисија за годишниот напредок на државата, од аспект на интегративните процеси години наназад беше укажувано на проблеми при изборот на судиите, особено во однос на кандидатите од АСЈО, како и во однос на појаснувањето на основите за разрешување, но и во однос на критериумите за оценување на работата на судиите и нивното напредување. Ова особено се однесува на зајакнувањето на квалитативните критериуми наспроти квантитативните критериуми при оценувањето на работата на судиите.

Во 2019 година Венецијанската комисија<sup>88</sup> даде свое мислење за предложениот Закон за Судскиот совет, во кое истакна дека со него е постигнато високо ниво на усогласеност со другите закони и дека се испочитувани значителен број препораки. Свкупната оценка овозможува да се заклучи дека тој е во согласност со меѓу-

народните стандарди и дека, доколку се спроведува со добра верба, во голема мера може да обезбеди независност и ефикасност на судството. Комисијата изрази позитивен став и во поглед на јасната правна рамка. Позитивно се оценети новите критериуми за избор на членовите на Судскиот совет. Покрај другите позитивни измени на Законот за Судскиот совет, во извештајот на Венецијанската комисија се препорачува при изборот на членовите на Судскиот совет да не се користат психолошки тестови, со што ќе се намали можноста за политички влијанија при изборот на членовите на Советот. Во врска со изборот за претседател на Судскиот совет, Венецијанската комисија препорачува тој да се избира со двотретинско мнозинство од редот на членовите на Судскиот совет избрани од Собранието.

Како резултат на оценките за состојбите дадени во извештаите на Европската комисија за напредокот на Република Северна Македонија и итните реформски приоритети, како и на препораките од Групата високи експерти за системските прашања за владеење на правото, целокупниот правен систем се придвижи понатаму во насока на усогласување со меѓународните стандарди, принципи и начела за демократија, владеење на правото и заштита на човековите права и слободи. Сепак, потребни се континуирани заложби за отстранување на ризикот или перцепцијата за политичко мешање во судството. Во оваа смисла, заложбите на Судскиот совет за заштита на судиската независност се ограничени, па тој треба да ја зголеми својата ефикасност во насока на зголемување на независноста – и од надворешни и од внатрешни притисоци.

### 3. ПРАВНА РАМКА ЗА ИЗБОР, НАПРЕДУВАЊЕ И РАЗРЕШУВАЊЕ НА СУДИИТЕ

Во Стратегијата за реформи во правосудниот сектор 2017–2022 се утврдени насоките за надминување на недостато-

<sup>88</sup> Барет и др., Мислење за Предлог-законот за Судскиот совет, усвоен од Венецијанската комисија на 118. пленарна сесија (Венеција, 15-16 март 2019 година). Достапно на : [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=C-DL-AD\(2019\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=C-DL-AD(2019)008-e)

ците од нормативен и од институционален карактер, како и насоките за зајакнување на независноста, непристрасноста, квалитетот и одговорноста на вршителите на судската власт. Во оваа смисла, во периодот од 2017 до 2019 беа донесени измени и дополнувања на Законот за судовите<sup>89</sup> и на Законот за Академијата за судии и јавни обвинители<sup>90</sup>, како и целосно нов Закон за судскиот совет<sup>91</sup>, согласно наведените забелешки и препораки на Венецијанската комисија и на ГРЕКО.

Овие новини ги променија условите и постапката за избор на судии во основните судови, како и во повисоките судови, критериумите за оценка на работата на судиите и на претседателите на судовите во случај на нивно напредување, како и основите и постапката за одговорност на судиите, нивно разрешување и изрекување дисциплински мерки.

Стремежот прашањето за отстранување на корумпираните судии да се реши по институционален пат, со целосно ангажирање на надлежните институции во државата кои ќе ги санкционираат оние кои се огрешиле во вршењето на судиската функција, значи дека се напушта ветингот како мерка за прочистување на носителите на правосудните функции, што стои и во препораките на меѓународниот фактор.<sup>92</sup>

### 3.1. Избор на судии

Законот за судовите и Законот за Судскиот совет на РСМ ја пропишуваат постапката за избор на судии во основните судови во државата, постапка што започнува со носење одлука за утврдување на слободните судиски места во основните судови од страна на Судскиот совет. Судскиот совет

89 Закон за судовите, „Службен весник на РМ“ бр. 58/2006, 62/2006, 35/2008, 150/2010, 83/2018 и 198/2018 и „Службен весник на РСМ“ бр. 96/2019.

90 Закон за изменување и дополнување на Законот за Академијата за судии и јавни обвинители, „Службен весник на РМ“ бр. 163/2018.

91 Закон за Судскиот совет на РСМ, „Службен весник на РСМ“ бр. 102/2019.

92 Изјава на евроамбасадорот Самуел Жбогар за емисијата „360 степени“, достапна на: [https://www.youtube.com/watch?v=7sVdiNJeJcl&feature=emb\\_title](https://www.youtube.com/watch?v=7sVdiNJeJcl&feature=emb_title)

ја носи оваа одлука по добиено мислење од општата седница на Врховниот суд на Република Северна Македонија и мислење од седницата на судиите на соодветниот суд, врз основа на анализа и проекција за слободни судиски места, применувајќи го начелото на соодветна и правична застапеност на припадниците на заедниците кои не се мнозинство во РСМ, во согласност со Годишната програма за работа на Судскиот совет.<sup>93</sup>

Донесената одлука за утврдување на слободните места во основните судови, Судскиот совет ја доставува до Академијата за судии и јавни обвинители, најдоцна до 31 март во годината во која е донесена одлуката.<sup>94</sup> Иако Судскиот совет го утврдува бројот на потребните судиски места во основните судови, таквата одлука не се почитува секогаш од страна на АСЈО, затоа што поради недоволните просторни капацитети и материјални услови се запишуваат помал број кандидати, што во крајна линија се одразува на остварувањето на една од надлежностите на Судскиот совет за навремено и соодветно пополнување на потребните судиски места во основните судови.

Во Законот за судовите се предвидени општите услови што треба да ги исполнува едно лице за да биде избрано за судија:

- ➔ да е државјанин на Република Северна Македонија;
- ➔ активно да го владее македонскиот јазик;
- ➔ да е работоспособно и да има општа здравствена способност, што се докажува со лекарска потврда;
- ➔ да има завршено правни студии со стекнати 300 ЕКТС или VII/1 степен на образование од областа на правните науки или но-стрифицирана диплома од правни студии во странство со стекнати 300 кредити;
- ➔ да има положено правосуден испит во РСМ;

93 Член 44 став 2 од Законот за судовите, „Службен весник на РМ“ бр. 58/2006, 62/2006, 35/2008, 150/2010, 83/2018 и 198/2018 и „Службен весник на РСМ“ бр. 96/2019.

94 Член 45 од Законот за Судскиот совет на РСМ, „Службен весник на РСМ“ бр. 102/2019.



- ➔ да знае еден од трите најчесто користени јазици во Европската Унија (англиски, француски или германски);
- ➔ во моментот на изборот, со правосилна пресуда да не му е изречена казна или прекршочна санкција забрана за вршење професија, дејност или должност за дело поврзано со вршење правна професија или за друго кривично дело за кое е предвидена казна затвор од најмалку шест месеци;
- ➔ да знае да работи со компјутери;
- ➔ да ужива углед, да поседува интегритет за вршење на судиската функција, и
- ➔ да поседува социјални способности за вршење на судиската функција, за што се спроведуваат тестови за интегритет и психолошки тестови.<sup>95</sup>

Од кандидатите за судии не се бара активно познавање на определен странски јазик, односно полагањето на јазикот е во рамките на приемниот испит во Академијата за судии и јавни обвинители, каде што од самиот тест се определува степенот на знаење на идниот судија, па доколку истиот биде примен во Академијата за судии и јавни обвинители ќе му се овозможи натамошно стручно унапредување на знаењето на странскиот јазик.

Посебните услови за избор на судија во основен суд предвидуваат за судија на основен суд да може да биде избрано единствено:

- ➔ лице кое ја завршило обуката во Академијата за судии и јавни обвинители, утврдена со закон, и
- ➔ лице кое до моментот на пријавувањето за избор има работно искуство од најмалку четири години непрекинат судиски стаж како судија во друг основен суд и кое од страна на Судскиот совет е оценето со позитивна оценка, но под услов на огласот да не се јавил кандидат од АСЈО.<sup>96</sup>

Во суштина, завршувањето на обуката во Академијата за судии и јавни обвинители е единствениот начин за започнување на су-

диската кариера во основните судови, па дури и преместувањето на судиите со стаж од четири години од еден во друг основен суд е можно само доколку на огласот не се јавил кандидат од АСЈО, што може да се смета за ограничувачки критериум во однос на судијата кој веќе се стекнал со одредено судиско искуство и покажал солидни резултати во работењето.

Изборот на судија во основен суд го врши Судскиот совет од ранг-листата на кандидати, доставена од Академијата за судии и јавни обвинители, кои се јавиле на огласот и тоа редоследно - според постигнатиот успех утврден во конечната ранг-листа, како и според резултатите од спроведеното интервју од страна на Судскиот совет.<sup>97</sup>

Спроведувањето на интервјуто на кандидатите за основен суд, кое се оценува од Судскиот совет со најмногу 10 % од вкупниот број бодови<sup>98</sup>, е новина предвидена во новиот закон и претпоставува вреднување на личните и социјалните компетенции на кандидатите за судии во основните судови. На овој начин се избегнува формалниот начин на избор што го спроведуваше Судскиот совет за избор на судија во основните судови од ранг-листата на АСЈО, кој наликуваше на именување на судии. Покрај тоа, Судскиот совет може да вреднува и други квалитети на кандидатот за судија и да изврши поквалитетен избор од ранг-листите на предложените кандидати, па дури и да дојде до промена на редоследот на предложените кандидати.

Законот за Судскиот совет на РСМ пропишува дека за избор на судија, Советот расправа и одлучува на седница на која присуствуваат најмалку осум членови на Судскиот совет со право на глас.<sup>99</sup> Судскиот совет е составен од 15 члена, од кои претседателот на Врховниот суд на Република Северна Македонија и министерот за правда се членови по функција и тие учествуваат во работата на Советот без право на

95 Член 45 од Законот за судовите, „Службен весник на РМ“ бр. 58/2006, 62/2006, 35/2008, 150/2010, 83/2018 и 198/2018 и „Службен весник на РСМ“ бр. 96/2019.

96 Ibid, Член 46

97 Член 47 од Законот за Судскиот совет на РСМ, „Службен весник на РСМ“ бр. 102/2019.

98 Ibid

99 Член 49 став 1 од Законот за Судскиот совет на РСМ, „Службен весник на РСМ“ бр. 102/2019.

глас.<sup>100</sup> Во законските решенија што важеа до 2018 година, претседателот на Врховниот суд, како член на Судскиот совет, имаше право на глас. Оваа новина во однос на учеството на министерот за правда на седниците без право на глас, треба да придонесе кон намалување на можните влијанија од страна на извршната власт при носењето на важните одлуки за судството. Учеството на претседателот на Врховниот суд на седниците без право на глас ја спречува можноста претседателот на Врховниот суд да одлучува во две инстанции, имајќи го предвид правото на жалба на неизбраниот кандидат до Советот за жалби при Врховниот суд, во кој истиот не може да биде член. Оваа новина претставува исполнување на препораката на меѓународниот фактор и истата е оценета позитивно.

Расправањето и одлучувањето се врши редоследно, согласно конечната ранг-листа на кандидатите, и секој член на Советот со право на глас е должен усно да ја образложи својата одлука за избор на судија на седница на Советот.<sup>101</sup> Образложението на одлуката во однос на изборот на кандидатот од страна на членовите на Судскиот совет е новина која придонесува за поголем квалитет при изборот на судиите и поголема транспарентност во работата на Судскиот совет.

За избран се смета оној кандидат кој добил најмалку осум гласови од вкупниот број членови на Советот со право на глас. Кандидатот се известува писмено, а одлуката за избор содржи аргументи за направениот избор и се објавува на веб-страницата на Советот и во „Службен весник на РСМ“.<sup>102</sup>

Кандидатот кој не е избран за судија има право на жалба до Советот за жалба при Врховниот суд на Република Северна Македонија во рок од осум дена од приемот на известувањето.<sup>103</sup> Можноста неизбраниот кандидат да поднесе жалба до Советот

за жалба при Врховниот суд е новина која овозможува транспарентност и отчетност во работењето на Судскиот совет и поголема одговорност на Врховниот суд при изборот на судиите.

Правичната и соодветна застапеност во изборот на судиите е загарантирана како и порано. Во секој случај, за судија не може да биде избрано лице кое е во сродство во права линија или во странична линија до трет степен или кое е брачен другар со судија во истиот суд. Дополнително, за судија не може да биде избрано лице кое е во сродство во права линија или во странична линија до трет степен или лице кое е брачен другар на член на Судскиот совет на РСМ<sup>104</sup>, иако ова прашање може да се реши со примена на институтот изземање.

Позитивна новина во Законот за судовите е тоа што лице кое најмалку еден мандат било судија во меѓународен суд и кое ги исполнува условите, може да биде избрано за судија во суд од сите степени, иако не би требало да постои ограничувањето од еден мандат, практика што се среќава во земјите од Советот на Европа.

Со измените по првпат се предвидува можноста судија избран за подрачјето на еден основен или апелационен суд по истекот на определен број години непрекинат судиски стаж во односниот суд да може да биде избран за подрачјето на друг основен, односно апелационен суд.

Судија во основен суд може да биде времено упатен, но најдолго за време од една година, да суди во друг суд од ист степен или во понизок суд или од еден во друг специјализиран оддел, кога поради спреченост и изземање на судија или поради значително поголем обем на работа, намалена ажурност или поради сложеноста на предметите е доведено во прашање тековното работење на судот, но не повеќе од еднаш во текот на пет години. Ваквата законска одредба овозможува избраниот судија во повисок суд да биде упатен и да

<sup>100</sup> Член 6 од Законот за Судскиот совет на РСМ, „Службен весник на РСМ“ бр. 102/2019.

<sup>101</sup> Ibid, Член 49

<sup>102</sup> Ibid, Член 49 став 1

<sup>103</sup> Ibid, Член 49 став 5

<sup>104</sup> Член 43, Закон за судовите, „Службен весник на РСМ“ бр. 58/2006, 62/2006, 35/2008, 150/2010, 83/2018 и 198/2018 и „Службен весник на РСМ“ бр. 96/2019

продолжи да суди во започнат, а недовршен предмет во понизок суд.

Со ваквото решение се оневозможува упатувањето и распоредувањето да се користат како форма на притисок. Во оваа насока, по предлог на Венецијанската комисија, се воведуваат гаранции во случај на упатување на судиите во друг суд или при распоредување во понизок суд поради определени ситуации.

### 3.2. Аналитичко-статистички податоци за избор на судии

По многубројните критики од страна на јавноста во однос на работата на Судскиот совет, по првите и вторите измени на Законот за Судскиот совет („Службен весник на РМ“ бр. 197/17 и 83/18) истиот покажа повисок степен на ефективност во работењето, обидувајќи се да ги примени дадените законски можности при изборот на судиите. Во оваа смисла, одлуките за избор на судии во 2017 и 2018 година се разликуваат од оние донесени во претходниот период, бидејќи содржат целосна листа на пријавените кандидати, број на бодови за работата, биографски податоци за истите, вкупен стаж и резултати од анонимната анкета. Ова, заедно со законската можност за усно образложение на одлуката за избор на судија од страна на членовите на Судскиот совет со право на глас, придонесува за поголема транспарентност и отчетност на Судскиот совет и поголем квалитет при изборот на судиите.

Мониторингот на досегашната практика на Судскиот совет од страна на Институтот за човекови права покажува дека гласањето за избор на судија завршува кога првиот од кандидатите редоследно рангирани на ранг-листата ќе биде изгласан со доволен број гласови, односно со 8 гласа од вкупниот број членови со право на глас (во минатото законското решение налагаше две третини од гласовите на Судскиот совет), без да се даде можност за гласање за следните кандидати на ранг листата за кои постои можност да бидат изгласани со поголем број гласови од претходниот. На овој

начин се спречува можноста за гласање за другите кандидати од ранг-листата, за кои објективно постои можност да добијат поголем број бодови.

Мониторинг-извештајот<sup>105</sup> на Институтот за човекови права покажува дека Судскиот совет покажал најголема активност во изборниот процес во текот на 2016 година и дека направил избор на 26 судии, од кои 8 судии во основните судови и 18 судии во повисоките судови.

Во текот на 2017 година Судскиот совет извршил избор на вкупно 5 судии во повисоките судови, и тоа: 1 судија во Врховниот суд на РМ, 1 судија во Апелациониот суд Битола и 3 судии во Апелациониот суд Скопје.

Истовремено, во текот на 2017 година е извршен и избор на претседатели, и тоа во: Врховниот суд на РСМ, АС Штип, Управен суд, ОС Гевгелија, ОС Крушево, ОС Свети Николе, ОС Скопје 1 Скопје, ОС Куманово, ОС Ресен и ОС Тетово.

Во 2018 година Судскиот совет извршил избор на вкупно 4 судии во повисоките судови, и тоа по 1 судија во Апелациониот суд Скопје и во Вишиот управен суд и двајца судии во Управниот суд. Во текот на 2018 година е извршен избор и на претседатели во Апелационен суд Скопје и Основен суд Дебар.

Судскиот совет во текот на 2018 година објави огласи за избор на претседател на Основен суд Крушево и на Основен суд Берово, но изборот се изврши во 2019 година.

Може да се заклучи дека најголемиот број судии биле избрани во 2016 година, а тоа е периодот пред донесувањето на законските измени, кога постапката за избор на судии во Судскиот совет не беше доволно дефинирана со прецизни обврски за членовите на ССРСМ (како обврската за образложение на дадениот глас за избор на конкретен кандидат), со што се оставаше можност за субјективен и селективен пристап во изборот, како и можноста од различни причини и неосновано да се форсираат одредени кандидати.

<sup>105</sup> Институт за човекови права, Основна анализа за работењето на Судскиот совет, 2019, стр. 16. Достапна на: [www.ihr.org.mk/publikacii](http://www.ihr.org.mk/publikacii)

Наведената обврска за членовите на Судскиот совет, во натамошните избори ќе предизвика извесна борба во насока на усогласување на нивните ставови и мислења околу изборот на кандидатите, што пак ќе доведе до одложување на изборот на поголем број судии во одредени судови, иако во истите постои евидентен недостиг на судски кадар (Апелационен суд Скопје). Во оваа смисла, придонес во искажувањето на личниот став и преземањето одговорност од страна на членовите на Судскиот совет во постапката за избор ќе има и промена на персоналниот состав на овој судски орган, кој долго време беше диригиран еднадвор, што беше обелоденето со прислушваните разговори на претседателката на ССРСМ Александра Зафировска со лица од извршната власт.

Иако работата на овој орган беше изложена на остри критики, особено од судиската фела, која честопати не беше задоволна од спроведените постапки за избор<sup>106</sup>, сепак неговата работа остана нетранспарентна сè до промената на персоналниот состав (2018/2019), кога започна процесот на отворање на овој орган кон јавноста.

#### 4. ОЦЕНУВАЊЕ НА РАБОТАТА НА СУДИИТЕ

Оценувањето на работата на судиите има за цел да се оцени нивната ефективност во вршењето на функцијата, нивната професионалност и квалитетот во спроведувањето на постапките и донесувањето на судските одлуки.

Ова може да се постигне преку професионален развој врз основа на личните способности, со што ќе се обезбедат услови за унапредување на судиите без какво било влијание и ќе се зајакне независноста и самостојноста при вршењето на судиската функција. Во претходната регулатива

за оценување на судиите како критериуми главно се земаа квантитетот или бројот на завршените предмети добиени преку Автоматизираниот компјутерски систем за управување со судските предмети (АКМИС) и квалитетот на одлуките. Ваквиот систем не ги земаше предвид потребните аспекти за обезбедување реална и сеопфатна оценка на судиите во вршењето на судиската функција, како што се способноста за аргументација и образложување на одлуките, сложеноста на предметите и подготвеноста за водење расправа и не ја оценуваше исполнетоста на условите за напредување на судиите. Поради недостиг од прецизни критериуми и постапка за оценување на работата на судиите во согласност со меѓународните принципи и стандарди, се донесе нова регулатива за следење на работата и за оценување на судиите, со цел да се афирмира судството како независна и самостојна власт.

Следењето на работата на судија или на претседател на суд се врши преку редовно оценување (еднаш на четири години) и во-редно оценување (во случај кога судијата конкурира за избор во друг суд, во повисок суд или за претседател на суд, но доколку во тековната година не е оценет за претходната година преку постапката за редовно оценување).

Измените во Законот за Судскиот совет од мај 2018 година<sup>107</sup> воведоа нови квалитативни критериуми кои Венецијанската комисија ги оцени како нејасни и недоволно објективни, па истите беа допрецизирани во целосно новиот Закон за Судскиот совет од 2019 година. Новиот модел за оценка на квалитетот за првпат предвидува покрај Комисијата, составена од членови на Судскиот совет, која ја донесува конечната одлука за оценка на работата на судија или претседател на суд, во оценувањето да учествуваат и судии од повисоките судови, кои ќе го оценуваат квалитетот на постапувањето во поединечни предмети.

<sup>106</sup> Види: Либертас, Судијката Антоанета Димовска со отворено писмо: Зошто молчине за скандалозниот избор на судии?, 25.11.2017.

<sup>107</sup> Закон за изменување и дополнување на Законот за Судскиот совет, „Службен весник на РМ“ бр. 83/2018.

Оценувањето на квалитетот се врши преку увид во пет предмети по случаен избор (од страна на АКМИС-от) и пет предмети определени од судијата, од страна на комисиите составени од пет члена (судии од сите апелациони судови, односно од непосредно повисок суд). Овие комисии ги формира Судскиот совет, по случаен избор, на начин утврден со подзаконски акт што го донесува самиот Судски совет. Секој член на оваа комисија ја оценува работата на судијата во секој предмет, а крајната оценка се добива како средна вредност од сите поединечни оценки по сите предмети. Деталите околу постапката на оценување треба да бидат уредени со Методологија за оценување, како подзаконски акт<sup>108</sup>, врз основа на мислење од Врховниот суд на РСМ, како највисок суд надлежен за функционирањето на судовите во земјата. Со новите законски измени во делот на дисциплинската постапка, се изменија и условите според кои по две последователни „негативни“ оценки судијата може да биде разрешен од страна на Судскиот совет. Со оглед на тоа дека негативната оценка влијае врз квалитетот и ажурноста во работењето, согласно новите законски измени во Законот за судовите, ваквата ситуација се смета за нестручно и несовесно вршење на судиската функција и претставува потешка дисциплинска повреда.<sup>109</sup>

Претходната регулатива предвидуваше редовно оценување на судиите на две години. Тоа е оценето како прекраток период за евалуација што предизвикува постојан притисок врз работата на судиите и негативно влијае врз нивната ефикасност и независност во работењето. Клучна новина е дека оценувањето, во најголем дел, ќе се заснова на квалитативните критериуми како основа за оценката на судијата (со 60 %), со што судијата може да добие 120 бода, наспроти квантитативните критериуми кои

сочинуваат 40 % од вкупната оценка и за кои судијата може да добие максимум 80 бода.

Покрај редовното и вонредното оценување на судиите, Законот за Судскиот совет предвидува посебни случаи за оценување на работата на судиите, односно оценување на судија кој не подлежи на надзор од страна на повисок суд (Врховниот суд на РСМ) и добивање позитивна оценка доколку за судија конкурира поранешен судија од меѓународен суд. За разлика од претходниот закон, во новото законско решение како дел од оценувањето не се предвидени дополнителни и посебни критериуми во врска со вршењето на судиската функција. Како дел од следењето на работата на судиите, предвидено е Советот да изготви образец со податоци и информации за работата на судијата, согласно критериумите за оценување, кој се пополнува еднаш месечно, но не е прецизирано дали и како овој образец ќе биде дел од оценката на судијата.

Врз основа на извештаите од комисиите, како и од направениот увид во квалитетот и квантитетот во постапувањето на судијата, Советот донесува одлука и дава образложение за оценката. Судијата/претседателот на судот кој не е задоволен со оценката има право да поднесе приговор на одлуката во рок од 8 дена, а Советот за жалба ќе ја одбие, прифати или ќе го повтори оценувањето. Ваквите законски одредби беа предвидени и со претходната регулатива. За постапување по жалба против донесена одлука на Судскиот совет е надлежен Советот за жалби во рамките на Врховниот суд. Доколку по поднесениот приговор се донесе одлука за повторно оценување, тоа се врши врз основа на извештај на Комисија составена од три члена на Советот, во која не можат да членуваат лицата кои учествувале во Комисијата што ја предложила оценката при првото оценување.

Во членовите 80 до 85 од Законот за Судскиот совет се предвидени квалитативни критериуми за оценка на судијата, како и начинот на бодување во согласност со препораките од Венецијанската комисија

<sup>108</sup> Член 85 од Законот за Судскиот совет, „Службен весник на РСМ“ бр. 102/2019.

<sup>109</sup> Член 76 од Законот за судовите, „Службен весник на РМ“ бр. 58/2006, 62/2006, 35/2008, 150/2010, 83/2018 и 198/2018 и „Службен весник на РСМ“ бр. 96/2019.

од 2019 година, со кои прецизно се определува опсегот на истите.

#### 4.1. Квалитативни критериуми

Според новата законска регулатива, во квалитативни критериуми за судиското работење спаѓаат:

- квалитетот на водењето на судската постапка;
- ажурноста во постапувањето по судските предмети, и
- квалитетот на работата на судијата во делот на бројот на укинатите одлуки поради сторена повреда на постапката во однос на вкупниот број решени нормирани предмети.

Со оглед на тоа дека квалитетот ќе се оценува преку увид во судското постапување и одлучување, Судскиот совет треба да ја ревидира Методологијата со индикаторите за сложеност на предметите според правната област, сложеноста на материјата и видот на судовите, според степенот и стварната надлежност врз основа на претходно прибавено позитивно мислење од страна на Врховниот суд на РСМ.<sup>110</sup> Со Методологијата е предвидено да се утврдува и ориентациониот број предмети што треба да ги реши судијата во текот на еден месец, при што треба да се земе предвид обемот на работата и видот на предметите за секој поединечен суд. Улогата на Врховниот суд е зајакната и преку овој член, бидејќи тој ќе биде надлежен да даде мислење и да ја усвои Методологијата на општата седница на судот.

#### Дополнителни квалитативни критериуми за оценување на претседател на суд

Законот предвидува и дополнителни квалитативни критериуми за оценување на претседателот на судот кој презел обврска за судење предмети<sup>111</sup>:

- реализирана програма за работа со акциски план;
- примена на Судскиот деловник, што се оценува преку увид во извештаите од ре-

довните и вонредните контроли од страна на повисокиот суд, Советот или Министерството за правда;

- функционирање на АКМИС-от, што се оценува преку увид во извештаите од редовните и вонредните контроли од страна на повисокиот суд, Советот или Министерството за правда;
- квалитет на донесена одлука во судската управа;
- односите со јавноста и транспарентноста во работењето.

Претходниот Закон за Судскиот совет<sup>112</sup> како основа за оценувањето ги земаше податоците за бројот и видот на нарешените предмети во однос на ориентациониот број предмети преку АКМИС-системот. Иако квантитативните критериуми и натаму се засноваат на информациите и податоците добиени од АКМИС-от, истите треба да бидат усогласени со Методологијата со индикатори за сложеноста на предметите за утврдување на видот на предметите против кои се дозволени правни средства. Ваквата методологија треба да воспостави нов систем за утврдување на ориентационата месечна норма. Законот предвидува дека судијата во целост ги исполнил квантитативните критериуми доколку 100-процентно ја исполнил месечната норма за решени предмети.

#### 4.2. Квантитативни критериуми

Во член 86 од Законот за Судскиот совет се предвидени квантитативните критериуми<sup>113</sup> за оценување на судијата:

- Обемот на работа, кој се вреднува преку бројот и видот на решените предмети во однос на ориентациониот број предмети, добиени од месечните извештаи од АКМИС-от, и

<sup>110</sup> Член 85 од Законот за Судскиот совет, „Службен весник на РСМ“ бр. 102/2019.

<sup>111</sup> Ibid, Член 92

<sup>112</sup> Член 102 од Законот за Судскиот совет на Република Македонија, „Службен весник на РМ“ бр. 60/2006, 69/2006, 150/2010, 100/2011, 20/2015, 61/2015, 197/2017 и 83/2018.

<sup>113</sup> Закон за Судскиот совет, „Службен весник на РСМ“ бр. 102/2019.

■ Квантитетот на работата на судијата според бројот на преиначените и укинатите одлуки во однос на вкупниот број решени нормирани предмети се оценува преку увид во АКМИС-от, при што се зема предвид само бројот на одлуките против кои се дозволе-ни правни средства и истите се преиначени поради погрешна примена на материјалното право.

Претседателот на судот кој презел обврска за судење на предмети е оценуван врз основа на истите квантитативни критериуми за судиите, со тоа што ориентационата норма ќе се вреднува на 70 %. Дополнително на тоа, кога тој е оценуван како претседател на суд, квантитативните критериуми ја оценуваат продуктивноста на ниво на судот, со утврдување на процентот решени предмети во однос на предметите примени во судот.

Имплементацијата на новите законски одредби за новиот систем на оценување треба да биде овозможена преку донесување подзаконски акти од страна на Судскиот совет на РСМ. Законот предвидува дека Советот ќе ги донесе сите подзаконски акти во рок од три месеци од денот на стапување во сила на Законот, но и по 6 месеци тие сè уште не беа донесени.

Во делот на оценувањето на судиите, Судскиот совет треба да изготви:

- Упатство и образец со податоци и информации за работата на судијата и претседателот на судот, согласно критериумите за оценување;
- Одлука за пресметување на ефективното работно време на судиите;
- Методологија за следење и оценување на работата на судиите;
- Правилник за работата на Комисијата за оценка на квалитетот на водењето на судската постапка;
- Методологија на индикатори за сложеноста на предметите.

Судскиот совет го измени Деловникот за работа на Судскиот совет<sup>114</sup>, со кој го уреди

начинот на донесување на одлуките за оценување, методите за избор на членови на тричлената комисија и го определи начинот на образложение и објавување на одлуките за оценување, кои не се регулирани во законот.

## 5. НАПРЕДУВАЊЕ НА СУДИИТЕ

Во однос на напредувањето на судиите, особено е важно посетувањето на обуките што ги организира и изведува Академијата за судии и јавни обвинители. Во контекст на оваа обврска е утврдена и дисциплинската повреда – непосетување на задолжителните обуки, за која да биде изречена дисциплинска мерка, доколку против судијата биде поведена таква постапка.

Советот ќе избере за судија лице кое има највисоки стручни и професионални квалитети и ужива углед во вршењето на судиската функција, врз основа на следниве критериуми:

- стручно знаење и специјализација во структурата и учество во континуирана обука;
- позитивна оценка за работењето;
- способност за усно и писмено изразување, што се огледа преку изготвените одлуки и стручното судско дејствување;
- преземање дополнителна работа во вршењето на судиската функција, со учество во решавањето на заостанатите предмети;
- преземање дополнителна работа при вршењето на судиската функција, преку менторство, едукација и слично, и должина на судскиот стаж.<sup>115</sup>

Процесот на напредување на судиите е во тесна врска со процесот на оценување и процесот на избор на судиите. Во рамките на својата надлежност за избор на судии, Судскиот совет избира и судии во повисоките судови (Апелациониот суд, Управниот суд, Вишиот управен суд и Врховниот суд на РСМ), како и претседатели на судовите. Изборот се врши од кандидатите пријавени на

<sup>114</sup> Деловник за работа на Судскиот совет, „Службен весник на РСМ“ бр. 60/06, 150/10, 100/11, 20/15, 61/15, 274/2019.

<sup>115</sup> Член 48 од Законот за Судскиот совет, „Службен весник на РСМ“ бр. 96/19.

огласот кои ги исполнуваат условите и критериумите предвидени во Законот за судовите и во Законот за Судскиот совет на РСМ, на тој начин што пријавените кандидати се рангираат според потребната специјализација за пополнување на судиското место.<sup>116</sup>

### 5.1. Посебни услови за избор во повисок суд

Како посебни услови за избор на судија во апелационен суд е предвидено тоа да биде лице кое до моментот на пријавување на изборот има работно искуство од најмалку шест години непрекинат стаж како судија во основен суд, управен или виш управен суд и кое од страна на Судскиот совет е оценето со позитивна оценка. За судија на апелационен суд може да биде избрано и лице кое до моментот на пријавување на изборот има работно искуство од најмалку четири години непрекинат стаж како судија во друг апелационен суд и кое е оценето со позитивна оценка.

Посебните услови за избор на судија во Врховен суд на Република Северна Македонија предвидуваат можност за избор на лице кое до моментот на пријавување на изборот има работно искуство од најмалку шест години како судија во апелационен суд и кое од страна на Судскиот совет е оценето со позитивна оценка.<sup>117</sup> На овој начин се спречува можноста за влез на афирмирани и квалитетни универзитетски професори во оваа институција.

Според посебните услови за избор на судија во Вишиот управен суд, на оваа позиција може да биде избрано лице кое до моментот на пријавувањето за избор има работно искуство од најмалку шест години непрекинат судиски стаж како судија во апелационен или во управниот суд и кое од страна на Судскиот совет е оценето со позитивна оценка.

За судија во Управниот суд може да биде избрано лице кое до моментот на пријаву-

вањето за избор има најмалку четири години непрекинат судиски стаж во Основен суд и кое е оценето со позитивна оценка од страна на Судскиот совет.

Претседателот на судот има статус и функција на прв судија меѓу еднаквите во соодветниот суд. Судскиот совет ја спроведува и постапката за избор на претседател на суд, којашто започнува со објавувањето оглас два месеца пред истекот на мандатот на постојниот претседател.<sup>118</sup>

Со измените во член 47 од Законот за судовите се предвидува дека претседател на суд се избира од редот на судиите кои имаат најмалку шест години непрекинат судиски стаж во суд од ист или од повисок степен, под услови и во постапка утврдени со Закон, за време од четири години, со право на уште еден избор во суд од ист степен.<sup>119</sup>

Судскиот совет на РСМ го избира претседателот на судот најдоцна два месеца по распишувањето на огласот од пријавените кандидати кои ги исполнуваат потребните услови. Кандидатот за претседател на судот кон пријавата и другите документи приложува и програма за работа во текот на мандатот, со акциски план за спроведување на програмата.<sup>120</sup> Во случај на престанок на мандатот на претседателот на судот или разрешување на истиот, Судскиот совет определува вршител на должноста претседател, од редот на судиите во судот, кој е оценет со највисока позитивна оценка и има најголем број бодови.

Оваа одредба не беше почитувана во текот на 2016 година, па за претседател на Основен суд Скопје I Скопје беше назначен судија од Врховниот суд (судијата Стојанче Рибарев). По спроведената постапка за избор, Судскиот совет одлучува со најмалку осум члена на Советот со право на глас и секој член на Советот е должен усно да ја образложи својата одлука за избор на претседател на судот на седница на Советот. Секој кандидат ќе биде писмено известен за одлуката за избор на претседател

<sup>116</sup> Ibid

<sup>117</sup> Член 46 од Законот за судовите, „Службен весник на РМ“ бр. 58/2006, 62/2006, 35/2008, 150/2010, 83/2018 и 198/2018 и „Службен весник на РСМ“ бр. 96/2019.

<sup>118</sup> Ibid, Член 47

<sup>119</sup> Ibid

<sup>120</sup> Ibid



на судот, а кандидатите кои не се избрани имаат право на жалба до Советот за одлучување по жалби при Врховниот суд на Република Северна Македонија во рок од осум дена од приемот на известувањето.<sup>121</sup>

Доколку Судскиот совет на седница утврди дека на огласот не се јавил ниту еден кандидат или дека ниту еден од пријавените кандидати не ги исполнува законските услови за избор, тој објавува нов оглас за избор на претседател на судот во рок од десет дена од денот кога ја утврдил состојбата.

Претседателот на судот кој нема повторно да биде избран на истата функција продолжува да работи како судија во судот во кој претходно ја вршел судиската функција.<sup>122</sup>

Правичната и соодветна застапеност во изборот е загарантирана, па така за претседател на Основен суд и на Апелационен суд кој се наоѓа на подрачјето на единицата на локалната самоуправа каде што 20 % од граѓаните зборуваат службен јазик различен од македонскиот, мора да има мнозинство гласови од присутните членови кои припаѓаат на заедниците кои не се мнозинство во Република Северна Македонија.<sup>123</sup>

Истото правило се почитува и кога Судскиот совет избира претседател и судија на Управниот суд, Вишот управен суд и Врховниот суд на Република Северна Македонија.

## 6. РАЗРЕШУВАЊЕ ОД СУДИСКАТА ФУНКЦИЈА И ДИСЦИПЛИНСКИ МЕРКИ

Покрај престанокот на судиската функција, што го утврдува Судскиот совет кога е исполнет некој од основите утврдени со Уставот, на начин предвиден во член 54 од Законот за Судскиот совет, многу значаен процес во вршењето на судиската функција

<sup>121</sup> Член 51 од Законот за Судскиот совет, „Службен весник на РСМ“ бр. 96/19.

<sup>122</sup> Ibid

<sup>123</sup> Член 50 од Законот за Судскиот совет, „Службен весник на РСМ“ бр. 96/19.

е разрешувањето судија од вршење на таа функција.

Во однос на разрешувањето судија од судиска функција, според член 74, став 1 од Законот за судовите, има две основи по кои може да биде разрешен судијата, и тоа:

- поради потешка дисциплинска повреда што го прави недостоен за вршење на судиската функција пропишана со закон, и
- поради нестручно и несовесно вршење на судиската функција, под услови утврдени со Законот.

### 6.1. Потешка дисциплинска повреда

За потешка дисциплинска повреда за која се поведува постапка за утврдување одговорност на судија, се смета:

- потешка повреда на јавниот ред и мир и други посериозни форми на недолично однесување со кои се нарушува угледот на судијата и угледот на судот;
- грубо влијание и мешање во вршењето на судиската функција на друг судија;
- одбивањето да поднесе изјава за имотната состојба и за интересите, согласно Законот, или ако податоците содржани во изјавата во голема мера се неистинити, или
- очигледното прекршување на правилата за изземање во ситуации во кои судијата знаел или требало да знае дека постои некоја од основите за изземање предвидени со Законот.<sup>124</sup>

Со измените и дополнувањата на Законот за судовите, бројот на потешките дисциплински повреди за кои се поведува постапка за разрешување се намали на четири повреди, за разлика од старото решение во кои имаше девет основи.

Дополнително, со новите изменувања и дополнувања во Законот за судовите е избришана основата за разрешување судија поради евентуална пресуда од Европскиот суд за човекови права, со која се утврдува повреда на член 5 или 6 од Европската кон-

<sup>124</sup> Член 75 од Законот за судовите, „Службен весник на РМ“ бр. 58/2006, 62/2006, 35/2008, 150/2010, 83/2018 и 198/2018 и „Службен весник на РСМ“ бр. 96/2019.

венција за човековите права. Оваа одредба беше спротивна на практиката на ЕСЧП и на меѓународната практика за независност и непристрасност на судството.<sup>125</sup>

### 6.2. Нестручно и несовесно вршење на судиската функција

Под нестручно и несовесно вршење на судиската функција се подразбира незадоволителна стручност или несовесност на судијата, што влијае врз квалитетот и ажурноста во работењето, и тоа доколку:

- во две последователни оценувања судијата не ги исполнува критериумите за успешност во работењето, по своја вина и без оправдани причини, за што е оценет со две негативни оценки, во согласност со постапката утврдена со Законот за Судскиот совет на Република Северна Македонија;
- со правосилна судска пресуда судијата е осуден на казна пониска од шест месеци, која е директен резултат на постапување во вршењето на судиската функција, намерно или со свесна небрежност;
- неовластено издава класифицирани информации, односно изнесува информации и податоци за судските предмети, со што се повредува обврската за заштита на тајноста на постапката утврдена со закон, кога јавноста е исклучена во согласност со Законот;
- без оправдани причини не ги закажува рочиштата во предметите што му се доделени во работа или на друг начин ја одолжува постапката;
- не го зема предметот во работа поради што настапува застареност на кривичното гонење или застареност на извршувањето на кривичната санкција за сторено кривично дело;
- земе во работа предмет што не му е распределен преку автоматизираниот компјутерски систем за управување со судските предмети во судовите;
- намерно и неоправдано направи крупна

<sup>125</sup> Институт за човекови права, Документ за јавните политики во однос на поставеноста и работењето на Судскиот совет на РМ, стр. 9, 2018. Достапно на [http://ihr.org.mk/uploads/IHR%20-%20Sudski%20sovet%20na%20RM%202018%20\(MKD\)%20web.pdf](http://ihr.org.mk/uploads/IHR%20-%20Sudski%20sovet%20na%20RM%202018%20(MKD)%20web.pdf)

професионална грешка, при што различното толкување на правото и на фактите не може да претставува основа за утврдување одговорност на судијата.<sup>126</sup>

### 6.3. Полесна дисциплинска повреда

Како полесна дисциплинска повреда за која може да биде изречена дисциплинска мерка се смета:

- полесна повреда на јавниот ред и мир или друга полесна форма на недолично однесување, со кое се нарушува угледот на судот и угледот на судијата;
- искористување на неговата функција и угледот на судот за остварување приватни интереси;
- неисполнување на менторските задолженија;
- повреда на правилата за отсуство од работа;
- непосетување на задолжителните обуки;
- неносење судска тога за време на судењата.

Во горенаведените случаи може да биде изречена дисциплинска мерка под услов повредата да е сторена со намера или поради очигледна небрежност или по вина на судијата без оправдани причини и доколку повредата предизвикала тешки последици.

### 6.4. Разрешување на претседател на суд

Претседател на суд се разрешува од функцијата кога Судскиот совет во постапка ќе утврди дека се исполнети некои од следниве основи:

- пречекорување и повреда на законските овластувања;
- незаконско и ненаменско располагање со финансиските средства на судот;
- влијаење врз независноста на судиите во врска со одлучувањето по одделни предмети;
- неприменување на одредбите во врска со управувањето и распределбата на судските предмети;

<sup>126</sup> Член 76 од Законот за судовите, „Службен весник на РМ“ бр. 58/2006, 62/2006, 35/2008, 150/2010, 83/2018 и 198/2018 и „Службен весник на РСМ“ бр. 96/2019.

- повреда на одредбите за донесување и измена на Годишниот распоред на судиите;
- доколку претседателот на судот не го извести Судскиот совет на Република Северна Македонија за сторена потешка дисциплинска повреда од страна на судија во судот во кој е претседател, а тој знаел за повредата и не ја пријавил заради прикривање на истата;
- оневозможува вршење надзор во судот, согласно Законот.<sup>127</sup>

Исто како кај судиите, во случај на полесен облик на повреда на основите за разрешување, на претседателот на судот може да му биде изречена дисциплинска мерка. Измената на законската регулатива во поглед на основите за одговорност на судиите или претседателите на судовите е во насока на добивање попрецизна законска рамка, според која доколку не биде запрена постапката, односно доколку се утврди дека судијата или претседателот на судот сторил потешка дисциплинска повреда или нестручно и несовесно ја вршел судиската функција, под услови утврдени со Законот, се одлучува за нивно разрешување. Доколку пак се утврди одговорност поради сторена дисциплинска повреда, се спроведува гласање за изрекување дисциплинска мерка, почнувајќи од потешката кон полесната мерка предвидена во Законот. Сите измени се направени со цел да се зголеми ефикасноста и ефикасноста во работењето на судиите, но и нивна поголема одговорност во однос на сторената повреда и нивната вина, односно постоење намера или небрежност како квалификаторен елемент за тежината на повредата. Истовремено, прецизирањето на потешките повреди кои доведуваат до разрешување на судиите, како и степенувањето на дисциплинските повреди од потешки кон полесни во согласност со вината или небрежноста во постапувањето на судиите, е во функција на заштита на нивниот интегритет и независноста во вршењето на функцијата.

## 6.5. Постапка за утврдување одговорност на судија и претседател на суд

Постапката за утврдување одговорност на судија или претседател на суд се поведува во рок од шест месеци од денот на дознавањето за сторената повреда, но не подоцна од три години од денот на сторувањето на повредата. Постапката е итна и е од доверлив карактер, се води без присуство на јавноста и со почитување на угледот и достоинството на судијата или на претседателот на судот, при што се води сметка за заштитата на личните податоци на судијата или на претседателот на судот, согласно прописите за заштита на личните податоци. По барање на судијата или на претседателот на судот, Советот ќе одлучи постапката да биде јавна и на истата може да присуствува и претставник од Здружението на судиите (чл. 61 од Законот за Судскиот совет).

Новите законски решенија овозможуваат барање за поведување постапка за утврдување одговорност на судија или на претседател на суд да поднесе кое било правно или физичко лице, за разлика од претходното решение според кое барање можеше да поднесе член на Судскиот совет, претседател на судот, претседател на повисок суд или општа седница на Врховниот суд.

Образложеното барање за поведување постапка за утврдување одговорност на судија или на претседател на суд се доставува до Судскиот совет со податоци за името и презимето на судијата или на претседателот на судот, адреса и место на живеење, во кој суд ја врши функцијата, опис на повредата, законски назив на повредата со наведување на одредбите од Законот за судовите и предлог-докази што треба да се изведат во расправата.<sup>128</sup>

По добивање на барањето за утврдување одговорност на судија или на претседател на суд, Судскиот совет од членовите со право на глас по пат на жрепка формира Комисија на известители составена од три

<sup>127</sup> Ibid, Член 79

<sup>128</sup> Член 62 од Законот за Судскиот совет на РСМ, „Службен весник на РСМ“ бр. 102/2019

члена (два од редот на членовите избрани од страна на судиите, а еден од редот на членовите избрани од страна на Собранието на Република Северна Македонија). Кога Советот утврдува одговорност на судија или на претседател на суд кој припаѓа на заедниците кои не се мнозинство во Република Северна Македонија, еден член во Комисијата мора да биде припадник на заедница која не е мнозинство во Република Северна Македонија. Претседателот на Комисијата се избира со жрепка од редот на членовите на Комисијата.

Доколку Комисијата не го отфрли барањето за утврдување одговорност на судија, односно на претседател на суд како ненавремено, нецелосно или неосновано, таа ќе му достави на Судскиот совет известување за утврдената фактичка состојба, а Советот е должен да одлучи во рок од седум дена од денот на доставувањето на известувањето за запирање или за продолжување на постапката.

Во случаите кога Судскиот совет ќе одлучи да ја продолжи постапката, Комисијата е должна да ги прибере сите потребни информации и да изготви извештај во рок од три месеци од денот на приемот на барањето.

Комисијата закажува расправа во рок од седум дена од денот на добивањето на одговорот на барањето од страна на судијата или претседателот на судот. Комисијата работи во полн состав и со неа раководи претседателот.<sup>129</sup> Во рок од 15 дена од денот на завршувањето на расправата, Комисијата до Советот поднесува извештај за констатираната состојба по барањето.<sup>130</sup>

Потоа следува расправа пред Судскиот совет, на која претседателот на Комисијата го образложува Извештајот.<sup>131</sup> Одлучувајќи по извештајот, Советот може времено да го оддалечи судијата или претседателот на судот од вршењето на судиската функција, согласно Законот за судовите. По завршувањето на расправата, Судскиот совет

првично одлучува да ја запре постапката доколку утврди дека нема основа за одговорност, со најмалку седум гласови од вкупниот број членови со право на глас.<sup>132</sup>

Кога Судскиот совет ќе утврди дека судијата или претседателот на судот сторил потешка дисциплинска повреда или нестручно и несовесно ја вршел судиската функција, под услови утврдени со Закон, тој одлучува за негово разрешување со најмалку осум гласови од вкупниот број членови кои имаат право на глас. Со донесувањето на одлуката за разрешување, судијата или претседателот на судот времено се оддалечува од вршењето на функцијата, до правосилното завршување на постапката.

Постои можност Судскиот совет во текот на расправата по извештајот на Комисијата да оцени дека е потребна доработка на предметот, па списите по предметот да ги врати на доработка во Комисијата, и тоа најмногу еднаш, при што Комисијата е должна да го доработи предметот и во рок од 15 дена повторно да го достави до Судскиот совет.<sup>133</sup>

Доколку судијата, односно претседателот на судот против кого е поведена постапка за утврдување одговорност, во текот на постапката поднесе барање за престанок на судиската функција, Судскиот совет ќе констатира престанок на судиската функција и ќе ја продолжи постапката до донесувањето на конечната одлука, која ќе биде составен дел на судиското досие на судијата, односно на претседателот на судот.<sup>134</sup> Со оваа одредба се зголемува степено на одговорност на судијата и можноста за надомест на штета на оштетените страни.

Судијата, односно претседателот на судот за кого е поведена постапка за утврдување одговорност, има право на жалба до Советот за одлучување по жалба при Врховниот суд на Република Северна Македонија, во рок од осум дена од денот на приемот

<sup>129</sup> Ibid, Член 66 став 1

<sup>130</sup> Ibid, Член 67 став 1

<sup>131</sup> Ibid, Член 68 став 1

<sup>132</sup> Ibid, Член 69 став 1

<sup>133</sup> Ibid, Член 70

<sup>134</sup> Член 68 став 3 од Законот за Судскиот совет, „Службен весник на РСМ“ бр. 102/2019.

на одлуката. Во случај на груба повреда на одредбите од постапката за одговорност на судија или претседател на суд, Советот за жалба може да го потврди или да го укине решението на Советот. Доколку Советот за жалба го укине решението, Советот ќе ја повтори постапката, задолжително почитувајќи ги упатствата на Советот за жалба, и ќе донесе одлука и јавно ќе ја објави истата на својата веб-страница. Против оваа одлука не е дозволена жалба или тужба.<sup>135</sup>

Судијата или претседателот на судот чие право е повредено во постапките има можност за повторување на постапката по повод конечната пресуда на Европскиот суд за човековите права во Стразбур, доколку во рок од 30 дена, но најдоцна во рок од три години од конечноста на пресудата на Европскиот суд за човековите права, до Судскиот совет поднесе барање за повторување на постапката.<sup>136</sup>

Од аспект на процесот низ кој помина македонското судство во делот на разрешувањето на судиите, своевиден феномен беше и донесувањето на Законот за Советот за утврдување факти и покренување постапка за утврдување одговорност на судија<sup>137</sup> (2015), кој беше неуставна категорија, со недоволно дефинирани надлежности, а со цел пред Судскиот совет да се покренат постапки за утврдување одговорност за нестручно и несовесно вршење на судиската функција. Овој закон, како дел од реформските приоритети, беше укинат со Закон во јануари 2018 година.<sup>138</sup>

### 6.6. Недостатоци во одлуките донесени од Судскиот совет

Анализата на одлуките на Судскиот совет донесени по спроведените постапки

за нестручно и несовесно вршење на судиската функција во периодот 2010-2014 (вкупно 16 одлуки), направена од страна на ИЧП<sup>139</sup>, покажа дека истите имаат суштествено-правни недостатоци, како и недостатоци гледано од процедурално-правен аспект.

Од содржината на разгледаните одлуки може да се заклучи дека истите не се доволно аргументирани, бидејќи не содржат доволно аргументи за фактите и околностите кои се релевантни за нивното донесување. Имено, тие не содржат никакви аргументи по однос на сторената повреда што се става на товар на судијата и конкретната фактичка состојба и нема никаква елаборација за значењето на институтот иземање. Поточно, дали верификацијата од страна на раководителот на органот за вештачење, на самиот вешт наод како близок сродник на судијата, се поистовестува со изготвување вешт наод, за да тоа претставува околност што ја доведува под сомневање непристрасноста на судијата.

Понатаму, во одлуките за разрешување нема аргументи по однос на одговорноста на другите судии - членови на судечкиот совет (освен на претседателот на судечкиот совет и судијата-известител) кога е во прашање колективното одлучување на судечкиот совет, како и при одржување на јавна седница пред второстепен суд или кога се постапува во совет од тројца судии на првостепен суд и можноста за нивно активно учество. Пасивноста на другите судии во текот на судењето за битните околности, што ја доведува под сомнение нивната непристрасност и интегритет, не може да биде само поради влијание за несовесно и нестручно работење на претседателот на судечкиот советот или судијата-известител, кога според процесните закони (како во кривичната, така и во граѓанската област) тие можат непосредно

<sup>135</sup> Ibid, Член 72

<sup>136</sup> Ibid, Член 73

<sup>137</sup> Закон за Советот за утврдување факти и покренување постапка за утврдување одговорност на судија, „Службен весник на РМ“ бр. 20/2015.

<sup>138</sup> Закон за престанување на важењето на Законот за Советот за утврдување факти и покренување постапка за утврдување одговорност за судија, „Службен весник на РМ“ бр. 11/2018.

<sup>139</sup> Анализа на независноста на Судскиот совет на Република Македонија - Стремеж и предизвици, Институт за човекови права, 2015. Достапно на: [http://www.ihr.org.mk/uploads/publications\\_pdf/sudskisovet.pdf?fbclid=IwAR1VEczUQ09fY8FvY0L5t53-BKjvul8LAaeKf8QEdhBj6PKh\\_07DEmkrYE](http://www.ihr.org.mk/uploads/publications_pdf/sudskisovet.pdf?fbclid=IwAR1VEczUQ09fY8FvY0L5t53-BKjvul8LAaeKf8QEdhBj6PKh_07DEmkrYE)

да им поставуваат прашања на сите учесници во постапката и да добијат сознанија за битните факти и околности.

Од увидот во одлуките на Судскиот совет може да се констатира дека запрените постапки пред Советот, поради настапување на релативна, како и на апсолутна застареност, не содржат доволно аргументи по однос на причините за настапување на застареноста, сметано од денот на повредата, рок кој изнесуваше пет години од сторувањето на повредата, а со измените изнесува три години.

Во одлуките со кои неколку судии се разрешени од вршењето на судиската функција поради одолжувањето на постапките или ненавременото изготвување на одлуките, воопшто нема причини за таквото постапување на судиите, што би укажало на несовесно или непрофесионално вршење на работата, поради што се стекнува впечаток за селективен приод кон покренувањето на ваквите постапки само кон некои судии.

Во некои одлуки се констатира дека судијата постапувал несовесно и нестручно во оставинска постапка, затоа што не извршил достава на решението, или во прекршочна постапка, кога не извршил достава за наплата на глобата до месно надлежните судови или не извршил достава за присилна наплата до УЈП. Оваа констатација за сторена повреда и несовесно постапување на судијата е недоволно аргументирана од аспект на неговата обврска за доставна наредба наспроти обврската на судската служба за спроведување на доставата.

Од увидот во одлуките на Судскиот совет, исто така, може да се констатира дека тој првенствено немал изградено критериуми во однос на писменото изготвување на своите одлуки, во смисла на тоа што треба да содржи воведниот дел на одлуката, па сè до тоа дали на крај треба да стои името на претседателот на Советот, кој треба да стави свој потпис според актите на Судскиот совет. Донесените одлуки се без ознака и без работен број на предметот, со различни датуми и ред други недостатоци од аспект на солидно изготвена одлука, што е

одраз на солидно завршена постапка која нема да остава никакви сомненија за нејзиното донесување.

Дел од овие одлуки се најдоа пред Европскиот суд за човековите права во Стразбур и беа укинати поради повреда на чл. 6 од ЕКЧП, како случаите *Митриновски*<sup>140</sup>, *В. Дума*<sup>141</sup> и *Геровска-Попчевска*<sup>142</sup> поточно поради учество на член на ССПСМ кој ја иницирал постапката и учествувал во одлучување по жалба, како министерот за правда и претседателот на Врховниот суд. Меѓутоа, поради проблемот со бавното извршување на тие одлуки и неадекватното спроведување на постапките, без да се навлезе во мериторно одлучување по однос на повредата што им се става на товар на тие судии, не се постигна целта за задоволување на правдата пред домашните институции.

### 6.7. Аналитичко-статистички податоци за разрешување судии

Во претходниот период, сметано од 2008 година, па заклучно со 2010 година, се разрешени вкупно 24 судии, што претставува најголем број разрешувања на судии. Во следниот период од две години, поточно во 2011-2012 година, се разрешени 5 судии, во следните две години години 2013-2014 година се разрешени уште 5 судии. Може да се констатира дека од 2015 година, па заклучно со 2018 година, Судскиот совет спровел само три постапки за разрешување, што значи дека во критичниот период на заробени институции неговата активност во следењето на одговорноста на судиите за нестручно и несовесно вршење на функцијата била на најниско ниво, иако имало повеќе поднесени барања за поведување такви постапки.

<sup>140</sup> Случај Митриновски против Република Македонија (апликација бр. 6899/12), ЕСЧП пресуда од 30 април 2015. Достапна на: <http://biroescp.gov.mk/>

<sup>141</sup> Случај Дума против Република Македонија (апликација бр. 36531/11), ЕСЧП пресуда од 7 јануари 2016. Достапна на: <http://biroescp.gov.mk/>

<sup>142</sup> Случај Геровска-Попчевска против Република Македонија (апликација бр. 48783/07), ЕСЧП пресуда од 7 јануари 2016. Достапна на: <http://biroescp.gov.mk/>

Во текот на 2019 година, по смената на персоналниот состав на Судскиот совет, се започна со посериозен пристап во разгледувањето на настанатите состојби од периодот на заробените правосудни институции и веќе се донесени одлуки за разрешување на пет судии. Имено, разрешен е претседателот на Врховниот суд на РСМ и уште двајца судии од тој суд, претседателот на Основниот кривичен суд Скопје, против кој се води и кривична постапка пред Основниот кривичен суд во Велес, поради злоупотреба на службената должност, и еден судија на Основен суд.<sup>143</sup> Овие одлуки не се објавени на веб-страницата на Судскиот совет, бидејќи не се правосилни, односно не е одлучено по жалбите на разрешените судии.

## 7. ЗАКЛУЧОЦИ

➔ Постигнат е напредок во усогласувањето на легислативата, односно прифатени се предлозите на меѓународната заедница и е донесена нова законска регулатива (2018 и 2019 година), а направени се и позитивни промени на старата регулатива, што претставува придонес од аспект на реформата во судството, владеењето на правото и зајакнувањето на правната држава.

➔ Следејќи ги извештаите на Европската комисија за напредокот на нашата земја во спроведувањето на реформите, како и извештаите на Рајнхард Прибе за различните можни злоупотреби во работата на судската власт, не може да се избегне фактот за повеќегодишна злоупотреба на судството со заробени правосудни институции и блокирани можности за средување на состојбите.

➔ Судскиот совет, како самостоен и независен орган кој е должен да ја обезбедува самостојноста и независноста на судската власт, има особено значење во судските реформи и преку големиот број надлеж-

ности може да даде најголем придонес во средувањето на состојбите во судството.

➔ Од аспект на ефикасноста во работата на Судскиот совет, се доцни со спроведувањето на изборите за судии и со пополнувањето на судските места, особено во судовите во Скопје, а тоа се одразува на ефикасноста и на ефективноста во работењето на судовите.

➔ Од аспект на транспарентноста во работата на Судскиот совет, недостига објавувањето на одлуките по нивното донесување, за што е заинтересирана севкупната јавност во државата.

➔ Критериумите за оценување на работата на судиите, според кои се дава предност на квалитетот на нивната работа (со вреднување од 60 %) над квантитетот (со вреднување од 40 % од вкупната оценка), одат во прилог на јакнењето на нивната професионалност и стручност, со цел да носат аргументирани и разбирливи одлуки засновани на правилно применување на законите.

➔ Од досегашната практика на Судскиот совет во однос на постапувањето по барањата за повторување на постапката за судиите кои биле неправилно и незаконито разрешени од вршењето на функцијата и во поведените спорови пред ЕСЧП успеале да ја докажат повредата на постапката сторена пред домашните институции, може да се заклучи дека Судскиот совет не постапува согласно потребната итност, од една страна, а од друга не се впушта во меритумот на тужбеното барање, туку се задржува само на отстранување на процедуралната повреда, на која е укажано од страна на ЕСЧП. Самата повреда останува недоволно разјаснета, а оттаму и неможноста за враќање на изгубената функција на односниот судија.

<sup>143</sup> Записник од 317. седница на Судскиот совет на Република Северна Македонија, одржана на ден 10.9.2019 година, Записник од 328. седница на Судскиот совет на Република Северна Македонија, одржана на ден 25.12.2019 година. Достапни на: <http://sud.mk/wps/portal/ssrm/>

## ПРЕПОРАКИ

➔ Надлежните институции, како Судскиот совет и Врховниот суд, итно да започнат со имплементација на донесените законски измени, со цел што е можно побрзо да се санираат состојбите во заробените институции и да се овозможи владеење на правото во државата.

➔ Итно да се донесат сите подзаконски акти и процедури значајни за работата на Судскиот совет поврзани со процесот на избор, оценување, напредување и разрешување на судиите, согласно Законот за Судскиот совет.

➔ Целосно фокусирање на сите институции во системот (Судскиот совет, Државната комисија за спречување на корупцијата, Финансиската полиција и Јавното обвинителство), секоја во рамките на своите надлежности, на навремено и ефикасно постапување, со цел да се преземат сите потребни мерки за целосно ослободување на заробените институции, кои можат да реагираат и по допрен глас, во насока на расветлување на сите сомнителни случаи поврзани со споменатите носители на судските функции и отстранување на сомневањата присутни во јавноста.

➔ Истовремено, неопходен е сериозен пристап кон поплаките и претставките за работата на судиите, претседателите на судовите и судовите, доставени до Судскиот совет од страна на граѓаните и правните лица, со цел навреме да се откријат можните повреди во вршењето на судиската функција или да се лоцираат проблемите во работата на судовите, поврзани со остварувањето на различни права на физичките и правните лица.

➔ Навреме да се спроведат избори на судии во сите судови во државата, од страна на Судскиот совет, со цел да се пополнат испразнетите судиски места. Изборите треба да се спроведат со це-

лосно почитување на новите услови и критериуми за избор на судии.

➔ Да се овозможи објавување на неправосилните одлуки на Судскиот совет преку анонимизирање на личните податоци.

➔ Правилно и навремено спроведување на постапките по поднесените барања за извршување на одлуките донесени од ЕСЧП, како и сериозно разгледување на барањата за повторување на постапките по оваа основа - не само од процедурален аспект, туку и од аспект на основаноста на барањата, со цел целосно да се ревидира состојбата и да се овозможи враќање на судијата на судиската функција.



# ДИСФУНКЦИОНАЛНОСТ И ПОЛИТИЧКИ ВЛИЈАНИЈА ВРЗ ЈАВНОТО ОБВИТЕЛСТВО, ПОЛИЦИЈАТА И ТАЈНИТЕ СЛУЖБИ

Автор: Гордан Калаџиџев

## 1. ВОВЕД

Правниот систем веќе подолго време се наоѓа во состојба на перманентна криза, којашто артикулира еден општ недостиг на доверба во квалитетот и предвидливоста на судството и Јавното обвинителство, што резултира со очигледна ерозија на правниот поредок во целина.<sup>144</sup> И покрај свеста дека оваа криза е сериозна и системска, секоја (нова) власт неуспешно се обидува да ги реши проблемите со менување на законските решенија, без да ги истражи вистинските корени за дисфункционалноста на системот. Притоа, досега најголемо внимание им се придаваше на судовите, додека обвинителството и полицијата беа третирани само спорадично, како некаква колатерала на судските реформи. Дотолку повеќе, за реформата на тајните служби речиси и да не постоеше вистинска дебата, со исклучок на дискусиите во многу тесни кругови.

Правниците често ја преценуваат улогата на судовите наспроти Јавното обвинителство и полицијата и другите државни органи со слични (истражни) овластувања. Оттука, меѓународните инструменти за човековите права, Уставот и законските прописи главно поаѓаат од една изразена недоверба во полицијата и, од друга страна, од преголемата верба во судовите, во смисла на тоа дека тие можат ефикасно да ги заштитат граѓаните од неосновани гонења и од арбитрано и незаконито

упаѓање во нивните слободи и права.<sup>145</sup> Во таа смисла, огромно внимание и средства се насочени кон доброто функционирање на судството. Сепак, статистиката покажува дека нешто не е во ред со казненоправниот систем и дека судовите ни оддалеку не се на нивото на задачата што им ја дава Уставот и што јавноста, со право, ја очекува од нив.<sup>146</sup> Веројатно, ова е една од причините што во анкетите кои го мерат јавното мислење, граѓаните имаат многу поголема доверба во полицијата отколку во судовите и во Јавното обвинителство. Од друга страна, јавноста не е свесна за тоа дека судовите одлучуваат само во мал број од случаите, кои најчесто се решаваат уште пред да дојдат на суд.<sup>147</sup>

Во последните „реформи“ на Јавното обвинителство (ЈО), согласно Стратегијата за реформа на правосудниот сектор во периодот 2017-2022 од 2017 година (со Акциски план)<sup>148</sup>, се пристапи набрзина и без некаков вистински концепт и стратегија.<sup>149</sup> Во

<sup>144</sup> Види: Д. Крапац, В. Камбовски, Г. Лажетиќ, Г. Калаџиџев, Стратегија за реформа на казненото право, Министерство за правда на Република Македонија, Скопје, 2007 ([www.justice.gov.mk](http://www.justice.gov.mk)).

<sup>145</sup> Види: Г. Калаџиџев, Судот како заштитник на човековите права, Зборник на МАНУ, Скопје, 2014; Г. Калаџиџев, Улогата на Јавното обвинителство и судот во контролата над полицијата, Зборник на Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје, 2016.

<sup>146</sup> Види: G. Kalajdziev, Judicial Reforms in the Republic of Macedonia – Concepts and Obstacles, во: Rule of Law Enhancement in the Western Balkans, Aspen Conference Reader, Berlin, 2014.

<sup>147</sup> Види: Г. Калаџиџев, Кој е кој во казненоправниот систем во Република Македонија, МРКП, Скопје, 2014, МРКП, Г. Калаџиџев, За борбата со организираниот криминал и правната држава, ФИОМ, Скопје, 2013.

<sup>148</sup> <https://www.pravda.gov.mk/toc1/94>

<sup>149</sup> Спореди: Стратешки план на Министерството за правда 2019-2021 година од 2018 година, <https://www.pravda.gov.mk/Upload/Documents/STRATESKI%20PLAN%202019-2021%20god.pdf>

светски рамки, ЈО е на крстопат или, поточно, во процес на трансформација - од дел на извршната власт во елемент на судската (правосудната) власт. На меѓународен план, тој процес не е завршен, па затоа и не постојат јасно востановени меѓународни стандарди за ЈО, но не во мера и на начин како што е тоа случај со судството.

Јавното обвинителство во нашата земја досега се реформираше главно како некаква колатерална последица на реформите во судството, кои - како што знаеме - не се многу успешна приказна. На тој начин, за среќа, ЈО сепак се стекна со некои битни гаранции во однос на независноста. Некои решенија аналогни на судството, пак, никогаш не беа докрај приспособени за ЈО (на пример, префрлањето на целокупната стварна надлежност врз основните судови остави некои празнини во функционирањето и, воопшто, во смислата на вишите јавни обвинителства). Благодареејќи на еден корисен италијански твининг-проект<sup>150</sup>, би можело да се каже дека Законот за Јавното обвинителство од 2007 година и уставните реформи (амандман XXX) беа неочекувано прогресивни и дека нашето обвинителство, во однос на независноста, го приближија до судството, без притоа да го направат и последниот чекор, бидејќи за разлика од сите други обвинители, републичкиот јавен обвинител и натаму е „врзан“ за политиката и за извршната власт, со оглед на тоа дека него и натаму го предлага Владата, а го избира Собранието. Сепак, хиерархијата во обвинителството е значително ублажена, а со неа и можностите за непосредни политички влијанија врз конкретните предмети.

Со новиот Закон за кривичната постапка од 2010 година се направија значителни промени во ЈО, со што се создаде основа ЈО навистина да раководи со полицијата и да прерасне во моќна институција за борба со криминалот и корупцијата (со сопствени истражни капацитети). Зошто државни-

от обвинител Марко Зврлевски<sup>151</sup>, а сега и Љубомир Јовевски<sup>152</sup>, не работела на имплементацијата на овој концепт, е приказна за себе. Постојат повеќе причини за тоа - од незнаење до некомпетентност и немање волја обвинителството да се трансформира во моќна организација, но во крајна линија одговорот е мошне едноставен - нема ниту општествена клима ниту политичка волја за вистинско владеење на правото.

Единствената значајна цел на последната „реформа“ на ЈО и главното прашање за најновиот Закон за Јавното обвинителство беа поврзани со неколку проблеми во врска со Специјалното јавно обвинителство.<sup>153</sup> Како најважна беше претставена идејата за прераснување на СЈО<sup>154</sup> во трајна институција. Од денешен аспект, се чини дека идејата за предвремена трансформација на СЈО беше смислена со цел да се надмине проблемот со ограничениот рок на истрагите и со него поврзаното начелно правно мислење на Врховниот суд,<sup>155</sup> а во јавноста беше претставена со идејата СЈО да прерасне од *ад хок* во трајна институција, која со својата независност би била коректив

151 Марко Зврлевски беше на функцијата јавен обвинител од 2013 година, но беше разрешен поради незаконско постапување во 2017 година, а неговото име се спомнува во прислушваните разговори.

152 Љубомир Јовевски од 2017 година е новиот државен јавен обвинител на Република Северна Македонија.

153 Види: Г. Калаџијев, Правните предизвици пред Специјалното јавно обвинителство, ФООМ, 2018, достапно на <http://www.merc.org.mk>

154 The Public Prosecutor's Office for Prosecuting Criminal Offences Related to and Arising from the Content of the Illegally Intercepted Communication, known as the Special Prosecutor's Office, was established with the Law on the Public Prosecutor's Office for Prosecuting Criminal Offence Related to and Arising from the Content of the Illegally Intercepted Communication, adopted by the Assembly of the Republic of Macedonia on the 15th of September 2015 and with the appointment of Mrs. Katica Janeva as the head of this Public Prosecutor's Office.

155 Истрагите кои се незаконито поведени не може да продолжат по ниту еден закон, а најмалку по ЗЈО. Министерството за правда упорно веруваше дека ЗЈО со некаква магија ќе ги легитимира и ќе ги продолжи постапките кои, според чл. 22 од ЗСЈО, се поведени незаконито, како што тврдат во своето правно мислење Врховниот суд и дел од експертската јавност.

150 CARDS 2003, Judicial Project for Establishing a Reliable Judiciary in Western Balkans; CARDS 2005, Fight against Organized Crime and Corruption - Public Prosecution Office.

на високата корупција на политичката и на бизнис-елитата<sup>156</sup>. Сепак постоеше уште една проблематична идеја – некако, по автоматизам, а врз основа на ЗЈО, да ѝ се продолжи мандатот на специјалната обвинителка Катица Јанева без нејзин реизбор, што требаше да се изврши минатата година (2019 година), по истекот на нејзиниот мандат од 4 години, со оглед на фактот дека ВМРО-ДПМНЕ во повеќе наврати се изјасни дека нема да го поддржи нејзиниот реизбор.<sup>157</sup>

Инсистирањето предметите што се во надлежност на СЈО да се пренесат во надлежност на Обвинителството, согласно новиот ЗЈО, открива дека обвинителството (власта) признава дека трансферот изведен со помош на притворената специјална обвинителка е правно проблематичен, па затоа се инсистира на тоа да се поткрепи со Закон (ЗЈО).<sup>158</sup> И овде, како и во случаите со незаконските истраги, се заборава на тоа дека една незаконска постапка, која е спротивна на законот во време на преземањето на дејствијата, не може да стане законска со еден закон донесен подоцна.

На прашањето зошто одново се проблематизира користењето на незаконито прибавените докази, откако по долги и мачни расправи правната фела најде правно издржано решение, ЗЈО прави замена на тезите дека рокот од чл. 22 е рок во кој ќе можат да се подигнат обвиненија врз основа на незаконски прислушуваниите разговори, што – за волја на вистината – и не е некоја новина, со оглед на тоа дека и претходно имаше неуспешни обиди да се протурка овој

став. Оваа правна мешаница треба да создаде забуна во однос на рокот од чл. 22 од Законот за СЈО, во смисла на тоа дека не станува збор за крајниот рок за подигање обвиненија, туку дека – наводно – незаконито прислушуваниите разговори дотогаш ќе можат да се користат како докази.

Останува нејасно зошто се жртвуваше СЈО, кое долго време беше општо поддржана институција, како и предметите заради кои истото беше востановено, за да се дојде до оваа правна мешаница, наводно во интерес на истрагите поведени по истекот на рокот од чл. 22 од специјалниот закон. Едно е сосема сигурно, ваквите правни контроверзи, водени од дневнополитичките потреби на политичките партии, се јасен показател за тоа дека залагањето за независност на правосудниот систем е само реторика и дека политичката елита уште долго нема вистински да се откаже од влијанија врз судството и врз ЈО.

## 2. ПОЛИЦИЈАТА КАКО ГЛАВНА КАРИКА ВО КАЗНЕНОПРАВНИОТ СИСТЕМ

Иако, теоретски, Јавното обвинителство треба да доминира во предистражната постапка, во практиката полицијата ужива голема автономија во оваа иницијална фаза од постапката. И покрај тоа што полицијата, според законот, е функционално подредена на Јавното обвинителство, кое има овластување да ги насочува полициските истраги, ваквата фактичка автономија делумно се должи на неколку фактори: а) фактот што полицијата е пооперативна; б) пасивноста на Јавното обвинителство; в) неинформирањето на Јавното обвинителство од страна на полицијата и другите органи кои го спроведуваат Законот, сè додека не се подготви кривична пријава; г) административната подреденост на овие органи на Министерството за внатрешни работи и на Министерството за финансии, од кои фактички зависи кариерата на службениците кои го применуваат Законот, и д) недоволниот

<sup>156</sup> Оваа идеја за трансформација на СЈО уште пред истекот на мандатот, зад која инаку не стои познат автор, беше набрзина вградена во споменатата Стратегија за реформи на правосудниот сектор на новата Влада во 2017 година и набргу стана општоприфатена, за на крајот, од за нас непознати причини, сите да се откажат од неа! Види, белешка 5.

<sup>157</sup> Види: Г. Калајџиев: Кој се плаши од СЈО, а кој за СЈО, достапно на: <https://novatv.mk/koj-se-plashi-od-sjo-a-koj-za-sjo/>

<sup>158</sup> Види: Г. Калајџиев: Падот на СЈО – од трансформација до ликвидација, достапно на: <https://respublica.edu.mk/blog/2019-11-04-09-33-45>

ТАБЕЛА 1 Пријавени, обвинети и осудени полнолетни лица (2002 - 2017 год.)

ГОДИНА	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2017
Пријавени	18.171	22.591	23.514	26.409	30.004	31.860	37.164	20.502	20.582
Непознати сторители	7.114	9.088	8.868	10.947	14.621	16.380	19.237	8.636	9.979
Отфрлена пријава	2.425	2.956	3.006	3.341	3.580	4.385	5.909	4.424	4.088
Поднесено обвинение	7.756	9.641	10.757	11.181	10.990	10.351	11.661	7.280	6.351
Осудени	6.383	8.097	9.280	9.503	9.169	9.042	11.683	8.172	6.273

Извор: Државен завод за статистика ([www.stat.gov.mk](http://www.stat.gov.mk))

ТАБЕЛА 2 Приказ на бројот на поднесени пријави од разни подносител во ВЈО и во ОЈО ГОКК за 2018 година

ВЈО	Вкупно пријави по лица	ПОДНОСИТЕЛИ					
		МВР	Граѓани	Оштетени правни лица	Други државни органи	Иницијатива на ЈО	Други
Скопје	9657	5952	1740	907	548	417	93
Битола	4078	2909	528	318	89	134	100
Штип	3164	2209	455	135	99	226	40
Гостивар	2964	2359	286	123	35	128	33
ОЈО ГОКК	396	237	45	37	21	19	37
Вкупно	20259	13666	3054	1520	792	924	303
%	100%	67,5 %	15%	7,5 %	3,9%	4,6 %	1,5%

Извор: Јавно Обвинителство на РСМ (<http://jorm.gov.mk/category/dokumenti/izvestai/>)

персонален кадар во обвинителството, кој претходно треба да биде едуциран за спроведување на Законот.

Од статистиките се гледа дека полицијата не успева да открие голем дел од сторителите на регистрираните кривични дела. Овој број (процент) постојано расте, и тоа повеќе од *бројот на пријавените* сторители на кривични дела - од една третина од пријавените сторители (7.114 непознати од 18.171 пријавени) во 2002 година до речиси две третини (19.424 од 34.436 сторители) во 2013 година<sup>159</sup>. Бројот на пријавените достигнува максимум во 2014 година - 37.164 лица (од кои дури

19.237 „непознати“), од кога е во значително опаѓање, па во 2017 година изнесува 20.582 лица, од кои 9.979 непознати). Особено е интересно дека независно од тоа што со години имало пораст на пријавите, *бројот на обвинетите* со години е околу 10.000, за во 2016 и 2017 година да биде рекордно низок (само 6.351 обвинети во 2017 година).

Од објавените податоци може да се забележи дека бројот на *отфрлените* кривични пријави е мал. Овој број битно се разликува во зависност од тоа дали пријавител е МВР или пак граѓани, други државни органи или правни лица, непосредно.<sup>160</sup> Имено, об-

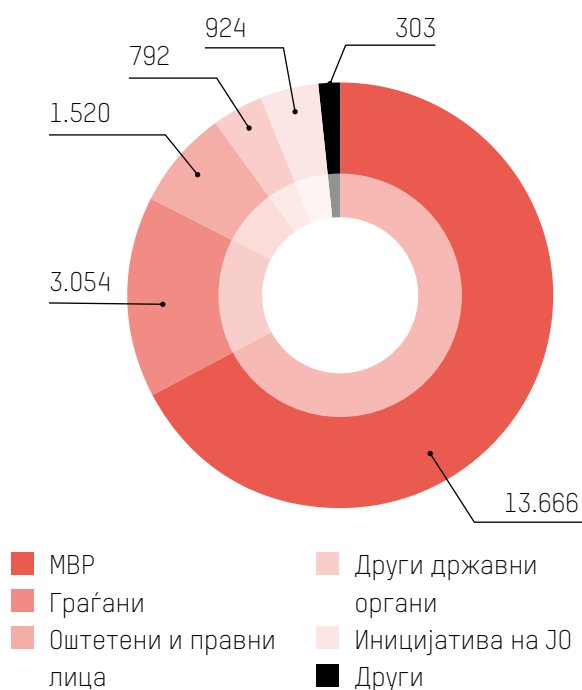
<sup>159</sup> Сторители на кривични дела во 2017, Државен завод за статистика. Достапен на: <http://www.stat.gov.mk/Publikacii/2.4.18.07.pdf>

<sup>160</sup> T-04: Пријавени полнолетни лица според групите кривични дела, подносителот на кривичната пријава, видот на одлуката и начинот на поднесување на пријавата, достапно на <http://www.stat.gov.mk/Publikacii/2.4.18.07.pdf>

винителството одбива речиси половина од пријавите поднесени непосредно од граѓаните и од други субјекти, а ги прифаќа и ги процесира речиси сите пријави за кривични дела кои се поднесени од или преку полицијата. Во периодот од 2014 до 2018 година, 65 % од постапките отворени од Јавното обвинителство биле по пријава на МВР, додека бројот на отпочнати постапки во Јавното обвинителство по допрен глас во горенаведените пет години се движи меѓу 1,80 и 3,80 %<sup>161</sup>.

Голем број оштетени и други пријавувачи наместо до Јавното обвинителство пријавите ги поднесуваат до МВР. Деловните субјекти и правните лица, по правило, пријавуваат директно во Јавното обвинителство, додека оштетените и другите граѓани често пријавуваат во полиција. Од вкупно поднесените кривични пријави до обвинителството во 2018 година, против 20.259 полнолетни сторители на кривични дела, најголем број пријави (против 13.666 лица) или 67,4 % се поднесени од страна на МВР, граѓаните поднеле кривични пријави против 3.054 лица (15 %), другите државни органи поднеле 792 кривични пријави (3,9 %), а учеството на другите субјекти е при-

**Графикон 1** Поднесени кривични пријави пред ЈО за 2018 година



кажано во табела 3.

Може да се забележи дека од година во година бројот на кривичните постапки покренати по иницијатива на Јавното обвинителство бележи постојан пораст, иако сè

**ТАБЕЛА 3** Приказ на бројот на поднесени пријави од различни подносител (по години)

ГОДИНА	Вкупно пријави по лица	ПОДНОСИТЕЛИ					
		МВР	Граѓани	Оштетени правни лица	Други државни органи	Иницијатива на ЈО	Други
2014	28,108	12,977	2,522	5,189	6,741	561	/
%	100%	46%	9%	18,4 %	23,9 %	2%	
2015	21,068	14,636	2,646	780	2,352	499	155
%	100%	69,5 %	12,25 %	3,6 %	11,2 %	2,4 %	0,7 %
2016	18,796	13,330	1,967	1778	962	538	221
%	100%	70,9 %	10,4 %	9,4 %	5,1 %	2,8 %	1,1 %
2017	17,402	12,225	2,650	987	643	662	235
%	100%	70,3 %	15,3 %	5,6 %	3,7 %	3,8 %	1,3 %
2018	20,259	13,666	3,054	1,520	792	924	303
%	100%	67,5 %	15%	7,5 %	3,9 %	4,6 %	1,5 %

Извор: Јавно Обвинителство на РСМ (<http://jorm.gov.mk/category/dokumenti/izvestai/>)

<sup>161</sup> „Стокхолмскиот синдром“ на македонските обвинители. Достапно на: <https://prizma.mk/stokholmskiot-sindrom-na-makedonskite-obviniteli/>

уште недоволно (види, табела 3). Постепено зголемување на бројот на постапките кои се отворени по иницијатива на Јавното обвинителство е индикатор дека ЈО сè повеќе презема активна улога, и тоа уште во раната фаза на постапката. Новиот ЗКП предвидува МВР самостојно да ги финализира предистрагите, со формална кривична пријава во мал број релативно лесни или едноставни кривични дела, но се чини дека тоа не е добро разбрано во практиката<sup>162</sup>. Од друга страна, ова може да биде резултат на тоа што ЈО, почесто отколку порано, ги следи дневните настани, објавите во печатените и во електронските медиуми и онаму каде што ќе оцени дека е сторено кривично дело, односно дека постојат основи за сомнение за сторено кривично дело кое не било пријавено од страна на надлежните институции или од страна на граѓаните, согласно Законот и своите овластувања, поведува постапки по сопствена иницијатива. Не треба да се занемари фактот дека криминалот и корупцијата се хит во секојдневните соопштенија на политичките партии. Ако се земат предвид сите овие фактори, констатираниот благ пораст на бројот на постапките поведени по сопствена иницијатива не е задоволувачки.

Фактот дека Јавното обвинителство одбива речиси половина од непосредно пријавените кривични дела и само мал дел од кривичните дела пријавени преку МВР, ја потврдува тезата дека полицијата не само што не ги пријавува сите дела за кои дознава, туку дека не пријавува и еден дел од пријавите што ги добива од страна на граѓаните. Можно е полицијата претходно да прави селекција на дел од овие пријави. Како инаку би се објаснила разликата во проодноста на пријавите од граѓаните и правните лица, што значително се разликува во зависност од тоа дали пријавата е поднесена директно или преку полицијата.

<sup>162</sup> Оваа новина на ЗКП, полицијата порано да го известува ЈО и да работи по негови упатства во порана фаза отколку порано, наместо самостојно да ги води предистрагите и да ги финализира со кривична пријава, се чини внесува забунa и во статистичките обработки и во толкувањето на податоците.

Еден дел од пријавите, веројатно, навистина немаат основа, што ќе значи дека полицијата ги отфрла *bona fide* и не сака да го оптоварува Обвинителството со неосновани пријави од страна на граѓаните. Но, од друга страна, би било корисно да се истражи дали и во која мера полицијата го присвојува овластувањето наместо обвинителот да одлучи да не поведува постапка за некои кривични дела, како и дали постојат пријави кои воопшто не се регистрирани, бидејќи во практиката се забележани случаи кога полицијата ги одвраќа граѓаните од формално поднесување пријава. Секако, изворите на влијанија и притисоци врз полицијата и обвинителството се најразлични - од лични до системски. Сепак, најмногу загрижуваат случаите кога сериозни дела на корупција и криминал се прикриваат и се држат во фиока под влијание на политичките и бизнис-центри на моќ.

**ТАБЕЛА 4 Број на пријави по кои постапило ЈО (по години)**

Година	Вкупно	Решени (во %)	Останати (во %)
2014	39.300	68,6%	31,4%
2015	33.405	66,8 %	33,2 %
2016	30.074	59,4 %	40,6 %
2017	29.637	56%	44%
2018	33.195	54%	46%

Извор: Јавно Обвинителство на РСМ

Во табела 4 е прикажан вкупниот број кривични пријави по кои постапувало Јавното обвинителство во наведениот период, претставен на годишно ниво. Оваа табела е индикатор за работата на Јавното обвинителство низ годините, бидејќи во неа се процентуално претставени кривичните пријави кои останале во работа, како и оние кои биле решени. Може да се заклучи дека по стапувањето во сила на новиот ЗКП, бројот (процентот) на заостанати предмети расте, што значи дека ЈО не може да постигне да ги исполни зголемените обврски според новиот модел на странечка постапка, преземајќи го товарот на активностите за кои порано беа задолжени полицијата или судот. Причините за ова се од најразлична природа - од организациски до политички, и тие бараат посебна анализа.

### 3. ЈАВНОТО ОБВИНИТЕЛСТВО КАКО РАКОВОДИТЕЛ НА ИСТРАГИТЕ НА-МЕСТО МОНОПОЛ НА ПОЛИЦИЈАТА ВО ОТКРИВАЊЕТО И ИСТРАЖУВАЊЕТО НА КРИМИНАЛОТ

„Правосудна полиција“ е криминалистичка полиција која би требало потесно да соработува со Јавното обвинителство, а еден нејзин мал дел е непосредно во тимот на Јавното обвинителство, односно во истражните центри на Јавното обвинителство. Законодавецот се определил за терминот правосудна полиција, за да се нагласи дека Јавното обвинителство има централна и раководна улога во кривичните истраги.<sup>163</sup> Овој концепт преземен од Италија (каде што дава позитивни резултати) наиде на голем отпор кај елитата во МВР. Станува збор за обид да се задржи моќта сконцентрирана во МВР, бидејќи природно политичките и другите центри на моќ полесно можат да го контролираат МВР отколку ЈО, со оглед на тоа дека ЈО се стекна со сериозни елементи на независност, а обвинителите (според своето образование) се поприврзани за законот и имаат повеќе разбирање за концептот на поделба на власта, како важен столб на правната држава. Целта е полицијата да се отргне од политичките влијанија од врвот на МВР и да се подреди на Јавното обвинителство, за кое впрочем и истражува од самиот почеток на кривичната постапка и на кое треба да му стане главна алатка во собирањето и обезбедувањето на доказниот материјал.

Целта не е во тоа да се парализираат полицијата и другите органи на откривање, ниту пак во тоа тие да се опуштат, во смисла на тоа дека сега истрагите ќе ги врши Јавното обвинителство. Полицијата секако мора да има определена автономија во полициските истраги и јасна одговорност, но тоа нема непотребно да ја задушува нејзината иницијативност. Оттаму, процесните одредби во ЗКП и во ЗПП треба попрецизно да ја уредат обврската на полицијата и на

другите органи навремено да го известат Јавното обвинителство, како и обврската да ги следат неговите насоки и наредби. Јавното обвинителство, пак, во иднина ќе мора поактивно да ја остварува оваа улога, што секако не зависи само од неговата волја и амбиција, туку и од реалните капацитети (доволен број обучени луѓе, опрема и сл.).

---

**Веќе видовме дека постои своевиден монопол на полицијата во откривањето и истражувањето на криминалот. Полицијата не само што е најчестиот пријавувач на кривични дела, многу почесто отколку граѓаните и другите државни органи со откривачки функции и капацитети, туку е толку доминантна во овие почетни стадиуми на постапката што наспроти словото на законот, најголемиот број кривични пријави наместо до Јавното обвинителство се поднесуваат до МВР, со оглед на тоа дека според ЗКП пријавите треба да се поднесат до надлежното Јавно обвинителство. Ова, меѓу другото, се објаснува со монополот врз истражните капацитети и активната улога на полицијата, која наспроти законскиот концепт според кој со предистражната постапка раководи јавниот обвинител, во суштина во најголем број случаи сама ги завршува истрагите за кривичните дела.**

Неопходен е определен простор за автономија на полицијата во овие почетни истраги, пред сè заради итноста на постапувањето, но и заради реалноста на односот на силите, односно капацитетите на терен, во корист на полицијата. Буџетот и севкупните персонални и материјални капацитети на Јавното обвинителство се повеќе од скромни. Иако бројот на обвинителите не е мал, јавните обвинителства немаат доволно стручни соработници и друг помошен персонал и возила, а буџетските средства

<sup>163</sup> Академија за судии и јавни обвинители, „Модул 1: Предистражна постапка“ (Прирачник), 2012, стр. 5.

не ги задоволуваат ниту дневните потреби за канцелариска работа. Ова покажува дека се работи за државна политика која подолг временски период ја занемарува и ја маргинализира оваа институција.

Статистиките и анализите покажуваат дека полицијата не само што има фактички монопол врз истрагите, туку е и клучен играч во целиот казненоправен систем, од кого најмногу зависи кој и дали ќе одговара за сторено кривично дело. Најголем број сторители никогаш не се откриени, а речиси сите пријавени подоцна се обвинети и осудени. Ако се знае дека нашата полиција сè уште има сериозни проблеми со политизираноста и со недоволната професионалност, делот од реформите што е насочен кон менување на односите меѓу субјектите во казненоправниот систем, во смисла на поголема подреденост и контрола на полицијата од страна на Јавното обвинителство, се поставува како приоритет.

Постојната состојба на фактичка подреденост на Јавното обвинителство и судовите и нивното потфрлање да ја играат улогата на заштитници на законитоста и на слободите и правата е сериозен проблем, пред сè поради нивните слаби кадровски и институционални капацитети, но и поради сериозните проблеми поврзани со нивната самостојност и независност од извршната власт. Затоа, востановувањето на истражните центри на Јавното обвинителство е битен предуслов за забрзување на истрагите, како и за надминување на монополот на полицијата во кривичните истраги и за ублажување на хиерархискиот дуализам кај криминалистичката полиција.

Се разбира дека на полицијата во почетокот мора да ѝ се остави определена автономија да дејствува без претходно одобрение од страна на јавниот обвинител, со тоа што ќе мора самата да провери дали информациите до кои дошла се основани, како и во случај кога постои опасност од одложување. Но, и во овие ситуации, полицијата не ужива комплетна слобода, бидејќи и овие дејствија подлежат на дополнителна контрола од страна на јавниот обвинител и за нив тие мора веднаш да го информираат. Од

досегашното искуство во повеќето држави може да се очекува дека полицијата и натаму екстензивно ќе го користи просторот што е оставен во нејзина автономија.<sup>164</sup> Ова ќе се наметне пред сè поради нејзината *поголема оперативност*, што само по себе не е ништо лошо, туку напротив претставува императив на современата борба со криминалот. Полицијата и така тешко се откажува од традиционалната доминација во овој иницијален дел на постапката, затоа што повеќето од задачите ги извршува сама, по сопствена иницијатива или по иницијатива на јавниот обвинител, но и за да ја задржи моќта што ја носи пошироката дискреција. Полицијата ова го прави на тој начин што не го известува навреме и редовно обвинителот за сите откриени случаи на криминал. Со тоа, полицијата за себе го задржува овластувањето неофицијално да ги отфрла пријавите, така што ќе го затвори случајот без да го известува јавниот обвинител, со што всушност приграбува овластувања што законодавецот ги резервирал за јавниот обвинител.<sup>165</sup>

Она што нè интересира нас не се овие поретки случаи на неофицијално отфрлање на пријавите од страна на полицијата, туку појавата на самостојни полициски истраги кои полицијата најчесто ги комплетира сама, а обвинителот го известува практично на крајот од истрагата. На тој начин, обврската на полицијата да го информира јавниот обвинител за секое кривично дело за кое ќе дознае, се извртува во обврска на обвинителот практично да му се достават само резултатите од веќе завршената истрага. Посебен феномен пак е честата практика обвинителот да се држи настрана и да ја остава полицијата да ги комплетира истрагите и тогаш кога е информиран за сознанија за извршено кривично дело, нај-

<sup>164</sup> Види: K. Ambos, *Comparativesummaryofthenationalreports*, во: L. Arbour/ A. Eser/ K. Ambos/ A. Sanders (Eds.), *The Prosecutor of a Permanent International Criminal Court*, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Freiburg 2000, 495, 526.

<sup>165</sup> Единствен пример каде што оваа практика посериозно се санкционира е Италија, каде што полициските службеници можат кривично да одговараат за непријавување на кривично дело.



често поради наводна преоптовареност со „правничката работа“ што, како што споменавме, се должи првенствено на немањето сопствени истражни капацитети. Сево ова на крајот придонесува овластувањето на Јавното обвинителство да раководи со истрагата да остане теоретско или илузорно.

Поради оваа причина, треба подобро да се уреди разграничувањето на надлежностите меѓу полицијата и јавниот обвинител. Досега во регионот тоа не беше некаков практичен ниту концепциски проблем, бидејќи обвинителот, по правило, се вклучуваше дури откако полициската истрага беше завршена, односно финализирана со кривична пријава. Можноста за порано вклучување на Јавното обвинителство отвори серија прашања за новите односи и за комуникацијата меѓу полицијата и обвинителството. Со оглед на тоа дека во ЗКП не можат прецизно да се дефинираат сите можни опции, се поставува прашањето дали овие прашања можеби треба да се регулираат со подзаконски акти или со меморандуми за соработка. Еден од проблемите што се јавува не само во регионот, туку и пошироко во Европа, е и неприфаќањето полицијата да игра „подредена“ улога, односно да биде асистент на Јавното обвинителство.<sup>166</sup>

Наспроти намерата на Законот, фактичката автономија на полицијата се должи, меѓу другото, и на организациските прашања, бидејќи традиционално полициската организација е прилично издвоена од обвинителската. Имено, полициските службеници кои вршат определени функции во кривичната постапка се, повеќе или помалку, под извршната власт. Ова значи дека функционално обвинителите им се надредени на овие полициски службеници, но дека истите хиерархиски се потчинети на нивните

претпоставени во соодветните министерства, од кои непосредно им зависи и кариерата. Позитивен пример за надминување на ваквиот хиерархиски дуализам, што го користевме во концепирањето на нашиот систем, има во Италија, каде што се формирани т.н. *секции на полицијата*, кои се под непосредно раководство на јавниот обвинител, односно се дел од неговиот тим, што значи дека без негово одобрение никој не може да ги премести или да им дава други задачи. Ова не доведе до заклучокот дека за да може обвинителот ефикасно да раководи со полицијата во кривичните истраги, неопходно е формирање на посебни полициски оддели кои ќе му бидат доделени на јавниот обвинител и од чии оценки/препораки ќе зависи напредувањето во нивната кариера.

Со оглед на фактот дека формирањето некаква посебна крим-полиција, која како сектор би била целосно под контрола на јавниот обвинител, не е реално изводливо, криминалистичката полиција ќе остане под надлежност на МВР, а финансиската полиција под надлежност на Министерството за финансии. Сепак, по примерот на Италија, треба да се преземат определени мерки со цел да се засили функционалната надреденост на јавниот обвинител над деловите од полицијата кои се вклучени во кривичната постапка, со што ризикот од директно вмешување на извршната власт може значително да се намали. Полициските инспектори кои му се доделени на јавниот обвинител се исклучиво под негова контрола и тие не можат да бидат сменети или тргнати од случај од страна на извршната власт, без претходно одобрение од јавниот обвинител. Второ, на јавниот обвинител треба да му се остави можноста да влијае врз *кариерата* првенствено на полициските инспектори од неговиот тим, но и на другите полициски службеници кои се вклучени во кривичните истраги.<sup>167</sup>

<sup>166</sup> Во 2004 година од помошници на обвинителството („Hilfsbeamten der Staatsanwaltschaft“) криминалистичките инспектори во Германија се преименувани во „Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft“). Види: J-M Jehle, Vom Hilfsbeamten zur Ermittlungsperson, Funktionswandel der Polizei in europäischen Kriminaljustizsystemen, во: Die Kriminalpolizei, достапно на: <http://www.kriminalpolizei.de/themen/polizei/detailansicht-polizei/artikel/vom-hilfsbeamten-zur-ermittlungsperson.html>

<sup>167</sup> Тоа што овластените службени лица се административно подредени на МВР значи дека и кариерата на секој од нив поединечно фактички зависи од нивните претпоставени во тие министерства, поради што истите не се грижат за тоа дали ќе ги извршат задачите што од нив ги бара јавниот обвинител.

Од друга страна, обвинителството е должно да ја контролира законитоста на полициските истраги, ако не порано, тогаш најдоцна до моментот кога одлучува дали ќе се поведе или продолжи кривичното гонење на некое лице. Се очекува јавните обвинители да вршат своевиден мониторинг врз почитувањето на човековите права од страна на полицијата и другите органи со слични овластувања.

#### 4. ТРАНСФОРМАЦИЈА НА ЈАВНОТО ОБВИНИТЕЛСТВО - ОД ЕТАТИЗАМ КОН НЕЗАВИНОСТ

Веќе споменавме дека ЈО поминува низ процес на сериозна трансформација, но научните и стручните кругови не му посветуваат особено внимание на ова важно прашање. Сосема е логично трансформацијата на општествено-политичкиот систем да се одрази врз правосудниот систем во целина. Во една своја позната студија, проф. Дамашка тврди дека начинот на функционирање на казненосудниот систем и на неговите институции (како и моделот на казнената постапка) зависат од начинот на уредување на државната власт во целина. Тој тврди дека оттука произлегуваат разликите меѓу англосаксонските системи и европските континентални системи.<sup>168</sup> Еволуцијата на јавнообвинителската функција доведе до менување на ингеренциите на Јавното обвинителство, кое се оддалечува од извршната власт и сè повеќе се определува како правосуден орган. Ова сè уште не е меѓународен стандард, но е неспорна споредбено-правна тенденција. Обвинителските системи и натаму се разликуваат меѓу себе според начинот на именување на јавните обвинители, според видот на функциите што ги има Јавното обвинителство и според низа други карактеристики, но заедничка карактеристика е стремежот да се постигне поголема независност на Јавното обвини-

телство. Ова е придружено со трендовите на развојот на јавнообвинителската функција, кои се однесуваат на проширувањето на функционалното дејствување на јавните обвинители, кои покрај основната функција (гонење на сторителите на кривични дела) додаваат и многу други функции во делот на откривањето на сторителите на кривични дела, односот со жртвите и сл., а сè со цел да се постигне поголема правичност во постапувањето. На ова се надоврзуваат и перспективите за развој на јавнообвинителската институција. Компаративните и историските согледувања за институцијата Јавно обвинителство укажуваат на нејзина трајност и перспективно опстојување во рамките на институционалните системи со сменети ингеренции, проширени и поголеми овластувања и постојан стремеж за независност во функционирањето.<sup>169</sup>

Во оваа смисла, примената на основните принципи и начела на обвинителското организирање, а тоа се принципите на *хиерархија* и *субординација*<sup>170</sup>, треба да се редефинира, затоа што во современи услови, под силно влијание на сменетата и проширена функција на јавниот обвинител, тие го отежнуваат функционирањето на Јавното обвинителство и спречуваат да се согледаат можните ефекти од силните реформи кон кои пристапија голем број држави, меѓу кои и нашата. Извесно е дека во тој процес одредени принципи на организирање на обвинителскиот систем ќе мора да се променат, во согласност со новата улога на обвинителството. Хиерархијата и субординацијата, како принципи кои подразбираат централизам во еден систем, бараат преиспитување. И додека за хиерархијата во об-

<sup>169</sup> Види: Л. Раичевиќ, Улогата на Јавното обвинителство во казненосудниот систем, Самостојно издание, објавена докторска дисертација, одбранета на Правниот факултет „Јустинијан Први“ - Скопје, Скопје, 2014; Т. Витларов, Јавното обвинителство во правниот систем на Македонија, Штип, 1999; Ј. Илиевски, Историја на македонското Јавно обвинителство - позиција, улога и перспективи, Докторска дисертација одбранета на Правниот факултет „Јустинијан Први“ - Скопје, Скопје, 2013.

<sup>170</sup> Анализата за тоа кои биле историските причини за усвојување на хиерархијата и субординацијата како основни начела во јавнообвинителското организирање кај Л. Раичевиќ, цитираното дело, стр. 29-45.

<sup>168</sup> Види: M. Damaska, *The Faces of Justice and State Authority*, Yale University Press, New Haven/ London, 1986.

винителството има аргументи *за* и *против*, сосема е неразбирливо од кои причини во современите закони за Јавното обвинителство опстојува принципот на субординација, кога неговата смисла нема поддршка во организационите или во функционалните потреби на оваа институција, а некогаш и директно се судира со начелото на законитост<sup>171</sup>. Всушност, субординацијата е потпринцип на хиерархијата, затоа што суштинското значење е сосема исто. Сè она што е карактеристика на хиерархијата е карактеристика и на субординацијата како принцип, со тоа што субординацијата ја допрецизира и ѝ дава една подлабока и построга димензија на хиерархијата.<sup>172</sup> Субординацијата како однос значи таква обврзаност и потчинетост на подредените инстанции што тие ќе мора да ги извршуваат наредбите на претпоставените, без оглед на тоа дали се законити или не. Уште повеќе, и кога наредбите се незаконити и извршителот е свесен за нивната незаконитост, по принципот на субординација тој мора да ги изврши.

Од институција задолжена за заштита на државните интереси, обвинителството полека но сигурно се претвора во институција која мора да се грижи за правата на поединецот - и тоа како на жртвите, оштетениот, така и на обвинетиот.<sup>173</sup> Освен тоа, принципите на хиерархија и субординација го олеснуваат влијанието на извршната власт врз Јавното обвинителство. Најстрашно е тоа што нашите обвинители се убедени дека овие принципи се инхерентни на обвинителството, како монистичка и централистичка институција, и не сакаат ниту да разговараат за нивна трансформација, иако таа веќе се случува. Оттука, очигледна е противречноста меѓу дефинирањето на истите во Законот за ЈО, како неспорни основни принципи, кога истовремено постојат решенија што одат во друга насока и ја нагласуваат законитоста, независноста и одговорноста на секој обвинител поединечно.

Слични недоразбирања постојат и во

171 Исто, стр. 83-91.

172 Види: Т. Стојановски, Полицијата во демократското општество, Скопје, 1997, стр.172

173 Види кај: Л. Раичевиќ, цитираното дело, стр. 89-90.

врска со самостојноста и независноста на Јавното обвинителство. Во теоријата самостојноста на Јавното обвинителство многу често се поистоветува со независноста и сите анализи и препораки за унапредување на статусот на институцијата се однесуваат и на самостојноста и на независноста. Самостојноста, како својство на институцијата, има допирни точки со независноста, но има и свои специфичности. Нашиот нормативен приод кон ЈО не упатува експлицитно на негова независност, но меѓународните документи (покрај самостојноста) ја сметаат независноста како основна претпоставка за функционирањето на оваа институција<sup>174</sup>. Според Лидија Раичевиќ, „независноста на јавните обвинители се постигнува и се штити преку начинот на избор и начинот на разрешување на обвинителите, преку можноста непречено и самостојно да се извршува обвинителската функција, преку изборот на обвинителите (не само според исполнетите услови за формално образование), преку напорите за квалитетна едукација, преку диференциран и јасен однос кон институциите кон кои јавниот обвинител е упатен во својата работа, преку обезбедување средства за негово финансирање, преку изнаоѓање административно-технички решенија за достоинствено вршење на функцијата и низа други околности“.

**Како најсериозна закана по независноста на Јавното обвинителство се смета зависноста од извршната власт. Јавното обвинителство ја спроведува политиката на законодавната и на извршната власт, преку примена на законите кои тие ги предлагаат и усвојуваат, но извршната власт ги обезбедува и сите други претпоставки за негово функционирање – од финансирање до предлози за избор и именување и разрешување.**

174 Упатства за улогата на јавните обвинители, Осми конгрес на Обединетите нации за спречување на криминалот и соодветно постапување со прекршителите, Хавана, Куба, 1990 година, содржано во Меѓународните документи за независно и ефикасно судство, ОБСЕ, 2011, цитирано според Раичевиќ, стр. 93.

Се претпоставува дека овие аспекти директно влијаат врз пристрасноста и послушноста при извршувањето на обвинителската функција, создаваат професионална несигурност, која зависи од владејачката гарнитура, и не можат во целост да ги спроведуваат правото и правдата<sup>175</sup>. Државите се обидуваат да ја надминат оваа состојба преземајќи чекори кон создавање тела кои ќе ги избираат и ќе одлучуваат за разрешување на обвинителите, особено во делот на европско-континенталните правни системи. Но овие тела немаат автономна генеза во општествено-политичките системи, па нормативните акти кои го следат нивното конституирање, состав и особено контролата над работата на овие тела, покажуваат неконзистентност во одделни решенија. Во Република Северна Македонија, Советот на јавните обвинители е тело кое ги избира обвинителите, одлучува за нивното разрешување и постапува по претставките на граѓаните, но во државата нема тело кое ќе биде надлежно да изврши контрола на работењето на Советот на јавните обвинители.<sup>176</sup> Потполно иста е и состојбата со Судскиот совет. Дали ова тело има капацитет да обезбеди независност на Јавното обвинителство и колкава е можноста за злоупотреби и влијанија, како во процесот на избор, така и во процесот на разрешување на обвинителите, е сосема друго прашање. Во оваа смисла, сосема се согласувам со мислењето на Денис Прешова, дека „моделите на судиското и обвинителското самоуправање, кои како најдобри им се сервираа на новите демократии во Централна и во Источна Европа, не ги дадоа очекуваните резултати“.<sup>177</sup>

Во литературата се разликуваат повеќе видови независност кон кои тежнее Јавното обвинителство, а тоа се *институционалната*, *функционалната* и *личната* независност. Блиска на *институционалната* е и политичката независност. Сите овие видо-

ви се меѓусебно поврзани и како својства речиси зависат едно од друго. Не може да се зборува за независност во извршувањето на функцијата јавен обвинител доколку не постои институционална независност. Јавните обвинители не можат независно и непристрасно да ја извршуваат својата функција доколку ги контролира, избира или именува извршната или законодавната власт или доколку тие одлучуваат за разрешувањето на јавните обвинители. Создавањето самостојни тела кои одлучуваат по овие прашања за јавните обвинители е еден невешт обид да се демонстрира независност на јавнообвинителската институција, затоа што тие тела немаат видливи гаранции дека не одлучуваат под влијание на некоја друга власт. Дотолку повеќе што не постои ниту пак е законски обликуван систем за контрола на работењето на овие тела.<sup>178</sup>

*Функционалната независност* на јавните обвинители е исто така доведена во прашање, поради упатеноста на јавниот обвинител на други институции и субјекти во извршувањето на неговата работа. За апсолутна функционална независност на јавните обвинители се неопходни такви услови во процесот на извршувањето на функцијата и такви ресурси и екипираност, така што во секоја поединечна ситуација јавниот обвинител ќе може сам да открива сторители на кривични дела и да се грижи за нивниот прогон. Како што објаснивме понапред, успешното функционирање на јавниот обвинител зависи од успешноста на полицијата и на другите органи со истражни овластувања. Едноставно, јавниот обвинител е упатен на доктрините и функциите на другите субјекти, така што не може да се зборува за функционална независност во вистинска смисла на зборот.

*Личната независност* на јавните обвинители е суштинска и има влијание врз сите други видови на независност. Меѓутоа постигнувањето на личната независност не зависи само од личните карактеристики,

<sup>175</sup> Види кај: Л. Раичевиќ, цитираното дело, стр. 23.

<sup>176</sup> Исто.

<sup>177</sup> Види: Д. Прешова, До „Заробена држава...“, 2020, стр.

<sup>178</sup> Види кај: Л. Раичевиќ, цитираното дело, стр. 232-233; Д. Прешова, Заробено судство, 2020.

моралниот и етички кредибилитет на носителот на јавнообвинителската функција туку повторно е условена од законодавната и извршната власт. Овие две власти одлучуваат за општествениот статус на јавните обвинители, каде ќе работат, во какви услови, со какви материјални средства ќе располагаат, колкави ќе им бидат примањата и слично. Скромноста и славењето на сиромаштвото како перформанси на ченсен функционер треба да бидат минато. Во услови на зголемена одговорност и мултиплицирана тежина на јавнообвинителската функција потребна е и државна нега на носителите на оваа функција која ќе се огледа во создавање на услови за функционирање кои можат да ја избалансираат тежината на работата.<sup>179</sup>

## 5. ПОДЕМОТ И ПАДОТ НА СЈО КАКО ВАЖНА АЛАТКА ВО БОРБАТА СО КОРУПЦИЈАТА НА ПОЛИТИЧКАТА ЕЛИТА

Јавното обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите, попознато како СЈО, беше востановено со посебен Закон<sup>180</sup> и со неочекувано широк општествен консензус, со цел да се истражат и процесираат злоупотребите на власта откриени со илјадниците незаконито прислушувани разговори, т.н. „бомби“. Специјалното обвинителство стана главна надеж во борбата со организираниот криминал и високата корупција на политичката елита. За оваа цел, ова тело се здоби со голема автономија, финансиска и оперативна, но и со голема поддршка од страна на меѓународната заедница. За волја на вистината, СЈО уште од основањето имаше проблеми со својата

независност, со оглед на фактот дека фокусот на прогонот уште од самиот почеток беше до гуша корумпираната елита на ВМРО ДПМНЕ, иако е општопознато дека и другите политички партии не се сосема имуни на овие појави. Јавна тајна е дека врз работата на СЈО битно влијание имаше селекцијата на самиот материјал (прислушуваните разговори), како и политичките влијанија на неколку странски амбасади. Во оваа смисла, случувањата околу СЈО не можат да се издвојат од поширокиот комплекс на политичкото влијание врз институциите, што во крајна линија доведе до пропаѓање на оваа институција.

Неспорно е дека на нашето општество сè уште му е потребно независно обвинителство кое ќе биде доволно самостојно и силно за да се бори со криминалот и со корупцијата на политичката елита. Ова особено затоа што е неспорно дека обвинителството и натаму е силно политизирано, а начинот на избор на главниот обвинител, по предлог на Владата, останува контроверзен поради неспорното влијание на извршната власт врз тој избор. Згора на сè, до неодамна сите се согласуваа со фактот дека капацитетите што ги разви оваа нова институција и натаму треба да се користат, а не да се растураат.

**Во таа смисла, потребата СЈО да се претопи во рамките на редовното обвинителство уште пред да го заврши својот мандат се појави токму поради неколку сериозни проблеми со кои се соочи ова обвинителство и кои се своевидна кочница за неговата работа: 1) проблемот со уставноста, 2) рокот (18 месеци) за подигање на обвиненијата, и 3) реизборот што ја чекаше обвинителката Катица Јанева во септември минатата година.**

И покрај сериозните приговори кон неговата работа, неспорно преовладуваше мислењето дека оваа нова институција треба да се поддржи, па оттука идејата на Стратегијата за реформа на правосудниот

<sup>179</sup> Види: Раичевиќ, стр. 233.

<sup>180</sup> Закон за Јавното обвинителство за гонење кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите („Службен весник на РМ“, бр.08-4352/1 од 15.9.2015 година).

систем и сите јавно изложени заложби (освен на ВМРО-ДПМНЕ, од разбирливи причини) беше да продолжи функционирањето на СЈО, со цел да прерасне во трајна институција која ќе биде сериозна алатка во борбата со високата корупција и со можните злоупотреби на власта. Оваа трансформација требаше да се изведе со измени во Законот за Јавното обвинителство (ЗЈО), чиешто донесување се искомплицира по „заслуга“ на политичките партии на власта и опозицијата, кои од постапката за неговото донесување направија политички маркетинг и своевиден циркус. На крајот, за некое чудо, СЈО доживеа своевиден дебакл, делумно по заслуга на самата обвинителка Катица Јанева, која заврши како обвинета во кривична постапка, но и со амин од најважните политички фактори на домашната и на меѓународната сцена.

Иако, правно гледано, најчисто решение беше СЈО прво да си го заврши мандатот во согласност со Законот за СЈО (ЗСЈО), неколку причини доведоа до тоа трансформацијата на СЈО (од целосно самостојна институција во релативно автономен дел од редовното обвинителство) да се изведе пред истекот на мандатот на СЈО, но и пред истекот на мандатот на Катица Јанева. Имено, токму реизборот на Катица Јанева беше една од причините за предвремената трансформација, со обид нејзиниот мандат да се продолжи без реизбор, по силата на Законот (идеја на СДСМ). Другите две причини беа проблемот со уставноста на самото СЈО (за што постојат две иницијативи пред Уставниот суд) и, најголемиот од сите проблеми, контроверзниот рок за подигање на обвиненијата од чл. 22 од ЗСЈО.<sup>181</sup>

Постоеја повеќе работни верзии на ЗЈО со кои се предвидуваше трансформација на СЈО, кои нудат различни модели за новата поставеност, како и многу алтернативи или подваријанти на овие модели. Ние ќе се задржиме на најрелевантните. Според првата варијанта, предвидена со Страте-

гијата за реформа на правосудниот систем и развиена во нацртот на работната група на академик Камбовски, СЈО требаше да се инкорпорира во ЈО, на сличен начин како постојното обвинителство за организиран криминал, со кое практично требаше да ја дели надлежноста, така што ќе биде надлежно за високата корупција на целата територија на државата, со седиште во Скопје. Овој предлог го отстрани проблемот со уставноста и отвори мала врата за можност преземање на незавршените истраги од другите основни обвинителства, со што се продолжуваше функционирањето на СЈО. Од друга страна, нема сомнение дека самостојноста и ефективноста на СЈО ќе беа на некој начин жртвувани.

Втората, инаку поамбициозна варијанта, која по малку неочекувано се појави на крајот на 2018 година, беше подготвена како сосема нов Закон за СЈО од страна на самото СЈО, според кој ова обвинителство, уште пред истекот на мандатот од првиот закон, би се трансформирало од *ад хок* во редовна институција, задржувајќи ја и зацврстувајќи ја својата сегашна автономија. По малку нескромно, СЈО самото предложи закон со кој, без реизбор, неговиот мандат би се продолжил за цели 5 години, со што би се задржале низа привилегии во смисла на надлежноста, автономијата, платите и сл. Од друга страна, чудно е надлежноста врзана со прислушуваниите разговори да продолжи без ограничување. Но политички наивно е да се мисли дека рокот за истраги и обвиненија од чл. 22 едноставно ќе се избрише и дека тоа лесно ќе помине во Парламентот.

Министерството за правда најпрво излезе со варијанта на текстот на групата на Камбовски, која непотребно ја обремена со две контроверзни прашања на кои воопшто не им беше местото во овој закон: (1) обидот со ЗЈО да се наметне решение за судбината на истрагите поведени по истекот на рокот од 18 месеци, од чл. 22 од ЗСЈО, и (2) повторното проблематизирање на законитоста на користењето на прислушуваниите разговори. Надлежностите на СЈО и на Основното јавно

<sup>181</sup> Види: Г. Калаџиев, *Поважни правни проблеми пред СЈО*, Фондација отворено општество Македонија, Скопје, 2018.

обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција, според предлогот на Министерството за правда, преминуваат во Јавното обвинителство за гонење на организиран криминал и висока корупција, а започнатите постапки продолжува да ги води ова ново обвинителство, во фазата во која се преземени. Иако, на прв поглед, ова изгледаше како некое обединување на двете обвинителства, практично се работи за затворање на СЈО и преземање на неговите кадровски и технички капацитети од страна на Обвинителството за организиран криминал. Формулацијата дека „започнатите постапки продолжува да ги води Јавното обвинителство за гонење на организиран криминал и висока корупција, во фазата во која се преземени“, е помека од претходното решение на Министерството за правда, што изречно предвидува истрагите да продолжат.

**Во еден момент, по обелоденувањето на аферата „Рекет“, сите се откажаа од СЈО, па расправата во врска со ЗЈО се сведе на неколку прашања на кои воопшто не им е место во овој закон. СЈО едноставно остана во историјата, а верзијата усвоена неодамна се обидува укинувањето на СЈО да го компензира со определена автономија на Обвинителството за организиран криминал и корупција.**

Наспроти нашите очекувања, најжестоката расправа во процесот на носењето на новиот ЗЈО не се водеше за судбината на СЈО<sup>182</sup>, туку за две прашања на кои воопшто не им беше место во ЗЈО. Едното прашање е за судбината на истрагите поведени по истекот на рокот од 18 месеци, што стана особено важно откако Врховниот суд зазе-

<sup>182</sup> За жал, никој не даде одговор на прашањето како прекунок е донесена одлука што е дијаметрално спротивна на онаа во Стратегијата за реформи, за која постоеше силен консензус, СЈО да прерасне во трајна институција. Никој не даде одговор ниту за тоа зошто не е избран нов специјален обвинител, иако Законот за СЈО е во сила, ниту за ова воопшто е поведена некаква постапка.

де начелно правно мислење дека истрагите на СЈО поведени по истекот на рокот се незаконити. Обидот, прашањето со рокот на истрагите, односно обвиненијата, да се „реши“ со ЗЈО е правно неиздржан, затоа што, прво, ова е прашање на кривичната постапка, односно на ЗКП, а второ затоа што прашањето кое е отворено и актуелно не може да се реши *пост фестум* (со подоцнежен датум). Ако рокот еднаш истекол и истрагите станале незаконити, односно требале да се запрат во интерес на осомничените, тие не можат да продолжат, како ништо да не било, врз основа на некој подоцнежен закон. Затоа, најдобро беше да се остави ова прашање да го реши судската практика. Но политичарите мислеа поинаку.

Вториот проблем, во врска со законитоста на доказите од „бомбите“ (незаконски прислушуваниите разговори), веќе беше апсолвиран. Според практиката на Апелациониот суд во Скопје, тие се допуштаат затоа што не се незаконски прибавени од страна на органите на прогонот, туку од трети лица, што е во согласност со ставовите на академската фела и со ставовите на странската, пред сè американска литература.<sup>183</sup>

Со фаворизирање на решението истрагите поведени по истекот на рокот од чл. 22 на ЗСЈО да ги продолжи, по сила на Законот (ЗЈО), Министерството за правда, непотребно се жртвуваа неколку битни работи: 1) СЈО - како идеја за траен инструмент во борбата со политичката елита и како симбол за владеење на правото; 2) непреченото завршување на главните постапки за кои беше основано СЈО, и 3) доцнењето со донесувањето на ЗЈО, како важно барање за европските интеграции, со многу штетни последици.

Ако од севе ова се извлече некаква поука, некоја следна влада треба да се зафати со вистинска, а не со козметичка реформа на Јавното обвинителство, зајакнувајќи ја

<sup>183</sup> Види: Г. Калајчиев, *Незаконитите докази во кривичната постапка*, МРКПК, бр. 2, 2017, 39-50; Г. Калајчиев, Б. Арифи, А. Маршавелски, А. Божиновски, *Незаконитите докази во кривичната постапка*, ОБСЕ, Скопје, 2018.

неговата независност, во смисла на него-во натамошно дистанцирање од извршната власт и од полицијата. Специјалното обвинителство, пак, би требало да биде организирано како мал, но силен и компактен тим во рамките на Јавното обвинителството за организиран криминал, со сопствен истражен тим и голема оперативна и финансиска автономија.

## 6. ТАЈНИТЕ СЛУЖБИ ЗА БЕЗБЕДНОСТ КАКО СЕРИОЗЕН ПРОБЛЕМ НА ДЕМОКРАТСКИОТ ПОРЕДОК

Посебен проблем за нашата демократија и за владеењето на правото со децении наназад се тајните служби за безбедност. Начелно, правото треба да им забранува на овие служби да се ангажираат во какви било политички активности или да дејствуваат во интерес на одредена политичка, верска, етничка, социјална или економска група. Напротив, општопознато е дека главна слабост на нашите тајни служби е нивната политизираност, односно тоа што во минатото функционираше повеќе како партиска, отколку како некаква професионална служба. Последната реформа на овие служби, која се случи четири години по скандалот со прислушваните разговори, што откри големи злоупотреби на безбедносно-разузнавачките служби, за жал воопшто нема јасен концепт за тоа како да се надмине оваа слабост. Трансформацијата на Управата за безбедност и контраразузнавање во Агенцијата за национална безбедност наводно беше искористена за своевиден ветинг, кој - според надлежните - обезбеди соодветна деполитизација на службата. Но, овој процес беше критикуван од страна на опозицијата, така што времето ќе покаже дали оваа трансформација е суштинска или само формална.

Близок до овој е и проблемот на меѓуетничката недоверба и нејзиното влијание врз ефикасното и професионално работење

на службите, што исто така не е решено системски, туку се решава со неформални договори меѓу политичките партии на Македонците и на Албанците, кои на власт, и со влијание на меѓународниот фактор и на „пријателските“ безбедносни служби.

Реформирањето на безбедносните служби претпоставува темелен и систематизиран, но и доволно транспарентен пристап, кој треба да ѝ овозможи на стручната и на пошироката јавност да даде свој придонес во тој процес. Реформските зафати во системот за следење на комуникациите, како дел од реформата на безбедносните служби, се одвиваа недоволно транспарентно и притоа се создава впечаток дека претходно утврдените приоритети недоволно прецизно се преточуваат во реална реформа. Имено, моделот за следење на комуникациите беше избран без претходна јавна дискусија. Со избраниот модел се создаде нов центар на моќ, односно Оперативно-техничка агенција која веројатно само ќе ја замени Управата за безбедност и контраразузнавање (УБК). Слично се случи и со реформата на безбедносните служби, каде што новата Агенција за национална безбедност (АНБ) е само козметички реформирана и дислоцирана УБК. Во дебатата што следуваше по нетранспарентно направениот избор, креаторот на новите законски решенија сепак не покажа доволна подготвеност за прифаќање на одредени издржани сугестии и предлози за подобрување на легислативата.

Безбедносно-разузнавачката заедница на РСМ е составена од три служби: 1) Агенцијата за национална безбедност, 2) Агенцијата за разузнавање и 3) Воена безбедност и разузнавање во Министерство за одбрана. АНБ е новата независна агенција на местото на озлогласената УБК. Станува збор за контраразузнавачка служба задолжена за откривање и спречување на шпионско дејствување на странските служби, откривање и спречување на дејствија насочени против уставниот поредок, тероризам и други форми на сериозни и организирани криминални активности насочени про-



тив државата. Агенцијата за разузнавање (АР) претставува разузнавачка агенција во надлежност на претседателот на РСМ, задолжена за прибирање и за обработка на политички, економски и воени податоци за странски држави, институции и служби, како и лица од интерес за државата. Надлежната организациска единица за воена безбедност и разузнавање претставува воена контраразузнавачка и разузнавачка агенција во рамките на МО, задолжена за откривање и спречување на дејствувањето на странските воено-разузнавачки служби, како и за преземање разузнавачки активности спрема странски држави и лица кои се од интерес за националната безбедност на државата.

Битен проблем на нашите служби, со сериозни импликации за човековите права и демократскиот амбиент во државата, се правните овластувања на тајните служби. Имено, откако тајните подзаконски прописи за овие служби, од времето на поранешната СФРЈ, станаа незаконски (по носењето на новиот Устав), службите практично работат без правно уредени овластувања, покривајќи се (во *Законот за внатрешни работи*) сосема несоодветно со тоа дека истите наводно ќе користат „полициски овластувања“. Оттука, добро е што овие мерки правно се уредуваат со новиот *Закон за следење на комуникациите*. Но, тоа е сторено набрзина и без вистинска стручна и научна дебата, па оттаму овие мерки се номотехнички лошо уредени и, би можело да се каже, опасни, бидејќи оставаат широки можности за арбитражно користење, со слаби механизми за контрола. Кога сме кај контролата, вреди да се спомене и востановувањето на едно ново тело, *Совет за граѓански надзор врз прислушувањето*, како нов дополнителен инструмент за надзор врз почитувањето на приватноста. За жал, иако ова тело е востановено подолго од една година, постојат сериозни пречки за истото да почне да функционира според Законот, што е индикатор дека заложбите

за реформи и натаму се повеќе формални и на хартија, отколку сериозни во практиката<sup>184</sup>.

Согласно член 18 од *Законот за следење на комуникациите* (ЗСК), мерки за следење на комуникациите заради заштита на интересите на безбедноста и одбраната на државата се:

- 1) следење и снимање на телефонските и другите електронски комуникации;
- 2) следење и снимање во внатрешноста на објектите, затворените простории и предметите и на влезот во тие објекти, затворени простории и предмети, заради создавање услови за спроведување на мерката;
- 3) следење и светлосно снимање на лица на отворен простор и на јавни места, и
- 4) следење и тонско снимање на содржината на комуникациите на лица на отворен простор и на јавни места.

Освен горенаведените мерки за следење на комуникациите заради заштита на интересите на безбедноста и одбраната на државата, согласно одредбите од ЗСК (член 32 и 33), по барање на овластените органи за спроведување на мерките (за поднесеното барање се известува јавниот обвинител на РС Македонија), операторите се должни да ги достават бараните метаподатоци за учесниците во електронскиот комуникациски сообраќај. Покрај овие мерки, определени овластувања на службите им се даваат и со новите „матични“ закони. АНБ има ексклузивно право врз основа на судска наредба (членовите 25, 28 и 32 од ЗАНБ) да врши следење и снимање на меѓународните телекомуникации со посредство на операторите, кога следењето на меѓу-

<sup>184</sup> Како своевидно ново тело, Комисијата за граѓански надзор не е ниту државен орган, ниту правно лице, ниту невладина организација, па оттука не може да отвори сопствена сметка за да може да ги користи средствата доделени за нејзино функционирање, со цел да организира веб-страница, архива и сл. Најлогично е таа да работи како тело на Собранието кое и ја востановува и ги бира нејзините членови од редот на граѓанските организации и експерти. Од друга страна, можноста за ефикасна контрола врз законитоста на прислушувањето не е добро уредена ниту со новиот Закон за следење на комуникациите.

народните телекомуникации не може да се спроведе на друг начин.<sup>185</sup>

Општо земено, условите под кои може да се преземат мерките се прилично „лабави“, во рани фази на „непријателско“ дејствување, а често и во превентивна насока, што судската и друга контрола ја прави извонредно комплицирана, па дури и нереална. Во контекст на одлучување по таквата наредба, понекогаш и минималните безбедносни информации и проценки на безбедносните служби, прифатени од страна на јавниот обвинител на РСМ, кои во повеќе ситуации можат да бидат и апстрактни и, како такви, да останат само во најава, може да претставуваат доволна основа судијата да го прифати барањето за издавање на наредбата, доколку заканата што се навестува и доброто што се заштитува претежно вааат по својата важност и приоритетност над правото на приватност на поединецот, што е многу деликатна ситуација, најчесто на штета на човековите права. Секако дека целта за која е воспоставена оваа мерка и заштитеното добро оставаат поголем маневарски простор за органите на прогонот, без аргументација и рутински да ги одредуваат мерките, па дури и да ја злоупотребат примената на истите и притоа судијата да биде доведен пред „свршен чин“. Покрај ова, нашиот законодавец се одлучи за едно чудно решение - по иницијативата на службите, мерките пред Врховниот суд да ги предлага републичкиот јавен обвинител, на кого ова не му е ни работа ни позната материја. Згора на сè, во случај на евентуална злоупотреба, за обвинителството ќе биде проблем како да се санкционираат мерките што ги предложил самиот главен обвинител.

Безбедносниот систем на РСМ, во чии рамки влегува и безбедносно-разузнавачката заедница, се соочува со повеќе тешкотии, меѓу кои еден дел се реликт од историското минато, а други се последица на недоволно изградената законска регу-

латива во врска со недвосмисленото утврдување и раздвојување на надлежностите на безбедносните служби и нивните овластувања. Во овој контекст, забележливи се повеќе аномалии (на пример, безбедносно третирање на прашања што не се во надлежност на соодветната служба, туку во надлежност на други служби, преклопување на надлежностите помеѓу службите, особено меѓу разузнавачките и контраразузнавачките активности, и злоупотребата на инвазивните мерки како метод за прибирање информации. Во рамките на самата безбедносната заедница, постојат определени преклопувања на надлежностите. Така, често се случува определени настани и лица чии активности се класифицирани како безбедносни закани да се појават како предмет на работа на повеќе служби.

Сè на сè, реформите на тајните служби, инаку најкритикуваната карика на правниот систем во „Извештајот на Прибе“, објективно не се завршена приказна и треба да се подложат на сериозна опсервација, доколку не сакаме одново да бидеме непријатно изненадени, како што беше случај со повеќето скандали на овие служби.<sup>186</sup>

## 7. ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ

➔ Можеме да заклучиме дека постоењето јасна и конзистентна концепција за реформи, поткрепена со солидни споредбени и емпириски истражувања, е претпоставка

<sup>186</sup> Во Извештајот на Прибе, сферата на следење на комуникациите е идентификувана како една од сферите каде што се забележани значајни недостатоци. Беше констатирана концентрација на моќ во Управата за безбедност и контраразузнавање (УБК) и злоупотреба на механизмот за надзор над УБК. Од технички аспект, во овој Извештај беше констатирано дека УБК има монопол за користење на опремата и ексклузивитет во следењето на комуникациите и дека, согласно член 175 и 176 од Законот за електронските комуникации (ЗЕК), може директно да ги следи комуникациите, независно и слободно, без оглед на тоа дали е издадена судска наредба. Оттука, реформата на безбедносните служби и, особено, реформирањето на УБК беше една од клучните препораки содржани во овој извештај.

<sup>185</sup> Види: Г. Калајчиев / П. Ѓурчилова (Ур.), Прирачник за спроведување на мерките за следење на комуникациите, ДКАФ, Скопје, 2019.

за успех на реформите во правосудството и во полицијата. Една сеопфатна реформа мора да се планира и изведе врз основа на рационални и проверени методи во утврдувањето и отстранувањето на сите дисфункционални елементи во организацијата и дејствувањето на Јавното обвинителство, полицијата и судството.

➔ За жал, кај нас реформите повеќе се фокусираат на усогласување на регулативата со најсовремените стандарди од споредбеното и меѓународното право, отколку на реални истражувања за вистинските причини за дисфункционалноста на системот. Може да се заклучи дека на теоретско рамниште, реформите предвидуваат квалитетни и, помалку или повеќе, конзистентни решенија, кои може и треба да се усовршуваат и преиспитуваат, но е повеќе од очигледно дека добрите теоретски концепти и решенијата кои успешно функционираат во развиените демократии не гарантираат автоматски успех во практиката во нашата земја.

➔ Постојаното менување на правните прописи кај нас доведе до очекуваните потфрлања, затоа што постојаните реформи се придружени со многу предизвици и со големи и реални ризици од нивен неуспех. Недоволното познавање на новите прописи, за што е потребно и добро познавање на правото и на практиката во државите од кои се преземени решенијата, може да доведе до импровизации и до дилетантизам.

➔ Од друга страна, институционалната реформа и кадровското и техничко екипирање се предуслов за успех на реформите. Правните норми, колку и да се добри, сами по себе имаат ограничена моќ. Искуствата покажуваат дека начинот на кој полицијата, обвинителството и судовите работат по предметите во нивната секојдневна практика, во голем дел се базира на некакви напишани правила и тешко се менува со легислативни и со административни средства. Доколку новите законски решенија и новата организациска поставеност се наметнат без соодветна подготовка и реална проценка за можните ризици од реформите, тоа може да резултира со слаба ефикасност во постапувањето. Преземањето туѓи ре-

шенија од компаративното право, без неопходна доза на критичност и познавање на сопствените состојби и слабости, може да се судри со постојните вредности од нашата правна култура и да се набљудува како нешто што става непотребен товар врз практичарите, што во крајна линија може да резултира со игнорирање на новите законски решенија. Во таа смисла, многу битни реформски концепти, меѓу кои и целата нова идеологија за поинакви односи помеѓу полицијата, обвинителството и судот, сè уште наидуваат на неразбирање и отпор од најразлична природа.

➔ Во оваа смисла, итно треба да се размисли за напуштање на правниот (реформскиот) илузионизам и сериозно да се пристапи кон решавање на проблемите со дисфункционалноста на правосудниот систем. Брзите и магични решенија кои ги посакуваат политичарите не се многу реални, па оттука е пожелно иницијативата и клучот за реформите да се препуштат на структурата и на науката.

## ПРЕПОРАКИ

### за надминување на предизвиците во Јавното обвинителство

➔ Треба засилено да се работи на унапредување на независноста на ЈО. За таа цел, неопходно е менување на начинот на избор и разрешување на главниот јавен обвинител, така што неговиот избор и разрешување нема да зависат од извршната власт, иако за ова е нужна и промена на Уставот.

➔ Јавното обвинителство, како институција, бара востановување на сосема нови принципи на институционално и функционално организирање. Хиерархијата и субординацијата, како основни начела на јавнообвинителското организирање и постапување, ја доведуваат во прашање независноста на Јавното обвинителство.

- ➔ Јавното обвинителство, како институција, има потреба од воспоставување адекватни системи за контрола на јавнообвинителската функција.
- ➔ Јавното обвинителство има потреба да го приспособи системот на организирање и функционирање кон современите европски трендови, почитувајќи ги меѓународните стандарди.
- ➔ Во иднина, лицата кои ќе бидат избрани за јавни обвинители треба да бидат поединци со интегритет и со соодветни способности, соодветно образование и обука, односно лица кои се добро запознаени со идеалите и со етичките должности на нивната функција, како и со човековите права и основните слободи на осомничените и на жртвите, загарантирани со домашното и со меѓународното право.
- ➔ Депрофесионализацијата на Советот на Јавни обвинители ќе оневозможи ова тело лесно да се отуѓи и да се бирократизира.
- ➔ Итно треба да се пристапи кон кадровско и техничко доекипирање на ЈО и кон формирање истражни центри, односно одделенија со независни обвинителски истражители.
- ➔ Треба подобро да се уреди разграничувањето на надлежностите помеѓу полицијата и јавниот обвинител.
- ➔ Треба да се направи сериозна анализа на искуствата од функционирањето на СЈО, со цел истите да се искористат за подобро организирање на Обвинителството за организиран криминал и корупција, како траен инструмент во борбата со корупцијата на политичката елита.

## ПРЕПОРАКИ

### за надминување на предизвиците на полицијата

- ➔ Треба да постои поголема координација и ускладеност помеѓу реформите на полицијата и реформите на ЈО.
- ➔ Реформите на полицијата и на другите органи со истражни овластувања, како и реформите на тајните (безбедносните) служби, мора да се одвиваат потранспарентно.
- ➔ Треба да се преземат определени мерки со цел да се засили функционалната надреденост на јавниот обвинител над деловите од полицијата кои се вклучени во кривичната постапка, со што значително би се намалил ризикот од директно вмешување на извршната власт.

## ПРЕПОРАКИ

### за надминување на предизвиците на безбедносните служби

- ➔ Реформата на безбедносните служби, со носење на новите закони, е само започната, но не е завршена. Треба сеуште да се работи на допрецизирање на нивните овластувања, со цел истите да не бидат злоупотребени во политички цели или на штета на човековите права. Многу повеќе внимание мора да се посвети на правната рамка и на условите за функционирање на механизмите за надзор и контрола на службите. Особено загрижува отпорот кон телото за граѓанска контрола на прислушувањето.

# ЗЛОУПОТРЕБА НА АВТОМАТИЗИРАНИОТ КОМПЈУТЕРСКИ СИСТЕМ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ДВИЖЕЊЕТО НА СУДСКИТЕ ПРЕДМЕТИ (АКМИС)

Автори: Маргарита Цаца Николовска и Вера Коцо

## 1. РЕЗИМЕ

Злоупотребата на АКМИС-системот е одраз на еден од начините за политичко влијание врз судството, кое во одреден временски период допуштило такво влијание, преку различни форми на дејствување при користењето на тој систем.

Оваа анализа е конципирана врз основа на согледувањата од аналитичкиот осврт на законската регулатива со која е воспоставено и уредено користењето на автоматизираниот компјутерски систем, така наречен АКМИС, како и на согледувањата на состојбите поврзани со злоупотребата на тој систем преку извештаите на меѓународната експертска група предводена од Рајнхард Прибе (2015 и 2017 година), извештаите на Министерството за правда (2017 и 2019 година) и, секако, врз основа на следењето на непосредната работа на отворените седници на Судскиот совет од страна на Институтот за човекови права.

Покрај строгите законски норми предвидени за користење на автоматизираниот компјутерски систем и одговорноста на сите субјекти вклучени во овој процес, сепак била овозможена и допуштена распределба на предметите надвор од законската регулатива, преку различни начини на заобиколување на системот од страна на највисоките носители на судската власт во период од околу пет години (2013 – 2017 год.) во Основниот суд Скопје I Скопје (сега Кривичен суд Скопје) и во Врховниот суд на Република Северна Македонија.

За можната злоупотреба на системот за распределување на предметите по случаен избор е укажано уште во погоренаведените извештаи на експертската група на Европската комисија, предводена од Рајнхард Прибе. Меѓутоа, овој проблем не беше сериозно сфатен од страна на органите за контрола на АКМИС-от и долг период не се преземени соодветни мерки за надминување на таквите состојби.

Во врска со злоупотребата на АКМИС-от, контролата од страна на Министерството за правда е извршена дури кон крајот на 2017 година, а извештајот е доставен до Судскиот совет и до Јавното обвинителство за натамошно постапување. Во следниот период, дури по смената на персоналниот состав на Судскиот совет, особено во текот на 2019 година, уследија суштински активности од негова страна, со цел да се расветли состојбата околу злоупотребата на АКМИС-от.

Извештаите за напредокот на државата во 2018 и 2019 година, подготвени од Европската комисија, бележат извесен напредок во сферата на судството, главно во однос на промената на легислативата. Сепак, нагласена е и потребата од редовен мониторинг во однос на спроведувањето на Стратегијата за реформа на правосудството, со цел да се отстрани ризикот или перцепцијата за политичко мешање во судството.

Покрај постоењето добра законска основа за преземање активности во поглед на одговорноста за злоупотребите на АК-

МИС-от, како и во поглед на контролата над тој систем, останува судската власт докрај да се справи со настанатите состојби и да ја подобри јавната перцепција со цел да се врати довербата на граѓаните во судството, но и поради евроатланските аспирации на нашата земја и нејзиното приближување кон Европската Унија.

## 2. ВОВЕД

Од осамостојувањето на Република Северна Македонија во 1991 година, па сè до донесувањето на Законот за управување со движењето на предметите во судовите во 2010 година, распределбата на судските предмети се вршеше рачно. Во овој временски период беше согледана потребата од законско уредување на управувањето со движењето на предметите, со цел да се надминат проблемите со водењето на евиденцијата во хартиена форма, преку различни уписници, како и потребата да се спречат евентуалните злоупотреби при рачното распределување на судските предмети, а со тоа и можноста за влијание врз судската власт од различни сфери на интерес од општествено-политичкиот живот на државата.

Поради тоа, беше устроен автоматизиран компјутерски систем за управување со движењето на предметите во судовите една година пред донесувањето на Законот за управување со движењето на предметите во судовите. Иако со наведениот закон беа уредени строги правила и обврски при управувањето со движењето на предметите за сите одговорни субјекти, сепак по пуштањето во работа на системот тие правила не се почитуваа доследно и еднакво во сите судови во државата. Набрзо по пуштањето во употреба на системот (во почетокот на 2013 година) покрај помалите пропусти од аспект на недоволното познавање на информатичката технологија и можностите што ги дава компјутерскиот систем, почнала и злоупотребата на системот (и тоа во големи размери) во двата

најголеми и најзначајни суда во државата (Врховниот суд на РСМ и Основниот суд Скопје I Скопје или сега Кривичниот суд во Скопје).

Од достапниот извештај на Министерството за правда (ноември 2017 година)<sup>187</sup> може да се заклучи дека: не била почитувана обврската за електронско заведување на сите предмети и нивното распоредување кај судија по случаен избор, туку тие се заведувале кај стручни соработници кои одлучувале кога и во кој совет ќе се работи предметот; годишните распореди за работата на судот се менувале повеќепати во текот на годината; спротивно на волјата на судиите, а со цел предметот да му се додели на посакуван судија, некои судии биле исклучувани од системот без писмена одлука, а регистрирани се и ред други заобиколувања на процедурата во користењето на АКМИС-от.

Органите надлежни за контрола над АКМИС-системот долго време не презеле никакви мерки за откривање и спречување на ваквите злоупотреби. Во оваа насока, првпат пројави активност тогашниот Совет за утврдување факти и покренување постапка за утврдување одговорност на судија и претседател на суд, кој многу тешко ја реализираше контролата бидејќи беше спречуван од страна на тогашниот претседател на Врховниот суд на РСМ. Сепак, од страна на тој орган беа иницирани повеќе постапки за нестручно и несовесно вршење на функцијата пред неговото укинување со Закон на 11 јануари 2018 година.<sup>188</sup>

За проблемите со АКМИС-системот јавноста дозна по извештајот на експертската група на Европската комисија предводена

<sup>187</sup> Извештај од извршениот увид во функционалноста на информатичкиот систем и надзор над примената на одредбите од Судскиот деловник во судовите. Министерство за правда. Достапно на: <https://www.pravda.gov.mk/Upload/Documents/%D0%90%D0%9A%D0%9C%D0%98%D0%A1%20%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98.pdf?fbclid=IwAR29Up43ut-2CLnYiZqjfqN6pelrRIN5sw8ZCgtC5bijXlfyGfdQLiwipvk>

<sup>188</sup> Закон за престанок на важењето на Законот за Советот за утврдување факти и покренување постапка за утврдување одговорност на судија, „Службен весник на РМ“ бр. 11/2018

од Рајнхард Прибе во јуни 2015 година, во кој се укажува на злоупотреба на системот за распределување на предметите по случаен избор со користење на автоматизираниот компјутерски систем.<sup>189</sup> До вториот извештај на Прибе од 2017 година наведениот проблем не е надминат, поради што повторно е споменат и тоа со подетално објаснување на начините на кои може да се врши злоупотреба при распределбата на предметите.<sup>190</sup>

Нашата држава, која според извештајот на Европската комисија од пред три години беше оценета како „заробена држава“, мораше да се справува со сериозни проблеми во многу сегменти од општествено-политичкиот живот на земјата. Оваа квалификација е надмината и во последните извештајни периоди (2018 и 2019 година) е забележан определен напредок во итните реформски приоритети, во кои спаѓа и реформата на судството.

**Препораката во извештајот за напредокот за 2019 година во делот за Поглавје 23 е дадена во насока на тоа да се продолжи со спроведувањето на Стратегијата за реформа на правосудството, со тоа што приоритет ќе се даде на подготовката на стратегијата за развој на човечките ресурси и ќе се подобри автоматизираниот информатички систем. Ова значи дека натаму останува потребата од континуирана заложба заради отстранување на ризикот или перцепцијата за политичко мешање во судството. Во оваа смисла е потенцирана улогата и потребата за зголемување на ефикасноста на Судскиот совет, со цел да се заштитат судиите од потенцијални надворешни или внатрешни притисоци, какви што беа евидентирани во претходниот период**

### 3. ЗАКОНСКАТА РЕГУЛАТИВА ЗА АКМИС-от

#### 3.1. Закон за управување со движењето на предметите во судовите

По донесувањето на овој закон во 2010 година<sup>191</sup> во судскиот систем на РСМ за првпат е воведен автоматизиран компјутерски систем за управување со судските предмети, таканаречен АКМИС. Во овој закон е предвидено и уредено автоматизираното управување со движењето на предметите во судовите, надлежноста и обврските на сите лица кои се задолжени за успешно спроведување на тој процес (како што се претседателот на судот, судскиот администратор, судиите и судските службеници), почнувајќи од денот на приемот на писмената во судот и оформувањето на предметите-

<sup>189</sup> The former Yugoslav Republic of Macedonia: Recommendations of the Senior Experts' Group on systemic Rule of Law issues relating to the communications interception revealed in Spring 2015, достапно на: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/news\\_corner/news/news-files/20150619\\_recommendations\\_of\\_the\\_senior\\_experts\\_group.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/news_corner/news/news-files/20150619_recommendations_of_the_senior_experts_group.pdf)

<sup>190</sup> The former Yugoslav Republic of Macedonia: Assessment and recommendations of the Senior Experts' Group on systemic Rule of Law issues 2017, достапно на: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/2017.09.14\\_seg\\_report\\_on\\_systemic\\_roL\\_issues\\_for\\_publication.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/2017.09.14_seg_report_on_systemic_roL_issues_for_publication.pdf)

<sup>191</sup> Закон за управување со движењето на предметите во судовите, „Службен весник на РМ“ бр. 171/2010

те, па сè до денот на нивното архивирање.

Во Законот е предвидена и задолжителна обврска за користење на АКМИС-от при управувањето со движењето на предметите во судовите.<sup>192</sup>

Претседателот на судот, согласно овој закон, има широка лепеза активности во врска со следењето на целокупната состојба со управувањето со движењето на предметите во судот. Таквите обврски претседателот на судот ги извршува секојдневно и непосредно, преку следење на евиденцијата и прегледи на задолженијата на претседателите на судските оддели, судиите, судскиот администратор, одговорните судски службеници и на секој судски службеник во врска со навременото исполнување на нивните задолженија за управување со движењето на предметите во судот. Претседателот на судот (оваа обврска се однесува на секој суд) има и обврска да формира работно тело за управување со движењето на предметите во судот.

Работното тело со кое раководи судскиот администратор или лицето определено од претседателот на судот (во судовите каде што нема судски администратор) е надлежно да изготвува:

- предлог годишен план за управување со движењето на предметите во судот и спречување да се создаде заостаток од нерешени предмети или намалување на заостатокот нерешени предмети и спречување на застојот во движењето на предметите во судот, по пат на анализа на причините за застојот во движењето на предметите, и предлог-мерки за надминување на состојбите;

- предлог внатрешни процедури за одделни процеси при управување со движењето на предметите во судот врз основа на процесните дејствија и роковите утврдени во Законот за парничната постапка, Законот за кривичната постапка, Законот за управните спорови, Законот за вонпарнична постапка и Судскиот деловник, и

<sup>192</sup> Член 3 од Законот за управување со движењето на предметите во судовите, „Службен весник на РМ“ бр. 171/2010

- месечен извештај за спроведувањето на годишниот план за управување со движењето на предметите во судот, мерките за спречување на создавањето и за намалување на заостатокот нерешени предмети и за застојот на движењето на предметите во судот<sup>193</sup>, што ќе биде доставен до претседателот на судот.

Дејствијата во врска со движењето на предметите во судот се преземаат истот ден, а најдоцна до крајот на наредниот работен ден. Ако заради зголемен обем на работа дејствијата во врска со движењето на предметите во судот не можат да бидат преземени во предвидениот рок, тие се преземаат најдоцна во рок од пет работни дена од денот кога треба да бидат преземени, а по претходно писмено одобрение од страна на претседателот на судот, односно судскиот администратор.<sup>194</sup>

### 3.2. Судски деловник

Со Судскиот деловник, меѓу другото, подетално се определува употребата на АКМИС-от, како и овластувањата за користење на системот, начинот на кој се постапува по предметите кои пристигнуваат во судот, одговорностите за правилното функционирање на овој систем, како и комуникацијата со Работното тело за стандардизација на употребата и унапредување на АКМИС-от во судовите. Согласно Судскиот деловникот, Претседателот на Врховниот суд на РСМ формира Работно тело за стандардизација на постапките за употреба и унапредување на автоматизираниот компјутерски систем за управување со судските предмети во судовите. Надлежностите на ова работно тело се определени со Судскиот деловник. Ова тело, меѓу другите надлежности, предлага критериуми за автоматска распределба на предметите на судиите и е одговорно за дефинирањето и за промената на критериумите, дава препораки и врши усогласу-

<sup>193</sup> Член 8 од Законот за управување со движењето на предметите во судовите, „Службен весник на РМ“ бр. 171/2010

<sup>194</sup> Член 9 од Законот за управување со движењето на предметите во судовите, „Службен весник на РМ“ бр. 171/2010



вање на АКМИС-от со важечките прописи и норми и, доколку е потребно, предлага и иницира промени на постојната или нова регулатива, односно се грижи за унификација и стандардизација на терминологијата на АКМИС-от на централно ниво и за низа други надлежности.<sup>195</sup>

Претседателот на судот (се однесува на сите судови поединечно) се грижи за обезбедување на неопходните кадровски, технички и организациски услови за функционирање на автоматизираниот компјутерски систем за управување со судските предмети. Претседателот во секој суд формира Работно тело за управување со движењето на предметите<sup>196</sup> и, по предлог на работното тело, донесува внатрешни процедури со кои се регулираат одделни процеси на управување со движењето на предметите во судот и се спречуваат можностите за создавање заостаток, намалување на заостатокот нерешени предмети и на застојот во движењето на предметите во судот, согласно Законот за управување со движењето на предметите во судовите.<sup>197</sup>

Во Судскиот деловник е предвиден и начинот на автоматската распределба на предметите во судот што се врши преку автоматизираниот компјутерски систем за управување со судските предмети на тој начин што секој судија во судот ќе добие во работа подеднаков број предмети според дефинираните критериуми на Работното тело за стандардизација на постапките во Врховниот суд на РСМ.<sup>198</sup>

Покрај овие тела, во Врховниот суд на РСМ се формира и Центар за информатика со база на податоци за автоматизираниот компјутерски систем.<sup>199</sup>

<sup>195</sup> Член 10 од Судскиот деловник, „Службен весник на РМ“ бр. 66/2013

<sup>196</sup> Обврската за формирање работно тело за управување со движењето на предметите во секој суд поодделно е предвидена и во Законот за управување со движењето на предметите во судовите и во Судскиот деловник

<sup>197</sup> Член 14 и 16 од Судскиот деловник, „Службен весник на РМ“ бр. 66/2013

<sup>198</sup> Член 174 од Судскиот деловник, „Службен весник на РМ“ бр. 66/2013

<sup>199</sup> Член 89 став 2 од Судскиот деловник, „Службен весник на РМ“ бр. 66/2013

### 3.3. Закон за судовите

Со Законот за судовите, пак, во Врховниот суд на РСМ е формиран Центар за информатичка технологија надлежен за техничко управување со автоматскиот компјутерски систем за управување со судските предмети, судскиот портал и базите на податоци што произлегуваат од работата на судовите. Истовремено, во Врховниот суд на РСМ се формира и Работно тело за стандардизација на постапките на користење на автоматизираниот компјутерски систем за управување со судските предмети во судовите. Согласно овој Закон, се формира и Совет за координирање на информатичко-комуникациската технологија во правосудните органи (Совет за ИКТ), како оперативно стручно тело составено од претставници на правосудните органи.

Во информатичката технологија спаѓа и програмата за управување со движењето на предметите, односно АКМИС-от. Со измената на Законот за судовите е предвидена и одговорност за непочитување на обврската за компјутерска распределба на предметите. Во оваа смисла, во наведениот закон е предвидено дека доколку судија земе во работа предмет што не му е распределен преку автоматизираниот компјутерски систем за управување со судските предмети, тој може да одговара за нестручно и несвесно вршење на судиската функција, како и да биде разрешен од вршење на судиската функција.<sup>200</sup>

### 3.4. Закон за Судскиот совет

Законот за Судскиот совет одредува дека Судскиот совет е самостоен и независен орган што ја обезбедува и ја гарантира самостојноста и независноста на судската власт, преку остварување на неговите функции во согласност со Уставот и законите<sup>201</sup> и донесува годишна програма за работа во која, меѓу другото, предвидува и мерки и активности за унапредување на не-

<sup>200</sup> Член 76 став 1 точка 6 од Законот за судовите, „Службен весник на РСМ“ бр. 96/2019

<sup>201</sup> Член 2 од Законот за Судскиот совет на РСМ, „Службен весник на РСМ“ бр. 102/2019

зависноста на судството и план за континуирано следење на работата на судовите.

Согласно овој закон, во Советот се формира Центар за информациско-комуникациска технологија, аналитика и статистика (ИКТ). Покрај другите надлежности овој центар е одговорен и за чување на реплицираната база на податоци за Судскиот информатички систем кој е сместен во Врховниот суд на Република Северна Македонија. Центарот за ИКТ ги координира активностите на другите центри за информатика во судството, со цел да се подобрат софтверските и хардверските решенија.<sup>202</sup>

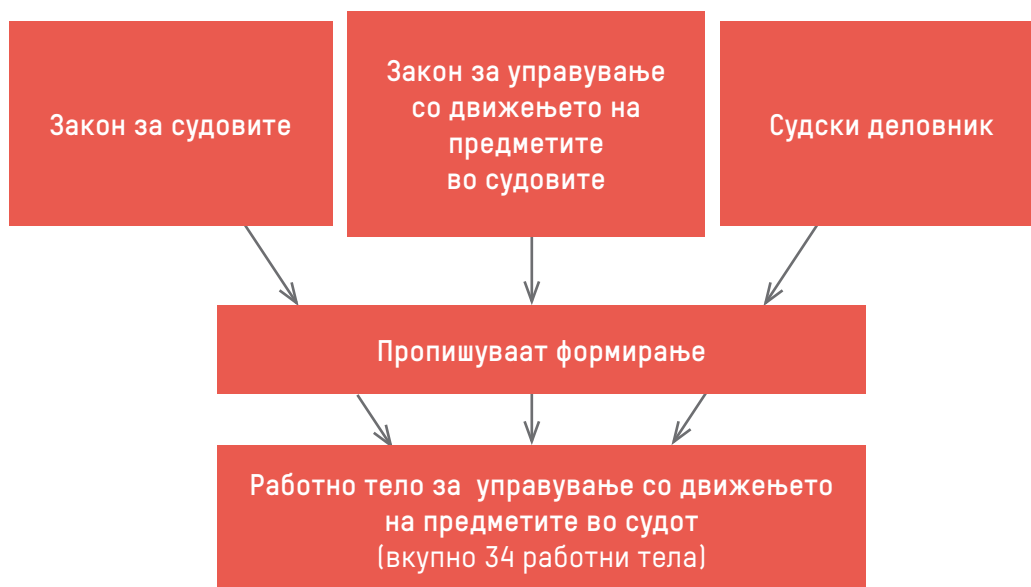
Сите погоренаведени закони се во сила, иако - од аспект на управувањето со движењето на судските предмети - содржат слични одредби во поглед на работните тела за операционализација на автоматизираниот компјутерски систем и нивните надлежности и одговорности поврзани со управувањето на движењето на предметите. Со цел да се избегнат некои преклопувања содржани во Судскиот деловник и во Законот за судовите, со одредбата од чл. 125 од Законот за судовите е определено дека до донесувањето нов Судски деловник според одредбите на овој Закон, продол-

жува да се применува постојниот Судски деловник, доколку не е во спротивност со одредбите на Законот за судовите.

Со Законот за Судскиот совет, донесен во мај 2019 година, е предвидено дека автоматизираниот компјутерски систем за управување со судските предмети во судовите ќе се усогласи со одредбите на овој закон во рок од 18 месеци од влегувањето во сила, а до усогласување на автоматизираниот компјутерски систем за управување со судските предмети со одредбите од овој закон ќе се применува постојниот автоматизиран компјутерски систем за управување со судските предмети.

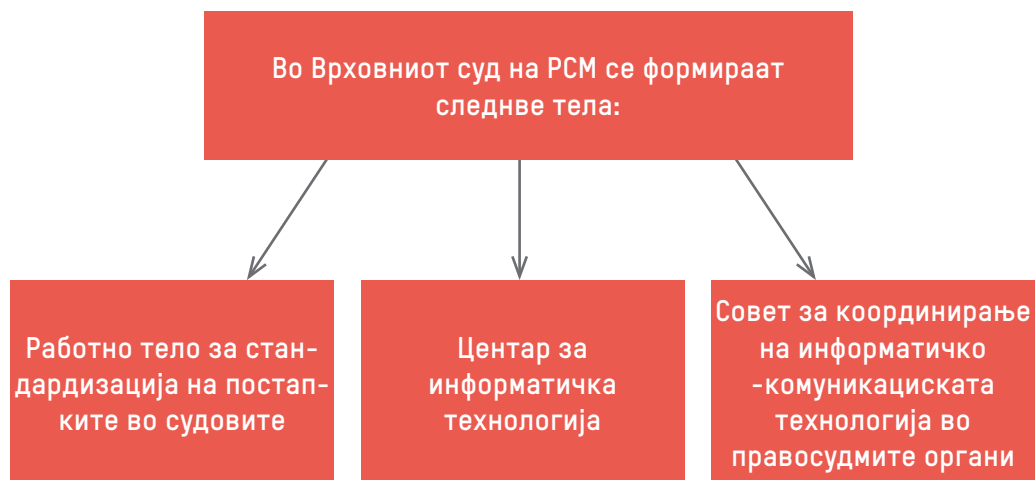
Сепак, и покрај старите законски решенија кои не се ставени надвор од сила и новите законски измени, може да се констатира дека сите овие закони во доволна мера обезбедуваат можност за функционирање, контрола и за заштита на АКМИС-от за управување со движењето на предметите во судовите и дека причината за злоупотребата не може да се лоцира во законската регулатива, туку во намерата и во дејствувањето на одредени носители на судската власт да го злоупотребат автоматизираниот компјутерски систем за остварување на разни влијанија од различни сфери на интерес.

Графикон 1.

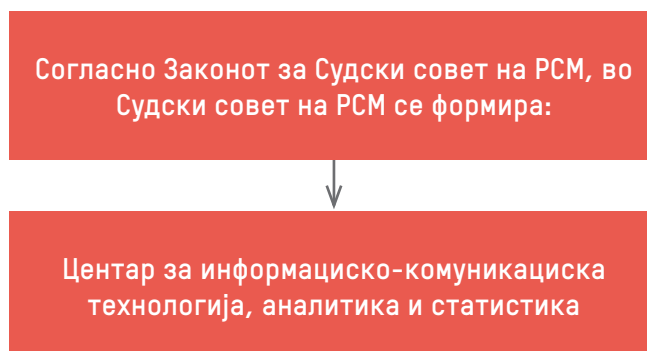


<sup>202</sup> Член 103 од Закон за Судски совет на РСМ, Службен весник на РСМ бр. 102/2019

Графикон 2.



Графикон 3.



## 4. СОГЛЕДУВАЊА

### 4.1. Заклучоци од извештајот на експертската група предводена од Прибе (2015 и 2017)

Иако постои прилично солидна законска регулатива во однос на постапката и управувањето со движењето на предметите и задолжителната обврска за примена на АКМИС-системот при распределбата на предметите во судовите, сепак тоа не спречи одредени високопозиционирани носители на судската власт - претседатели на судови (како на Врховниот суд на РСМ и на Основниот кривичен суд Скопје) да најдат начини за заобиколување на АКМИС-от и повеќе години да го злоупотребуваат системот, допуштајќи рачно распределување на дел од предметите, сметано од јануари 2013 година, па до средината на септември 2017 година.

Уште со првиот извештај на експертската група предводена од Р. Прибе од 2015 година<sup>203</sup> беше потенцирана потребата од контрола на ваквата појава од страна на Судскиот совет, со препорака дека правилата за регулирање на електронската прераспределба на случаите мора да бидат стриктно почитувани. Секој исклучок треба да биде јасен и предвидлив и не треба да го загрози принципот за кој е воспоставен самиот систем. Усогласеноста со правилата треба да се оценува редовно од страна на Судскиот совет и извештајот од оцената редовно да биде објавен и јавно достапен. Принципот на случајна распределба на случаите не треба да ја нарушува потребата да се обезбеди поголема специјализација на судиите.<sup>204</sup>

Проблемот со АКМИС-от не беше надминат до вториот извештај на експертската

група на Европската комисија од 2017 година<sup>205</sup>, поради што е повторно укажано на истиот, со подетално објаснување на начинот на кој се врши незаконската распределба на предметите.

Така, судија на кој не му се верува може да биде пренесен во друг дел од судот (на пример, префрлен од кривичен во граѓански оддел), како што најверојатно се случило во Основниот суд Скопје I Скопје (сега Основен кривичен суд). Исто така, не им се доделуваат предмети на судиите кои се на одмор или се недостапни на некој друг начин. Посочено е дека некои судии намерно биле недостапни во време кога биле распределувани чувствителните случаи, затоа што сакале да го избегнат притисокот врз нив. Различниот третман на предметите според стариот Закон за кривична постапка пред 2013 година и новиот Закон од 2013 година, како и преоптовареноста на системот со повеќе лица кои имаат пристап до него, биле користени за полесна манипулација со системот.

Иако е укажано дека системот би зачувал запис за какво било мешање, сепак не била извршена соодветна ревизија на истиот. Ниту Судскиот совет ниту Врховниот суд, кои имаат моќ да наредат таква ревизија, не го сториле тоа. Целта на таквата ревизија треба да биде да се утврдат доказите, доколку ги има, а ревизијата да се изврши без политичко влијание и, доколку е потребно, со влез на меѓународна институција или лица.<sup>206</sup>

Таква ревизија на која се укажува во извештаите на Прибе не е извршена, освен контролата која се обиде да ја направи Советот за утврдување факти во Врховниот суд, но исходот од иницираните постапки

<sup>203</sup> The former Yugoslav Republic of Macedonia: Recommendations of the Senior Experts' Group on systemic Rule of Law issues relating to the communications interception revealed in Spring 2015, достапно на: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/news\\_corner/news/news-files/20150619\\_recommendations\\_of\\_the\\_senior\\_experts\\_group.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/news_corner/news/news-files/20150619_recommendations_of_the_senior_experts_group.pdf)

<sup>204</sup> Ибид. стр. 10, 11 и 12

<sup>205</sup> The former Yugoslav Republic of Macedonia: Assessment and recommendations of the Senior Experts' Group on systemic Rule of Law issues 2017, достапно на: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/2017.09.14\\_seg\\_report\\_on\\_systemic\\_rol\\_issues\\_for\\_publication.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/2017.09.14_seg_report_on_systemic_rol_issues_for_publication.pdf)

<sup>206</sup> Ибид. стр. 5.

немаше завршица сè до укинувањето на тој орган во јануари 2018 година.

#### 4.2. Наоди на работната група при Министерството за правда (2017)

Во врска со актуализирањето на проблемот за злоупотребата на информатичкиот систем во судството (АКМИС), кон крајот на 2017 година од страна на Министерството за правда беше формирана работна група, составена од 7 члена, која имаше за цел да изврши увид во функционирањето на информатичкиот систем. Истовремено, работната група требаше да изврши контрола во врска со примената на одредбите од Законот за судовите, Законот за управување со движењето на предметите во судовите и Судскиот деловник.<sup>207</sup>

По спроведениот увид и надзор од страна на работната група на Министерството за правда беа констатираните слабости во однос на користењето на АКМИС-от. Во Основниот суд Скопје I Скопје не бил донесен годишен план за управување со движењето на предметите, намалување на застојот на нерешени предмети и застојот во движењето на предметите (освен во 2013 год.). Никогаш не биле изготвени внатрешни процедури за движење на предметите, иако од страна на в.д. претседателот било формирано работно тело за управување со движењето на предметите, ниту пак бил изготвен годишен план. Не била почитувана ниту процедурата за донесување годишен распоред за работата на судот, а годишните распореди за 2016 и за 2017 година честопати биле менувани и без потребните процедури. Конкретни предмети биле давани од еден на друг судија. Биле формирани повеќе кривични совети и лимитиран изборот на судии кои ќе бидат вклучени во автоматската распределба на предметите.

Според известувањето на в.д. претседателот, постоела и рачна распределба на предметите. Во одделите – Кривично-пол-

нолетни (К) и Кривично-организиран криминал (КОК) не се користела автоматска распределба на предметите, ниту пак постоеле параметри за автоматска распределба. Уписничарот избирал стручен со-работник (не судија) кој вршел избор на кривичен совет пред кој ќе се реферира за предметот. Од почетокот на функционирањето на АКМИС-от до денот на контролата предметите во 14 уписници биле распоредувани рачно.

Во судот не бил определен судија во 860 предмети, поради што се доведува во прашање и точноста на податоците во месечните и во годишните извештаи за работата на судот и судиите.

Се воделе хартиени уписници за предметите од судската управа. Записниците не се заклучувале годишно, туку биле оставани празни броеви, така што не се знае кој предмет е заведен под тој број. Иста состојба била затекната и во електронскиот уписник (празни броеви без никаков запис или акт).

Била извршена контрола и во Апелациониот суд во Скопје, при што било констатирано дека распределбата на предметите се вршела еднаш дневно. АКМИС-от бил имплементиран и редовно се користел освен во делот за судската управа. Меѓутоа, и во овој суд во повеќе наврати било констатирано менување на годишниот распоред за работа, иако врз законска основа, како и голем број барања за изземање (околу 200), согласно основите предвидени во Законот.

Од извршениот увид во Врховниот суд на Република Северна Македонија, исто така, било констатирано дека не биле почитувани законските обврски. Не било формирано Работно тело за управување со движењето на предметите. Повеќепати е носен нов Годишен распоред за работа. Не се почитувало начелото за специјализација на судиите во работата. Честопати прераспоредувањето на судиите од една на друга материја се вршело без адекватно образложение. Во текот на 2017 година распоредот бил менуван 9 пати. Промените главно биле во насока на

<sup>207</sup> Извештај од извршениот увид во функционалноста на информатичкиот систем и надзор над примената на одредбите од Судскиот деловник во судовите, достапно на <http://www.pravda.gov.mk/toc1/407>

влијание врз составот на советите, што повлекувало и рачна распределба на предметите, па наместо случаен избор на судија се добивал очекуван избор на судија. Во овој суд, исто така, се евидентирани голем број изземања на судии, како и прераспоредување на предмети од еден судија на друг. Автоматската распределба на помал број предмети се вршела повеќепати во текот на денот, спротивно на правилата за распределба.

Поради наведените состојби, Работната група заклучила дека постои недоследност во примената на одредбите од Законот за управување со движењето на предметите во судовите и во Судскиот деловник, затоа што АКМИС-от не се користел целосно согласно намената. Се злоупотребувале одредбите од законските прописи за чести измени на годишните распореди и не се почитувале одредбите за специјализација на судиите по области.

Врз основа на утврденото, Комисијата предвидела мерки за санирање на состојбите, како: неопходно формирање работни тела за управување со движењето на предметите и нивно функционирање во согласност со законската надлежност; со цел да се овозможи целосна имплементација на АКМИС-от во сите судови, да се формира тело за стандардизација на постапките при Врховниот суд на РСМ, кое ќе одржува редовни седници; истовремено, да се зајакнат контролите од страна на повисоките судови, со цел да се обезбеди доследно почитување на одредбите од Судскиот деловник, Законот за судовите и Законот за Судскиот совет.

**Наодите содржани во овој извештај во суштина ги потврдија сите незаконски постапувања и начини на злоупотреба на автоматизираниот компјутерски систем, во врска со управувањето со движењето на судските предмети, на кои беше укажано и во извештаите на Високата експертска група на Европската комисија, предводена од Р. Прибе. Презентираната состојба во горенаведениот извештај на работната група од Министерството за правда е многу јасна и детална и претставува експлицитен доказ дека АКМИС-от не дава можност за злоупотреба, туку истиот е намерно злоупотребен, со грубо кршење на законските норми во однос на сите постапки во работењето на конкретните судови, поврзани со управувањето на движењето на судските предмети.**

**На злоупотреба на АКМИС-от, во почетокот на 2017 година, беше укажано и во извештајот за работата на Специјалното јавно обвинителство за постапките поврзани со нивната работа, со поименично наведување на судиите, меѓутоа тогашниот состав на Судскиот совет ги игнорираше сметајќи дека не е надлежен да постапува по извештаите на тој орган.**

#### **4.3. Наоди на Надзорната комисија при Министерството за правда (2019)**

Во поглед на надзорот над функционалноста на АКМИС-от во судовите, Министерството за правда (согласно одредбите од Судскиот деловник и нивниот план за надзор во периодот февруари-мај 2019) изврши увид во осум суда во земјава, а констатираните состојби се презентирани во нивниот шестмесечен извештај од 19.7.2019 година, кој е јавно објавен.<sup>208</sup>

<sup>208</sup> Записниците од извршениот надзор над функционалноста на Автоматизираниот компјутерски систем за управување со судските предмети (АКМИС-системот) во судовите. Достапни на: <http://www.pravda.gov.mk/vest/2983>

Според тој извештај на надзорната комисија од Министерството за правда, во однос на функционалноста на АКМИС-от во посетениите судови, е оценето дека во секој суд постои итна потреба од зајакнување на капацитетите на информатичко-комуникациската опрема, со цел да се исполнат законските обврски за управување на судските предмети со АКМИС-от.

Во извештајот е нагласено дека не се користи во доволна мера системот за тонско снимање на судските рочишта, скенирањето на влезната документација и редовно правење резервни копии. Во некои судови бројот на анонимизирани одлуки на веб-порталот е значително помал од бројот на донесените одлуки, што значи дека не се објавуваат сите одлуки донесени во судот.

Во извештајот е констатирана и потребата за континуирана обука на информатичарите и на другите вработени во судовите за употреба на ИКТ-технолојата. Во некои судови со проширена надлежност нема судски администратори. Во судовите не се формирале оддели за судска практика (со исклучок на Управниот суд). Некои судови се соочуваат со недостиг на судии поради делегирање судии во судовите во Скопје. Во Управниот суд и во Вишиот управен суд, како и во Основниот граѓански и во Основниот кривичен суд во Скопје биле инсталирани сите видови уписници.

Препораките на Надзорната комисија се однесуваат на оптимизација на АКМИС-от и негово приспособување на потребите на конкретните судови, како и на негова работа во делот на водењето на уписниците од судската управа. Исто така, дадени се соодветни препораки во однос на сите констатирани состојби, односно за тоа како да се преземат конкретни мерки за непречено функционирање на системот за тонско снимање, но и да се интензивира процесот на анонимизација и објавување на судските одлуки. Истовремено, се препорачува да се организира континуирана обука на вработените во судовите за употреба на ИКТ-технолојата, преку Академијата за судии и

јавни обвинители, и да се обезбеди достапност на најдобрите практики за решавање на проблемите при работењето, како и за подобрување на состојбите во однос на стручните кадри (судски администратори и судии) и зголемен надзор во рамките на законската обврска за континуирано следење на работата на судовите од страна на Судскиот совет на РСМ. Со цел да се подобрат состојбите, поддржана е и одлуката за формирање тело што ќе функционира како центар на ИКТ и ќе ги координира информатичарите во судовите.

#### 4.4. Согледувања од набљудувањето на работата на Судскиот совет

Институтот за човекови права кој врши континуирано следење на работата на Судскиот совет на РСМ веќе подолго време (повеќе од 4 години), преку присуство на јавни седници, следење на веб-страницата на Судскиот совет и преку слободен пристап до информациите од јавен карактер, ја имаше согледано пасивната и нетранспарентна работа на Судскиот совет во еден подолг временски период. Иако уште во 2015 година се воочени и истакнати одредени слабости во поглед на користењето на АКМИС-системот, Судскиот совет не презел конкретни активности за утврдување на вистинската состојба.

При една контрола извршена од страна на Судскиот совет (во Управниот суд во текот на 2015 година) било констатирано дека не биле запишувани сите промени за предметите од 2014 година.<sup>209</sup>

<sup>209</sup> Записник од присуство на седница на Судскиот совет на РМ, Институт за човекови права, 16 септември 2015 год. Достапно на: <http://ihr.org.mk/uploads/%D0%97%D0%B0%D0%B-F%D0%B8%D1%81%D0%B-D%D0%B8%D1%86%D0%B8%20%D0%A1%D0%A1%D0%A0%D0%9C%202015-2016/Zapisnik%20od%20sednica%20na%20SSRM%2016.9.2015.pdf>

На седница одржана во октомври 2015 година<sup>210</sup> еден член на Судскиот совет побарал да се формира постојана комисија што ќе врши контрола и надзор над работењето со АКМИС-системот, имајќи ги предвид итните реформски приоритети и изразените сомнежи во јавноста поврзани со распределбата на предметите што треба да се истражат. Меѓутоа, поголем број членови на Судскиот совет се спротивставиле на таквиот предлог од причина што немаат таква надлежност ниту пак биле констатирани такви неправилности при извршените посети на судовите и затоа што треба да се почекаат измените на АКМИС-системот, кога на Судскиот совет ќе му биде овозможен увид во тој систем во секое време.

На седницата одржана во април 2016 година била проследена информација дека е формирано Работно тело за унапредување на АКМИС-системот, во кое членувале судии и членови на Судскиот совет,<sup>211</sup> но изостанала информација за некоја нивна активност во врска со работата на тоа тело.

На седница одржана во ноември 2017 година, при разгледувањето на извештаите за работата на судовите во третото тримесечје од таа година, било дискутирано за погрешно заведените предмети во некои судови, грешка до која дошло поради запишување на предметот на погрешен основ, било предложено да се провери дали таквата грешка може да се коригира во системот и дали била преземена некаква активност за санирање на таквата грешка, но нема понатамошна информација во врска со тоа.<sup>212</sup>

210 Записник од присуство на седница на Судскиот совет на РМ, Институт за човекови права, 13 октомври 2015 год. Достапно на: <http://ihr.org.mk/uploads/%D0%97%D0%B0%D0%BF%D0%B8%D1%81%D0%B-D%D0%B8%D1%86%D0%B8%20%D0%A1%D0%A1%D0%A0%D0%9C%202015-2016/Zapisnik%20od%20sednica%20na%20SSRM%2013.10.2015.pdf>

211 Известување од 223. седница од 21 април 2016 год.

212 Записник од присуство на седница на Судскиот совет на РМ, Институт за човекови права, 8 ноември 2017 год. Достапно на: <http://ihr.org.mk/uploads>

По доставувањето на извештајот од Министерството за правда немаше суштинска расправа по истиот и тој беше ставен на дневен ред заедно со изборот на судиите и претседателите на судовите, дури на седницата одржана во март 2018 година<sup>213</sup>, кога се расправаше по точката на дневниот ред за избор и оценување на работата на судиите. Притоа, беше истакнато дека извештајот на Министерството за правда во врска со злоупотребата на АКМИС-от дава индикации за рачно местење на предметите, но таквата оценка беше само во поглед на можноста дека некои судии кои се кандидати за претседател на Апелациониот суд Скопје не биле праведно оценети, бидејќи немале можност да ги решаваат предметите со полн капацитет. Поради тоа беше предложено да се изврши вонредно оценување на кандидатите, што предизвика расправа меѓу членовите на Судскиот совет, па беше одлучено седницата во продолжението да не биде отворена за јавноста, со цел да се разгледа точката која беше ставена на дневен ред по однос на извештајот на Министерството за правда за злоупотреба на АКМИС-системот. Меѓутоа, иако јавноста беше исклучена со цел да се разгледа наведениот извештај, сепак седницата продолжи со разгледување на точки надвор од дневниот ред кои не беа затворени за јавноста.<sup>214</sup>

По однос на злоупотребата на АКМИС-от, Судскиот совет воопшто нема јавно дискутирано ниту при разгледувањето на кварталните извештаи за работата на судовите. Координаторите (членови на Судскиот совет кои се одговорни за следење на работата на одреден суд) за Основен суд Скопје 1 Скопје, Апелационен суд Скопје и Врховниот суд на РСМ не реферираа за проблемите кои се однесуваат на злоупотребата на АКМИС-системот.

213 Извештај за работата на Судскиот совет на РМ (декември 2017 - март 2018), Институт за човекови права, 2018, стр. 7. Достапно на: [http://ihr.org.mk/uploads/IHR%20-%20Izvestaj%2005%20MAK%20\(web\).pdf?fbclid=IwAR3yDJlul7v-UT5TDjByG2-wZ-8VuPz2Z0KHqKJLfMBpiNhfjvOPNUrrkRA](http://ihr.org.mk/uploads/IHR%20-%20Izvestaj%2005%20MAK%20(web).pdf?fbclid=IwAR3yDJlul7v-UT5TDjByG2-wZ-8VuPz2Z0KHqKJLfMBpiNhfjvOPNUrrkRA)

214 Ibid.



Конечното разгледување на извештајот за злоупотребата на АКМИС-от од ноември 2017 година се одвиваше зад затворени врати. За таа точка од дневниот ред јавноста беше исклучена со образложение дека, иако дел од работите се веќе кажани во јавноста, сепак зачувувањето на достоинството и интегритетот на судиите е приоритет на Судскиот совет, а заклучоците ќе бидат јавно објавени, Но тоа не се случи.<sup>215</sup>

Во оваа насока, од страна на Судскиот совет беше формирана Комисија која требаше да изврши увид во функционалноста на информатичкиот систем и надзор над примената на Судскиот деловник во Основен суд Скопје I Скопје, Апелационен суд Скопје и во Врховниот суд и при разгледување на тој извештај во текот на 2019 година беше констатирано дека треба да се спроведат дополнителни проверки на одредени околности во насока на правилно и целосно утврдување на фактичката состојба. Меѓутоа, подоцна на дел од членовите на таа Комисија им истече мандатот во Судскиот совет, па нема информации за понатамошни активности во врска со тој извештај.<sup>216</sup>

По поведувањето на постапката за кривична одговорност на претседателот на Основниот кривичен суд Скопје, Судскиот совет одлучи тој да биде суспендиран од вршење на должноста претседател на суд<sup>217</sup>, а потоа во септември 2019 година беше разрешен и претседателот на Врховниот суд на РСМ.<sup>218</sup> Оваа одлука сè уште не е правосилна и не е јавно објавена, па не се познати причините за донесување на истата. Подоцна се разрешени уште двајца судии на Врховниот суд на РСМ, но поради необјавување на одлуките не се познати причи-

ните за донесување на истите. Покренатото обвинение против поранешниот претседател на Основниот суд Скопје I Скопје пред Кривичниот суд во Велес, поради пречекорување на границите на службеното овластување, е сè уште на почеток и е неизвесно кога ќе има резултат од таа постапка.

#### 4. ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ

➔ Оцената на состојбата во врска со злоупотребата на АКМИС-от произлегува од анализата на законската рамка за можноста за злоупотребување на системот, констатираната состојба во двата извештаја на Експертската група предводена од Р. Прибе, извештаите на Европската комисија за напредокот на земјата, двата извештаи на Министерството за правда, непосредниот мониторинг на јавните седници на Судскиот совет од страна на Институтот за човекови права и сторијата на БИРН, кои дадоа јасна слика за случувањата поврзани со злоупотребата.

➔ АКМИС-системот е устроен во сите 34 судови во државата со цел да се олесни работата во судовите и да се ажурира ефикасноста во работењето. Поради неговите софтверски можности за користење на повеќе од 8.000 функции, се покажа дека тој може да биде злоупотребен доколку со него ракуваат и за него се грижат личности без интегритет и професионални квалитети достојни за вршење на судската функција, кои овозможиле да дојде до злоупотребата на автоматизираниот компјутерски систем.

➔ Од аспект на редовната контрола на управувањето со автоматизираниот компјутерски систем, покрај контролата од страна на Судскиот совет, изостанала и контролата на пониските судови од страна на повисоките, но и контролата од страна на претседателите на некои судови кои не ја почитувале законската обврска за следење на состојбите во врска со примената на АКМИС-от при управувањето со движењето на предметите во судовите. Нивниот непрофесионален однос кон работните обврски ди-

215 Мониторинг-извештај за работата на Судскиот совет на РМ, период на известување декември 2017 – март 2018. Достапно на: [http://ihr.org.mk/uploads/IHR%20-%20Izvestaj%2005%20MAK%20\(web\).pdf?fbclid=IwAR3yDJlui7v-UT5TDjByG2-wZ-8VuPz2ZOKHyqKJLfMBpiNhfVjOPNUrrkrA](http://ihr.org.mk/uploads/IHR%20-%20Izvestaj%2005%20MAK%20(web).pdf?fbclid=IwAR3yDJlui7v-UT5TDjByG2-wZ-8VuPz2ZOKHyqKJLfMBpiNhfVjOPNUrrkrA)

216 Соопштение за дневен ред 297. седница на Судскиот совет на РМ, одржана на 7.2.2019 година.

217 Соопштение за дневен ред 315. седница на Судскиот совет на РМ, одржана на 17.7.2019 година.

218 Соопштение од 317. седница на Судскиот совет на РМ, одржана на ден 10.9.2019 година.

ректно влијаел врз давањето точни податоци во извештаите за работата на судовите и судиите, поради неевидентирање на сите предмети во АКМИС-системот.

➔ Тешкоеродираниите состојби во судскиот систем бараат многу напорна и посветена работа од страна на сите фактори на власта, со цел да се надминат ваквите состојби и судската власт да се постави на здрави темели. Очигледна е потребата од поенергично дејствување за справување со состојбите кои бавно се надминуваат. Неминовно се поставува прашањето дали целта ќе се постигне само со разрешување на некои судии, без да се оцени и кривичната одговорност на сите оние кои ја злоупотребиле својата функција и работна должност и ги прекршиле основните човекови права - во однос на законски обезбедената достапност до судот, како и во однос на правото на фер и правично судење од независен трибунал, на многу граѓани од оваа држава кои очекувале правна сигурност и владеење на правото, како гаранција за поведените судски постапки.

➔ Недовербата на граѓаните е висока, но уште повисока е цената што ја платиле обесправените граѓани чишто права и интереси биле злоупотребени поради непрофесионалноста, несамостојноста и злоупотребата на доверената функција или работна обврска во управувањето со АКМИС-от.

➔ Ваквата ерозија на судскиот систем, покрај другите органи, ја овозможил тогашниот состав на Судскиот совет, кој не ја вршел својата основна функција за заштита на самостојноста и независноста на судската власт, не преземајќи мерки за многу сериозни прашања поврзани со функционирањето на судството.

➔ Од сите досега преземени активности во смисла на контрола и следење на работата на судовите, согледани се сите слабости на судскиот систем, поради што сегашниот состав на Судскиот совет ја има обврската да продолжи со активно дејствување во спроведувањето на своите надлежности поврзани со функционирањето на АКМИС-сите-

мот, со цел да се спречат или рано да се откријат какви било злоупотреби. Меѓутоа, не смее да изостане утврдувањето на одговорноста на сите инволвирани носители на судските функции во однос на направената злоупотреба на автоматизираниот компјутерски систем, преку доследно спроведување на законите без каква било селективност кон сите кои својата функција ја вршеле нестручно и несовесно.

#### ЗАКЛУЧОЦИ:

- ➔ Не е вршена редовна и навремена контрола над работата на АКМИС-от од страна на надлежните органи - Судскиот совет, Врховниот суд и Министерството за правда;
- ➔ Не се преземани навремени мерки за спречување на злоупотребата на системот од страна на претседателите на судовите;
- ➔ Се доцни со поведувањето на постапките за одговорност на субјектите вмешани во злоупотребата на системот;
- ➔ Не се опфатени сите одговорни лица кои постапувале несовесно и нестручно во вршењето на својата функција или службена обврска;
- ➔ Недоволна оптимизација на АКМИС-от и негово приспособување кон потребите на судовите;
- ➔ Недоволна обученост на вработените во ИКТ-центарот;
- ➔ Недоволна интероперабилност кон другите органи за полесно добивање на различни податоци и услуги, и
- ➔ Недоволен стручен кадар (судии, стручни соработници и судски администратори).

## ПРЕПОРАКИ

- ➔ Усогласеноста со правилата треба да се оценува редовно од страна на Судскиот совет и извештајот од оцената редовно да биде објавен и јавно достапен;
- ➔ Продолжување на постапките поведени пред Судскиот совет за повреди поврзани со АКМИС-от, со цел брзо и ефикасно завршување на истите;
- ➔ Задолжителна и навремена контрола на АКМИС-системот од страна на сите овластени органи;
- ➔ Овозможување на тонско снимање;
- ➔ Овозможување на водење уписници од судската управа;
- ➔ Овозможување на компјутерска распределба на оставинските предмети и предметите од областа на семејното насилство;
- ➔ Овозможување на посоодветна законска рамка во однос на интероперабилноста на системот во поглед на електронската комуникација со другите органи за размена на податоци и информации;
- ➔ Редовно објавување на анонимизирани судски одлуки, со цел да се обезбедат најдобри практики;
- ➔ Обезбедување обуки за вработените за употреба на ИКТ-технологијата;
- ➔ Обезбедување стручни кадри, како судски администратори, судии и стручни соработници.

# (ЗЛО)УПОТРЕБА НА ПРИТВОРОТ ВО УСЛОВИ НА „ЗАРОБЕНА ДРЖАВА“

Автор: Дарко Аврамоски

## 1. ВОВЕД

Мерката притвор претставува најтешка мерка за обезбедување непречен тек на кривичната постапка, со која се обезбедува присуството на осомниченото или на обвинетото лице (во зависност од фазата на постапката) и се спречува можноста истото лице да влијае врз доказите, сведоците и воопшто врз истрагата и се оневозможува лицето да стори ново кривично дело.

**ЕКЧП дава и генерална насока за националните законодавства во поглед на уредувањето на основите за определување на мерката притвор, па така законските одредби врз основа на кои на едно лице може да му биде изречена мерката притвор предвидуваат дека треба да постои основано сомневање дека лицето сторило кривично дело, како кумулативен услов што мора да биде искombиниран со основан сомнеж дека тоа лице:**

- ➔ може да избега;
- ➔ може да влијае врз сведоците и врз истрагата, или
- ➔ може да го повтори делото или да стори друго дело со кое се заканува

Како ваква мерка, притворот е предвиден како една од основите во член 5 (Право на слобода и безбедност) од Европската конвенција за човековите права (ЕКЧП), согласно кои едно лице може да биде лишено од слобода. На овој начин, всушност, се легитимизира притворот определен

во кривичната постапка и се овозможува едно лице да биде лишено од слобода без притоа да постои правосилна судска пресуда за истото, но само доколку посебните околности на случајот го дозволуваат тоа и доколку притворот е изречен во правична, строго дефинирана и законски предвидена постапка. Притоа, ЕКЧП ги дава и основните гаранции што мора да постојат при изрекувањето на притворот, меѓу кои при толкувањето на одредбите од ЕКЧП како најзначаен се покажува токму став 3 од член 5, поточно правото на секое притворено лице, согласно одредбите од ЕКЧП, да биде веднаш изведено пред суд, да има право на судење во разумен рок или да се пушти на слобода во текот на постапката, што може да биде условено со други гаранции дека лицето нема да го попречува процесот.

Во оваа насока, и нашиот Закон за кривичната постапка (ЗКП) во духот на ЕКЧП ги уредува законските основи за определување на притворот, предвидувајќи дека притворот треба да биде со најкратко можно траење и да биде определен само кога другите мерки за обезбедување не би го дале посакуваниот ефект. Воедно, Законот ги задолжува сите надлежни органи по службена должност да внимаваат на траењето на притворот, како и на постоењето на основите и околностите врз основа на кои е определена оваа мерка, со цел истата да биде укината штом ќе прекинат причините за нејзиното определување. Притоа, ЗКП предвидува во решенијата за определување притвор да бидат дадени образложе-

нија кои ќе се однесуваат на основаното сомневање за постоење на причините поради кои се определува притворот, а во корелација со посебните карактеристики на случајот и личните карактеристики на лицето кон кое треба да се определи мерката притвор, како и образложение зошто полесните мерки не би го дале посакуваниот ефект. Согласно овие одредби на ЗКП, може да се забележи дека притворот треба да биде законски и оправдан, а токму ваквите одредби од ЗКП се во контекст на веќе воспоставената практика на Европскиот суд за човековите права (ЕСЧП) дадена како толкување на ЕКЧП. Според практиката на ЕСЧП, законитоста на притворот се оценува строго формално, преку оцена на запазувањето на законската процедура за определување на мерката, постоењето законски основи за определување на притворот, надлежноста на судот кој го определува притворот и слично. Од друга страна, пак, јасните и детални образложенија на решенијата за определување на притворот, практично, се единствената основа врз која ЕСЧП ја утврдува оправданоста на изрекувањето на мерката притвор. Поради тоа, а со цел да се избегне евентуално прекршување на некое од основните човекови права, предвидено во ЕКЧП (особено во член 5), овие решенија треба да бидат поткрепени со соодветна аргументација и да содржат индивидуализирани образложенија кои ќе се однесуваат на секое обвинето или осомничено лице и на секој случај поединечно.

Имајќи предвид дека мерката притвор е најтешката мерка што може да биде изречена и извршена, а со која ефективно едно лице се лишува од основното човеково право на слобода без притоа да постои правосилна судска пресуда, повеќето држави и меѓународни организации преземаат чекори за мониторинг и евалуација на правилната примена на притворот, со цел да се оневозможи злоупотребата на мерката во вид на прикриена казна, односно со изрекувањето на истата да биде прекршена пресумпцијата на невиност. Во овој контекст, Европската Унија, во соработка

со Советот на Европа, има изработено методологија со низа индикатори за следење и оценување на правилната употреба на притворот во насока на максимална заштита на човековите права<sup>219</sup>. Овие индикатори се поделени на квантитативни индикатори, кои се однесуваат на статистичките показатели дадени од страна на самите иматели на информациите (како што се судовите и обвинителствата), а се однесуваат на процентот изречени мерки притвор во корелација со вкупниот број предмети, обвинети или осомничени лица, искористеноста на другите мерки за обезбедување присуство итн., како и на квалитативни индикатори кои се базирани на воспоставената практика на ЕСЧП и кои, речиси без исклучок, се однесуваат на законската основаност на притворот, запазената постапка во која е изречена оваа мерка, како и на долготното внимание на судот за заштита на основните права на обвинетото или осомниченото лице во корелација со јавниот интерес и непречениот тек на кривичната постапка при одлучувањето за изрекување на оваа мерка, оценети токму преку претходно споменатите образложенија на судските решенија за определување на притворот.

## 2. СТАТИСТИЧКИ ПРЕГЛЕД НА УПОТРЕБАТА НА ПРИТВОРОТ ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Употребата на притворот во Република Северна Македонија е критикувана во повеќе наврати, како од страна на домашните, така и од страна на меѓународните организации, во поглед на злоупотребата на притворот како прикриена казна, но и во поглед на лошите услови кои постојат во притворските одделенија и установи, што ѝ даваат дополнителна тежина и су-

<sup>219</sup> Согласно поставената методологија и индикаторите во прирачникот Pre-trial Detention Assessment Tool, as part of the project Partnership for Good Governance co-funded by the European Union and Council of Europe, достапен на <https://rm.coe.int/pre-trial-detention-assessment-tool/168075ae06>

ровост на мерката притвор, поради што е неопходно дополнително зголемување на внимателноста при постапувањето од страна на судовите при примената на оваа мерка. Во оваа насока, во неколку од извештаите на Европската Унија, Советот на Европа и Обединетите нации се истакнува дека државата мора да обезбеди услови за намалување на употребата на притворот, како и да овозможи соодветни услови во притворските одделенија, со цел мерката притвор да не предизвикува дополнително и непотребно страдање на лицето кое ја издржува оваа мерка. Во овој контекст, во 2015 година беше донесен Законот за пробација, кој почна да се применува во 2016 година, а чија главна цел е да се зајакне и да се зголеми употребата и ефикасноста на алтернативните мерки, како и на полесните мерки за обезбедување, што воедно би овозможило намалување на затворската и на притворската популација. Сепак, досега законот не е ефективно имплементиран во практиката, па така употребата на полесните мерки за обезбедување останува на маргините за сметка на притворот, додека пак алтернативните мерки (освен условната осуда) воопшто не се применуваат во практиката.

Доколку се погледне статистиката за определување на мерките за обезбедување, може да се забележи дека на годишно ниво во Северна Македонија истите се изречени во нешто помалку од 15 % од вкупниот број лица против кои е поведена истрага или е поднесено обвинение<sup>220</sup>, што во суштина не отстапува од средниот просек на земјите членки на Советот на Европа, просек кој на годишно ниво исто така се движи околу 15 %<sup>221</sup>. Од друга страна, пак, како што беше претходно наведено, она што предизвикува загриженост е високата застапеност на мерката притвор во однос на другите мерки за обезбедување, вклучу-

вајќи ги и мерките на претпазливост. Така, од сите побарани мерки од страна на обвинителството, над 90 % се однесуваат на ефективно лишување од слобода, односно на мерката притвор и мерката куќен притвор како нејзина варијанта<sup>222</sup>.

**Горенаведеното, придружено со високиот процент одобрувања на побараните мерки (над 95 %) од страна на судовите, предизвикува загриженост во поглед на оправданоста на употребата на притворот за сметка на другите мерки за обезбедување.**

Просекот на предлагање на мерката притвор во корелација со вкупниот број пријавени лица е за нијанса повисок кај Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција (ОЈО ГОКК). Поточно, за периодот од 2015 до 2018 година мерки за обезбедување биле побарани за (во просек) 40 % од лицата против кои е поведена истрага или е поднесено обвинение, што е забележително повеќе од другите основни јавни обвинителства, каде што оваа стапка изнесува 15 %<sup>223</sup>. Во контекст на соодносот на побараната мерка лишување од слобода, односно мерката притвор или куќен притвор, со другите мерки за обезбедување, и кај ОЈО ГОКК може да се забележи дека над 90 % од сите мерки всушност се мерката притвор (застапена со над 80 % од сите побарани мерки) или куќен притвор (застапена со над 10 % од сите побарани мерки)<sup>224</sup>. Она што е интересно е што во своите годишни извештаи Јав-

<sup>222</sup> Податоци добиени како одговор на барање за пристап до информации од јавен карактер ПЈИ бр.34/19 од Основен кривичен суд Скопје од 21.9.2019 и А.бр.03-936-2 од Јавното обвинителство на Република Северна Македонија

<sup>223</sup> Во 2017 година во ОЈО ГОКК биле пријавени вкупно 306 лица, од кои за 127 се определени мерки за обезбедување присуство (41,5 %), додека пак притворот е определен за 95 лица од вкупно 192 лица опфатени со истрагата (49,5 %).

<sup>224</sup> Годишни извештаи за 2015, 2016, 2017 и за 2018 година на Основното јавно обвинителство за гонење организиран криминал и корупција, документите не се јавно достапни

<sup>220</sup> Годишни извештаи за работата на јавните обвинителства во Република Северна Македонија, достапни на <http://jorm.gov.mk/category/dokumenti/izvestai/>

<sup>221</sup> <https://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/pre-trial-detainees>

ното обвинителство на Република Северна Македонија дава своја статистика за процентот на застапеност на мерката притвор, која покажува значително помала застапеност на притворот, поточно во околу 1,5 % од случаите или неколкупати помалку (во зависност од периодот за кој се прави пресметката) од пресметките дадени во оваа анализа.

Разликата во статистиката се должи на користената методологија од страна на обвинителствата кои како референтна вредност ја земаат вкупната бројка пријавени лица, вклучувајќи ги тука и отфрлените кривични пријави, кривичните пријави кои не биле земени во работа во тековната година, кривичните пријави против малолетни лица, пријавите против правни лица, како и други категории статистички податоци кои се несоодветни поради неприменливоста на мерките за обезбедување, а особено мерката притвор, во овие случаи. Примерокот што е користен од страна на ЈОРСМ (вкупниот број пријавени лица) е несоодветно избран за споредба, токму поради неприменливоста на притворот во овие случаи, поради што се добива дисторзирана слика за примената на оваа мерка, односно на овој начин се добива значително помала застапеност на притворот.

Од друга страна, пак, за потребите на оваа анализа од вкупната бројка пријавени лица се изземени отфрлените кривични пријави, запрениите кривични истраги, предлозите за издавање казнен налог, спогодбите за вина во претходна постапка, како и пријавените малолетни лица поради непостоењето законска можност за определување на мерката притвор во овие постапки или фази на постапка<sup>225</sup>. На овој начин, како примерок се избрани само релевантните и апликативни ситуации, односно бројот на поведени истражни постапки заедно со

бројот на поднесените обвинителни предлози, како и поднесените обвинителни акти против полнолетните физички лица, па така употребата на притворот се оценува само во корелација со ситуациите во кои истата мерка може да се примени согласно Законот.

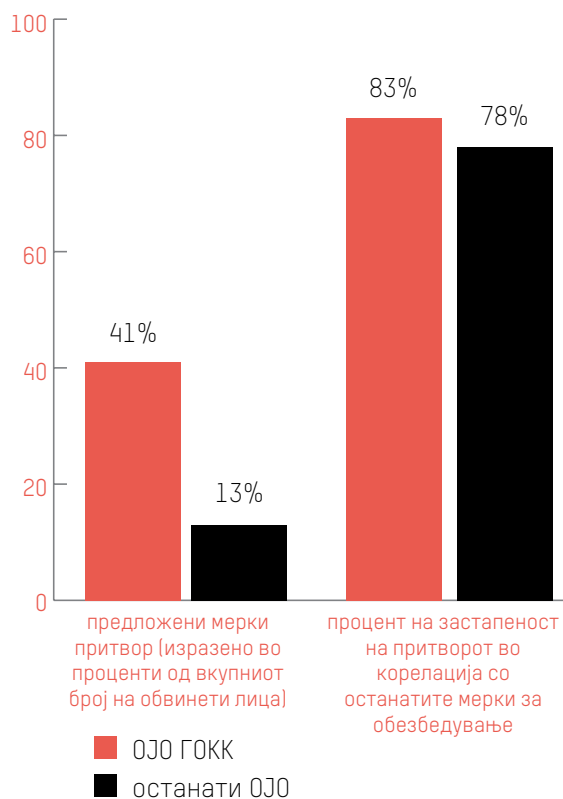
Доколку за споредба ја земеме 2017 година, може да се забележи дека биле поднесени кривични пријави против 31.511 лица, но во истата година се отворени истраги за 2.477 лица, по чие завршување се поднесени 733 обвинителни акти, како и 4.028 обвинителни предлози, или вкупно 7.716 лица во чии случаи е апликативна мерката притвор. Ако од овие апсолутни бројки се утврди процентот на застапеност на мерката притвор која била изречена за 457 лица, ќе добиеме сооднос од 1,5 % доколку се користи методологијата на ЈОРСМ (пресметување во соодносот со вкупниот број кривични пријави во работа во текот на календарската година) или 6 % доколку се користи методологијата на Советот на Европа и на Европската Унија.

Доколку пак се земе статистиката на ОЈО ГОКК за истата 2017 година, може да се забележи дека се работело по вкупно 408 пријави, но истраги биле отворени само за 192 лица, а притвор бил определен за 95 лица. Ако се користи методологијата на ЈОРСМ, во овој случај се добива стапка на определување притвор во 23,3 % од случаите, а ако се користи методологијата на Советот на Европа и на Европската Унија се добива стапка од 49,5 %. Во оваа насока, доколку надлежните институции, а особено ЈОРСМ, прибираат и обработуваат и други податоци кои би биле десегрегирани според кривичните дела, возраста на сторителите, траењето и исходот на постапките, побараните мерки притвор по поднесувањето обвинение итн., разликата во процентите добиени со двете методологии може да биде уште повисока.<sup>226</sup>

<sup>225</sup> Согласно поставената методологија и индикаторите во прирачникот Pre-trial Detention Assessment Tool, part of the project Partnership for Good Governance co-funded by the European Union and Council of Europe, достапен на <https://rm.coe.int/pre-trial-detention-assessment-tool/168075ae06>

<sup>226</sup> Податоците се добиени како вкупен просек за годините од 2015 до 2018, добиени од годишните извештаи на јавните обвинителства, а бројките се заокружени на најблискиот цел број

Преглед на застапеноста на предлозите за определување притвор од страна на ОЈО ГОКК и на другите основни јавни обвинителства



Иако ваквото отстапување од просекот, поточно поголемата искористеност на притворот од страна на ОЈО ГОКК, во суштина е разбирливо, доколку се земе предвид природата и комплексноста на кривичните случаи кои спаѓаат во надлежност на ова обвинителство, она што посебно го привлекува вниманието е подеднакво високиот степен на прифаќање на предлозите од страна на судот, без оглед на тоа дали станува збор за предлози од ОЈО ГОКК или пак на другите основни јавни обвинителства.

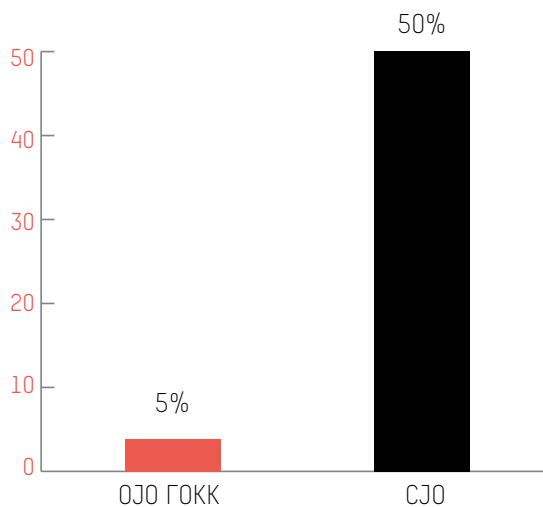
**Интересно е што во обемот на работата на ОЈО ГОКК, 35 % од сите кривични пријави се однесуваат на кривичните дела поврзани со корупцијата и злоупотребата на службените овластувања, а помалку од 5 % од обвиненијата се однесуваат на овие кривични дела**

Изразено во апсолутни бројки, во периодот 2015 - 2017 година кривични пријави за

злоупотреба на службената положба и овластување се поднесени против вкупно 376 лица, од кои обвиненија (акти или предлози) се поднесени само за 14 лица, а мерката притвор само за 4 лица. Во контекст на ова, побараните мерки притвор за кривичните дела поврзани со корупцијата и злоупотребата на службените функции и овластувања во просек опфаќаат само 0,5 % од вкупно побараните мерки притвор<sup>227</sup>.

Од друга страна, Специјалното јавно обвинителство кое беше формирано за гонење на кривичните дела поврзани со организиран криминал и високата корупција, бидејќи се сметаше дека редовното обвинителство, вклучително и ОЈО ГОКК, немаат капацитет за успешно спроведување на истрагите и решавање на овие случаи, располага со сосема поинаква статистика. Најнапред, бројот на обвиненија поднесени од СЈО кои се однесуваат на коруптивни кривични дела сторени од високи функционери опфаќа повеќе од 50 % од сите обвиненија поднесени од страна на ова обвинителство. Во апсолутни бројки, со обвиненијата на СЈО се опфатени 145 физички лица во 22 предмета, од кои 85 лица се поранешни или сегашни функционери обвинети за коруптивни кривични дела во 14 од предметите поведени од СЈО.

**Поднесени обвиненија (акти и предлози) поврзани со кривични дела против службената положба (Глава 30 од КЗ)**

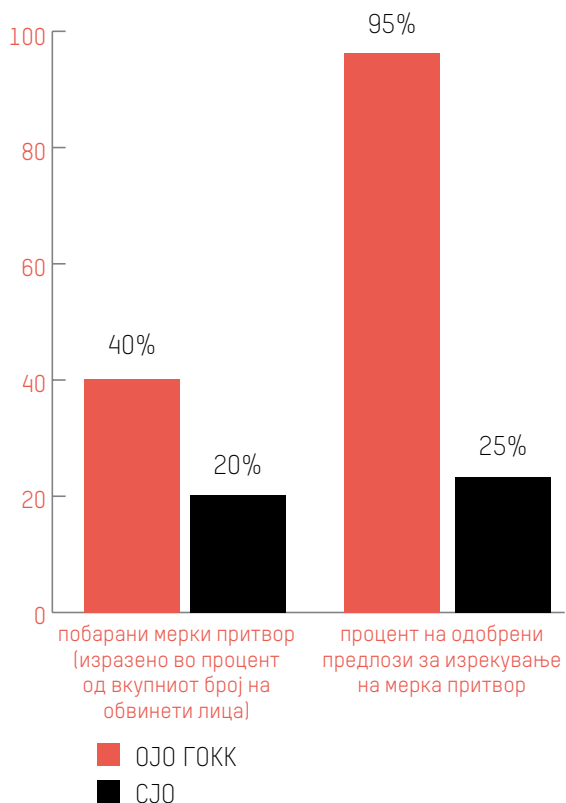


<sup>227</sup> Годишни извештаи за 2015, 2016, 2017 и за 2018 година на Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција, документите не се јавно достапни



Притоа, битно е да се напомене дека иако СЈО има помалку предмети од ОЈО ГОКК, со обвиненијата (обвинителните акти и обвинителните предлози) на СЈО во 2017 година се опфатени 121 лице<sup>228</sup>, додека пак од ОЈО ГОКК во просек за периодот 2015-2018 на годишно ниво се поднесени обвиненија (акти и предлози) против 187 лица<sup>229</sup>. Во поглед на мерката притвор, СЈО има побарано притвор за приближно 20 % од лицата опфатени во случаите (наспроти 40 % кај ОЈО ГОКК), а оваа мерка била определена од страна на судот во само 25 % од побараните случаи (наспроти 95 % кај ОЈО ГОКК)<sup>230</sup>.

#### Споредбен преглед на примената на мерката притвор помеѓу ОЈО ГОКК и СЈО



<sup>228</sup> <http://sudskodosie.all4fairtrials.org.mk>

<sup>229</sup> Податокот е добиен како математички просек за периодот од 2015 до 2018 од Годишните извештаи за 2015, 2016, 2017 и за 2018 година на Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција и не го изразува точниот обем на работа на ОЈО ГОКК за секоја година поединечно. На годишно ниво, податоците варираат од 106 обвиненија во 2016 година до 288 во 2018 година.

<sup>230</sup> Податоците се изразени во проценти, поради големата разлика во апсолутни бројки (предлозите за определување притвор кај СЈО се однесуваат на 20 лица)

Ваквата статистика делумно се должи на опструкциите со кои се соочуваше СЈО во иницијалните фази од своето постапување, релативно помалиот обем на поднесени обвиненија, како и на обидите од страна на ова обвинителство да се минимизира впечатокот за прекумерно користење на мерката притвор и нејзина злоупотреба во вид на прикриена казна. Сепак доколку оваа статистика во корелација со статистиката на ОЈО ГОКК, конкретно во поглед на нискиот процент започнати истраги, поднесени обвиненија и предлози за определување притвор во случаи поврзани со висока корупција, може да се забележи одреден тренд на минимално посегание кон мерката притвор кога како обвинети или осомничени лица се јавуваат високи поранешни или сегашни функционери.

#### 2.1. Законски основи за определување на мерката притвор

Што се однесува до законските основи за определување на мерката притвор, согласно кои се оценува дали истиот е формално усогласен со Законот (но не и дали истиот е основан), ЗКП во член 165 предвидува три законски основи за изрекување на оваа мерка, и тоа:

- доколку лицето за кое постои основано сомневање дека сторило кривично дело е во бегство или пак постојат основани сомнежи дека лицето може да се даде во бегство;
- доколку постојат основани сомнежи дека лицето може да влијае врз истрагата, доказите или врз сведоците, и
- доколку постојат особени околности кои упатуваат на опасноста лицето да го повтори или да го доврши кривичното дело или пак да стори ново дело со кое се заканува.

Како посебна основа во член 165 е издвоено очигледното 1) избегнување на обвинетиот да дојде на главната расправа, како и 2) неговото отсуство, иако судот направил два обиди за да го обезбеди преку уредно врачување покана. Сепак, во овој случај не станува збор за посебна основа за определување на мерката при-

твор, туку само за формално разделување на основите, бидејќи ситуацијата опишана во член 165, став 1, точка 4 е веќе опфатена со дефиницијата за сомнеж дека лицето може да се даде во бегство, предвидена во член 165, став 1, точка 1. Воедно, четвртата точка од ставот 1 се однесува на определување на мерката притвор по влегување на обвинението во правна сила, односно по завршувањето на истрагата, и може да трае најдолго 30 дена, додека првите три околности можат да бидат искористени како основа за определување или продолжување на притворот во која било фаза од постапката.

**Така, во согласност со погореизнесеното, за да се смета дека изречената мерка притвор е законска и основана потребно е: да постои основано сомневање дека обвинетиот го сторил кривичното дело кое му се става на товар; да постои најмалку една од законски наведените основи за определување на притворот, при што за секоја основа треба да постојат посебни причини и околности кои го предизвикуваат основаното сомневање согласно кое се определува притворот, а секоја од основите треба да биде посебно разгледана и образложена, како и да постои објективна оцена од страна на судот дека ниту повеќе комбинирани полесни мерки за обезбедување на присуството и непречениот тек на постапката нема да го дадат посакуваниот ефект.**

Во член 163 од ЗКП е уредено определувањето на мерката куќен притвор, како полесна мерка од затворскиот притвор, но сепак мерка со која едно лице се лишува од слобода без притоа да постои правосилна судска пресуда. За определување на мерката куќен притвор ЗКП ги пропишува истите услови како и погореопишаните услови за определување на затворскиот притвор, а воедно не воведува правила за тоа кога

притворот може да се замени со куќен притвор, оставајќи му на судот да оцени која мерка ќе ја примени. Пропишувањето идентични услови за изрекување на мерките притвор и куќен притвор говори во насока на изедначување на тежината што ја носи оваа мерка, а впрочем и во тој контекст ЕСЧП во својата практика ги изедначува овие две мерки, барем од аспект на нивно-то судирање со член 5 од ЕКЧП<sup>231</sup>.

Во поглед на практичната имплементација на овие одредби, може да се забележи висок процент (над 70 %) определени мерки притвор по сите три законски основи - опасноста од бегство, опасноста од влијаење врз истрагата, доказите и врз сведоците, како и опасноста обвинетиот да го повтори делото<sup>232</sup>. Во другиот дел од случаите, мерката притвор е определена врз основа на опасноста од бегство како една исполнета законска основа или, пак, врз основа на комбинацијата од опасноста од бегство со уште една од наведените законски основи, додека пак во приближно 1% од случаите притворот е определен на некоја друга основа, а не поради опасноста од бегство. Слична е и состојбата во поглед на продолжувањето на притворот, каде што повторно како доминантна основа се јавува опасноста од бегство, додека определувањето на мерката притвор по другите основи бележи опаѓање<sup>233</sup>.

231 Buzadji v Moldova Application no. 23755/07; Mancini v Italy Application no. 44955/98; Nikolova v Bulgaria Application no. 40896/98; DaCosta Silva v Spain Application no. 69966/01

232 Основен суд Скопје 1, Скопје, Статистика за обезбедување на присуството во 2015 година, достапна на: [http://www.sud.mk/wps/wcm/connect/oskopje1/a79b7f11-5c9a-4e0d-b2ff-bfcc875bf0db/Statistika+za+merki+za+obezbeduvanje+prisustvo+204+i+2015.pdf?MOD=AJPERESS-CACHEID=ROOTWORKSPACE.Z18\\_L8CC1J41L088F0A1K-8MT8K0AM5-a79b7f11-5c9a-4e0d-b2ff-bfcc875bf0db-livU7u6](http://www.sud.mk/wps/wcm/connect/oskopje1/a79b7f11-5c9a-4e0d-b2ff-bfcc875bf0db/Statistika+za+merki+za+obezbeduvanje+prisustvo+204+i+2015.pdf?MOD=AJPERESS-CACHEID=ROOTWORKSPACE.Z18_L8CC1J41L088F0A1K-8MT8K0AM5-a79b7f11-5c9a-4e0d-b2ff-bfcc875bf0db-livU7u6)

233 Податоци добиени преку одговор на барање за пристап до информации од јавен карактер А.бр.03-941/2 од Јавното обвинителство на Република Северна Македонија

## 2.2. Траење на мерката притвор

По побараниот пристап до податоците од јавен карактер во поглед на траењето на мерката притвор, интересно е дека јавните обвинителства доставија вакви податоци само за 2015 и 2016 година, кога е во прашање примената на притворот од страна на ОЈО ГОКК. Дополнително, она што може веднаш да се забележи од добиените податоци е дека мерката притвор во најголем дел од случаите е продолжувана, што значи дека притворот во најголем дел од случаите трае повеќе од еден месец.

Согласно статистиката, може да се забележи дека во најголем број случаи кога е во прашање ОЈО ГОКК притворот трае над 60 дена, а во не толку мал дел и над 90 дена, па дури и над 180 дена.

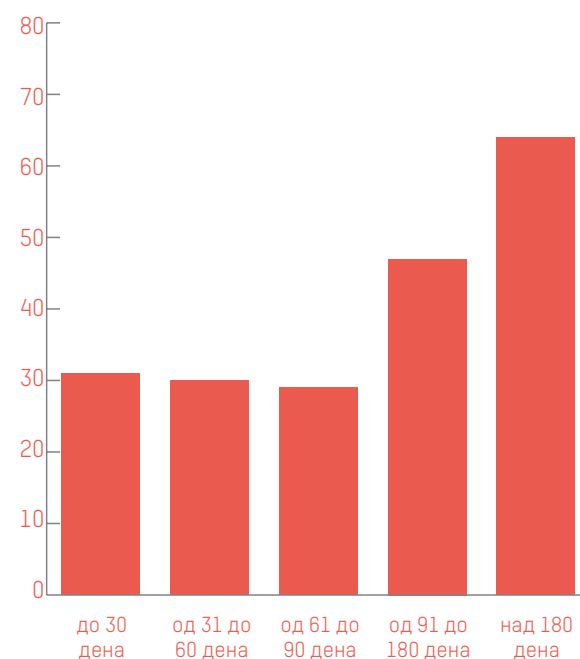
**Како што може да се види и од графиконите подолу, во 2015 година мерката притвор траела над 60 дена во речиси 70 % од случаите (или за 140 од вкупно 201 лице за кое е определена мерката), а во 2016 година во над 75 % од случаите (за 72 од 96 лица за кои е определена мерката).**

Во контекст на ова, не постојат доволно податоци за тоа во која фаза е продолжуван притворот (дали во фазата на истрага или и по поднесување на обвинителниот акт) преку кои би можело да се мониторира траењето на притворот во истрагата, а особено во контекст на ограничувањата поставени со член 171 од ЗКП. Овој член предвидува притворот определен со решение во истражната постапка да трае најмногу 30 дена, рок кој може да биде дополнително продолжен за уште 60 дена од страна на Кривичниот совет во судот, а во исклучителни околности (ако се води за кривично дело за кое според Законот може да се изрече казна затвор во траење од најмалку четири години), притворот може да биде продолжен за уште 90 дена. Тоа значи дека вкупното траење на притворот во истражната постапка, сметајќи го и времетраењето на лишување-

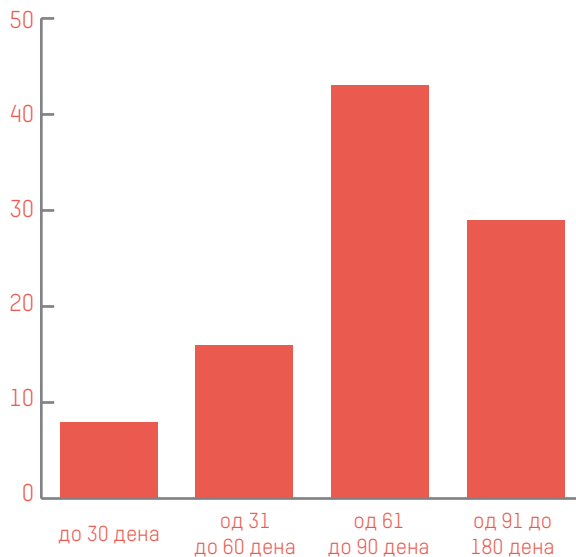
то од слобода пред донесувањето на решението за притвор, не може да биде подолго од 180 дена, а по истекот на тој рок притворениот веднаш ќе се пушти на слобода.

Интересно е што притворот бил определен во скратена постапка за 27 лица во 2015 и за 22 лица во 2016 година, а притоа истиот е определен со максималното траење кое е пропишано со член 470 од ЗКП или 8 дена пред поднесувањето на обвинителниот предлог. Согласно истиот член, притворот определен во скратена постапка по поднесување на обвинителниот предлог може да трае најмногу 60 дена, но институциите не располагаат со податоци за продолжување на притворот во скратена постапка (по поднесувањето на обвинителниот предлог). Дополнително, се забележува висок степен на траење на мерката над 90 дена - во 55 % од случаите во 2015 година (111 од 201 лица) и во 30 % од случаите во 2016 година (29 од 96 лица). Јавните обвинителства одговорија дека не располагаат со вакви податоци за 2017 и за 2018 година, додека пак основните судови воопшто не располагаат со информации за траењето и за продолжувањето на притворот.

**Траење на мерката притвор во случаите на ОЈО ГОКК во 2015 година**



### Траење на мерката притвор во случаите на ОЈО ГОКК во 2015 година



### 2.3. Оправданост на мерката притвор

Иако ваквата статистика е релативно ограничена, како од аспект на квантитетот на податоците, така и од аспект на квалитетот на прибраните податоци и соодветноста на методологијата што ја користат обвинителствата за евидентирање и обработка на овие податоци, може да се истакне дополнителната грижа во поглед на оправданоста на траењето на мерката притвор. Впрочем, како што може да се види од подетално обработената практика на ЕСЧП, истиот посветува многу поголемо внимание на постоењето соодветни образложенија на решенијата за продолжување на притворот. Во таа насока, ЕСЧП смета дека со секое следно продолжување на притворот судот е должен да посвети уште поголемо внимание и да даде нови аргументирани причини поради кои притворот и во подоцнежната фаза од постапката не може да биде заменет со полесни мерки. Судовите не известува дека нивниот систем (АКМИС) не располага со можност за обработка на податоците кои се однесуваат на времетраењето на притворот, што покрепува дополнителни прашања за начинот на прибирање и обработка на податоците

од страна на надлежните институции. Исто така, отсуството на свесност и волја да се изнајде начин за прибирање и обработка на што е можно поголем број податоци кои се однесуваат на мерката притвор, говори за отсуството на свесност кај надлежните за сериозноста на состојбите и критиките за несоодветна примена на притворот.

Куќниот притвор, како полесна варијанта на притворот, а сепак мерка со која лицето се лишува од слобода, што на годишно ниво им е изречен на над 10 % од лицата за кои се побарани мерки за обезбедување, е речиси подеднакво застапен како и мерките на претпазливост<sup>234</sup>. Сепак, делумно поради користењето на несоодветна методологија за мониторинг и евалуација на примената на притворот, надлежните државни органи (обвинителствата<sup>235</sup> и судовите<sup>236</sup>) сметаат дека критиките за прекумерна употреба на притворот се преувеличени, иако истиот како најтешка мерка е употребен четирикратно повеќе од сите други мерки за обезбедување заедно, вклучувајќи го тука и куќниот притвор.

Високиот процент изречени мерки притвор за сметка на другите полесни мерки во корелација со високиот процент определени мерки притвор поради опасност од бегство ја оцртуваат состојбата со несоодветната и нецелосната имплементација на Законот за пробација, односно со недовербата на судиите во ефикасноста на полесните мерки за обезбедување присуство и непречен тек на постапката.

Од друга страна, иако во мал процент од вкупниот број изречени мерки, полесните мерки за обезбедување сепак се изречени, се наметнуваат дилемите:

<sup>234</sup> Податоци добиени преку одговор на барање за пристап до информации од јавен карактер А.бр.03-936/1 од Јавното обвинителство на Република Северна Македонија

<sup>235</sup> Годишен извештај за 2017 година на Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција, стр.18 Годишен извештај за 2018 година на Јавното обвинителство на Република Северна Македонија, стр. 15

<sup>236</sup> Основен суд Скопје 1, Скопје, Статистика за обезбедување на присуството во 2015 и 2014 година, стр 4

1. Дали примената на полесните мерки во овој мал процент случаи е оправдана доколку се смета дека истите не се ефективни и не се користат во другите случаи, и
2. Доколку нивната примена е оправдана и истите се ефикасни за целта за која се определуваат, зошто истите не наоѓаат поширока примена на сметка на намалувањето на мерките притвор.

### 3. СТУДИЈА НА СЛУЧАИ НИЗ ПРАКТИКАТА НА ЕВРОПСКИОТ СУД ЗА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА

Иако ваквата статистика е индикативна и укажува на определени трендови, сепак истата не е доволно детална и прецизна за да можат да се изведат конкретни заклучоци, па така неопходно е да се зголемат истражувањата во поглед на оваа тематика, како и да се зголеми свесноста на надлежните институции за спроведување системски мониторинг и евалуација на политиките и прописите кои се однесуваат на мерката притвор. ЕСЧП цени дека притворот е законски сè додека е определен во законски дадените рамки и врз законски определените основи, но она што ЕСЧП често го наоѓа како проблематично е несоодветното образложување на решенијата за определување на мерката притвор од страна на судот. Конкретно, во случајот „Линд против Русија“, ЕСЧП утврдува дека сè додека домашните судови дејствуваат во рамките на своите законски надлежности не може да се смета дека притворот е незаконски, но од суштинска важност се причините дадени во одлуките на домашните судови врз основа на кои ЕСЧП се повикува да одлучи дали имало повреда на член 5 став 3 од ЕКЧП или не.<sup>237</sup>

Имајќи го предвид сево ова, практиката на ЕСЧП во поглед на оцената на оправда-

носта на притворот, разработена во повеќе случаи меѓу кои и „Василкоски и други против Македонија“, предвидува дека мора да постојат детални и индивидуализирани образложенија за определувањето или за продолжувањето на притворот, кои не смеат да бидат дадени во кратка или во сумарна форма, односно образложенијата не смеат да бидат општи и апстрактни или да се засноваат на стереотипно формулирани реченици, ниту пак да постојат единствено шаблонски основи за определување на притворот, како што се тежината на стореното дело, висината на предвидената евентуална казна, немањето имот или постојано живеалиште итн.<sup>238</sup>

<sup>237</sup> „Линд против Русија“, Апликација бр. 25664/05, достапна на <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22it%22%3A%5B%5D%22emid%22%3A%5B%22001-124119%22%5D%7D>

<sup>238</sup> „Василкоски и др. против Република Македонија“, Апликација бр. 28169/08, достапна на <http://biroescp.gov.mk/wp-content/uploads/2016/12/%D0%92%D0%90%D0%A1%D0%98%D0%9B%D0%9A%D0%9E%D0%A1%D0%9A%D0%98-%D0%98-%D0%94%D0%A0-%D0%B-F%D1%80%D0%BE%D1%82%D0%B8%D0%B2-%D0%A0%D0%95%D0%9F%D0%A3%D0%91%D0%9B%D0%98%D0%9A%D0%90-%D0%9C%D0%90%D0%9A%D0%95%D0%94%D0%9E%D0%9D%D0%98%D0%88%D0%90.pdf>

### 3.1. ПАЈАЖИНА<sup>239</sup>

Ваквата практика е потврдена во случајот „Рамковски против Македонија“<sup>240</sup>, кој се однесува на определените притвори за обвинетите во случајот на домашната јавност познат како „Пајажина“, кој беше еден од најконтроверзните случаи, во јавноста честопати критикуван и посочуван како пример за злоупотреба на притворот како прикриена казна и како начин за пресметка на власта со медиумската кука која тогаш беше критички настроена кон Владата.

**Во конкретниот случај, вкупно 19 лица беа притворени во фаза на истрага, во процес започнат поради сомнежи за даночно затајување и перење на пари, сторени од страна на организирана група.**

<sup>239</sup> Случајот познат како „Пајажина“ формално започна со кривична истрага отворена од истражен судија на 24.12.2010 година, на која ѝ претходоа даночни инспекции од страна на УЈП спроведени во ноември 2010 година. Во кривичната истрага беа опфатени, а потоа и обвинети, 23 физички и 10 правни лица, кои се товареа за злосторничко здружување, даночно затајување, перење пари, измама и злоупотреба на службената положба и овластување со обвинение покренато на 24.5.2011 година. Помеѓу обвинетите правни лица беше опфатена и медиумската групација (ТВ А1, ТВ А2 и Плус продукција, која ги издаваше весниците „Време“, „Коха е ре“ и „Шпиц“) која беше препознаена како критички настроена кон тогашниот состав на Владата, додека пак другите обвинети беа сопственици, управители или уредници во медиумите. Ваквото постапување придружено со нетранспарентноста на целиот процес беа повод повеќе домашни и меѓународни организации да ја изразат својата загриженост во поглед на медиумската слобода, слободата на изразување, како и во поглед на злоупотребата на власта за политички цели. Правосилната пресуда во случајот беше донесена од страна на Апелациониот суд Скопје на 25.2.2013 година, со која 19 од лицата беа осудени на затворски казни, едно лице на условна осуда, додека 3 лица беа ослободени.

<sup>240</sup> „Рамковски против Македонија“, Апликација бр. 33566/11, достапна на: <http://biroescp.gov.mk/wp-content/uploads/2016/12/%D0%A0%D0%90%D0%9C%D0%9A%D0%9E%D0%92%D0%A1%D0%9A%D0%98-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%82%D0%B8%D0%B2-%D0%A0%D0%95%D0%9F%D0%A3%D0%91%D0%9B-%D0%98%D0%9A%D0%90-%D0%9C%D0%90%D0%9A%D0%95%D0%94%D0%9E%D0%9D%D0%98%D0%88%D0%90-%D0%9F%D1%80%D0%B5%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%B0.pdf>

Притворот е првично определен по сите три основи за притвор предвидени во ЗКП - опасност осомничените да се дадат во бегство, да го повторат делото и да влијаат врз истрагата, а по поднесувањето на обвинението притворот е продолжен само врз основа на опасноста од бегство и постоењето посебни околности кои укажуваат на тоа дека обвинетите можат да го повторат делото. За пет лица притворот во текот на постапката е заменет со куќен притвор, а за едно лице со полесни мерки за обезбедување, додека девет лица остануваат во притвор повеќе од една година. Вкупно дваесет обвинети лица во случајот се прогласени за виновни со правосилна судска пресуда, меѓу кои и сите 19 лица за кои е првично определена мерката притвор.

Во постапувањето по поднесената апликација, ЕСЧП утврдува повреда на член 5 од ЕКЧП поради тоа што при определувањето и продолжувањето на притворот, како и во решенијата на Апелациониот суд со кои одлучувал по жалбите на решенијата за притвор во образложенијата се користени речиси идентични реченици. Поради ова, ЕСЧП смета дека домашните судови не покажале и не аргументирале ниту еден конкретен факт во поглед на оправданоста за определување на притворот. Конкретно, во поглед на опасноста од бегство, која е искористена како доминантна основа за продолжување на притворот во овој случај, домашните судови своите одлуки ги базираат само на предвидената казна и на тежината на делото за кое се обвинуваат лицата, што само по себе, според ЕСЧП, не може да биде основа за определување притвор. Дополнителна причина за ваквата одлука на ЕСЧП според образложенијата е фактот што неколку од сообвинетите во овој случај биле во бегство, факт кој домашните судови го ценат како факт што го зголемува ризикот од бегство и на другите обвинети. Поради ова, ЕСЧП повторно нагласува дека однесувањето на другите обвинети во никој случај не може да биде одлучувачки фактор при изрекувањето на притворот и дека секогаш мора да постојат лични околности за секое

лице кон кое се изрекува мерката. Во поглед на опасноста од повторување на делото, ЕСЧП смета дека тоа што обвинетите го сториле делото во група само по себе не може да биде доволно за да ги оправда долгите периоди на притвор, додека пак фактот што обвинетите лица сè уште ги држеле истите позиции во компаниите опфатени во случајот, според ЕСЧП може да биде релевантен фактор при одлучувањето за определување на притворот, но не може само по себе да биде основа за продолжување на притворот. Дополнително, во пресудата на ЕСЧП се наведува дека за продолжување на притворот по истекот на определено време мора да постојат дополнителни и позначајни причини, соодветно поткрепени со докази и образложенија за секое следно продолжување на притворот.

### 3.2. ЛИКВИДАЦИЈА

Сличен случај на погореопишаниот е и случајот во јавноста познат како „Ликвидација“, во кој повеќе лица беа обвинети за злоупотреба на службената положба и овластување, давање и примање поткуп, противзаконско посредување и неовластено одавање информации и податоци за сведоците, соработниците на правдата, жртвите кои се јавуваат во својство на сведоци и нивните блиски лица. Она што особено го привлече вниманието на домашната, но и на меѓународната јавност, слично како и во претходниот случај, беше тоа што еден од обвинетите беше новинар кој се товарише за тоа дека во објавен новинарски текст неовластено одал податоци за заштитен сведок, но и фактот што обвинетите, меѓу кои и судии, обвинител и адвокат, беа притворени невообичаено долго време – шест месеци во притвор, а потоа повеќе од една година во куќен притвор.

Не прејудуирајќи го евентуалниот епилог на овој случај пред ЕСЧП, доколку се погледнат решенијата за определување на притворот може да се забележат истите или слични пропусти поради кои ЕСЧП има утврдено повреда на член 5 од ЕКЧП во случаите „Василкоски и други против Маке-

**Имајќи предвид дека во предметите поврзани со злоупотреба на службената положба и овластување мерката притвор се изрекува многу ретко, како и тоа дека меѓу обвинетите повторно се наоѓа новинар кој беше критички настроен кон Владата, и тоа за објавена статија, во јавноста се јавија сомнежи за злоупотреба на притворот како прикриена казна и за повреда на пресумпцијата на невиност. Во овој случај сите обвинети беа правосилно осудени, но предметот годинава е вратен на повторно постапување по укинувањето на правосилната пресуда од страна на Врховниот суд.**

донија“ и „Рамковски против Македонија“ (цитирани погоре). Утврдените повреди се однесуваат токму на сумарното и стереотипно формулирање на решенијата и на апстрактните формулации на образложенијата на одлуката за определување притвор. Конкретно, и во овој случај може да се забележи дека домашните судови особено ја вреднуваат тежината на делото кое се става на товар, како и тоа дека истото е сторено во група, притоа не ценејќи ги личните карактеристики на секој обвинет поединечно и невнимателно отфрлајќи ги полесните мерки за обезбедување на сметка на притворот. Во конкретниот случај, домашните судови не го земаат предвид фактот дека обвинетите лица претходно не се осудувани, ниту пак личните својства на секој обвинет кои укажуваат на евентуално бегство. Судот го одбива и барањето за пуштање од притвор со гаранција за обвинетиот новинар, а неколкупати ги одбива и барањата за укинување на притворот поради влошената здравствена состојба. Конечно, по изрекувањето на првостепената пресуда, барањата за замена на притворот со полесни мерки се уважени од страна на судот врз основа на истите околности за кои судот претходно сметаше дека не се доволни за притворот да биде укинат или заменет со полесна мерка.

Токму поради отсуството на соодветни и индивидуализирани образложенија во решенијата за определување притвор, нетранспарентниот процес, како и општествениот контекст во државата во периодот кога се одвиваше овој случај, истиот предизвика сомнежи во јавноста за злоупотреба на мерката притвор како прикриена казна. Случајот беше проследен и со критики од страна на невладините организации и стручната јавност во поглед на нарушувањето на пресумпцијата на невиност токму со несразмерноста и несоодветната употреба на притворот.

### 3.3. ДВАЈЦА ЧЛЕНОВИ НА ПОЛИТИЧКАТА ПАРТИЈА ЛЕВИЦА

Во овој контекст, исто така, како пример може да биде издвоен и случајот против двајца од членовите на политичката партија Левица, покренат против нив во врска со учеството на протестите од т.н. „Шарена револуција“ и демолирањето на Народната канцеларија на Претседателот на Република Македонија, што следувааше по претседателското помилување на сите инволвирани во постапките на СЈО.

**Двајцата обвинети се товареа за „учество во толпа што ќе стори кривично дело“, дело за кое согласно ЗКП се води скратена постапка, но сепак обвинетите поминаа 45 дена во куќен притвор, кој потоа беше заменет со поблаги мерки (одземање на патните исправи и обврска да се јавуваат во судот), мерки кои подоцна беа укинати**

Овој судски процес започна во мај 2016 година и истиот сè уште трае, откако Апелациониот суд ја укина првостепената пресуда со која обвинетите се ослободуваат од обвинението и предметот се враќа на повторно одлучување. Во постапувањето по повторената постапка, Основниот кривичен суд Скопје во ноември 2019 година повторно констатираше дека ОЈО не успеало да

докаже, надвор од разумното сомневање, дека постои кривично дело и дека обвинетите го сториле истото, па така и втората првостепена пресуда беше ослободителна. Иако одлуките за замена на куќниот притвор со полесни мерки, како и нивното подоцнежено укинување беа поздравени од страна на јавноста, сепак се наметна прашањето за оправданоста на првично определената мерка куќен притвор, која според сериозноста се наоѓа веднаш зад мерката притвор. Притоа, треба да се напомене дека во конкретниот случај немаше никакви промени во околностите под кои е првично определена мерката, ниту пак од решенијата на судот е јасно на кои од личните карактеристики на обвинетите се темелат ризиците за бегство и за повторување на делото, кои подоцна се променети, за да може да се смета дека судот има реална оправданост за определување, замена и укинување на наведените мерки.

Покрај ова, дополнителна тежина на случајот му дава и релативно долготраење на куќниот притвор, особено ако се земе предвид дека во конкретниот случај стануваше збор за кривично дело за кое е предвидена скратена постапка, токму поради релативно ниската предвидена санкција, како и честите одлагања на постапката поради неутврдената висина на причинетата штета.

**Токму висината на причинетата штета беше причина за одолжување и на други постапки поврзани со протестите од „Шарената револуција“, што на крајот, во другите предмети, резултираше со повлекување на обвинението, главно поради тоа што по точното утврдување на штетата се увиде дека не е сторено кривично, туку прекршочно дело.**

Поради тоа, легитимно се поставува прашањето дали во конкретниот случај постои основано сомневање дека лицата за кои е определена мерката куќен притвор сториле кривично дело во ситуација кога



не е јасно утврдена причинетата штета и не е јасно дали постои кривична одговорност, а аналогно на тоа не е точно утврдена ниту опасноста од нивно бегство.

Како што беше напоменато претходно, за притворот да биде законски и оправдан неопходно е да постои разумно сомневање дека е сторено кривичното дело кое се става на товар заедно со барем една од законските основи за определување на притворот, кои пак мора да бидат детално образложени во контекст на личните својства на лицето на кое му се определува мерката, заедно со образложение зошто другите мерки за обезбедување нема да бидат доволни. Отсуството на целосно утврдената штета со кривичното дело, како и разумното сомневање за постоење на кривично дело, во контекст на општествената и политичката атмосфера во која беше определен притворот и во која се одвиваше овој кривичноправен процес, како и во отсуство на соодветно образложение на решенијата за определување на притворот, во конкретниот случај во јавноста се јавија сомнежи дека лишувањето од слобода (куќниот притвор) беше злоупотребено како средство за заплашување на обвинетите, како и на другите учесници во протестите, односно како политички реваншизам и своевидна злоупотреба на судовите од страна на извршната власт. Дополнителна тежина на случајот му даваат и двете првостепени ослободителни пресуди, во кои – доколку бидат потврдени од страна на Апелациониот суд – државата ќе треба да ги обесштети двете обвинети лица во овој случај, бидејќи нивното лишување од слобода ќе се смета за противправно, односно ќе се смета дека е прекршен член 5 од ЕКЧП.

#### 4. СЛУЧАИТЕ ПРЕД СПЕЦИЈАЛНОТО ЈАВНО ОБВИНЕТЕЛСТВО – РАЗЛИЧНА ПРАКТИКА

Специјалното јавно обвинителство беше формирано врз основа на „Пржинскиот договор“ склучен меѓу четирите најголеми политички партии, со посредство на Европската Унија, како резултат на можеби најголемата политичка криза во државата.

**Целиот процес започна кога претседателот на тогаш најголемата опозициска партија објави нелегално прислушувани разговори, од чија содржина се потврдија голем број од сомнежите и критиките на јавноста во поглед на злоупотребата на власта за лични и политички цели, масовните мешања на извршната власт во работата на судовите и обвинителствата, како и организираниот процес на нелегално пресретнување на комуникациите од страна на Управата за безбедност и контраразузнавање во МВР. СЈО имаше задача да ги истражи токму овие злоупотреби на власта, преземајќи ги од ЈОРМ предметите за кои се сметаше дека ЈОРМ нема капацитет или волја соодветно да ги реши.**

Како резултат на севе ова, Специјалното јавно обвинителство имаше целосна автономија во постапувањето, располагаше со сопствен тим истражители и ИТ-експерти, но особено внимание беше посветено на транспарентноста во работењето, како и на правилната примена на ЗКП и на одредбите од ЕКЧП. Токму поради тоа што судовите и обвинителствата имаа лоша репутација и ниска доверба кај граѓаните, СЈО примени нов пристап во поглед на комуникацијата со јавноста, па така обвинителите и PR-службата на ова обвинителство често ја информираа јавноста за започнатите истраги и за преземените дејства, секако во согласност со начелата за тајност на определени дејства во претходната постапка, како и со начелото за пресумпција

на невиност. Во насока на зголемување на довербата на јавноста во надлежните институции, СЈО примени поинаков пристап при барањата за обезбедување лица, но и барањата за обезбедување имот. Поради ова, во голем број од случаите кога беше потребно обезбедување присуство на некое лице, СЈО првенствено посегнуваше кон полесните мерки за обезбедување, особено кон мерките на претпазливост, пред сè за да се избегне впечатокот во јавноста дека и оваа институција полека се злоупотребува за политички реваншизам.

**Сепак, настојувањата на СЈО за мала и ограничена употреба на притворот во целост беа во согласност со пресумпцијата на невиност, но и со член 5 на ЕКЧП, согласно кои претпоставката секогаш треба да биде во корист на слободата на лицето, независно од тоа дали лицето е осомничено или обвинето.**

Од друга страна, СЈО се соочуваше со активен отпор од страна на институциите, недостиг на соработка, па дури и со опструкции од страна на судот преку незакажување или неодржување на рочиштата и поинакви толкувања на процесните правила од ЗКП. Како резултат на ова, голем дел од барањата за притвор не беа прифатени од страна на судот.

#### 4.1. ТРУСТ<sup>241</sup>

Од друга страна, при постапувањето на СЈО се појавија сосема поинакви ситуации, поточно целосно отстапување од воспоставената практика на изрекување и извршување на мерката притвор, па дури и во слободното толкување на законските одредби кои ја регулираат оваа материја. Пример за ова е предметот во јавноста познат како „Труст“, во кој беше сторен преседан во поглед на толкувањето на одредбите од ЗКП, како и во поглед на искористувањето на правната празнина и преклопувањето на

<sup>241</sup> Случајот „Труст“ беше започнат од страна на СЈО, со истрага отворена во февруари 2017 година, која резултираше со обвинение против три правни и три физички лица. Обвинетите се товареа дека во 2011 година доставиле невинитата тендерска документација, го добиле тендерот и склучиле договор со АД Електрани на Македонија (ЕЛЕМ), вреден 17 милиони евра и на тој начин се стекнале со незаконска имотна корист. Овој случај го привлече вниманието на јавноста поради тоа што беше еден од случаите кој се однесуваше на нелегално стекнатата корист од значителни размери (највисоко степенување според Кривичниот законик), а воедно беше еден од ретките случаи во кои обвинетите не беа сегашни или поранешни функционери, како и еден од двата случаја во кои беше побарана конфискација на имот. Првостепената пресуда за случајот беше донесена во јули 2018 година, со која две физички и две правни лица беа осудени, додека едно физичко лице беше ослободено, а против едно правно лице беше повлечено обвинението. Основниот суд изрече затворски казни во висина од 6 години за првообвинетиот и 3 години за второобвинетиот, иако кривичното дело за кое беше осуден предвидувае затворска казна од најмалку 5 години, а во тој момент важечкиот КЗ дозволуваше ублажување на казната под законскиот минимум само ако има признание на вина, а во случајов не беше дадено признание. Додека предметот беше во фаза на жалбена постапка, Собранието на РСМ ги усвои измените на КЗ согласно кои казните за конкретното кривично дело беа намалени (од најмалку 5 на најмалку 4 години затвор), а беше вратена и старата нејасна дефиниција за ублажување на казната под законскиот минимум, која му дава голема дискреција на судот при ваквото одлучување. Првостепената пресуда беше преиначена од страна на Апелациониот суд и казните на обвинетите беа дополнително намалени, па така првообвинетиот беше осуден на правосилна затворска казна во траење од 4 години и 8 месеци, второобвинетиот е осуден на правосилна алтернативна мерка - условна осуда (казна затвор во траење од 2 години, која нема да се изврши доколку обвинетиот не стори друго кривично дело во период од 5 години). Пресудата беше потврдена во поглед на изречената конфискација на имотот вреден 17 милиони евра од двете правосилно осудени правни лица.

законските одредби од Законот за јавните обвинители и Законот за СЈО кои се однесуваат на автономијата во постапувањето и во надлежностите за постапување пред Врховниот суд.

**Во конкретниот случај, преку слободно толкување на роковите и на процедурата што се однесува на писмената изработка на решението за притвор беше направена злоупотреба на овластувањата, со што фактички беше пробиен рокот за изготвување на решението за притвор и се оневозможи неговото навремено врачување на лицето кон кое се определува оваа мерка. Токму овој период беше искористен од страна на обвинетото лице, кое ја напушти државата и стана недостапно за органите на прогонот. Непосредно по ова, тогашниот јавен обвинител на Република Македонија до Врховниот суд поднесе барање за заштита на законитоста, со кое бараше истиот да го укине притворот.**

Ова беше спорно од аспект на надлежноста за постапување во овој конкретен случај, бидејќи – согласно законските одредби – овој случај произлегуваше од незаконското следење на комуникациите, со што истиот беше во исклучива надлежност на СЈО, кое имаше автономија да постапува во сите три степени. Сепак, барањето беше прифатено од страна на Врховниот суд и притворот беше укинат, а предметот вратен на повторно одлучување, по што Кривичниот совет ја укина мерката притвор, иако за целиот овој период беше исполнет законскиот услов за определување на мерката притвор, бидејќи постоеше основано сомневање дека лицето се крие, со оглед на тоа дека и неговите адвокати не знаеја каде се наоѓа. Веднаш по укинувањето на мерката притвор, обвинетото лице се врати во државата и непречено присуствуваше на рочиштата за главната расправа за конкретниот случај, кој во меѓувреме заврши со

правосилна пресуда во која ова лице беше прогласено за виновно.

И покрај ова, грубото отстапување од законските рамки и вмешувањето на јавниот обвинител на Република Македонија во надлежноста на СЈО и дотогаш невидената практика на јавниот обвинител да поднесува барања за заштита на законитоста во поглед на незаконската примена на притворот, како и неговото укинување во ситуација кога лицето станало недостапно, говорат во насока на тоа дека во конкретниот предмет беше направено незаконско постапување, со цел да се избегне изрекувањето и извршувањето на мерката притвор за конкретното лице.

#### 4.2. ТВРДИНА 2<sup>242</sup>

Слична злоупотреба и произволно толкување на одредбите од ЗКП со кои се овозможи бегство на двајца обвинети има и во случајот на СЈО познат како „Тврдина 2“. Во овој случај беше отстапено од законските рамки, но и од воспоставената практика во постапката по поднесена жалба на решението за притвор, како и правосилноста и извршноста на овие решенија. При започну-

<sup>242</sup> Предметот „Тврдина“ 2 беше инициран со понесување на обвинителен предлог од страна на СЈО во ноември 2016 година, против 7 лица вработени во Управата за безбедност и контраразузнавање, а се однесуваше на незаконското уништување на опремата и доказите за масовното нелегално прислушување извршено од УБК. Имајќи предвид дека за конкретното дело е предвидена скратена постапка, со поднесувањето на предлогот беше побарана и мерка притвор за двајца од обвинетите. Случајот заврши една година подоцна, во ноември 2017 година, со првостепенa пресуда со која обвинетите беа прогласени за виновни. Во мај 2018 година првостепената пресуда беше потврдена за сите освен за еден обвинет и истите беа осудени на правосилни условни казни, додека постапката за еден обвинет беше вратена на повторно одлучување и предметот во овој дел сè уште е во тек. Предметот беше еден од ретките случаи во кои обвинението не беше објавено јавно и во кои јавноста беше исклучувана во дел од расправите. Своевиден преседан во овој предмет беше и помилувањето од страна на тогашниот Претседател на РСМ, а потоа и повлекувањето на помилувањата, кои се случија додека повој предмет беше влезен во доказна постапка, што предизвика дилеми и дебати во поглед на правните последици и начинот на продолжување на предметот по повлекувањето на помилувањето.

вање на постапката за овој случај, судијата на претходна постапка на осомничените лица им определи притвор, решение на кое беше поднесена жалба по која Кривичниот совет на Основниот кривичен суд Скопје го преиначи решението и определи мерка куќен притвор.

**Набрзо потоа, од страна на претседателот беше донесена, а потоа и повлечена, аболицјата, со што постапките за сите обвинети лица беа прекинати.**

**По повлекувањето на аболицјата, на повторно барање на СЈО, Кривичниот совет го одби барањето за определување притвор и наместо тоа определи мерки на претпазливост. По жалба на ова решение од страна на СЈО, Апелациониот суд Скопје определи мерка притвор.**

Преседанот и своевидната злоупотреба на постапката беа извршени на тој начин што во решението на Апелациониот суд беше наведено дека истото нема да биде правосилно и извршно сè додека за истото не се произнесе и Врховниот суд, исто така по поднесена жалба. Иако е сосема очигледно дека е неумесно тоа што судот си зема за право да претпоставува дали ќе биде поднесена жалба на решението, во овој случај е особено проблематично тоа што Апелациониот суд предвиде жалба којашто не постои и застапа на ставот дека жалбата го задржува извршувањето на решението, со што ефективно се попречи извршувањето на мерката притвор.

Конкретните предупредувања се движат од прекршување на одредбите на ЗКП според кои не е предвидена жалба на решение за определување на мерки на претпазливост донесени од страна на Апелациониот суд, за што говори и дотогашната практика на постапување евидентирана од страна на Коалицијата „Сите за правично судење“. Со тоа, а по сила на Законот, решенијата за определување или за укинување на притворот од страна на Апелациониот

суд се правосилни и треба да бидат извршени откако ќе бидат доставени до лицето на кое му се определува мерката.

Во оваа насока, несоодветно е и толкувањето на Апелациониот суд дека жалбата на решението со кое се определува притвор го запира извршувањето, бидејќи согласно ЗКП жалбите на решенијата со кои се определува притвор не го запираат нивното извршување, поточно лицето се спроведува во притвор со секое определување на оваа мерка, а доколку истата е укината во жалбена постапка лицето се пушта на слобода. Истата логика важи и во обратната ситуација - жалбите на решенијата со кои се укинува притворот го задржуваат нивното извршување, односно доколку притворено лице е ослободено, истото ќе мора да го почека исходот на жалбената постапка и да го потврди решението со кое се укинува притворот за истото да биде ослободено.

## 5. ЗАКЛУЧОЦИ

➔ Од статистиката е очигледно дека кај надлежните органи постои свесност за тежината на мерката притвор, што се гледа од релативно малиот број изречени мерки притвор во корелација со вкупниот број лица против кои е поведена истрага или е покренато обвинение. Од друга страна, доколку се земе предвид природата на кривичните дела и ако се анализираат мерките притвор изречени во предметите поврзани со организираниот криминал и корупцијата, може да се забележи позачестена употреба на мерката притвор. Меѓутоа, она што загрижува е несразмерно високата застапеност на притворот за сметка на другите мерки за обезбедување, иако годинава се навршуват 3 години откако почна да се применува Законот за пробација. Комбинацијата од овие и од други фактори, како што е желбата да се покаже решителност во постапувањето и нултата толеранција за организираниот криминал, е причина судиите да покажуваат непропорционално поголема доверба

во притворот отколку во другите мерки за обезбедување. Но во отсуство на темелни и детални образложенија, се стекнува впечаток дека понекогаш со определување на мерката притвор се нарушува пресумпцијата на невиност, со што се врши злоупотреба на притворот во вид на прикриена казна.

➔ Забележливи се разлики во постапувањето на ОЈО ГОКК и на СЈО. Во постапувањето на СЈО се забележува поголема внимателност во барањата за определување мерки на претпазливост и барањата за притвор. Во оваа насока, евидентна е и разликата во постапувањето на судот по барањата на двете обвинителства. Така, процентот на определени притвори во корелација со поднесените барања е значително повисок кога е во прашање ОЈО ГОКК отколку кога станува збор за СЈО (95 % наспроти 25 % одобрени барања за притвор<sup>243</sup>).

➔ Доколку се земе предвид дека најголемиот број барања за притвор на СЈО се однесуваат на високи поранешни или сегашни функционери, нискиот процент одобрени барања за притвор не нè изненадува, особено ако се земе предвид дотогашното постапување на обвинителствата и на судовите во овие предмети (помалку од 1 % од поднесените барања за притвор на ОЈО ГОКК се однесуваат на високи поранешни или сегашни функционери<sup>244</sup>).

➔ Оттука, може да се заклучи дека постои тренд според кој ниту обвинителствата не посегнуваат по барањата за притвор на поранешни или на сегашни функционери, ниту пак судовите се желни да ги одобруваат ваквите барања, иако - имајќи ја предвид природата на делата за кои се осомничени или обвинети овие лица, како и нивниот статус и положба – тие носат поголем

ризик од бегство, влијание врз истрагата или повторување на делото, а со тоа и зголемен процент барања и определувања на мерката притвор. Во прилог на ова говори и претходно изнесената сумарна статистика според која основните јавни обвинителства поднеле барања за притвор во помалку од 15 % од случаите, додека ОЈО ГОКК во над 40 % од случаите.

➔ Согласно воспоставената практика на ЕСЧП, разработена во повеќе случаи, меѓу кои и во неколку против Република Северна Македонија, е утврдено дека најбитниот елемент при утврдувањето на основаноста на мерката притвор со член 5 од ЕКЧП се токму образложенијата дадени од домашните судови, кои се однесуваат на постоењето околности и лични својства кои укажуваат на опасност од бегство, ризик од влијание врз истрагата или опасност од повторување на делото.

➔ Отсуството на конкретизирани образложенија за постоење на факти кои укажуваат на неопходноста од изрекување на мерката притвор, особено во тензишна општествена и политичка атмосфера, во случаи во кои во дотогашната практика вообичаено не се изрекувани мерки притвор, или во случаи каде што постои повисок ризик од прекршување на некое од човековите права, речиси без исклучок ќе предизвикува сомнежи за злоупотреба на притворот и негово искористување како средство за присилба или како прикриена казна, што неминовно ќе влијае и на прекршување на пресумпцијата на невиност, а со тоа и на правото на фер и правично судење.

<sup>243</sup> Во апсолутни бројки СЈО има побарано притвор или куќен притвор за 22 лица, а истиот е определен за 6 лица

<sup>244</sup> На годишно ниво, во периодот од 2015 до 2018, во врска со делата од триесетата глава на КЗ (злоупотреба на службените овластувања) мерката притвор е изречена кон едно лице или воопшто не е изречена. Податоците се преземени од годишните извештаи на ОЈО ГОКК и од годишните извештаи на ЈОРМ за периодот 2015-2018, достапни на <http://jorm.gov.mk/category/dokumenti/izvestai/>

## ПРЕПОРАКИ

- ➔ Методологијата што се користи во моментот за прибирање и обработка на податоците за предлагање и определување на мерката притвор, не ги следи препораките на Советот на Европа и на Европската Унија, па истата во голема мера не ја одразува вистинската слика за примената на притворот. Неопходно е воедначување и подобрување на истата.
- ➔ Треба да се направат дополнителни опсежни и повеќедимензионални истражувања во поглед на примената на притворот и другите мерки за обезбедување, како и да се поттикнат јавната дебата и инклузивниот процес за преоцена на практиката во врска со примената на притворот и мерките за обезбедување.
- ➔ Неопходно е да се овозможат услови за соодветна примена на Законот за пробација и за заживување на полесните мерки за обезбедување присуството, како алтернатива на притворот. Ова подразбира алокација на соодветни ресурси, како и зајакнување на капацитетите на сите засегнати институции за примена на одредбите од Законот за пробација и за напуштање на прекумерната употреба на притворот.
- ➔ Потребно е покренување на свесноста во поглед на пресумпцијата на невиност, односно на претпоставката за пуштање на слобода, освен ако државата не успее да докаже дека постојат разумни сомнежи и соодветна оправданост за примена на притвор во конкретен случај.
- ➔ Потребно е да се унапредат капацитетите на обвинителствата за соодветно аргументирање на предлозите за притвор, поткрепени со соодветни докази.

- ➔ Потребно е унапредување на капацитетите на судовите за соодветна примена на одредбите од ЗКП и ЕКЧП, а особено на практиката на ЕСЧП во поглед на оцената на основаноста на мерката притвор.
- ➔ Судовите мора да нудат детални и исцрпни образложенија за одлуките за определување притвор, кои ќе се однесуваат посебно на секоја околност, секој доказ, како и на личните својства на секој од обвинетите.
- ➔ Од особена важност е во образложенијата на решенијата за определување притвор да се избегнуваат апстрактни сомневања кои не се поткрепени со факти, стереотипни и шаблонски формулации на реченици, и да се избегне потпирањето на судовите на висината на запретената казна или на фактот дека делото е сторено во група.
- ➔ Важно е судовите да постапуваат со зголемена внимателност при секое наредно продолжување на притворот, согласно ставот на ЕСЧП дека по истекот на определено време причините поради кои првично бил определен притворот не можат да останат единствен основ за продолжување на притворот.
- ➔ Советите кои постапуваат по жалба на решенијата за определување притвор треба да бидат внимателни и критички настроени кон првостепените одлуки за определување притвор и секогаш да понудат свои сопствени аргументи, без да ги повторуваат наводите на судијата или на Советот кој одлучувал во прв степен.

# МЕТОДОЛОШКИ ПРИСТАП

## Анализа на информации од различни извори (деск-истражување):

- ➔ Преглед на Уставот на Република Северна Македонија, релевантните закони и прописи, подзаконски акти, стратегии и политики поврзани со судството, јавното обвинителство, полицијата и тајните служби;
- ➔ Преглед на јавнодостапните извештаи од меѓународните и националните институции релевантни за областа на „заробена држава“, и реформи во правосудниот систем;
- ➔ Преглед на извештаи од невладините организации;
- ➔ Преглед на научни трудови поврзани со судството, јавното обвинителство и полицијата;
- ➔ Преглед на дисциплински постапки поведени против јавни обвинители;
- ➔ Преглед на извештаи на Државниот завод за статистика;
- ➔ Преглед на записници од седниците на Советот на јавни обвинители и седниците на Судскиот совет;
- ➔ Преглед на записници од извршениот надзор на функционалноста на Информатичкиот систем за автоматско управување со судските предмети (АКМИС-системот) во судовите, како и на годишните извештаи на судовите и вонредните распореди на судите;
- ➔ Мониторинг на релевантни судски постапки од страна на Коалицијата „Сите за правично судење“;
- ➔ Спроведени интервјуа со судии, адвокати, претседатели на судови, експерти и членови на невладини организации;
- ➔ Анализа на судската практика на Европскиот суд за човековите права поврзана со предмети во кои се разгледува оправданоста на мерката притвор;

- ➔ Преглед на решенијата за одредување притвор.

Врз основа на горенаведените извори, експертите подготвија пет анализи кои ги покриваат системските слабости во правосудниот систем и начините на кои беше извршено политичко заробување на судството, јавното обвинителство и на полицијата во Северна Македонија. БИРН спроведе шест новинарски истражувања во кои се претставени утврдените предизвици, преку примери и студии на случај што ги потврдуваат и дополнуваат елементите на системската злоупотреба.

Во пресрет на отворањето на Поглавјата 23 и 24, како дел од пристапните преговори со ЕУ, наодите и препораките од спроведените експертски анализи, како и новинарските истражувања, ќе придонесат во давањето издржани предлози за јавните политики, што се темелат на докази, за надминување на последиците од „заробената држава“ и во формулирањето решенија за подобрување на независноста, транспарентноста и ефикасноста на правосудниот систем, владеењето на правото и борбата против корупцијата.







OPEN SOCIETY  
FOUNDATIONS



FOUNDATION ФОНДАЦИЈА  
OPEN ТВОРЕНО  
SOCIETY ОШТЕСТВО  
MACEDONIA МАКЕДОНИЈА



BIRN  
BALKAN INVESTIGATIVE  
REPORTING NETWORK



HELSINKI  
КОМИТЕТ ЗА ЧОВЕКОВИ  
ПРАВА НА РЕПУБЛИКА  
МАКЕДОНИЈА



Институт за човекови права



КОАЛИЦИЈА  
КОАЛЦИОНЕ  
СЪПТЕ ЗА ТРАДИЦИОННО СУДЕБНО  
ТЕ СУДБЕ ПЕР СУДБЕ ТЕ СУДБЕ  
SARINE BAGO NIKIBALO KRISPE