

ИЗВЕШТАЈ ОД НАБЉУДУВАЊЕТО НА СУДСКИТЕ ПРОЦЕСИ ВО ЗАПАДЕН БАЛКАН

Од хартија до практика

Евалуација на ефективността на правосудниот
одговор на сериозниот организиран криминал
и корупција

Преглед за периодот јули 2021- март 2024 година



Funded by
the European Union

Оваа публикација е изработена со финансиска поддршка на Европската Унија. За нејзината содржина одговорност сноси само ОБСЕ и таа не мора да ги одразува ставовите на Европската унија.

За Европската унија, назначувањето на Косово не е во спротивност со позициите за статусот и е во согласност со Резолуцијата 1244/1999 на Советот за безбедност на ОН и Мислењето на МСП за Декларацијата за независност на Косово.

Содржината на оваа публикација, ставовите, мислењата, наодите, толкувањата и заклучоците изразени овде се на авторите и соработниците и не мора да ја одразуваат официјалната политика или позиција на ОБСЕ и нејзините земји-учеснички. Иако ОБСЕ вложи максимално внимание во развојот на оваа публикација, не прифаќа никаква одговорност за точноста и комплетноста на дадените информации, упатствата и советите, ниту за погрешното печатење. Од овие причини, не може да се покренат никакви барања против ОБСЕ во однос на потенцијалните последици кои можат да произлезат од информациите или заклучоците содржани во оваа публикација.



REGIONAL TRIAL MONITORING PROJECT
COMBATting ORGANIZED CRIME AND CORRUPTION
IN THE WESTERN BALKANS

АВТОРИ:

Ерини Пацеа (проектен координатор)

Раду Котици, Меган Смит Хрле, Емир Каменица, Кахрамонџон Сангинов, Франц Петучниг (лидери на тимовите од теренски мисии)

Правни експерти - соработници:

Франческо де Санктис, Блерта Ахмети, Орнела Бела, Сабина Босович, Азра Гавранкапетанович Омерика, Арита Герџалиу Рама, Андри Ѓини, Адела Ѓоши, Шејла Харачич-Џајлакович, Блерта Ибердемај, Дина Кардович, Етлева Келменди Шабани, Хана Комич, Љубица Мишевска, Ксенија Мисович, Алиса Никезич, Алида Радончич, Сенада Реџа, Надица Серафимовска, Александар Ванчоски, Елона Џепа

osce.org/westernbalkanstrialmonitoring

Центар за спречување конфликти, Секретаријат на ОБСЕ

Валнерштрасе 6

А-1010 Виена, Австрија

pm-cpc@osce.org

osce.org/cpc

Содржина

Вовед

Предговор.....	5
I. Извршно резиме.....	6
II. Основи на проектот.....	7
III. РЕГИОНАЛНИ ТРЕНДОВИ.....	14
IV. НАТАМОШНИ ЧЕКОРИ.....	18

Јурисдикции

V. Албанија.....	20
VI. Босна и Херцеговина.....	43
VII. Косово*	69
VIII. Црна Гора.....	102
IX. Северна Македонија.....	133

*Сите упатувања кон Косово, без разлика дали на територијата, институциите или населението, треба да се разберат во целосна согласност со Резолуцијата 1244 на Советот за безбедност на Обединетите нации.

Листа на скратеници

БиХ	Босна и Херцеговина
ВДО	Врховно државно обвинителство (Црна Гора)
ВОС	ВОС Висок обвинителски совет (Албанија)
ВСОС БиХ	Висок судски и обвинителски совет на Босна и Херцеговина
ВСС	Висок судски совет (Албанија)
ГО	Граѓански организации
ЕК	Европската комисија
ЕКЧП	Европската конвенција за човекови права
ЕСЧП	Европскиот суд за човекови права
ЕУ	Европска унија
ЕФР	Единица за финансиско разузнавање
ЗБ	Западен Балкан
ЗКП	Закон за кривична постапка
ИПА	Инструмент за претпристапна помош
КАК	Адвокатска комора на Косово
КАП	Академија за правда на Косово
КЗ	Кривичен законик
КОС	Косовски обвинителски совет
КСЕС	Консултативен совет на европски судии
МП	Министерство за правда
МПП	Меѓународна правна помош
НАК	Национална адвокатска комора (Албанија)
НГП	Преговарани спогодби за признавање на вината
ОБ БиХ	Округ Брчко Босна и Херцеговина
ОБСЕ	Организација за безбедност и соработка во Европа
ОДИХР	Канцеларија за демократски институции и човекови права
ОЈО	Основно јавно обвинителство (Северна Македонија)
ОКК	Организиран криминал и корупција
ПРИС	Систем за управување со случаи (Црна Гора)
РС	Република Српска
СИМ	Специјални истражни мерки
СЈО	Специјализирано јавно обвинителство (Црна Гора)
СПАК	Специјализирано јавно обвинителство (Албанија)
СПРК	Специјализирано јавно обвинителство (Косово)
ССК	Судски совет на Косово
ССКОК	Специјализирани судови за корупција и организиран криминал (Албанија)
ФБиХ	Федерација Босна и Херцеговина
ЦЕПЕЈ	Европска комисија за ефикасност на правдата
ЦМИС	Систем за управување со случаи и информации (Косово)
DG NEAR	Генерален директорат на ЕУ за соседство и преговори за проширување
UNODC	Канцеларијата на Обединетите нации за дрога и криминал

Предговор

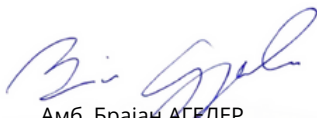
Проектите од ваква природа немаат за цел само да се идентификуваат предизвиците, туку и да се предложат начини за нивно надминување. Овој Извештај од набљудувањето на судските процеси во Западен Балкан претставува значаен чекор на тој пат, овозможен со поддршка на ЕУ како донатор на проектот, за да се помогне во изградбата на поотпорни кривично-правни системи што можат ефективно да одговорат на сериозниот организиран криминал и корупција.

Овој Извештај ги нагласува системските проблеми со кои се соочуваат правосудните системи низ регионот на Западен Балкан. Од недостиг на ресурси до недостиг на отчетност, пречките изгледаат застрашувачки. Наместо само да ги утврди проблемите, Извештајот укажува кој е патот за нивно решавање, понудувајќи анализа заснована на докази и изводливи препораки.

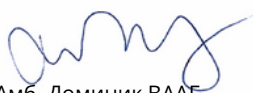
Со промовирање на транспарентноста, зајакнување на капацитетите и поттикнување на промените, можеме да ги прекинеме цикличните процеси што ги поткопуваат довербата на јавноста и владеењето на правото. Иако патот пред нас ќе биде тежок, пречките не се непремостливи. Приоритетите наведени во овој Извештај обезбедуваат солидна рамка за напредок што веќе се спроведува во сите јурисдикции.



Кетрин ФИРОН
Директор на Центарот за превенција на конфликти
на ОБСЕ
Заменик раководител на Секретаријатот на ОБСЕ



Амб. Брајан АГЕЛЕР
Шеф на Мисија, Мисија на ОБСЕ во Босна и
Херцеговина



Амб. Доминик БААТ
Шеф на Мисија, Мисија на ОБСЕ во
Црна Гора

Би сакале да изразиме длабока благодарност до нашите партнери во Генералниот директорат на ЕУ за соседство и преговори за проширување (DG NEAR) и делегациите на ЕУ за нивната соработка и поддршка на оваа важна иницијатива. Воедно, благодарни сме им на засегнатите страни од судските и јавнообвинителските совети, судовите, обвинителствата и министерствата за правда во сите јурисдикции. Истите беа консултирани за наодите во овој Извештај, дадоа корисен придонес за да го разбереме контекстот и ни помогнаа да ги вкрстиме нашите анализи. Тие исто така прифатија поголем дел од препораките, вклучувајќи голем број од истите во нивните реформски рамки.

Само преку континуирана соработка и заедничка посветеност можеме да се надеваме дека ќе ги срушиме цврстите бариери испречени пред правдата. Овој Извештај е важен чекор во непрекинатиот напор на ОБСЕ, заедно со меѓународните и локалните партнери, да ги поддржат независноста и интегритетот на судството.

Имаме можност да ги трансформираме кривично-правните системи, да изградиме општества отпорни на организираниот криминал и корупцијата и да направиме правичната и достапна правда да биде реалност за сите граѓани.

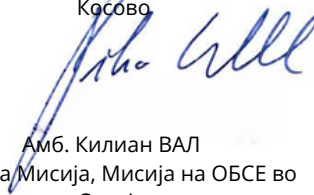
Цврсто ги поддржуваме сите оние кои се посветени на оваа суштинска работа.



Амб. Мишел ТАРАН
Шеф на присуство, Присуство на ОБСЕ во
Албанија



Амб. Мајкл ДЕЈВЕНПОРТ
Шеф на Мисија, Мисија на ОБСЕ во
Косово



Амб. Килиан ВАЛ
Шеф на Мисија, Мисија на ОБСЕ во
Скопје

I. ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Ефикасното справување со сериозниот организиран криминал и корупција (ОКК) е од витално значење за подобрување на владеењето на правото. За да се постигнат кредибилни резултати во целиот Западен Балкан и да се исполнат клучните стратешки цели на соодветните јурисдикции потребна е цврста имплементација на одржлива агенда за реформи на правосудството и решително судско и јавнообвинителско раководство.

Меѓународната заедница, вклучително и Организацијата за безбедност и соработка во Европа (ОБСЕ), повика да се подобрат резултатите во случаите на ОКК и ги идентификуваше областите во кои се потребни итни реформи. И покрај посветеноста на правосудството и одредена политичка реторика со која се подржуваат реформите, во правосудниот одговор на ОКК на Западниот Балкан има простор за подобрување, особено бидејќи довербата на јавноста во правосудството продолжува да се намалува, делумно и поради исходите во случаите на ОКК.

Во овој регионален Извештај, подготвен од страна на проектот на ОБСЕ под наслов „Регионален проект за набљудување на судските процеси - Борба против ОКК во Западен Балкан“ (Проектот¹), претставени се клучните наоди и препораки за надминување на состојбите идентификувани за време на набљудувањето на судските процеси во периодот од јули 2021 година до март 2024 година. Воедно, тој е производ на консултации со носителите на функции од правосудството во врска со извештаите кои беа споделени со релевантните партнери во ноември 2023 година, а кои се однесуваа на конкретни јурисдикции.

Во Поглавјето II од Извештајот се наведени проектната методологија за набљудување и собраните податоци; во Поглавјата III и IV се претставени заедничките трендови во сите јурисдикции за ефективност на правосудниот одговор на ОКК и за понатамошните чекори, а во Поглавјата V-IX се дискутира за проблемите за секоја јурисдикција посебно и се дадени препораки.

¹ <https://www.osce.org/WesternBalkansTrialMonitoring>

II. ОСНОВИ НА ПРОЕКТОТ

Цели на проектот

Проектот, финансиран од Европската комисија (ЕК), а имплементиран од ОБСЕ во Албанија, Босна и Херцеговина, Косово, Црна Гора и Северна Македонија,² има за цел да поддржи поефективен правосуден одговор на ОКК во Западниот Балкан, каде што ОКК на високо ниво претставува закана за долгорочната стабилност и просперитет. Работејќи на зајакнување на независноста, квалитетот и ефикасноста на правосудните системи,

Проектот ги поддржува овие јурисдикции во справувањето со сериозниот ОКК.

Од јули 2021 година, Проектот го користи набљудувањето на судските процеси како повеќеслојна и систематска дијагностичка алатка во релевантни случаи, со главна цел да се воспостави рамка за реформи заснована на докази. Табелата подолу нуди приказ на теоријата на промени на Проектот.

ВЛИЈАНИЕ	Доверба на јавноста во правосудниот систем		Пониско ниво на сериозен организиран криминал и корупција		
ВИЗИЈА	Одржлив кривично-правен систем што може ефективно и ефикасно да одговори на сериозниот организиран криминал и корупција				
ИСХОДИ ВО ПРАВОСУДНИОТ СЕКТОР	ПРАВИЧНОСТ на постапките		ЕФИКАСНОСТ на постапките		ЕФЕКТИВНОСТ на постапките
РЕЗУЛТАТИ ВО ПРАВОСУДНИОТ СЕКТОР	Зголемена транспарентност и отчетност	Зголемена независност	Подобрена распределба на ресурси	Зголемени капацитети и професионалност	Зголемена експедитивност
КЛУЧНА ПРЕТПОСТАВКА	Јасни улоги и одговорности на институциите од правосудниот сектор за креирање на политики, нивна суштинска имплементација, евалуација и континуирано подобрување				
ИСХОДИ ОД НАБЉУДУВАЊЕТО НА СУДЕЊАТА	Понудување рамка за идна реформа заснована на докази што ги задоволува реалните потреби				

Табела 1- Теорија на промени на Регионалниот проект за набљудување на судските процеси

²Србија ќе се приклучи на проектот од јули 2024 година. Овој Извештај не содржи никакви наоди што се однесуваат на Србија.

Методологија и опсег на собирање податоци

Методологија

Проектната методологија е развиена и адаптирана за Проектот од страна на Канцеларијата на ОБСЕ за демократски институции и човекови права (ОДИХР), врз основа на Прирачникот за набљудување судски процеси и врз основа на долгогодишното искуство на теренските мисии на ОБСЕ во следењето на случаите на ОКК, а опфаќа следење на судски процеси од одобрување на обвинителниот акт до конечна правосилна пресуда. Случаите се избираат врз основа на три клучни критериуми што ги одразуваат: 1) тежината на делото, 2) статусот на обвинетиот и 3) дали случајот привлекува значително медиумско внимание. Случаите се категоризираат од ниско до високо + ниво, при што високото и високото + ниво се приоритетни за набљудување.³

Проектот набљудува судења и анализира правосудни акти, првенствено обвинителни акти и пресуди, во случаи кои ги исполнуваат овие критериуми за избор.



Со цел да се изработи анализа која е корисна за локалниот политички пејзаж и споредлива помеѓу јурисдикциите, Проектот усвои прифатена работна дефиниција за „ефективност“ во правосудниот одговор на сериозниот ОКК. Бидејќи не постои универзално прифатена дефиниција за правосудна ефективност како целост, или во специфични целни области како што е кривично-правниот сектор, Проектот користи своја работна дефиниција за ефективност, која се применува во севкупната методологија за собирање и анализа на податоци.

Работната дефиниција за ефективност што ја користи Проектот гласи:

Ефективноста мери дали институциите за кои станува збор ги постигнуваат целите што **општеството им ги поставило**

³ Високо+ ниво, според методологијата, се користи кога барем еден од инволвираните обвинети е избран носител на јавна функција, од висок ранг или од висок профил. На пример, шефови на држави или влади, министри и заменици или помошници министри; членови на парламентот или слични законодавни тела; членови на управните тела на политичките партии; градоначалници на главниот град и други поголеми градови во секој корисник на ИПА; или највисоки функционери на федералните единици.

Ефективноста треба да се разгледа пред сè во однос на причината за постоење на соодветните институции задолжени да го намалат криминалот и да создадат правна сигурност.

Оттука, Проектната методологија пропишува дека „треба да се прави разлика помеѓу општата цел на кривично-правниот систем, а тоа е да се задоволи правдата преку осудување и казнување на виновните, истовремено штитејќи ги невините, и специфичните цели на различните институции што го сочинуваат системот“.

Во оваа смисла, методологијата ги опфаќа и материјалните и процесните димензии на правосудните одговори на случаите на ОКК, кои се однесуваат на правата на правично судење, отчетноста и независноста. Методолошката проценка се протега и надвор од судските постапки и ги зема предвид и надворешните фактори, како што се медиумското покривање и поставеноста на институциите и нивните резултати. Во овој контекст и врз основа на целите на Проектот, методологијата ги идентификува следните четири основни димензии за проценка на правосудниот одговор на ОКК:

i. Правичност

ii. Ефикасност

iii. Капацитет/ успешност

iv. Стратешка употреба на правосудни алатки

i. **Правичното** спроведување на правдата, како камен-темелник на демократијата, е загарантирано човеково право во согласност со член 6 од Конвенцијата за заштита на човековите права и основни слободи, често позната и како Европската конвенција за човекови права (ЕКЧП), и со домашните закони што го штитат правото на правично судење. Оттука, Проектот го проценува правото на независен и непристрасен суд; на јавно судење; презумпција на невиност; „еднаквост на оружјето“ и воедначено и предвидливо спроведување на процесните и материјалните кривични закони.

Покрај тоа, Проектот применува поширок пристап кон правичноста преку испитување на прашања поврзани со правната сигурност, отчетност и транспарентност во работата на правосудството.

ii. Правосудните системи мора да ја испорачаат правдата **ефикасно**, и како дел од севкупното барање за судење во разумен рок. Ефикасноста ја зајакнува довербата на јавноста, правната сигурност и правото на правично судење.⁴ Проектот ја проценува ефикасноста преку испитување на навременоста на постапките и ефективната распределба на ресурсите.

⁴ Совет на Европа, Судии: Независност, ефикасност и одговорности: Препорака CM/Res (2010)12 и Појаснителен меморандум (Стразбур: Совет на Европа, 17 ноември 2010 година), став 30.

iii. Проектот има за цел да ја оцени професионалноста, трудољубивоста и способноста на носителите на правосудни функции, фокусирајќи се на нивниот капацитет непристрасно, правично и навремено да ги гонат и решаваат случаите.⁵ **Капацитетот** се оценува не само во однос на резултатите од работењето на судовите, туку, уште поважно, според квалитетот на правосудните акти, нагласувајќи го кохерентното и убедливо образложение како заштита од произволност. Погрешното, нејасно или неубедливо образложение може да укажува на некомпетентност, проблеми со правната рамка, недостатоци во програмите за обука на правосудните академии или други аспекти од работењето на судијата или обвинителот кои може да потекнуваат од предизвици поврзани со нивната независност.

iv. Проектот ја оценува употребата на клучните процедури и **алатки** во постапувањето по случаите на ОКК, фокусирајќи се на заплена и конфискацијата на имот. Финансиските истраги играат централна улога, заедно со мерките за замрзнување на имотот за време на истрагите, и се директно насочени кон акумулацијата на богатство – главниот двигател на ОКК.⁶

Бидејќи набљудувањето на судските процеси служи како дијагностичка алатка за идентификување на симптомите на системските недостатоци, Проектот воедно спроведува и серија комплементарни проценки на потребите и анализи, за да ги разбере суштинските причини за идентификуваните предизвици.

Овие активности, чија цел е понатамошно поткрепување на наодите, се фокусираат на собирање податоци преку структурирани консултации со засегнатите страни во правосудниот сектор, поточно билатерални состаноци и тркалезни маси со учество на различни чинители.

Методолошки опсег

Со оглед на фокусот на Проектот за идентификување на системските проблеми, сите аналитички производи – вклучувајќи го и овој Извештај – ги опишуваат трендовите низ набљудуваните случаи, без да се дискутираат или да се идентификуваат поединечни случаи. Од таа причина, сите детали што би можеле да доведат до идентификација на случаите се отстранети од овој Извештај.

Понатаму, во согласност со методологијата, Проектот ги следи и анализира случаите по одобрувањето на обвинителниот акт. Тоа значи дека Проектот нема пристап, ниту систематски ги анализира податоците од фазите на истрага или претходна постапка. Со оглед на овој опсег, анализата на одредени елементи од постапувањето по случаите на ОКК, како што се финансиските истраги, се заснова на она што може да се согледа од обвинителниот акт и судењето, како и од консултациите со засегнатите страни.

Покрај тоа, набљудувањето на судските процеси генерално ја оценува севкупноста на постапките, односно до конечната правосилна пресуда, бидејќи недостатоците утврдени во една фаза од постапката може да се отстранат во подоцнежна фаза.

⁵ Осми конгрес на Обединетите нации за спречување на криминалот и третманот на сторителите на кривични дела, Упатство за улогата на обвинителите (Обединети нации, 7 септември 1990), ст. 1 и 2; Совет на Европа, Препорака за судиите: независност, ефикасност и одговорност, ст. 59 и 65.

⁶ Конвенцијата на Обединетите нации против корупцијата, чл. 31, и Конвенцијата на Обединетите нации против транснационалниот организиран криминал, чл. 12, повикуваат на употреба на замрзнување и конфискација на нелегално стекнатиот имот.

Главни активности за набљудување на судските процеси во периодот на известување

Во периодот на известување, од јули 2021 година до март 2024 година, Проектот набљудуваше вкупно 264 случаи низ целиот регион,

во просек по 52 случаи од високо и средно ниво во секоја од јурисдикциите.

АЛБАНИЈА

- Специјализиран првостепен суд за корупција и организиран криминал
- Специјализиран апелационен суд за корупција и организиран криминал

БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА

- Кантонални судови во Бихаќ, Мостар, Сараево, Широки Бриег, Тузла, Зеница
- Општински судови во Бихаќ, Цазин, Грачаница, Сараево
- Суд на Босна и Херцеговина
- Врховен суд на Република Српска
- Окружен суд Бања Лука
- Врховен суд на Федерацијата Босна и Херцеговина
- Кантонални судови во Бихаќ, Мостар, Сараево, Широки Бриег, Тузла, Зеница.

КОСОВО

- Врховен суд на Косово
- Апелационен суд на Косово
- Основни судови во: Приштина, Урошевац, Призрен, Ѓаковица, Митровица, Гнилане

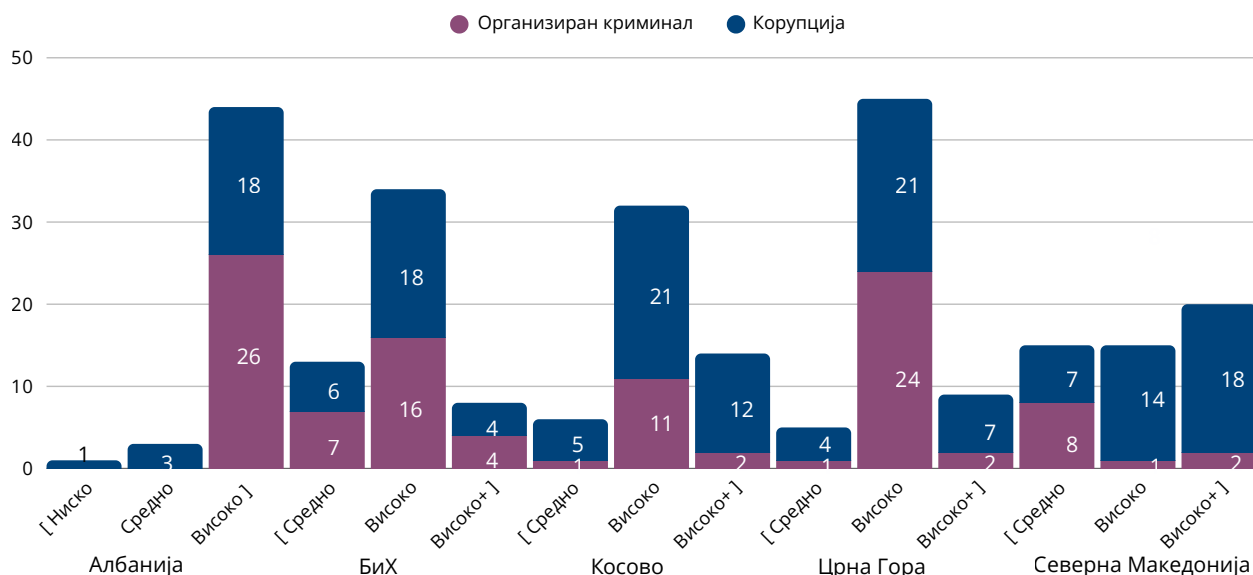
ЦРНА ГОРА

- Основен суд Котор
- Виш суд во Подгорица
- Апелационен суд на Црна Гора

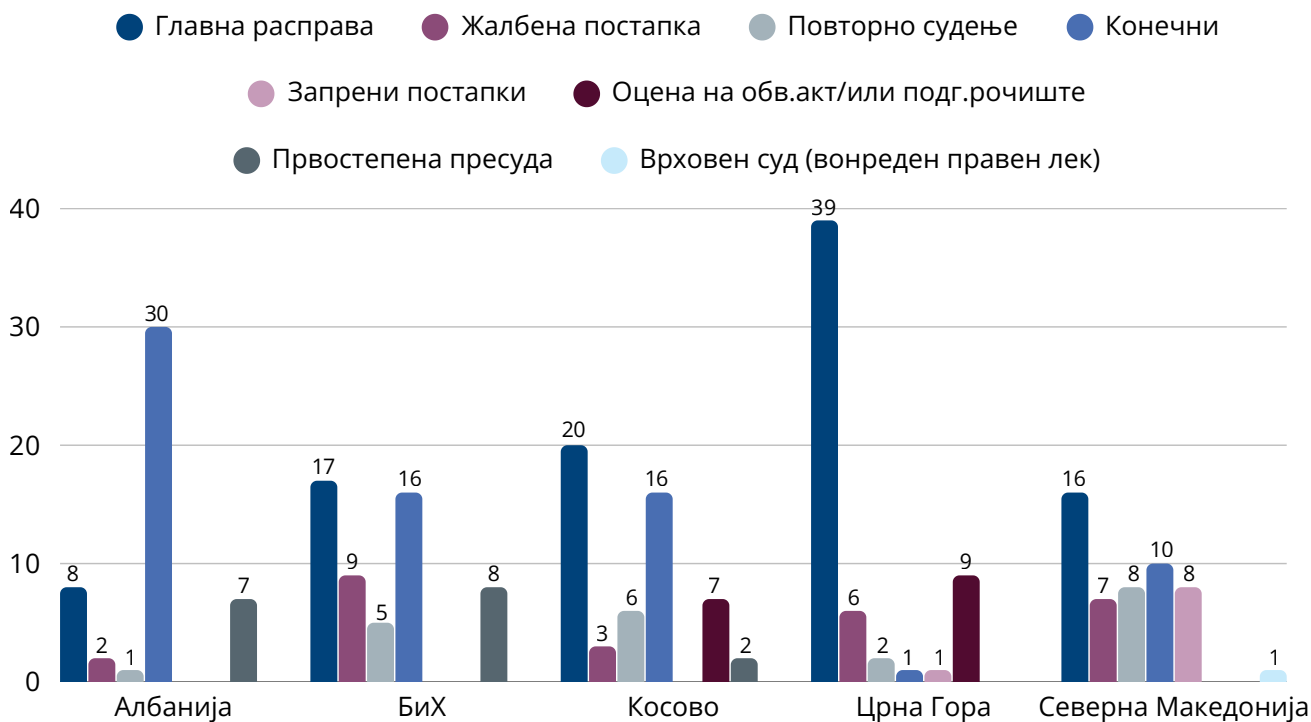
СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

- Основен кривичен суд Скопје
- Апелационен суд Скопје
- Врховен суд на Република Северна Македонија

Графиконите подолу даваат општ набљудувани, како и фазата на преглед на видот на случаите што се постапката.



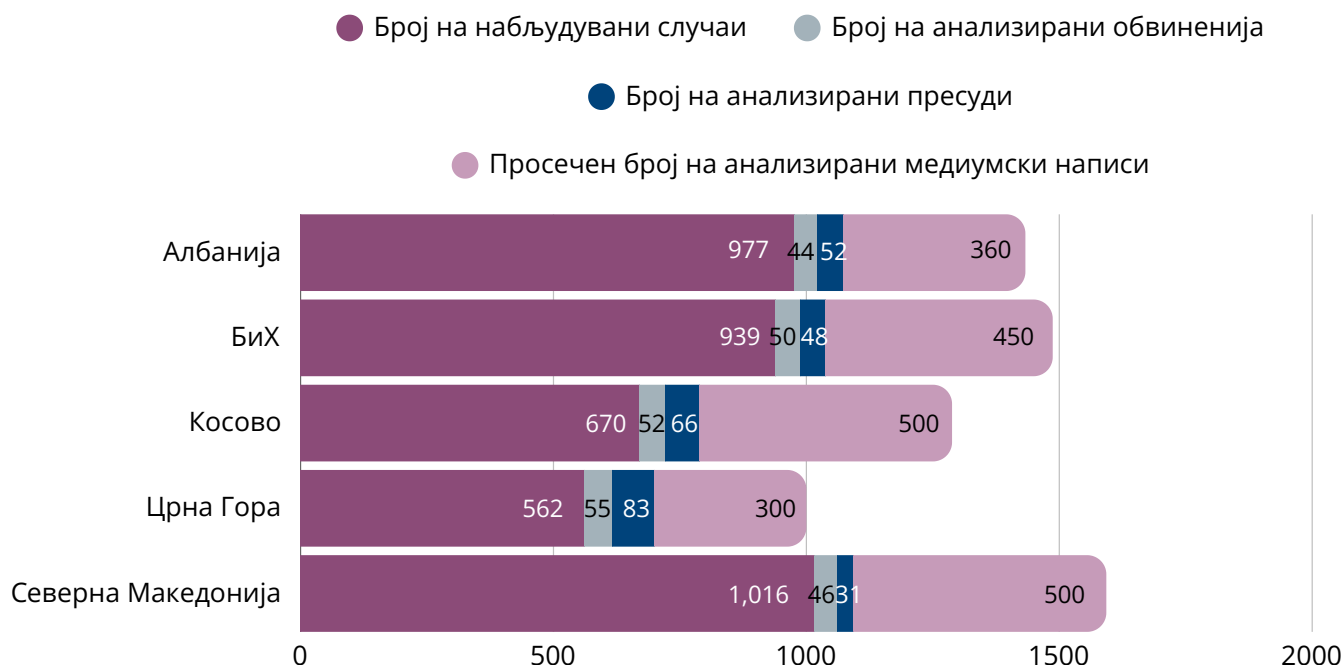
Графикон 1 - Број на набљудувани предмети од јули 2021 до март 2024 година, расчленети - организиран криминал/корупција и критериуми за бодување на методологијата



Графикон 2 - Фази на постапката на набљудуваните предмети, поделени по јурисдикции (јули 2021-март 2024)

Наодите на Проектот ги одразуваат податоците собрани за време на судењата и при анализата на клучните правосудни акти.

Графиконот подолу ги илустрира изворите за собирање податоци за избраните случаи.



Графикон 3 - Расчленување на активностите за набљудување на судења по јурисдикција од јули 2021 до март 2024

Како што беше споменато погоре, Проектот идентификува системски прашања преку оценка на севкупноста на постапките. Ваквите оценки имаат за цел:

- i. Да се идентификува меѓусебната поврзаност на системските пропусти што се манифестираат во клучните правни акти и во различните фази на постапката. Треба да се напомене дека пропустите направени во порана фаза може да имаат каскадни ефекти.
- ii. Да се овозможи развивање на насочени и одржливи предлози за реформи или интервенции.

Овие предлози треба да одговорат на основните причини за секој проблем, кои што може да потекнуваат од претходна фаза на постапката или документ.

Сепак, во моментот кога се пишуваше Извештајот, само ограничен број од набљудуваните случаи од страна на Проектот беа завршени со конечна правосилна пресуда. Нови случаи се додаваат во зависност од достапноста на ресурсите. Графиконот 2 го илустрира бројот на конечни случаи по јурисдикција и дава некои првични согледувања за исходите од тие случаи.

III. РЕГИОНАЛНИ ТРЕНДОВИ

Генерални институционални предизвици

При набљудувањето на судските процеси, Проектот идентификуваше знаци на системски предизвици во сите јурисдикции, од различен степен, кои укажуваат на проблеми што варираат од капацитети на индивидуално ниво до капацитети на институционално, законодавно и политичко ниво.

Предизвиците во однос на правичноста, ефикасноста, ефективноста и капацитетот во процесирањето на сериозни и сложени случаи на ОКК продолжуваат да постојат. Продолжува загриженоста во однос на независноста и непристрасноста на носителите на правосудни функции и институции, во врска со интересите на јавните и приватните актери, како и недоследните практики поврзани со транспарентноста и пристапот до информации во случаите од јавен интерес. Постапките се донекаде неефикасни, вклучително и поради начинот на управување со предметите и недостатокот на процесна дисциплина. Обвиненијата и пресудите понекогаш се со недоволен квалитет, а одземањето на имотот и понатаму недоволно се користи. Покрај тоа, спогодбите за признавање на вината често не се користат стратешки и ретко обезбедуваат одземање на противправно стекнат имот. Со оглед на тоа, сериозноста на овие прашања варира во различните јурисдикции и ќе се дискутира подетално во посебните поглавја.

Во овој дел, Извештајот се фокусира на главните институционални предизвици кои се чини дека се основа на сите други прашања идентификувани во податоците од набљудувањето на судските процеси, како што накратко беше споменато погоре. Овие главни предизвици не мора да се манифестираат директно на судењата или во правосудните акти, туку произлегуваат и од консултациите со клучните засегнати страни во правосудниот сектор, како и од длабинските експертски истражувања за тоа кои може да бидат основните причини за проблемите што се идентификуваат преку податоците од набљудувањето на судските процеси.

Овие размислувања за основните причини обично не се кажуваат гласно, зашто е неминовно тешко да се произведат цврсти, објективно проверливи податоци што не оставаат простор за интерпретација. Но, бидејќи напредок постои на хартија, а изостанува во практиката, важно е основните причини да се стават на агендата, да се прошири обемот на дискусијата и да се иницираат правилно насочени проценки. За справување со овие предизвици потребна е долгорочна визија на сите релевантни чинители.

i. Прифаќање на реформските процеси како сопствени

И покрај значајните реформски процеси во правосудството и иницијативите за подобрување на процесирањето на случаите на ОКК, се чини дека ефективната е попречена од недоволното прифаќање на тие реформи и процеси од страна на релевантните чинители во правосудниот сектор како свои. Иако зголемениот број на упатства, предлози за политики и напори за градење на капацитетите се

охрабрувачки, координираната имплементација и чувството на сопственост се од суштинско значење. За да се поттикне соработката и отчетноста на одговорните органи, од клучно значење е развојот на заедничка визија за реформи, предводена од релевантните засегнати страни, придружена од јасни механизми за надзор и цврсти канали за комуникација.

ii. Ресурси

Набљудувањето на судските процеси и добиените повратни информации од носителите на правосудни функции потврдуваат дека правосудните институции се соочуваат со предизвици околу материјалните и човечките ресурси, особено во поглед на експерти специјализирани за финансиски истраги. Дури и во јурисдикциите што навидум имаат доволен број судии и обвинители, распределбата на ресурсите може да биде неефективна или неефикасна. Долгите постапки за пополнување на слободните работни места за судии и обвинители го влошуваат овој проблем. Дополнително, правосудните институции често немаат доволно помошен правен

кадар. Решавањето на овие предизвици бара од министерствата за правда да ги усогласат своите политички заложби со финансиските конструкции, но и да ги забрзаат процесите на именување на членови на судските и јавнообвинителските совети, како и на судии и обвинители. Недостигот на основни човечки и материјални ресурси исто така негативно влијае врз перцепцијата за вредноста и важноста на сопствената работа кај актерите од правосудниот сектор, и поттикнува дополнителна инерција и недоволни резултати.

iii. Капацитет и стручност

Идентификувањето на основните причини за несоодветните капацитети претставува предизвик. Проблемите опфаќаат недоволни структурни ресурси, вклучувајќи неефективно управување и координација од страна на повисоките чинители во правосудството, како и недостиг на вештини или неволност да се искористат постојните вештини.

На пример, во повеќето обвинителни акти во сите јурисдикции, Проектот утврди несогласувања помеѓу фактичкиот опис и правната квалификација, несоодветно образложение, па дури и пропуст да се наведе економската штета што е наводно причинета од делото; недостатоци поради кои често не се

докажуваат обвиненијата и што следствено водат до ослободителни пресуди и ограничено одземање на имотот. Воедно, во сите јурисдикции постојат и проблеми со несоодветното образложение во пресудите, кои редовно доведуваат до повторни судења. Програмите за зајакнување на капацитетите што ги нудат локалните институции и меѓународната заедница изобилуваат со широк

спектар на теми низ целиот регион.

Сепак, во различен степен, лесно достапните упатства, прирачници за обука и воспоставени практики и понатаму недоволно се користат. Затоа, спроведување целна проценка на потребите би била од корист за да се утврдат вистинските причини за слабите капацитети и соодветното ниво и видот на потребните мерки за подобрување.

iv. Механизми за отчетност и управување со резултатите од работењето

Индивидуални резултати од работењето и отчетност

Неефикасните системи за управување со резултатите од работењето на судиите и обвинителите, вклучувајќи ги и критериумите за оценување што фаворизираат квантитет пред квалитет, не поттикнуваат оптимално работење. Покрај подобрувањето на оценувањето на индивидуалната успешност, потребен е здружен напор за промовирање и стандардизирање на најдобрите практики, заедно со мотивација да се имплементираат стандардите што постојат на хартија, но во пракса сеуште не се преточени во разумно управување со резултатите од работењето.

Институционални резултати од работењето и отчетност

Евалуацијата на целокупното функционирање на правосудството бара значително подобрување, во услови кога повеќето правосудни системи се фокусираат на мерење на резултатите, а не на исходот.

Понатаму, фрагментираното и недоследното собирање податоци попречува да се добие суштински увид.

Повеќето правосудни системи не собираат сеопфатни податоци за сериозниот ОКК, оставајќи ги недоволно анализирани критичните прашања и загрижености. Навистина, податоците објавени од правосудните институции не дозволуваат идентификација на трендовите во правораздавањето, со што се намалува капацитетот на носителите на одлуки да одлучуваат врз основа на докази и се минимизира влијанието на таквите податоци врз јавната свест и доверба.

Во надминување на овие состојби, би помогнал пристап заснован врз податоци.

Слично на остатокот од Европа, правосудните системи во Западниот Балкан се борат да ја балансираат својата желба за поттикнување на транспарентноста со правото на приватност и регулативите за заштита на податоците.⁷ Без оглед на тоа, отсуството на цврсти механизми за отчетност засновани на податоци ја поткопува правосудната ефективност и ја урива довербата на јавноста. Проектот ќе продолжи да работи на идентификување на статистичките

вредности и рамки што можат да доловат колку работењето ги исполнува „целите што општеството ги поставува за правосудството“ (како што е пропишано во методологијата на Проектот).

Дополнително, постојаните напори на иницијативите како Европската комисија за ефикасност на правдата при Советот на Европа (ЦЕПЕЈ) имаат клучна улога во решавањето на ова прашање, особено од аспект на ефикасноста.

v. Распространетост на формализмот

Низ целиот регион, културата на формализам ги наведува носителите на правосудни функции строго да се придржуваат до минималните барања. Ова е особено изразено кога регулаторните рамки се отсутни или нејасни, при што носителите на правосудни функции попуштаат и во рамките на вертикалната хиерархија и хоризонтално пред своите колеги.

Наодите на Проектот укажуваат дека оваа култура на формализам го намалува поттикот за спроведување и прифаќање на реформите; ги попречува квалитетот и ефикасноста на постапките, што доведува до одобрување на обвинителните акти што се технички погрешни, но и пропусти при несоодветното правно застапување или процесни грешки направени од сите страни.

⁷ Група за политики на Проектот „Градење на европскиот идентификатор за судска пракса“ Онлајн објавување на судските одлуки во ЕУ (Градење на европскиот идентификатор за судска пракса, 15 февруари 2017 година), [On-line Publication of Court Decisions in the EU \(bo-ecli.eu\)](https://ec.europa.eu/justice/eclis/publication-of-court-decisions-in-the-eu).

IV. НАТАМОШНИ ЧЕКОРИ

Во сите пет јурисдикции, властите и меѓународната заедница иницираа активности за решавање на многу аспекти на проблемите идентификувани во овој Извештај. Тие вклучуваат стратегии, акциски планови, упатства и јакнење капацитети. Тие претставуваат значајни инвестиции, а за да се постигне одржлив напредок потребна е дополнителна работа.

Со овој Извештај, Проектот има за цел да промовира препораки на ниво на политики, кои имаат за цел решавање на системски прашања во постапувањето по случаите на ОКК. Овие препораки мора да се разгледуваат во поширок контекст на целиот кривично-правен систем. Исто како што не постои универзално прифатена методологија за проценка на ефективност, така не постои ни пристап што одговара на сите правосудни реформи кои се потребни да се подобри процесирањето на случаите на ОКК. Различни законодавни и институционални политики можат да бидат во согласност со меѓународните стандарди, локалните општествени цели и перцепциите за правдата.

Правосудните чинители мора да покажат флексибилност при изготвувањето на политиките, при што ќе ги почитуваат постоечките стандарди и ќе го земат предвид влијанието на поинакви избори на политики и институционален дизајн. Затоа, Проектот примени нијансиран пристап кон сложената задача да развие релевантни, спроведливи и иновативни препораки.

Препораките на Проектот се стремат да обезбедат сопственост, да поттикнат одржливост и да ја зајакнат довербата на јавноста во правосудството. Ако се спроведени правилно, овие политики треба да дадат доследни резултати, да имаат одржливо влијание, да поттикнат спроведливи решенија и да се справат со потенцијалниот отпор.

Знаејќи дека веќе се вложуваат значителни напори во оваа област, Проектот стави посебен акцент на активностите што би можеле да ја подобрат мотивацијата на засегнатите страни да ги имплементираат алатките што веќе им се достапни.

Постигнати резултати

Создавање предуслови за ефективни резултати во борбата против ОКК, со трасирање јасен пат до имплементација која ги зема ги предвид постоечките ресурси и правната култура

Влијание

Цели кон промени што веднаш ги менуваат работите, стремејќи се да се изврши одржливо влијание

Прифаќање

Справување со отпорот, земајќи ги предвид постоечките оперативни практики и работна култура

Моменталните препораки се засноваат на не-јавните работни документи на Проектот од 2023 година (период на преглед од јули 2021 до јуни 2023 година), кои во октомври 2023 година беа директно и доверливо споделени со засегнатите страни од правосудниот сектор. Проектот се консултираше со овие засегнати страни за да ги процени нивните ставови за овие препораки пред да бидат вклучени во овој Извештај. Препораките беа прифатени и од министрите за правда на Министерскиот форум за правда и внатрешни работи ЕУ-Западен Балкан во 2023 година.

Со прифаќањето на најголемиот дел од овие препораки, засегнатите страни од правосудниот сектор од петте јурисдикции веќе вклучија некои од нив во своите реформски рамки. Како признание за посветеноста на сите засегнати страни за конструктивно и прогресивно партнерство со ОБСЕ, и ЕУ како донатор на проектот, препораките што веќе се спроведени од засегнатите страни соодветно се одразени во овој Извештај. Сепак, имплементацијата на овие залагања ќе остане дел од опсегот на овој Проект, а за напредокот ќе се известува во идните извештаи.

V. Албанија

Воведна забелешка

Неодамнешните проценки на Проектот за процесирањето на случаите на ОКК во Албанија открија напредок, но и предизвици што и понатаму опстојуваат.

Општо земено, правата на правично судење се почитуваат во набљудуваните случаи, но постои загриженост во врска со судовите кои го продолжуваат притворот пред судењето за сите обвинети, независно колку тие индивидуално придонеле за одолговлекувањата. Транспарентноста страда од недоследна комуникација со медиумите и нерегуларни ажурирања на веб-страниците,⁸ што потенцијално ја поткопува довербата на јавноста. Идентификуваните недостатоци во обвинителните акти и пресудите, но и проблемите што и понатаму постојат, како што се бавните процеси на именување и слободните работни места на клучните позиции, постојано ја поткопуваат ефикасноста и создаваат дополнителни предизвици за ефективното спроведување на правдата, за што се потребни мотивирани професионалци со специјализирани вештини.

И покрај овие предизвици, постои значително зголемување на истрагите за случаите на ОКК од висок профил, вклучувајќи ги и случаите на перење пари, што укажува на посветеноста на Специјализираното обвинителство (СПАК) на борбата против случаите на ОКК. Утврдени се правила за однесување и етика и насоки за професионално оценување за обвинители и судии.

Министерството за правда, исто така, создаде мрежа на координатори за борба против корупцијата за да се зајакнат антикорупциските напори. Одобрувањето на насоките за судско-медиумските односи од страна на Високиот судски совет е исто така позитивен чекор во решавањето на загриженоста поврзана со транспарентноста. Ефектите од сите тие случувања треба внимателно да се испитаат за да се процени видливиот напредок.

⁸ <https://www.gjp.gov.al/> <https://gjkata.gov.al/gjkata-e-posacme-e-apelit-per-korrupsionin-dhe-krimin-e-organizuar/gjkata-e-posacme-e-apelit-per-korrupsionin-dhe-krimin-e-organizuar/>

Правичност

1

Препорака

Да се осигура дека судската пракса за продолжување на притворот пред судењето е во согласност со меѓународните стандарди и најдобрите практики за правата на правично судење. За таа цел:

- i. Краткорочно, Вишиот суд треба да издаде унифицирачка одлука за усогласување на праксата и да обезбеди усогласеност со меѓународните стандарди за правично судење.
- ii. Долгорочно, Собранието треба да ги усвои измените на член 265 од Законот за кривичната постапка (ЗКП) за да се избегнат правните нејаснотии во врска со продолжувањето на временските рокови на притворот пред судењето за сите со-обвинети.

Притворот пред судењето се користи како честа мерка за обезбедување во албанската кривична правда, особено кога се работи за случаи на ОКК, а во 40 од 48-те набљудувани случаи има обвинети во притвор пред судењето. Сепак, оваа практика има импликации врз судските постапки, бидејќи еден ден во притвор пред судењето е еднаков на еден и пол ден од изречената правосилната осуда. Ова често се користи како одбранбена тактика за минимизирање на казните, но придонесува и за одолговлекување на судењето.⁹ За да се избегнат ситуации обвинетите да се ослободуваат поради истекот на рокот на притворот пред

судењето, измените на ЗКП¹⁰ од 2017 година наметнаа продолжување на овие рокови ако одлагањата од страна на обвинетиот и/или бранителот се неоправдани.

Сепак, Проектот идентификуваше загриженост дека судовите ги продолжуваа роковите за притвор пред судењето и за другите обвинети кои не бараа одлагање во 73 рочишта, со што неосновано се продолжи притворот пред судењето.

⁹Член 57 од КЗ

¹⁰ See: Delijorgji vs Albania, Application no. 6858/11

Ова покренува прашања во врска со правото на слобода според член 5 од ЕКЧП, бидејќи обвинетите се соочуваат со последици за доцнења предизвикани од други, спротивно на стандардите за правично судење. До продолжување доаѓа кога обвинетите или нивните бранители добиваат одложување поради „неоправдани дејствија или барања“ или непојавување.¹¹ И покрај отсуството на експлицитни одредби, судовите го толкуваат законот на начин што навидум е во спротивност со правото на слобода на обвинетите.

Во една компаративна анализа со европските земји, особено Италија, најдени се слични одредби во нивните ЗКП. Сепак, италијанскиот ЗКП појаснува дека продолжувањето на роковите не се однесува на со-обвинетите кои бараат раздвоени судски постапки. Европскиот суд за човекови права (ЕСЧП) го критикуваше постапувањето на Албанија во однос на притворот пред судењето, наведувајќи дека одолговлекувањата предизвикани од бранителите на другите со-обвинети се доказ за несоодветно внимание.¹²

Истакнувајќи го овој став, во одлука против Албанија, ЕСЧП сметаше дека првостепениот суд, во оправдувањето на притворот пред судењето на жалителот, се осврнал на одолговлекувањата на постапките предизвикани од бранителот на неговиот со-обвинет.

Во отсуство на какви било мерки за решавање на ваквите одолговлекувања, не може да се каже дека домашниот кривично-правен систем постапил по случајот на жалителот со „посебно внимание“.¹³

Судиите и обвинителите го признаа овој проблем, припишувајќи го на двосмисленоста во одредбите на ЗКП и недоследните одлуки на Вишиот суд. Предлозите вклучуваа издавање решенија за раздвојување на постапките или измена на ЗКП за да се реши ова прашање и да се усогласи со меѓународните стандарди за правично судење. Друга опција е, како што е забележано во Италија, Вишиот суд да издаде унифицирачки одлуки за воедначување на практиките и да обезбеди усогласеност со стандардите за правично судење. Овие дејства ќе ја исправат двосмисленоста во толкувањето на законот, ќе ги заштитат правата на обвинетите и ќе ги поддржат принципите на правично судење во албанскиот кривично-правен систем.

На крај, на 14 септември 2023 година, Министерството за правда предложи делумна нацрт-верзија на општиот дел од новиот Кривичен законик (КЗ) за јавна консултација, каде што пресметувањето на притворот пред судењето е изедначено со еден ден затвор од правосилната казна. Проектот смета дека ова е чекор напред кон решавање на проблемот.¹⁴

¹¹ Член 265 од ЗКП.

¹² Член 304 ст.5 од италијанскиот ЗКП.

¹³ Случај Муцај против Албанија, Одлука од 11 јули 2023 година, § 23.

¹⁴ Një Kod Penal i ri për Shqipërinë - Ministria e Drejtësisë (drejtesia.gov.al)

Да се обезбеди ефективно правно застапување во согласност со меѓународните стандарди и најдобри практики. За таа цел:

- i. Министерството за правда и Националната адвокатска комора (НАК) треба да спроведат регулаторен и буџетски преглед во комбинација со анализа на трошоците/придобивките – преку меѓу-институционална работна група, – за да се овозможи соодветно зголемување на надоместоците на бранителите по службена должност. Акцентот треба да се стави на наградите на бранителите по службена должност назначени да ги застапуваат обвинетите пред Специјализираните судови за корупција и организиран криминал (ССКОК).
- ii. Министерството за правда и НАК треба да состават специјализирана листа на бранители по службена должност кои ќе ги застапуваат обвинетите пред ССКОК.
- iii. Министерството за правда и НАК треба да работат на предлог за измена на Законот за професијата адвокат¹⁵ и да воведат посебна постапка во Статутот на НАК за следење на работата на бранителите по службена должност во случаите на задолжителна одбрана.
- iv. НАК треба да утврди транспарентна, навремена и консолидирана постапка за обработка на претставките против бранителите за да се зголеми нивната одговорност и да се подобри ефикасноста на постапките.

Правото на правично судење, загарантирано со главните договори за човекови права, вклучува ефективна правна одбрана. Обвинетите имаат право на квалитетна правна помош, независно дали е по нивен избор или обезбедена бесплатно ако не можат да си ја дозволат, со што се

обезбедува фер кривична постапка.”¹⁶ Во Албанија, уставното право на ефективна правна одбрана е поткопано од предизвиците во обезбедувањето помош од бранителите назначени по службена должност. Проектот забележа

¹⁵ Закон бр. 55/2018, „За професијата адвокат во Република Албанија“.

¹⁶ Член 6, став 3 (в) од ЕКЧП предвидува дека: „да се брани самиот или од страна на бранител по свој избор или, доколку не располага со средства за бранител, да добие бесплатен службен адвокат, кога интересите на правдата тоа го бараат“.

отсуство на бранителите по службена должност за време на судењата и неефективно застапување, вклучувајќи и одбивање да се земат предмети или поднесување оставки. Во речиси 48,1% од непродуктивните рочишта (265 од 552), отсуството на бранителите беше наведено како клучна причина, што водеше до продолжување на постапката.¹⁷ Понатаму, Проектот забележа дека судовите пријавиле и ја информирале НАК за несоодветно однесување на назначените бранители според законодавството.¹⁸

Исто така, се појави загриженост во врска со ниските надоместоци што им се исплаќаат на бранителите по службена должност, што придонесува за горенаведените проблеми. Надоместоците, кои се исплаќаат по постапка, се значително ниски во споредба со другите јурисдикции на Западниот Балкан, со што се обесхрабрува квалитетната застапеност. Тековните надоместоци, кои се движат од 36.000 албански леки (околу 330 евра) до 88.000 албански леки (приближно 800 евра),¹⁹ опфаќаат судски процеси што може да траат три години или подолго, што им претставува финансиски проблем на адвокатите. Алатката за проценка на кривичната правда на Канцеларијата на Обединетите нации за дрога и криминал (UNODC) го истакнува влијанието на компетентноста, образованието и соодветното наградување врз квалитетот на застапувањето од страна на бранителите

по службена должност, кои обично се платени помалку од другите во судството.²⁰

За да се зголемат тарифите на бранителите по службена должност потребни се измени на Заедничката наредба на Министерот за правда²¹ и Раководителот на НАК, со кои ќе се обезбеди предвидлив модалитет на пресметка заснован на јасни критериуми и фер политика на наградување. Од суштинско значење е постоењето на брзи и структурирани процеси на наградување за секој процесен чекор. Зголемените тарифи се мотивација за подобра застапеност и поттикнуваат редовно присуство и подготовка за рочиштата за да се обезбеди ефективна одбрана.

Сепак, Проектот смета дека зголемувањето на тарифите за бранителите по службена должност само по себе нема да ја реши загриженоста во врска со квалитетот на правното застапување. НАК, исто така, треба да состави посебна листа на бранители по службена должност ангажирани во случаи на задолжителна одбрана пред ССКОК, кои поседуваат специјализирани вештини и искуство потребни за улогата. Таквата листа треба да се развие во тесна соработка со Министерството за правда и судовите. Понатаму, Проектот смета и дека треба да се донесе специфична законска одредба да се бара од бранителите по службена должност што се вклучени во случаи со задолжителна одбрана пред ССКОК да поминат специфична обука.

¹⁷ Член 31, ставови (б) и (г) од Уставот на Република Албанија предвидува дека: „Во текот на кривичната постапка секој има право да има време и доволно можности да ја подготви својата одбрана“, како и „да биде бранет од самиот себе или со помош на бранител по свој избор; [и] да комуницира слободно и приватно со него, како и да му биде обезбедена бесплатна одбрана кога нема доволно средства“.

¹⁸ Член 56 од ЗКП и одредбите од Законот бр. 55/2018 „За професијата адвокат во Република Албанија“.

¹⁹ Заедничката наредба на министерот за правда и раководителот на Националната комора за застапување бр. 1284/3, од 16 март 2005 година, „За одобрување на плаќања и тарифи за обезбедување правна поддршка“ ги предвидува и утврдува надоместоците на бранителите по службена должност.

²⁰ Види стр. 1 од Алатката за проценка на кривичната правда на UNODC „Пристап до правда: правна одбрана и правна помош“ https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/cjat_eng/4_Legal_Defence_and_Legal_%20Aid.pdf

²¹ Заедничка наредба на министерот за правда и раководителот на Националната комора за застапување бр. 1284/3, од 16 март 2005 година, „За одобрување на плаќања и тарифи за обезбедување правна поддршка“. https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/cjat_eng/4_Legal_Defence_and_Legal_%20Aid.pdf.

Исто така, врз основа на член 244 (7) од Законот бр.115/2016: „За управните институции во правосудството“, со измените, НАК може да склучи договор за соработка со Школата за магистрати за обезбедување редовна специјализирана обука за бранители по службена должност.

Покрај тоа, треба да се предложат измени на Законот бр. 55/2018 и Статутот на НАК за да се воведат посебна одредба и постапка за следење на квалитетот на работењето на адвокатите назначени по службена должност во предметите пред ССКОК.

Ова вклучува усвојување на внатрешните прописи и подзаконски акти што недостасуваат за да се воспостави транспарентна и консолидирана практика за брзо решавање на наводите за несоодветно однесување. Судиите едногласно ги поддржуваат овие препораки, признавајќи ја повеќестраната природа на прашањата како што се непродуктивните рочишта и компромитираните права на одбраната поради отсуството и непрофесионализмот на бранителите по службена должност.

3

Препорака

Да се осигура дека Високиот судски совет (ВСС) ги зајакнува транспарентноста и пристапот до информации во случаите на ОКК преку спроведување на насоките со кои се регулира односот на ССКОК со јавноста и медиумите. За таа цел, конкретно:

- i. ВСС треба да се погрижи редовно да се објавуваат/ажурираат точни и навремени информации на релевантните јавни платформи, вклучително и судскиот распоред на јавните расправи за случаите на ОКК.

Препорака

ii. ВСС треба да ја подобри комуникацијата со граѓанското општество и медиумите така што ќе се погрижи ВСС и ССКОК навремено, доследно и сеопфатно да одговараат на барањата за информации. Ова подобрување треба да вклучува одржување прес-конференции на редовна основа и/или кога има случаи на ОКК од голем јавен интерес.

iii. ВСС треба да се погрижи ССКОК постојано да објавуваат пократка верзија на пресудите – и целосната верзија каде што е можно – истовремено почитувајќи ги правата на приватност.

Правилното спроведување на задачите на судијата назначен за односи со јавноста, преку редовна комуникација со јавноста и медиумите, ажурирање на значајните судски случувања во реално време и постандардизиран пристап кон објавувањето на пресудите, би довеле до зголемена транспарентност, со што на крај ќе се зголеми и довербата на јавноста во судскиот систем. Албанското законодавство²² предвидува сите судски пресуди да бидат објавени во согласност со соодветните законски барања, а притоа да се земат предвид и релевантните ограничувања за заштита на личните податоци. Сегашната законска рамка исто така предвидува улога и одговорности за конкретен судија кој е назначен за односи со јавноста во секој суд, задолжен за комуникација на институцијата со јавноста и медиумите, со што ќе се обезбеди редовно информирање за важни судски збиднувања и следење на објавувањето на судските пресуди во согласност со законските одредби.²³

Сепак, Проектот забележа загриженост што судовите не ги информираат јавноста и медиумите за активноста на ССКОК во врска со објавувањето на пресудите, комуникацијата со медиумите и обезбедувањето други важни информации во случаи од голем јавен интерес, независно дали ова се однесува на презентирање на општата работа на судовите или обезбедување детали за конкретни случаи. Веб-страницата на ССКОК врши објавување на диспозитивот на ограничен број пресуди, изоставајќи случаи за кои одлучуваат овие судови.

²² Член 46, „Односи со јавноста“, од Законот бр.98/2016 „За организацијата на судската власт“.

²³ Член 91, „Пристап до правда и односи со јавноста“, од Законот бр.115/ 2016 „За управните институции на правосудниот систем“.

Иако Албанија неодамна ја ратификуваше Конвенцијата од Тромзо (Конвенцијата на Советот на Европа за пристап до официјални документи),²⁴ не постои унифицирана пракса за тоа што се лични податоци. Постојат случаи во кои дури и имињата на судијата и обвинителот се анонимизирани, со што се попречува правото на јавноста да биде информирана.

На крајот, Проектот препорачува ВСС да даде приоритет на спроведувањето на споменатите упатства за да се осигури дека постои транспарентна и сеопфатна комуникација помеѓу ССКОК и јавноста и медиумите.

²⁶ Упатствата го предвидуваат прашањето за анонимизација и објавување на пресудите од страна на судовите, со што се расчистува двосмисленоста забележана од Проектот во претходниот прв нацрт на упатствата. Поконкретно, упатствата предвидуваат дека за случаи на ОКК од висок профил за кои одлучуваат ССКОК, судските пресуди треба да бидат објавени неанонимизирани поради високиот степен на јавен интерес во таквите случаи. Откако ги разјаснија претходните „сиви области“ преку утврдување на активната улога на судовите во обезбедувањето информации, новите упатства олеснуваат еднаква примена на правото на информации од јавен карактер кога станува збор за случаи од висок профил од голем јавен интерес.

Ефикасност

4

Препорака

Националните власти треба да ги дефинираат и да им дадат приоритет на случаите на ОКК на високо ниво. За таа цел:

- i. ВСС и Високиот обвинителски совет (ВОС), во соработка со Министерството за правда, треба да усвојат регулативи за дефинирање на случаите на корупција и организиран криминал за целите на статистиката и креирањето политики.
- ii. За истите тие цели, ВСС и ВОС, во соработка со Министерството за правда, треба да усвојат дополнителни критериуми за да ги разликуваат случаите на корупција и организиран криминал на високо ниво од „обичните“ случаи на корупција и организиран криминал.
- iii. Врз основа на овој систем за категоризација, Министерството за правда, НСС и НОС треба да размислат за следново:
 - Да се даде приоритет на гонењето и одлучувањето по случаите на ОКК на високо ниво, вклучувајќи и усвојување планови за работа за процесирање на таквите случаи од страна на обвинителствата и судовите .
 - Да се мапираат случаите на ОКК на високо ниво за да им се доделат соодветни ресурси на обвинителствата и судовите вклучени во нивното процесирање.
 - Да се внимава критериумите за оценување на работата на судиите и обвинителите соодветно да ги одразуваат специфичните предизвици што се присутни при процесирањето на случаите на ОКК на високо ниво.

Во својата Стратегија за Западен Балкан од 2018 година, ЕК истакна дека патот кон проширувањето бара итно воспоставување на „конкретни

и одржливи резултати во справувањето со корупцијата, перењето пари и организираниот криминал“.²⁷

²⁷ (Balkans_BorchureA5_V7.indd (europa.eu) p.5).

За да се постигнат овие резултати, предуслов е да се воспостави добро прилагоден и сигурен систем за категоризација за да се идентификуваат случаите на ОКК и случаите на ОКК на високо ниво. Сепак, општоприфатено е дека не може да се подобри она што не може да се измери.²⁸ Во најмала рака, категоризирањето на случаите на ОКК и случаите на ОКК на високо ниво ќе им овозможи на домашните институции да продуцираат солидни статистички податоци за процесирање на таквите случаи и да дадат јасна референтна точка за оценување на напредокот.

Проектот е свесен дека, за да ги идентификуваат случаите на ОКК и случаите на ОКК на високо ниво, националните власти често користат критериуми што се темелат на кривичното право. На пример, случаите на корупција се идентификуваат како случаи што вклучуваат одредени специфични кривични дела (како што се поткуп или злоупотреба на службената должност); случаите на корупција на високо ниво се идентификуваат како случаи што се во надлежност на специјализирани обвинителства или специјализирани судови што се занимаваат со потесен круг на кривични дела за корупција. Сепак, ова не е веродостојно за статистички цели или како основа за креирање политики. Кривично-правните одредби мора да бидат строги, објективни и недвосмислени за да се обезбеди правна сигурност. Оттука, критериумите засновани на кривичното право се ригидни и не можат да ги доловат нијансите што на крајот ги дефинираат случаите на ОКК на високо ниво.

На пример, случај на корупција против функционер од повисок ранг најверојатно ќе биде на повисоко ниво отколку сличен случај против функционер од понизок ранг. Сепак, оваа разлика не може да се утврди само врз основа на примената на кривичните одредби. Од овие причини, се препорачува националните власти да усвојат ад хок критериуми за дефинирање на ваквите случаи независно од кривично-правната рамка и посебно за целите на креирање политики.

Предложениот систем на категоризација, доколку е правилно осмислен, може да биде суштинска алатка во обликувањето и спроведувањето на клучните мерки за подобрување на правосудниот одговор на ОКК, во врска со случаите на високо ниво. Покрај создавањето веродостојни квантитативни податоци во врска со процесирањето на таквите случаи, овој систем, исто така, може да се користи за давање приоритет на гонењето и одлучувањето по случаите на ОКК на високо ниво од страна на обвинителствата и судовите. На пример, во годишните планови за работа на судовите и обвинителствата би можело да се предвидат конкретни цели во однос на процесирањето на овие предмети. Мапирањето на случаите на високо ниво низ различните обвинителства и судови во домашниот систем може да се искористи за прераспределба на човечките и материјалните ресурси кога и каде се најпотребни. На крај, критериумите за оценување на работењето на судиите и обвинителите треба да ја одразат дополнителната работа и предизвиците

²⁸ (Вие сте она што го мерите - You Are What You Measure (forbes.com))

²⁹ Методологијата за оценување на судиите е алатка која ја користи ВСС за мерење на годишната работа на судиите. Исходот од оценувањето може значително да влијае на унапредувањето на судијата.

што се јавуваат во случаите на ОКК, особено оние на високо ниво. Како ефикасна алатка,²⁹ за поттикнување на поефикасен и професионален правосуден одговор на ОКК може да послужи доделувањето на дополнителни бодови при оцената на судиите и обвинителите што работат на овие случаи.

Сепак, за развивање на ваквите критериуми потребно е внимание и стручност. Ова е особено точно кога станува збор за категоризирањето на случаите на ОКК на високо ниво. Овие критериуми треба да ги доловат суштинските карактеристики на случајот на високо ниво во поглед на неговата сериозност и сложеност, а притоа треба да бидат и доволно јасни и лесни за примена.

Соодветните критериуми би можеле да укажат на сензитивноста на случајот – на пример, со категоризирање на случаите врз основа на тоа колку е моќен и познат обвинетиот – или на сериозноста на однесувањето, со усвојување на критериуми врз основа на економската штета или добивка што произлегува од делото, или последици по животот и благосостојбата на жртвите на делото. Други видови критериуми може да се однесуваат на сложеноста на случајот, на пример, во однос на бројот на обвинети, количеството докази што треба да се изведат, бројот на потребни вештаци, одземањето на имот или потребата од меѓународна правна помош (МПП) или посебни истражни мерки (ПИМ). Сите овие критериуми се релевантни, а најдобар пристап би бил да се усвои комбинација на критериуми што би можеле да се одмерат преку добро избалансиран систем на бодување.

³⁰ Член 135 (2) и 147/Ѓ од албанскиот Устав, изменет со Законот бр.76/2016.

Да се ревидира стварната надлежност на ССКОК за да се обезбеди ефикасност во процесирањето на посериозни случаи на ОКК. За таа цел:

- i. Меѓуресорската работна група за усвојување на измените на КЗ треба да ги ревидира постојните одредби за да се исклучат ССКОК од процесирањето прекршоци извршени од јавни службеници (клевета и навреда).
- ii. Меѓуресорската работна група за усвојување на измените на ЗКП треба да предложи измени за зголемување на прагот со кој се утврдува стварната надлежност на СПАК и ССКОК за кривични дела од корупција.

Со уставната реформа од 2016 година се основаа СПАК и ССКОК и се дефинираше нивната надлежност да ги гонат и да одлучуваат, соодветно, за сите кривични дела на ОКК. Покрај тоа, ССКОК се надлежни да постапуваат по сите кривични пријави против високи јавни службеници кои во моментот се на функција или биле на функција кога е извршено кривичното дело.³⁰

Во 2021 година, за да се олесни товарот на работа што го носат кривичните дела на ниско ниво, Собранието усвои измени

на КЗ и ЗКП со стеснување на надлежноста на СПАК само на кривичните дела со минимална вредност на приносите од казниво дело во износ од 50.000 албански леки (околу 450 евра) за активна корупција (член 244), незаконско влијание врз јавните службеници (член 245/1 од КЗ) и пасивна корупција (член 259 од КЗ); и 800.000 албански леки (околу 6.800 евра) за кривично дело повреда на начелото на еднаквост на јавните тендери (член 258 од КЗ). Канцелариите на обвинителството и судовите од општа надлежност се надлежни да ги гонат и да одлучуваат за истите кривични дела, но чии приноси се со пониска вредност.

³¹ Одлука за унификација бр.23/2021 на Судечкиот совет на Вишиот суд.

Проектот забележа дека случаите на корупција за кривични дела од ниско ниво што спаѓаат во опсегот на специјализираните обвинителство и судови (обвинителствата и судовите од општа надлежност се надлежни да ги гонат и процесираат кривичните дела од пониска вредност), придонесуваат за прекумерно оптоварување на СПАК и ССКОК, што може да влијае на нивните капацитети да процесираат посериозни случаи. Така, ЗКП треба да се измени за да се подигне прагот што ја одредува надлежноста на обвинителството СПАК и на двата суда за ССКОК. За време на консултациите, судиите предложија износот да се пресметува со множење на моменталната минимална плата. Точниот коефициент за ова множење треба да се утврди по консултација со релевантните засегнати страни, правни и финансиски експерти и меѓународни партнери.

Покрај тоа, специјализираните судови постапуваат³¹ по голем број случаи на „Клевета“ (член 120 од КЗ) и „Навреда“ (член 119 од КЗ) против високи функционери. За време на консултациите со проектниот тим, судиите од двете инстанции – првостепениот ССКОК и Апелација – и обвинителите истакнаа дека имаат зголемен обем на работа што бара дополнителни напори за да се справат со овие помалку сериозни случаи и дека ако се тргнат приватните кривични тужби од нивната надлежност кога обвинетите се високи јавни функционери, значително ќе се намали нивниот обем на работа. Неодамна, шефот на СПАК ја потврди потребата да се зголеми вредноста на стварната надлежност за време на состанокот на Комисијата за интеграција во ЕУ на албанскиот парламент.³²

³² Dumani kërkon heqjen e 'korrupsionit të vogël' nga kompetenca e SPAK – Reporter.al

ВСС, во консултација со судиите од ССКОК, треба да донесе насоки за управување со судските процеси за сложените случаи на ОКК, кои исто така ќе ја вклучат улогата и функцијата на подготвителните рочишта, меѓу другите области. Упатствата треба да промовираат ефективни техники за управување со судскиот процес, како одржување последователни рочишта во сложени случаи на ОКК.

Упатствата за управување со судските процеси и правилата за управување со случаите ќе обезбедат посветеност на странките и експедитивност на постапките и треба, како минимум:

- i. Да го предвидат времето потребно за судење.
- ii. Да се договори однапред закажан термин за расправата.
- iii. Да се наведе бројот и целта на сведоците што секоја страна планира да ги повика.
- iv. Да се наведе дали ќе има сведочење на вештачи или сведоци, заедно со имињата, занимањата, титулата/позицијата на сите вештачи.
- v. Да се испита дали која било од страните ќе биде застапувана од адвокат и да се вклучат информации за достапноста и личните податоци на адвокатот.
- vi. Да се наведе дали некои документи треба да се разменат или да се преземат од странство.
- vii. Да се наведе како ќе бидат презентирани доказите.

viii. Да се наведе дали постојат посебни барања за презентирањето на доказите (на пример, сведок кој е надвор од градот и сака да сведочи преку телефон или видео повик).

ix. Да се постигне замен договор кој вештак да се ангажира.

x. Да се договори размена на дополнителни информации.

xi. Да се разговара за потребните докази, вклучувајќи и за сведоци и документи, со тоа што ќе се наведе и утврди како тие ќе се најдат и презентираат пред судот во потребното време.

xii. Да се вклучи евиденција за временските рокови на притворот пред судење и севкупна временска рамка за постапките.

xiii. Да се заведат информации за контакт за брзо да се информираат странките ако се откаже рочиштето – само од оправдани причини – за да се избегне непотребно присуство на странките и сведоците на суд.

Проектот го идентификуваше прекумерното времетраење на постапките во случаите на ОКК на високо и средно ниво како систематски проблем поради недостатокот на ефективно управување со судскиот процес.

Случаите на ОКК на високо ниво може да се пролонгираат на неопределено време, бидејќи судскиот систем не сака или не може да преземе соодветни мерки.

Просечен број на одржани рочишта месечно



Графикон 4 - Просечен број на одржани рочишта месечно

Просечно времетраење на постапките (во месеци)



Графикон 5 - Просечно времетраење на постапките (во месеци)

Решавањето на овој проблем не само што бара подобри менаџерски вештини од страна на судиите и обвинителите, туку бара и радикална промена во институционалната политика. Сегашната законска рамка предвидува некои мерки пред судењето, како што се одредување на датум за рочиштето, повикување на сведоци и вештаци и други итни мерки.³³

Сепак, овие мерки, иако се составен дел од главната расправа пропишана со ЗКП, тие се неисцрпни и не се доволно сеопфатни за да ги задоволат потребите на претходната постапка.

Дополнително, судиите се жалат на тактиката на бранителите да ги продолжуваат судските постапки, вклучувајќи и честото наведување на здравствени причини, постојани изземања по различни основи и барања за одложување на рочиштата поради преклопување на обврските.

Проектот забележа инстанци кога судечкиот совет дејствуваше проактивно за да ја подобри ефикасноста на судските процеси. Во 15 од 48 набљудувани случаи, судечкиот совет однапред закажа

последователни рочишта или презеде мерки како што е доставување на извештајот од вештакот пред рочиштето за да им се овозможи на странките да бидат подготвени за рочиштето.

Сепак, иако се позитивни, овие мерки беа случајни и не ги применуваа сите судии еднакво.

Отсуството на насоки и унифицирана постапка во фаза на претходната постапка го попречува правичното, економично и брзо водење на судските процеси, што во крајна линија може да ја загрози самата цел на постапката. Иако структурните проблеми во однос на ресурсите беа препознаени и од засегнатите страни за време на консултациите, веќе постојат процедурални алатки кои може да се искористат за решавање на прашањето. Судиите го поддржаа предлогот да се спроведуваат правила за подготвителното рочиште, но имаше различни ставови како тоа треба да се направи, дали преку промени во ЗКП или само со развивање насоки за управување со предметот.

³³ Чл. 333-338 од ЗКП.

Примената на оваа постапка во други законодавства, како на пример во Обединетото Кралство,³⁴ им овозможува на судовите рано да ги идентификуваат сите прашања, како што се потребите на сведоците, и дава јасна слика за тоа што мора да се направи, од кого и кога.

Во таа насока, корисни активности би биле да се утврди распоредот за да се обезбеди напредок на случајот; да се обезбеди доказите да се презентираат кратко и јасно; да се обесхрабрат одолговлекувањата; да се опфатат што е можно повеќе аспекти на случајот и да се избегнат непотребните рочишта; да се охрабруваат страните да соработуваат за да се обезбеди напредок на случајот; и да се користи технологијата.

Проектот препорачува ВСС да формира работна група, заедно со претставници на судиите од ССКОК, за да ги усвои насоките за управување со судските процеси и да ги направи составен дел од судскиот деловник. Освен што ќе обезбедат еднаква примена од страна на сите судии, овие упатства ќе помогнат да се побрзо да се спроведуваат постапките, да се заштитат правата на обвинетите и да се зголеми ефикасноста на судот.

7

Препорака

ВСС треба да создаде група на судии специјализирани за случаите на ОКК, кои би можеле веднаш да се распоредат на нови или тековни случаи. За таа цел:

- i. ВСС треба да подготви посебна регулатива во која ќе се наведат критериумите и процедурите за функционирање на системот на распределба на судии само за ССКОК.
- ii. Судиите што се дел од шемата за делегирање, или оние што се привремено префрлени или назначени да судат на конкретен случај во ССКОК (во понатамошниот текст „привремени судии“), треба да добијат специфична обука за делата од ОКК, како и за внатрешните практики на ССКОК од Школата за магистрати.

³⁴ Правилникот за кривичната постапка (ОК), Дел 3 „Управување со случаи“.

iii. Судиите кои се распоредени во ССКОК треба да добиваат дополнителни поени во оценките на нивното работење од ВСС во однос на судиите кои се распоредени во обичните судови.

Проектот забележа загриженост во врска со ефикасноста на системот за именување на ВСС и работењето на судиите што се привремено префрлени од други судови или распределени на конкретни предмети за да се одговори на обемот на работа, заостанатите предмети или специфичните потреби во судскиот систем. Имено, покрај проблемот дека се одолговлекува нивното назначување, Проектот забележа случаи кога овие привремени судии беа причината за одолговлекување и влијаеја на ефикасноста на постапките. Поконкретно, во одложувањето на рочиштата (23 или 2,35% од рочиштата) се надминуваа законскиот рок од 15 календарски дена поради прекумерниот обем на работа на времените судии, иако одредбите на ЗКП не дозволуваат никакво продолжување на овој рок. Проектот забележа последователни одложувања на рочиштата што се должат на достапноста на времениот судија поради неодложни обврски во други судови или распоредување на судијата во повисок суд. Исто така, се идентификуваа предолги судења со чести предвремена прекинувања во предметите што ги водат привремените судии.

Случаите на ОКК често вклучуваат повеќе обвинети, бројни истраги, обемни списи, заштитени сведоци, обвинети со обемни кривични досиеја,

сложени финансиски трансакции, шифрирани комуникации и транснационални правни прашања. Од исклучителна важност е привремените судии да ги поседуваат потребните знаења и вештини за да се справат со случаите на ОКК со иста умешност како и постоејните судии. Постоенето посебен круг/збир/тим на судии обучени за случаите на ОКК ќе доведе до поефективно справување со таквите случаи, при што ќе се избегнат разликите и потенцијалните нееднаквости во процесирањето на предметот и изрекувањето на казната, но и брз процес на ангажирање. Покрај тоа, постоењето на посебниот круг/тим ќе ги мотивира времените судии со тоа што при оценувањето ќе добијат повеќе бодови од судиите во шемата за распоредување во редовните судови, но и приоритет во процесот на ангажирање за слободните работни места во судовите на ССКОК.

Понатаму, ВСС треба да развие посебни прописи во кои ќе се наведат критериумите и процедурите што го регулираат системот на распределба на привремените судии, само за конкретни случаи на ССКОК, вклучувајќи и стимулации да се биде дел од таа посебна група. Овие специјализирани регулативи треба да опфатат и специфични критериуми за избор, покрај

оние предвидени во важечкото законодавство, вклучувајќи и задолжителна обука за делата на организиран криминал и корупција и

запознавање со внатрешните практики на специјализираните судови, покрај другите одредби.

8

Препорака

Зголемување на минималниот праг на парични казни за адвокатите како репресивна мерка против неоправдано отсуство, како што е пропишано во член 350 (4) од ЗКП.

Проектот континуирано забележува дека една од главните причини за процесните одолговлекувања кои влијаат на ефикасноста на судството е неоправданото отсуство на бранителите. Иако член 350 (4) од ЗКП му дава можност на судечкиот совет да му изрече парична казна (која се движи од 5.000 албански леки (50 евра) до 100.000 албански леки (1.000 евра)) на засегнатиот бранител ако не се појави на сослушувањето и нема разумни пречки, Проектот забележа дека повеќето санкции беа поблиску до минималниот пропишан праг (5.000 албански леки, или приближно 50 евра). Оваа казна не е доволна за ваквото однесување, особено ако се земе предвид недостатокот на унифицирана практика во изрекувањето на паричните казни и нивните износи.

За споредба, член 34 од Законот за парнична постапка пропишува минимален праг од 50.000 леки (или приближно 400 евра) во случаи кога странките свесно ги злоупотребуваат своите права во текот на постапката.

За време на консултациите со проектниот тим, судиите предложија казните да се пресметуваат со множење на моменталната официјална минимална плата за да се избегне постојано ажурирање на важечките законски одредби. Точниот коефициент на мултипликација треба да се утврди по консултации со релевантните засегнати страни, правните и финансиските експерти и меѓународните партнери.

На ССКОК од прва инстанца, ССКОК во апелација и на обвинителството СПАК треба да им се обезбеди правен тим составен од правни советници за да можат да се справат со големиот обем на предмети. За таа цел:

- i. ВСС треба да ја спроведе законската одредба за именување на правни советници на првостепениот ССКОК.
- ii. ВСС и ВОС треба соодветно да го зголемат моменталниот број на правни советници во Апелациониот ССКОК и во обвинителството СПАК.

Проектот констатира општ недостаток на професионална поддршка за судиите на ССКОК. Со големиот обем на предмети, овој недостаток на професионална поддршка негативно влијае и на времето на водење на постапките и квалитетот на правосудните акти. Оваа загриженост беше нагласена во последниот Годишен извештај за состојбата на судството (за 2022 година)³⁵ објавен од ВСС. Во него се наведува дека, иако со назначувањето на нови судии (во 2022 година, тројца нови судии се назначени во Апелациониот ССКОК, а еден е назначен во првостепениот ССКОК) малку се намали обемот на случаи по судија, заостанатите случаи од претходната година и фактот дека двата суда сè уште не работат со полн капацитет во однос на човечките ресурси доведоа до значително зголемување на времето потребно за завршување на случајот.

За првостепениот ССКОК, времето потребно за процесирање на случај на корупција е двојно зголемено, додека времето потребно за процесирање на случај на организиран криминал е зголемено за 24% во споредба со претходната година. За Апелациониот ССКОК, времето потребно за процесирање на случај е зголемено за 40%.

И покрај горенаведеното, ССКОК сè уште функционираат според структурата предвидена со старите законски одредби (пред измените од 23 март 2021 година), при што првостепениот ССКОК нема правни советници, а апелациониот ССКОК има ограничен број правни советници. Како резултат на тоа, двата суда во моментот функционираат без структурната поддршка предвидена со закон.

³⁵ „Годишен извештај на ВСС за 2022 година“, [RAPORT-VJETOR-2022-shkarko.pdf \(klgj.al\)](#).

За време на консултациите, судиите ја потврдија потребата од натамошна поддршка од правни советници, нагласувајќи ги тешкотиите со кои се соочуваат во справувањето со обемните списи на предметите, исполнувањето на сите законски рокови и изнаоѓањето на потребно време и поддршка при изработката на правосудните акти.

Неодамнешните измени на Законот бр. 98/2016 „За организацијата на судската власт“³⁶ предвидуваат можност сите првостепени и жалбени

судови (вклучувајќи ги и ССКОК) да имаат правно одделение/тим составено од правни советници назначени од ВСС.

Со оглед на итната потреба за професионална поддршка за поефикасно управување со големиот обем на случаи, Проектот препорачува ВСС да го назначи максималниот број на советници предвидени со закон.

Капацитети

10

Препорака

Треба да се подобри квалитетот на правосудните акти на судовите ССКОК и обвинителството СПАК, вклучително и преку развивање на специфични алатки кои ќе ги водат во изготвувањето на тие акти. За таа цел:

i. ВСС треба да развие образец за пишување пресуди за судиите на ССКОК. Образецот треба да ги одразува законските барања на пресудите, како и дополнителните барања и техники, за да се обезбеди законитост и квалитет на актот.

ii. ВСС треба да развие образец за изготвување на обвинителни акти од страна на обвинителите на СПАК. Образецот треба да ги одразува законските барања на обвинителните акти и да вклучува дополнителни барања и техники за да се обезбеди законитост и квалитет на актот.

³⁶ Член 42 од изменетиот Закон бр.98/2016 „За организацијата на судската власт“.

iii. СПАК треба да создаде внатрешни механизми за прегледување на обвинителните акти пред финализирањето, при што ќе се одржува соодветна рамнотежа помеѓу автономијата на поединечниот обвинител и овластувањето на претпоставениот да издава инструкции во конкретни случаи. Механизмот треба да се потпира на специфичен збир на насоки кои прецизно ќе го дефинираат процесот на контрола на квалитетот за изготвување на обвинителни акти и ќе вклучуваат квалитативни индикатори за квалитетот на обвинителните акти при оценувањето на работата на обвинителите.

iv. ВСС треба да го ревидира показателот за успешност кој се однесува на квалитетот на судските одлуки во системите за управување со работењето на судиите, интегрирајќи ги овие нови упатства во процесот на оценување. Воедно важно е и да се обучи комисијата за оценување како да ги применува овие нови стандарди.

Проектот согледа дека 22 од 49 анализирани пресуди немаат темелна анализа и се структурно погрешни, особено во постапувањето по сите барања на одбраната и одговорите на нивните правни аргументи.

Поткрепувањето со докази во однос на кривичните факти за кои беа обвинети обвинетите не беше соодветно образложено. Честопати беше тешко да се сфати како секој доказ е поврзан со делото и како ги докажува точките од обвинението против секој обвинет.

Од друга страна, 31 од 42 анализирани обвинителни акти немаа сеопфатна структура и не успеаја да исполнат еден или повеќе елементи што се бараат во ЗКП.

Не сите обвиненија содржеа јасен опис на фактите, дејствијата или пропустите на обвинетите и анализа на помошните докази.

Во обвинителните акти за повеќе со-обвинети, честопати беше пропуштено да се наведе начинот на одговорност и јасно да се наведат доказите со кои се утврдува поединечниот кривичен придонес на секој обвинет за секое дело за кое се товари.

Во тој контекст, судиите на Апелациониот ССКОК искажаа дека општо недостига структуриран и доследен аналитички пристап кон пресудите, но исто така сугерираа дека ВСС треба повнимателно да го испитува квалитетот на пресудите како дел од општото оценување на судиите.

Обрасците за пресуди и обвинителни акти прилагодени на барањата од ЗКП би можеле да понудат сеопфатна структура за олеснување на работата на судиите и обвинителите околу пишувањето, и треба да ги содржат сите елементи што се бараат во одредбите³⁷ на ЗКП и да сугерираат техники и најдобри практики за изготвување акти во сложени предмети и да бидат прилагодени да одговорат на специфичните правни предизвици на случаите на ОКК.

Целта на овие обрасци треба да биде да им се олесни читањето на правните акти на обвинетите, а притоа да не се попречува слободата на судиите или обвинителите да подготват правен акт како што сметаат дека треба. Практиката на користење обрасци за пресуди е поддржана и во Упатството на ЦЕПЕЈ³⁸

поради позитивните ефекти со кои се подобрува севкупниот процес на управување со случаи.

Покрај тоа, Проектот препорачува ВСС и ВОС да вклучат група судии и обвинители во изготвувањето на овие обрасци, со цел да се добијат најдобри можни знаења, што следствено доведува до опишливи резултати во добро структурираните обрасци.

Понатаму, во услови кога недостасува професионална поддршка, стандардизираните обрасци се важна помош во подготовката на сеопфатни и добро структурирани судски и обвинителски акти.

³⁷ Член 383 од ЗКП „Елементи на одлуката“ и член 331/3 од ЗКП „Барање за испраќање на предметот до суд“.

³⁸ Европска комисија за ефикасност на правдата (ЦЕПЕЈ), „Упатства во областа на ефикасноста на правдата“, Дел V, точка А, став 3, [16809f007a \(coe.int\)](#).

VI. Босна и Херцеговина

Вовед

Подобрувањето на процесирањето на случаите на ОКК и понатаму останува императив за зајакнување на владеењето на правото во БиХ. И покрај наведените политички и институционални аспирации и значителната посветеност на одредени носители на правосудни функции, сепак не е постигнато ефективно и ефикасно процесирање на случаите на ОКК на високо ниво. Во однос на овие случаи, на институционално ниво се забележуваат сериозни недостатоци поврзани со нивното процесирање, одлучување, како и суштината на тековните реформски процеси во правосудството, кои имаа за цел зајакнување на интегритетот, транспарентноста и отчетноста, но кои во голем дел наидоа на политички отпор. Во 2021 година, Високиот судски и обвинителски совет (ВСОС) на БиХ усвои сеопфатна реформска агенда за правосудството, иако многу од мерките не беа спроведени. Во февруари 2024 година, беше усвоена ревидирана и поограничена реформска агенда. Новиот Закон за ВСОС на БиХ сè уште не е усвоен. Во 2023 година беа усвоени измени на постојниот Закон за ВСОС на БиХ во делот на интегритетот, но ако се споредат со текстот одобрен од Венецијанската комисија, измените направени во последен момент, може да ја поткопаат планираната цел.³⁹ Новиот Закон за судовите во БиХ, исто така, не е усвоен.

Загриженоста за несоодветното надворешно влијание врз судиите и обвинителите што работат на случаите на ОКК на високо ниво продолжува. Консултациите со засегнатите страни открија значителна загриженост во однос на политизираноста на судиите и обвинителите. Проектот забележа слична загриженост и во некои набљудувани случаи во кои се вклучени високи политичари. Прашањата опишани подолу, кога ќе се стават во поширок контекст на политичко заплашување на судството, може да укажуваат на недоволен интегритет и независност, а не на обичен недостаток на капацитети или неефикасност.

Недостигот на доволно човечки ресурси и планирање околу постојните човечки ресурси во сите институции останува проблематичен. Со оглед на бавното темпо на процесот на именување, судските места често остануваат непополнети со месеци, а понекогаш и со години. Судиите, исто така, немаат соодветен помошен персонал. Зголемувањето на бројот на економски советници во обвинителствата е знак на напредок и претставува непроценлива поддршка во работата со финансиските податоци.

³⁹ Европска комисија за демократија преку правото (Венецијанска комисија), Мислење на Босна и Херцеговина за Предлог-законот за измени на Законот за Високиот судски и обвинителски совет, бр. 1015/2021 (Стразбур: Совет на Европа, CDL-AD(2021) 015, 23 март 2020 година.

Иако Проектот не ја следи фазата на истрага, информациите добиени за време на консултациите, како и податоците од набљудувањето на судските процеси, покажуваат дека ретко се водат проактивни истраги. Сепак, позитивно е што некои обвинителства усвоија акциски планови за давање приоритет на истрагата за одредени случаи, заедно со органите за спроведување на законот или други релевантни институции, како што се антикорупциските тела.

Потенцијален показател за постепениот напредок е зголемувањето на бројот на одобрени обвинителни акти во предмети на високо ниво од 2018 година наваму. На пример, во 2023 година, во споредба со 2022, одобрените обвинителни акти за корупција на високо ниво се зголемија од 14 на 16, а одобрените обвинителни акти за организиран криминал на високо ниво се зголемија од шест на 14. Сепак, останува да се видат резултатите од овие случаи и како тие ќе бидат процесирани. Во 2023 година беа донесени осум правосилни пресуди во случаите на ОКК на високо ниво.⁴¹

Времетраењето на постапките во случаите на ОКК и понатаму значително загрижува. Судиите, обвинителите и бранителите често покажуваат висок степен на толеранција за одолговлекувањата, и општо рамнодушност, па дури и задоволство од неефикасните постапки.

Како позитивен развој, ВСОС на БиХ усвои заклучок рочиштата да се одржуваат на неделно ниво за да се зголеми процесната дисциплина; сепак, во многу набљудувани случаи, ова сè уште не е поставено како норма. Потребен е значително попроактивен пристап кон управувањето со судските процеси за да се надмине оваа актуелна култура на неефикасност.

Во следниот дел, изработен врз основа на наодите од набљудувањето на судските процеси на Проектот и консултациите со носителите на правосудни функции, претставени се десет препораки за решавање на овие најитни прашања.

⁴⁰ ВСОС на БиХ разви дефиниција за случаи на организиран криминал и корупција на високо ниво во 2019 година и ја ревидираше во 2021 година, според која се зема предвид статусот на обвинетиот и сериозноста на наводното дело.

⁴¹ Податоци од ВСОС на БиХ, јуни 2023 година, во досие на Проектот.

Правичност

1

Препорака

Подобрување на транспарентноста и пристапот до информации за процесирањето на случаите на ОКК или поконкретно:

i. ВСОС на БиХ треба да обезбеди воедначеност на праксата преку развивање или ажурирање на постојните правилници за организација на судовите и обвинителствата и на упатствата кои поставуваат минимални стандарди поврзани со:

- објавување на правосудни акти и други информации поврзани со кривичната постапка, вклучувајќи го и распоредот на рочиштата.
- навремено одговарање на барањата за информации.
- комуникација со јавноста за време на истрагата и во случаи од јавен интерес.

ii. ВСОС на БиХ треба да создаде советодавна група за медиуми и/или да одржува редовни состаноци со медиумите за да разговара и да ги решава предизвиците во однос на пристапот до информации.

Проектот идентификуваше недостаток на транспарентност и недоволен пристап до информации во врска со ОКК, вклучително и недоследно објавување на распоредот на рочиштата од страна на судовите, недоследно објавување на правосудните акти и долги и тешки постапки за добивање информации користејќи ги законите за слободен пристап до информации. Овие предизвици беа потврдени преку консултации со претставниците на граѓанското општество и засегнатите страни од правосудството.

Всушност, иако засегнатите страни јасно укажаа на чекорите преземени од правосудството за да се поттикне транспарентноста, граѓанското општество и медиумите и понатаму остануваа фрустрирани поради недостатокот на навремени информации. Носителите на правосудни функции изразија различни пристапи и ставови во однос на споделувањето на информации за кривичната постапка со јавноста, со што се укажува на различниот пристап кон транспарентноста на различните правосудни институции.

Постоечките насоки за објавување на правосудните акти не се спроведуваат на унифициран начин. Иако ВСОС на БиХ одржа неколку ад хок состаноци со претставници на медиумите, употребата

на поодржлив модалитет, како на пример медиумска советодавна група, би создала подоследен пат за двонасочна комуникација меѓу правосудството и медиумите.

2

Препорака

Промовирање на воедначена примена на законот за да се поттикне правната сигурност и еднаквост пред законот. Поконкретно:

- i. ВСОС на БиХ, заедно со апелационите судови во БиХ, треба да продолжи да ги подобрува внесувањето и класификацијата на судската практика во базата на податоци за правни мислења на судовите, како и да се погрижи прифатените правни мислења соодветно да се внесуваат.⁴²
- ii. Сите носители на правосудни функции треба повеќе да ги користат и да се потпираат на правните мислења прифатени од повисоките судови.
- iii. ВСОС на БиХ, комисиите за воедначување и апелационите судови во БиХ треба да обезбедат решавање на спротивставените правни мислења.
- iv. Министерствата за правда и законодавните тела треба да дадат приоритет на усогласување на материјалното и процесното кривично законодавство релевантно за процесирање на случаите на ОКК.

Воедначената примена на правото е од суштинско значење за правната сигурност и еднаквоста пред законот, придонесува за правдата, правичноста и перцепцијата на јавноста по овие прашања. Врз основа на наодите од набљудувањето на судските процеси и

консултациите со носителите на правосудни функции, механизмите за обезбедување доследен третман на слични случаи се слаби. Понатаму, пресудите и одлуките што се разгледуваат во набљудуваните случаи ретко упатуваат на судска пракса или

⁴² Базата на податоци за правните мислења е достапна на веб-страницата на ВСОС на БиХ: [Baza_sudske_prakse \(pravosudje.ba\)](http://Baza_sudske_prakse.pravosudje.ba).

правни ставови, што укажува на недостаток на доверба во нив. Постојните алатки и механизми треба да се зајакнат и да се промовираат за да се обезбеди поголема воедначеност во примената на законот во кривичните постапки генерално, а особено и во случаите на ОКК.

Покрај тоа, министерствата за правда треба активно да работат на усогласување на кривичната постапка и кривичното право во однос на процесирањето на случаите на ОКК. Адох напорите за усогласување на законодавството треба да се заменат со постојано тело на експерти со ист мандат.

Ефикасност

3

Препорака

ВСОС на БиХ, претседателите на судовите и главните обвинители треба да го промовираат ефикасното процесирање на случаите на ОКК, особено случаите на високо ниво. Поконкретно, тие треба:

- i. Да донесат упатства за управување со судските процеси за да се одговори на прашања како што се утврдување на неспорни и спорни фактички и правни прашања, утврдување на неспорни и спорни докази, достапност на сведоци и вештаци и тактики на одолговлекување од страна на сите учесници во постапката.
- ii. Да обезбедат навремено решавање на случаите на корупција и организиран криминал на високо ниво така што ќе се бара план за судската постапка кој ќе содржи закажување на рочишта секој ден или – како минимум – повеќе рочишта во една седмица, сè до завршување на судењето.
- iii. Да ги искористат сите достапни алатки на нивно политики за да се побара приоритет на случаите на ОКК на високо ниво, вклучувајќи ги и плановите за намалување на заостанатите случаи, годишните планови и акциските планови, кои се воспоставени со други институции.
- iv. Претседателите на судовите и главните обвинители треба да воспостават, во рамките на своите институции, механизам за следење за да се обезбеди ефикасна истрага и процесирање на случаите на ОКК, со надзор и известување на ВСОС на БиХ.

Проектот идентификуваше непотребни одолговлекувања во постапките кои можеа да се избегнат и недостаток на ефикасни практики за управување со судските процеси, вклучувајќи го и реткото закажување на рочишта, одложувањата и одолговлекувањата поради здравјето на обвинетите или бранителите. Дури и во случаите што беа решени во соодветна временска рамка, со внимателен преглед на постапката беше откриена неефикасност, како на пример рочишта што често траат под два часа, со што не се искористуваат ефикасно закажаните термини и времето на присутните, како и отсуство на сведоци.

Реткото закажување на рочиштата е важен предизвик кој е застапен и во случаите на корупција и во случаите на организиран криминал, независно од сложеноста на предметот. Иако често се одржуваа подготвителни рочишта, тие не се користеа за да се утврди каква било реална временска рамка за завршување на судењето. Во просек, во набљудуваните случаи со првостепена или правосилна пресуда, рочишта се одржуваа еднаш месечно во случаите на организиран криминал и еднаш на секои два месеца во случаите на корупција (види графикон 6).

Просечен број на рочишта одржани месечно



Графикон 6 - Просечен број на рочишта одржани месечно во 33 предмети следени од јули 2021 година до март 2024 година

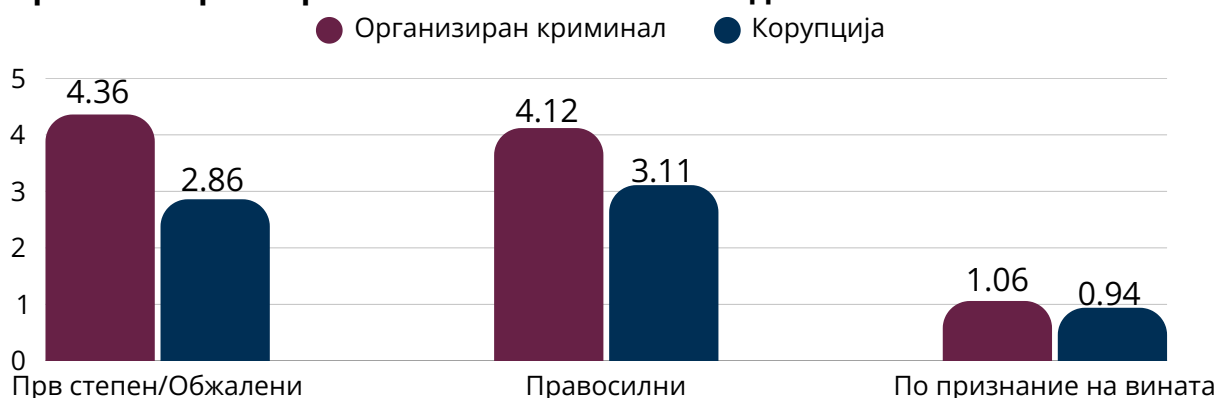
Судските власти објавија ограничени информации во врска со севкупното времетраење на постапките, фактор што служи како дополнителен показател за ефикасност. Меѓу 17 набљудувани случаи во кои е донесена првостепена пресуда, а кои сега се во апелација, просечното времетраење на постапките до првостепената пресуда беше над три години, а во просек се одржуваше по едно рочиште месечно.

Во најголем дел, овие предмети донекаде беа сложени, со повеќе обвинети и повеќе обвиненија. Имено, за случаите на организиран криминал, во просек се одржаа 60 рочишта до првостепената пресуда, додека за случаите на корупција се одржаа 22 рочишта. Понатаму, бидејќи сите овие предмети се обжалени, вкупното времетраење на постапките неизбежно ќе биде многу подолго.

Во однос на правосилните пресуди по судските постапки, иако просечното времетраење на постапките беше 3,54 години, примерокот е мал, со само девет предмети.

Покрај тоа, ова беа едноставни случаи од кои неколку имаа само по еден или двајца обвинети. Сепак, и покрај тоа што случаите се релативно едноставни, во просек, судовите сепак одржуваа само по едно рочиште на секои два месеци.

Просечно времетраење на постапките во години



Графикон 7 - Просечно времетраење на постапките во 33 набљудувани случаи од јули 2021 година до март 2024 година

Во 16 набљудувани случаи, обвинителниот акт бил одобрен пред 2018 година. Пет од овие случаи сè уште се во фаза на главна расправа; три случаи се на повторно судење; пет случаи се во фаза на жалба; и само три случаи се завршени, еден во септември 2022 година, еден во јуни 2023 година и еден во ноември 2023 година. И покрај потребата итно да се завршат овие постапки, со оглед на истекот на времето од одобрувањето на соодветните обвинителни акти, во овие случаи во просек се одржуваше само по едно рочиште месечно.

Набљудувањето на судските процеси покажува дека случаите на ОКК на високо ниво може да се пролонгираат на неодредено време, бидејќи судскиот систем не сака или не може да преземе соодветни мерки за да постигне напредок и да ги финализира овие случаи.

Решавањето на овој проблем бара подобри менаџерски вештини, зголемена процесна дисциплина и радикална промена во институционалната политика, заедно со институционална и индивидуална посветеност.

Иако ВСОС на БиХ го усвои Правилникот за временски рокови за обработка на предмети во судовите и обвинителствата во БиХ (Правилник) во 2013 година, во кој се утврдуваат оптимални и предвидливи временски рокови за секој вид постапка и во секоја фаза, оваа политика имаше мало влијание врз ефикасноста. Ревизијата на Правилникот е мерка предвидена со Реформската агенда на ВСОС на БиХ за 2021 година. Во мај 2023 година и со измените од септември 2023 година, ВСОС на БиХ усвои заклучок со кој се бара во случаите на ОКК рочиштата да се одржуваат секоја недела.

Оваа и други мерки предложени од страна на ВСОС на БиХ, насочени кон подобрување на ефикасноста на постапките во случаите на ОКК на високо ниво, треба да се спроведат без одлагање.⁴³ Потребни се сеопфатни упатства за управување со судските постапки за да се подобри ефикасното решавање на случаите на ОКК. Ваквите упатства треба да помогнат да се надминат одолговлекувањата на постапките така што ќе се обезбеди рамка за поттикнување на култура на експедитивност.

Понатаму, плановите за намалување на заостанатите предмети и стратешките документи, како што се годишните планови за работа, треба да му дадат приоритет на завршувањето на случаите на ОКК на високо ниво. ВСОС на БиХ треба, во соработка со секој главен обвинител и претседател на судот, да воспостави механизам за надзор за да обезбеди ефикасно процесирање на случаите на ОКК.

Подобрување на резултатите од работењето

4

Препорака

ВСОС на БиХ, заедно со претседателите на судовите и главните обвинители, треба да продолжи да ги подобрува механизмите за следење, анализа и јавно известување за процесирањето на случаите на ОКК како влезна точка во ефективното креирање политики водено од податоци, особено во однос на севкупното институционално работење. Поконкретно, тие треба:

- i. Да обезбедат суштинско собирање и расчленување на квантитативните податоци, што може да вклучи понатамошно дефинирање на параметрите за оценување на ефикасноста и ефективноста, како во случаите на ОКК на високо ниво, така и во другите случаи на ОКК.

⁴³ ВСОС на БиХ, Реформска агенда, Мерка III.3.3: Понатамошно развивање на вештините за управување со времето и управување со предметите на судиите и обвинителите; Мерка III.3.7: Анализирање и предлагање мерки за да се обезбеди ефикасност и ефективност во закажувањето и одржувањето на рочиштата, вклучувајќи ги и рочиштата во претходната постапка, особено во случаите на корупција, организиран криминал и воени злосторства; Мерка IV.1.7: Во плановите за намалување на застојот на предмети во судовите и обвинителствата, приоритет се дава на случаите на корупција и организиран криминал од висок профил.

ii. Подобрување на модалитетите за спроведување на квалитативна анализа на специфични прашања што влијаат на процесирањето на случаите на ОКК, вклучително и преку проширување на внатрешните и надворешните истражувачки капацитети.

iii. Дефинирање и унапредување на процедурите за спроведување, анализа и користење на квантитативни и квалитативни анализи на континуирана основа, така што овие податоци ќе се користат во тековните заложби за подобрување на процесирањето на случаите на ОКК а наодите ќе се објавуваат на годишно ниво.

ВСОС на БиХ го подобри институционалниот мониторинг на процесирањето на случаите на ОКК, заедно со релевантното известување. Системот за управување со предмети во обвинителството беше модифициран за да може да се управува со дополнителни податоци и да се продуцираат статистички податоци за клучните аспекти на овие предмети, како што е конфискацијата на имот. Сепак, сè уште е ограничена достапноста на сигурни и разделени податоци од судовите за пресудите донесени во случаите на ОКК, вклучувајќи ги и казните против секој обвинет. Затоа, собирањето и извлекувањето на податоците и јавното известување за нив треба дополнително да се измени за да се подобри достапноста на таквите информации.

ВСОС на БиХ, во соработка со претседателите на судовите и главните обвинители, треба да спроведе и објави квалитативна анализа за процесирањето на случаите на ОКК, особено со цел да се идентификуваат системските прашања и соодветните потребни реформи. Ова ќе ја надополни сеопфатната и суштинска анализа на статистичките податоци. ВСОС на БиХ треба дополнително да идентификува лица со технички капацитет и објективност за спроведување на такви анализи, па откако анализите ќе бидат финализирани, да ги дефинира засегнатите страни и модалитетите за спроведување и постапување по наодите. Треба да се зајакне соработката со надворешните истражувачки тела, вклучувајќи ги академските институции или граѓанското општество.

ВСОС на БиХ треба да се осигура дека оценувањето на работата на судиите и обвинителите и обемот на работа ќе ги одразуваат напорите што се потребни за процесирање на случаите на ОКК. Поконкретно, ВСОС на БиХ, заедно со носителите на правосудни функции вклучени во процесите на оценувањето на работењето, треба:

- i. Да се осигураат дека квантитативните и квалитативните компоненти на оценките на работењето во правосудството соодветно ја земаат предвид комплексноста на процесирањето на случаите на ОКК на високо ниво, заедно со потребниот напор.
- ii. Да продолжат да го следат и оценуваат влијанието на промените на квантитативните и квалитативните аспекти на оценките за работењето на обвинителите и судиите за да се осигураат дека постојат соодветни стимули за ефективно процесирање на случаите на ОКК на високо ниво.
- iii. Да се осигурат дека оценувачите соодветно и еднакво ќе ги применуваат сите одредби за оценување кои овозможуваат соодветно да се одразат ефикасноста и квалитетната работа.

За да се обезбеди правичност, оценувањето на работењето на судиите и обвинителите мора точно да го земе предвид нивниот обем на работа, при што ќе се земе предвид сложеноста на таквите случаи, како и времето и ресурсите што се потребни за кривичен прогон и носење пресуди. Имајќи ги предвид специфичните предизвици во процесирањето на случаите на ОКК на високо ниво, соодветно одмерени критериуми за оценување се силен поттик да се работи на вакви случаи.

Обвинителни акти

Од јануари 2022 година, повеќето обвинители имаат намалена норма за случаите на ОКК на високо ниво за да се обезбеди поурамнотежена проценка на квантитативната компонента на оценувањето на работењето и да се мотивираат обвинителите да ги земаат во работа овие потешки случаи што одземаат многу време.

Сè уште е тешко да се процени влијанието на овие промени.

Податоците за бројот на одобрени обвинителни акти на високо ниво од 2018 до 2023 година покажуваат нејасна перспектива. На прв поглед, се чини дека ревидираната норма, а можеби и

Број на одобрени обвинителни акти



Графикон 8 - број на одобрени обвинителни акти
Извор: ВСОС на БиХ, март 2024 година

други фактори, придонеле за зголемен број одобрени обвинителни акти во случаите на високо ниво, но сепак, не може да се утврди причинско-последична врска.

Број на обвинети лица во случаи на ОКК



Графикон 9 - број на обвинети лица во случаи на ОКК
Извор: ВСОС на БиХ, Март 2024

Пресуди

Исходите во случаите на ОКК на високо ниво, мерени преку правосилните пресуди, се ограничени (види графикон 10).

Имено, годишната норма за судиите во однос на организираниот криминал е намалена, слично како и за обвинителите, но не се иницирани слични промени за случаи на корупција или за случаите на корупција на високо ниво.

Број на правосилни пресуди во случаи на високо ниво



Графикон 10 - Правосилни пресуди на високо ниво во БиХ
Извор: ВСОС на БиХ - интерни меморандуми за процесирање ОКК од 2019-2023 година

ВСОС на БиХ треба да преземе мерки за да се осигура дека квантитативните и квалитативните компоненти на оценувањето на работењето во правосудството ќе го одразат нивото на сложеност на случаите на ОКК на високо ниво.

Промените на системот за оценување треба да се насочени кон поттикнување на ефикасно и ефективно процесирање и финализирање на овие случаи.

6

Препорака

Да се зајакне стручноста на судиите, обвинителите и правниот персонал за ефективно и ефикасно гонење и носење пресуди во случаите на ОКК, но истовремено и да се осигури дека институциите се соодветно организирани да го поддржат решавањето на овие предмети. ВСОС на БиХ, во соработка со главните обвинители и претседателите на судовите и, каде што е релевантно, центрите за обука на судии и обвинители од Република Српска (РС) и Федерацијата на Босна и Херцеговина (ФБиХ) треба:

- i. Да продолжат да го промовираат специјализирањето на судиите, обвинителите и стручните соработници за ОКК и да продолжат да нудат специјализирани обуки.
- ii. Континуирано да вршат следење, евалуирање и решавање проблеми во однос на функционирањето, ефикасноста и влијанието на специјализираните оддели врз процесирањето на случаите на ОКК.

Правосудниот систем на БиХ формираше специјализирани оддели за организиран криминал, корупција и економски криминал во рамките на некои судови и обвинителства. Во ФБиХ, властите преземаат чекори за формирање специјализирани оддели во рамките на Врховниот суд на ФБиХ и Обвинителството на ФБиХ за процесирање на случаите на ОКК.

Сепак, формирањето специјализирани структури не е универзален лек за сè; мора да се одговори на голем број други фактори, како што се обезбедување соодветен број квалификувани носители на правосудни функции, специјализирани финансиски експерти и стручен персонал за поддршка, но и овозможување тесна соработка со специјализираните органи за спроведување на законот и други релевантни тела.

ВСОС на БиХ, центрите за обука на судии и обвинители на ФБиХ и РС, главните обвинители и претседателите на судовите треба да се погрижат судовите и обвинителствата да имаат корист од стручноста на специјализираните судии, обвинители, стручни соработници, правни советници и практиканти, како и финансиски експерти.

Треба да се изнајдат начини за продлабочување стручноста во предметите во конкретни области како што се јавните набавки, приватизацијата и перењето пари. Ова може да вклучува континуирана обука и создавање на тим од специјализирани носители на правосудни функции кои ќе им бидат на располагање на своите колеги како ментори или советодавно, во зависност од потребите.

7

Препорака

Да се подобрат процедурите поврзани со изготвувањето, оцената и одобрувањето на обвинителните акти за да се подобри нивниот квалитет. Поконкретно:

- i. Одредбите за прегледувањето на обвинителните акти во правилниците за внатрешна организација на обвинителствата треба да се подобрат, за попрецизно да се дефинира процесот, вклучувајќи го и обемот на прегледот и важечките стандарди. По потреба треба да се вклучат посебни одредби поврзани со одредени видови кривични дела, како што е ОКК.
- ii. Главните обвинители, замениците на главните обвинители и раководителите на одделите треба доследно и воедначено да го применуваат механизмот за прегледување на обвинителниот акт пред да се финализира обвинителниот акт за ОКК.
- iii. Претседателите на судовите треба да се погрижат најискусните судии да работат како судии на претходната постапка за да одлучуваат за обвинителните акти во случаите на ОКК.
- iv. Експертската правна заедница, во соработка со министерствата за правда, треба да ги анализира тековните практики и да размисли да се развијат законски предлози за зајакнување на постапката за одобрување на обвинителниот акт за да се обезбеди сеопфатен и ефикасен судски процес на оцена, а притоа да се одржи ефикасноста.

Обвинителните акти што ги разгледа Проектот меѓу другото, содржеа: 1) нејасни фактички описи; 2) приложени докази што не се поврзани со обвинението; 3) не се обезбедени доволно факти и докази за поддршка на правната квалификација; и 4) не се вклучени информации за финансиската добивка. Консултациите со носителите на правосудни функции ги потврдија овие прашања во врска со квалитетот на обвинителните акти.

Правилниците за внатрешна организација на обвинителствата предвидуваат главните обвинители, замениците на главните обвинители и/или раководителите на одделенијата да ги прегледаат обвинителните акти подготвени од обвинителите што ги надгледуваат. Сепак, обемот на оваа оценка не е дефиниран. Не е јасно дали прегледувањето е ограничено само на формална усогласеност со суштинските

законски барања или исто така опфаќа процена дали има доволно докази за обвиненијата, законитоста на тие докази и какви било други практични или стратешки прашања. Како резултат на тоа, се јавуваат разлики во практиките на различните обвинители и меѓу обвинителствата. За да се зајакне и усогласи овој процес, во сите обвинителства треба дополнително да се дефинираат релевантни процедури.

Во однос на судската оценка на обвинителните акти, судиите на претходната постапка речиси секогаш ги одобруваат обвинителните акти.⁴⁴ За време на консултациите, практичарите изразија загриженост дека постапката за одобрување на обвинителниот акт е несоодветна од повеќе аспекти, вклучувајќи го и недостигот на акузаторност на постапката и недоволното време за правилно да се оцени обвинителниот акт, особено во сложени случаи.

8

Препорака

Да се подобрат квалитетот и практиката на изрекување индивидуализирани и пропорционални санкции во случаите на ОКК. Поконкретно:

i. Судиите треба да се погрижат пресудите да содржат јасно и конкретно образложение на одлуката со која се изрекува казната, вклучувајќи ја и примената на отежнувачките и олеснувачките околности и употребата на условни осуди. Ваквото образложение треба да помогне и да овозможи да се изрекуваат индивидуализирани и пропорционални казни со одвраќачко влијание.

⁴⁴ ВСОС на БиХ, 2022 Годишен извештај (Сараево: ВСОС на Бих) 57, кој потврдува дека во 2022 година, 98 проценти од поднесените обвинителни акти се одобрени.

ii. Кривичните законици треба да се изменат за да се отстрани можноста затворските казни до една година, вклучително и една година, да се заменуваат со парична казна за кривични дела на ОКК на високо ниво.

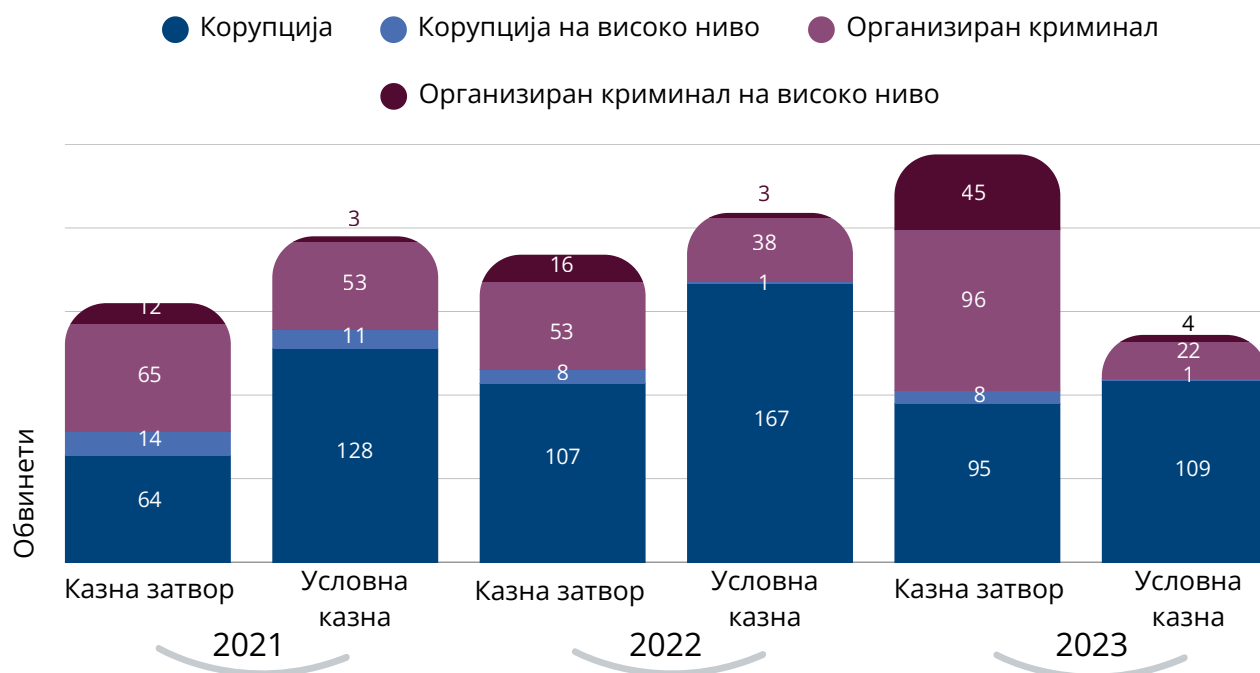
При одмерувањето на казните, санкциите треба да бидат пропорционални на сериозноста на делото и личните околности. Судиите треба да обезбедат јасно образложение зошто се користени одредени кривични санкции, кои фактори се земени предвид за одредување на казната и како санкцијата ја исполнува целта на казната. Во пресудите разгледани од страна на Проектот, образложенијата за одмерувањето на казните, вклучувајќи ја и употребата на отежнувачки и олеснувачки околности, беа со слаб квалитет. Судиите имаа тенденција да користат образложение за отежнувачките и олеснувачките околности кое се повторува, без притоа да дадат индивидуална оцена на околностите на случајот или на личните околности. Понатаму, пресудите упатуваа на „особено олеснувачки околности“ како основа за употреба на

одредбата за ублажување на казната под законски пропишаниот минимум, без да се оправда како овие околности го исполнуваат стандардот да се сметаат за „особено олеснувачки“.⁴⁵ Пресудите, исто така, не упатуваат на друга судска пракса поврзана со практиките на одмерување на казната.

Покрај недостатокот на соодветно образложение, изречените казни честопати беа блиску до законски пропишаниот минимум и условни осуди. Ова се одразува и во наодите и податоците на Проектот добиени од ВСОС на БиХ. Графикон 12 подолу дава податоци од ВСОС на БиХ за изречените казни против сторителите во случаите на ОКК; овие податоци ги вклучуваат и првостепените и правосилните пресуди. Во 2021 година, на речиси половина од сторителите во случаите на корупција на високо ниво, им била изречена условна осуда.

⁴⁵ Види Намалување на казната, КЗ БиХ чл. 49 (1) (б); КЗ ФБиХ чл. 50 (1) (б); КЗ РС чл. 53 (3); КЗ БД БиХ чл. 50 (1) (б).

Изречени казни на сторителите во случаите на ОКК во БиХ

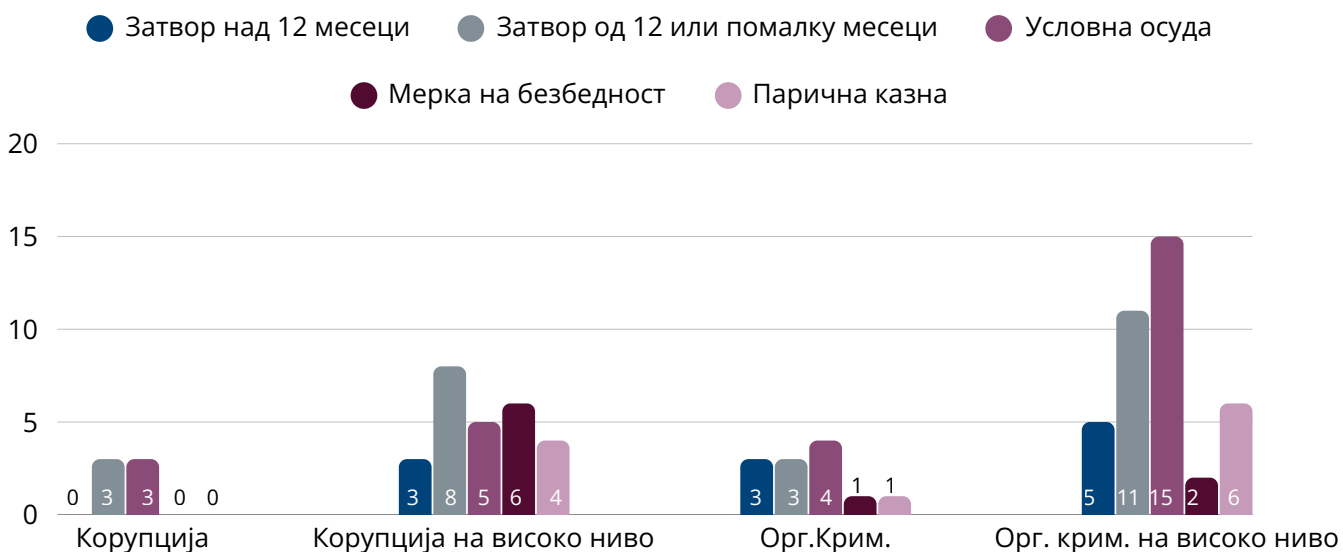


Графикон 11 - Казни во случаите на ОКК
Извор: ВСОС на БиХ, март 2024 година

Овие трендови се уште поочигледни во финализираните случаи што ги набљудуваше Проектот. Од 65 осудени сторители, на само 17 проценти им била изречена казна затвор од над 12 месеци; на приближно 39 проценти казна затвор од 12 месеци или помалку, а на 41,5 проценти им била изречена условна осуда (види графикон 12).

Податоците, исто така, покажуваат употреба на мерки на безбедност забрана за одредено вработување, активност или должност и парични казни како дополнителни елементи на санкцијата. Мерки на безбедност се изречени против 14 проценти од сторителите.

Санкции изречени против обвинетите во завршените предмети



Графикон 12 - Санкции против 65 осудени сторители (вклучувајќи правни лица) во набљудуваните финализирани случаи, од јули 2021 година до март 2024 година

Сите четири кривични законици имаат одредба според која, ако лице осудено на една година или помалку, побара замена на казната затвор со парична казна, судот мора да го уважи барањето.⁴⁶ Задолжителната природа на оваа одредба, која бара судиите да го уважат барањето на осуденото лице без да ја разгледаат основаноста на замената на казната, предизвикува загриженост. Само кривичните законици на БиХ и РС ја ограничуваат употребата на оваа одредба во однос на одредени сериозни кривични дела, но делата на ОКК не се дел од овие исклучоци.⁴⁷ Со оглед на широката примена на одредбите за ублажување на казната, дури и осудените за сериозни случаи на ОКК, честопати имаат можност за замена на затворската казна во парична казна.

За делата мотивирани од алчност, кои често вклучуваат значителни износи на наводна економска штета или нелегална добивка, овие одредби немаат ефект на одвраќање, па дури и може да испратат порака дека таквите кривични дела се профитабилни. Со оглед на горенаведеното, употребата и влијанието на овие одредби во случаите на ОКК треба дополнително да се проценат, со цел да се отстрани оваа можност за случаите на ОКК на високо ниво.

Се чини дека нашироко се користи одредбата за замена на затворската казна со парична казна. Во графиконот подолу се прикажани казните против 63 сторители во завршени предмети во кои е изречена казна затвор или условна казна.

⁴⁶ Види Замена на затвор во КЗ БиХ чл.42а; КЗ ФБиХ чл.43а; КЗ БД БиХ чл.43а и Исклучителната природа на краткорочната затворска казна во РС КЗ чл. 46 (а) 2.

⁴⁷ Види Замена на затвор во КЗ БиХ чл. 42а (4) и Исклучителната природа на краткорочната затворска казна во РС КЗ чл.46 (а) 4.

Само 18 проценти од сторителите добија казна затвор од над 12 месеци, а скоро 38 проценти добија казна од 12 месеци или помалку.

Од 25 сторители осудени на казна затвор од 12 месеци или помалку, во времето на пишување, 19 побараа замена со парична казна, што беше дозволено во сите случаи, вклучително и кога не беше задолжително (види графикон 13).

Казни против 63 обвинети

● Условна казна ● 12 месеци или помалку ● Над 12 месеци



Графикон 13 - Времетраење на казната затвор против 25 обвинети во набљудуваните завршени случаи и употреба на одредбата за замена на казната затвор со парична казна

Во многу од пресудите што ги разгледа Проектот не се наведуваат специфичните околности или не се дава образложение за изречената казна. Понатаму, со оглед дека казната затвор од дванаесет месеци или помалку мора да биде заменета со парична казна ако побара обвинетиот, казните се чинат благи.

Така, со оглед на севкупноста на овие околности – лошото образложение и честата употреба на ниски казни и на условни осуди – постои ризик казните да изгледаат, или навистина да бидат произволни, бидејќи немаат елементи што укажуваат дека казната е пропорционална и има ефект на одвраќање.

Да се осигура спогодбите за признавање на вина да се користат стратешки и правично во случаите на ОКК и, кога е соодветно, да се осигура дека противправната корист, надоместот на штетата на оштетените лица и/или соработката на обвинетиот ќе бидат дел од спогодбите за признавање на вина. Поконкретно:

i. Главните обвинители на БиХ, ФБиХ, РС и Брчко Дистрикт (БД БиХ) треба да го преиспитаат влијанието на насоките за спогодбите за признавање на вината во случаите на ОКК. Ова преиспитување треба да содржи квантитативен и квалитативен преглед на пресудите донесени по спогодбите за признавање на вина во случаите на ОКК. Ревидираните упатства треба да се однесуваат на интерното преиспитување на спогодбите за признавање на вина и модалитетите за соработка на обвинетите.

ii. Главните обвинители, замениците на главните обвинители и обвинителите треба да се погрижат спогодбите за признавање на вина да се користат стратешки, со цел, преку соработување на обвинетите да се добијат информации и докази, како и да бараат одземање на имотот или надомест на штета на оштетената страна, кога тоа е релевантно и остварливо.

iii. Судиите треба да се погрижат да се почитува презумпцијата на невиност на трети лица во пресудите што се засноваат на спогодбите за признавање на вина.

iv. Законодавците во БиХ, ФБиХ, РС и БД БиХ, врз основа на експертскиот став прифатен од правната заедница, треба да усвојат идентични одредби во своите КЗ за воведување на крунски сведок или соработник на правдата.

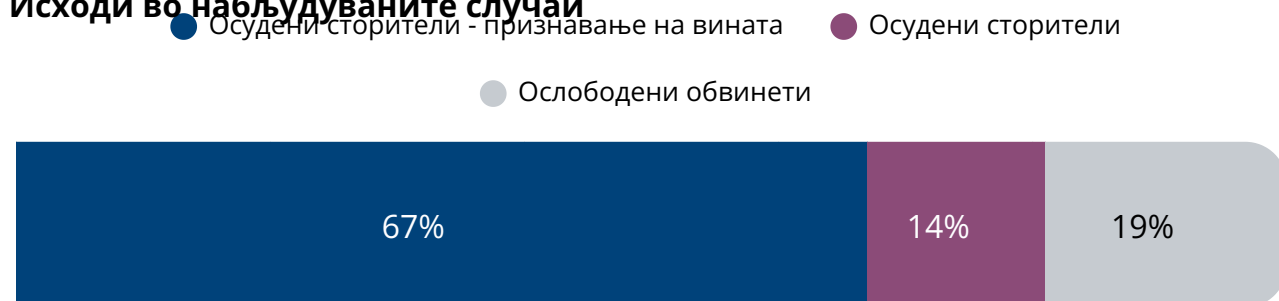
v. Експертската правна заедница треба да идентификува законско решение за да ја предвиди соработката на обвинетиот во соодветните одредби на ЗКП за спогодбите за признавање на вината и да предложи сите министерства за правда да го одобрат тоа решение.

Во случаите што ги набљудуваше Проектот, спогодбите за признавање на вина нашироко се користат. Во БиХ, спогодбите за признавање на вината претставуваат спогодување за казната; имено, обвинителите ја доставуваат спогодбата до судот за разгледување, што резултира со кривична пресуда, со можност за жалба на ограничена основа.⁴⁸ Судот може да ја одбие спогодбата, но не може да ја смени.⁴⁹ Кон крајот на 2019 година, ВСОС на БиХ издаде упатства до сите главни обвинители да издадат обврзувачки насоки за дополнителни критериуми за спогодбите за признавање на вината во случаи на корупција, организиран криминал и други случаи.⁵⁰ Целта на упатствата е да обезбедат дека обвинителите нема да предлагаат казна

од законски пропишаниот минимум, поблага казна или казна помала од две третини од очекуваната казна во кривичната постапка. По исклучок, ако спогодбата за признавање на вина овозможува откривање на други кривични дела или сторители, одземање на имот или исплата на надомест на штета на оштетениот, обвинителот може да склучи спогодба за признавање на вина што е под законски пропишаниот минимум за кривичното дело.

Следниот графикон ги прикажува исходите за 80 обвинети во однос на сите завршени предмети што ги набљудуваше Проектот, што покажува дека спогодбите за признавање на вина се користеле за решавање на постапката во 67 проценти од сите обвинети (види графикон 14).

Исходи во набљудуваните случаи



Графикон 14 - Разрешница за 80 обвинети во сите предмети набљудувани од јули 2021 година до март 2024 година. Извор: Проектот

Иако постојат некои исклучоци, во многу од разгледаните случаи, обвинителството не користело спогодби за признавање на вина заради одземање противправна добивка, исплата на надомест на штета на оштетените или за соработка со обвинетиот која има суштински карактер, заради откривање на друга криминална активност. Овие податоци укажуваат дека спогодбите за

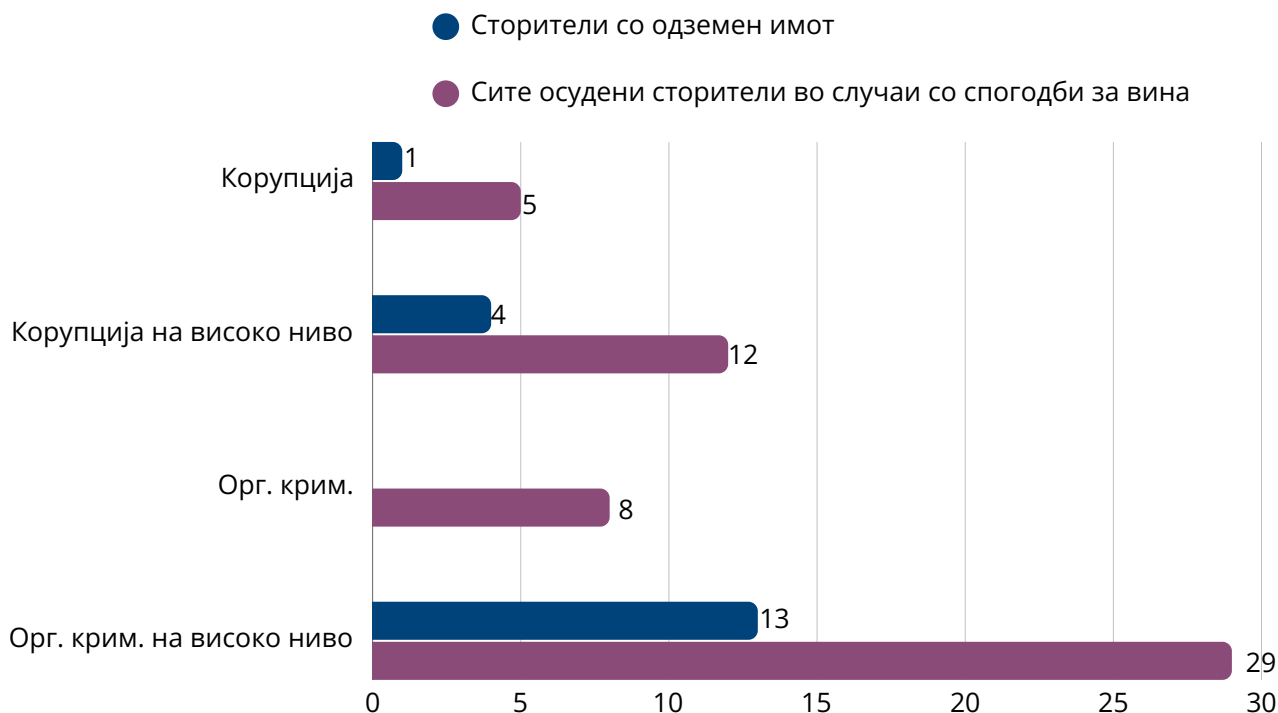
признавање на вината не се користат стратешки. Особено се забележува недостаток на одземање на противправна корист во пресудите засновани на спогодби за признавање на вина; одземање е наредено само против 33 проценти од сите обвинети што склучиле спогодби за признавање на вина, главно во случаи на организиран криминал на високо ниво (види графикон 15).

⁴⁸ Види Спогодување за вина во ЗКП БиХ чл.231; ЗКП ФБиХ чл.246; ЗКП РС чл.246; и ЗКП БД ФБиХ чл.231.

⁴⁹ Видете Спогодување за вина во ЗКП БиХ чл. 231(5); ЗКП ФБиХ чл. 246 (5); ЗКП РС чл. 246 (5); и ЗКП БД БиХ чл. 231 (5).

⁵⁰ Види ВСОС на БиХ Упатство за обврзувачките насоки за дополнителни критериуми за спогодби за признавање на вината во корупција, организиран криминал и други видови случаи од висок профил, 28 ноември 2019 година.

Осудени сторители во случаи на спогодби за признавање на вината



Графикон 15 - Одземање на имот против 54 осудени сторители во случаи решени со спогодби за признавање на вина што ги набљудуваше Проектот

Во однос на решавањето на барањата за надомест на штета поднесени од оштетените, само една пресуда заснована на спогодба за признавање на вина содржеше такво барање. Судот нареди поништување на незаконска имотна трансакција која била дел од кривичното дело. Во однос на пресудите засновани на спогодби за признавање на вина, дополнително загрижува што многу пресуди не успеваат да ја зачуваат презумпцијата на невиност на другите наводни со-извршители, особено во случаите на организиран криминал. Наводните кривични дела опишани во обвинението обично се копираат дословно во пресудата, без да се

исклучат одредени факти и/или упатуваат на обвинети кои не се предмет на конкретната пресуда заснована на спогодба за признавање на вина.

На крај, времетраењето на постапките во случаите финализирани врз основа на спогодба за признавање на вината укажуваат дека овие постапки траат повеќе од една година, што не е особено ефикасно за скратена постапка. Употребата на спогодбите за признавање на вина на самиот почеток на постапката овозможува придобивки од процесот на спогодување како што се ефикасност, обезбедување на нелегалниот имот, решавањето на барањата за надомест на штета и соработка на обвинетиот.

Употреба на правосудни алатки

10

Препорака

Да се преземат активности за зголемување на употребата на финансиските истраги, како и на замрзнувањето, конфискацијата и проширената конфискација на противправно стекната имотна корист. Поконкретно:

i. ВСОС на БиХ и сите главни обвинители треба да бидат проактивни во утврдувањето на начини за подобрување на пристапот до информации за финансиите и сопственоста на осомничените/обвинетите, вклучувајќи ги и правните лица, истовремено почитувајќи ги доверливоста на постапките и правата на приватност. Релевантните институции на сите нивоа што поседуваат такви информации мора да бидат вклучени во оваа заложба, во зависност од нивниот делокруг на работа и овластување.

ii. ВСОС на БиХ, во соработка со надлежните министерства за правда и Правосудната комисија на БД БиХ, треба да се погрижи обвинителствата да ги имаат потребните буџетски ресурси да вработат или на друг начин да имаат непречен пристап до специјализирани финансиски експерти, по потреба, заради ефективно гонење на случаите што вклучуваат сложени финансиски, имотни и деловни податоци.

iii. Министерствата за правда и Правосудната комисија на БД БиХ треба:

- Да ги ревидираат и, доколку е потребно, да ги изменат сите закони за вештаците за да се обезбеди усогласеност со меѓународните стандарди и да се обезбеди потребното осигурување на квалитетот.
- Да се погрижат списокот на вештаци да ја обезбедува потребната експертиза во случаите на ОКК.

iv. ВСОС на БиХ, заедно со главните обвинители на БиХ, ФБиХ, РС и БД БиХ, треба да ги ажурираат обврзувачките упатства за спроведување финансиски истраги за да се разрешат други финансиски аспекти на кривичните дела, вклучувајќи замрзнување и одземање на противправно стекната корист и употреба на проширена конфискација.

Во согласност со меѓународните стандарди, правната рамка на БиХ предвидува низа мерки за замрзнување и конфискација на нелегално стекнатата корист, вклучително и употреба на привремени наредби или безбедносни мерки за замрзнување⁵¹ на имотот, одземање на нелегално стекнатата корист,⁵² и употреба на проширена конфискација.⁵³ Ова го регулираат и посебните закони во ФБиХ, РС и БД БиХ.⁵⁴ И покрај генерално доволната правна и политичка рамка, овие важни алатки остануваат во голема мера недоволно искористени.

Постигнат е одреден напредок за подобрување на повратот на имотот во смисла на подобро собирање податоци во системот за управување со случаите во обвинителството, како и во класификацијата на финансиската истрага како посебен елемент за водење евиденција и како дел од годишната работна норма на обвинителот. Сепак, ова не ги решава целосно релевантните прашања. Консултациите со засегнатите страни открија предизвици во добивањето навремени и доверливи финансиски информации на начин кој не ја загрозува истрагата.

Иако е постигнат одреден напредок со потпишување меморандуми за

соработка помеѓу релевантните институции, со што се олеснува пристапот до податоците, потребни се повеќе чекори за да се осигура дека обвинителите во сите јурисдикции ќе имаат брз пристап до овие информации во однос на сите релевантни извори на финансиски, имотни и деловни податоци.

Вештаци

Иако соодветните министерства за правда и Правосудната комисија на БД БиХ располагаат со списоци со голем број финансиски експерти, за време на консултациите на Проектот, носителите на правосудни функции изразија загриженост дека постои недостаток на квалификувани вештаци, одолговлекување при поднесувањето на наодите и потенцијал за пристрастност меѓу вештаците. Ако не се подобрат квалитетот на вештаците или на постапките за нивно ангажирање, истрагата може да резултира со неефективно вештачење за време на судењето.

Упатство за финансиски истраги

Правосудството презеде чекори за да се подобри замрзнувањето и конфискација на нелегално стекнатата корист. Во јануари 2019 година, ВСОС на БиХ усвои упатства со кои се бара од главните

⁵¹ Види Привремени наредби во ЗКП на БиХ, чл.202 и 395; ЗКП на ФБиХ чл.216 и 416; ЗКП на РС чл.112 и 389; и ЗКП на БД БиХ чл.202 и 395.

⁵² Види Основа за одземање на приносите од кривично дело и начините на конфискување на материјалната добивка стекната преку извршување на кривично дело, КЗ на БиХ чл.110 и 111; КЗ на ФБиХ чл.114 и 115; КЗ на РС чл.83 и 84; и КЗ на БД БиХ чл.114 и 115.

⁵³ Види Проширена конфискација на материјална добивка стекната преку извршување на кривично дело во КЗ на БиХ чл.110 (а); КЗ на ФБиХ чл.114а; КЗ на БД БиХ чл.114а и чл.28 од Законот за конфискација на имот стекнат со кривично дело на РС.

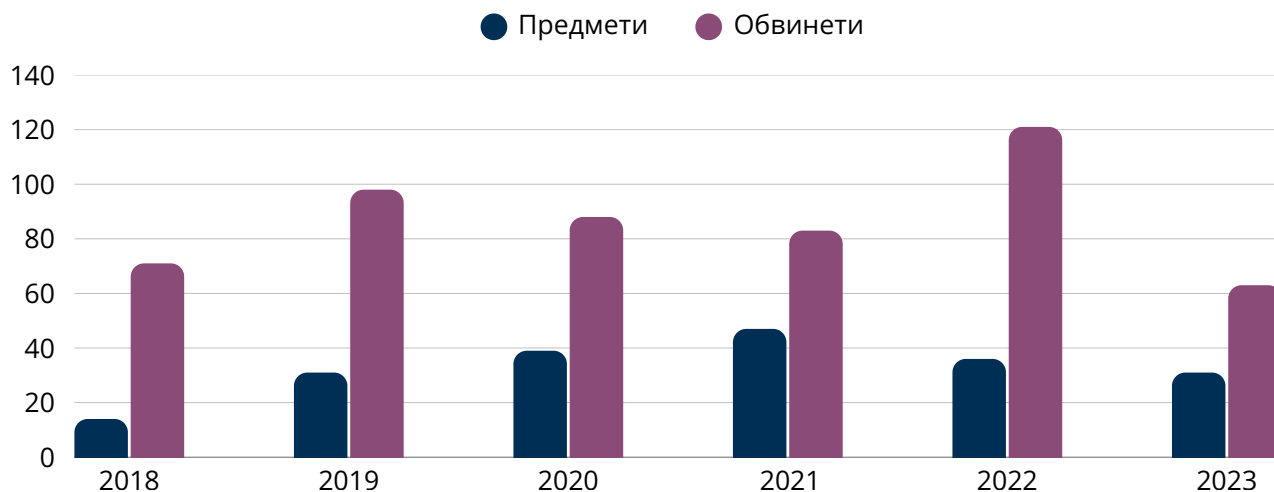
⁵⁴ Види Закон за конфискација на имот стекнат со кривично дело на ФБиХ (Службен весник на ФБиХ бр. 71/14) и Законот за конфискација на имот стекнат со кривично дело на РС (Службен весник на РС бр. 66/18) и Законот за конфискација на имот стекнат со кривично дело на БД БиХ (Службен весник на БД БиХ бр. 29/16).

обвинители да издадат обврзувачки инструкции за обвинителите да наредат финансиски истраги во случаи на корупција, организиран криминал и перење пари.⁵⁵

Овие упатства, кои потоа требаше да бидат вклучени во обврзувачките инструкции што ги издаваат главните обвинители, бараат од надлежниот обвинител да размисли за отворање финансиска истрага за одредена листа на кривични дела. Како такви, иако нудат корисна појдовна точка, ограничениот опсег на овие упатства опфаќа само еден аспект од сложениот процес. Понатаму, како посебна компонента на истражниот процес, финансиските истраги беа дефинирани како посебен случај во

системот за управување со обвинителски предмети, а следствено на тоа, и како посебен случај на годишната норма за обвинители.⁵⁶ Новата номенклатура му овозможува на системот за управување со случаи да ја следи употребата на финансиските истраги и треба да ги поттикне обвинителите да спроведуваат финансиски истраги, бидејќи така се добиваат информации корисни за нивната норма. Како што се гледа на графикон 16, иако финансиските истраги се зголемија од 2018 година, употребата на такви алатки останува недоследна, при што бројот на осомничени варира од година во година. Со оглед на тоа, како што беше истакнато погоре, вклучувањето на финансиските истраги во годишната норма за обвинители се чини дека служи како поттик.

Финансиски истраги



Графикон 16 - Финансиски истраги, по обвинети и по предмети, 2018 до 2023 година
Извор: ВСОС на БиХ, март 2024 година

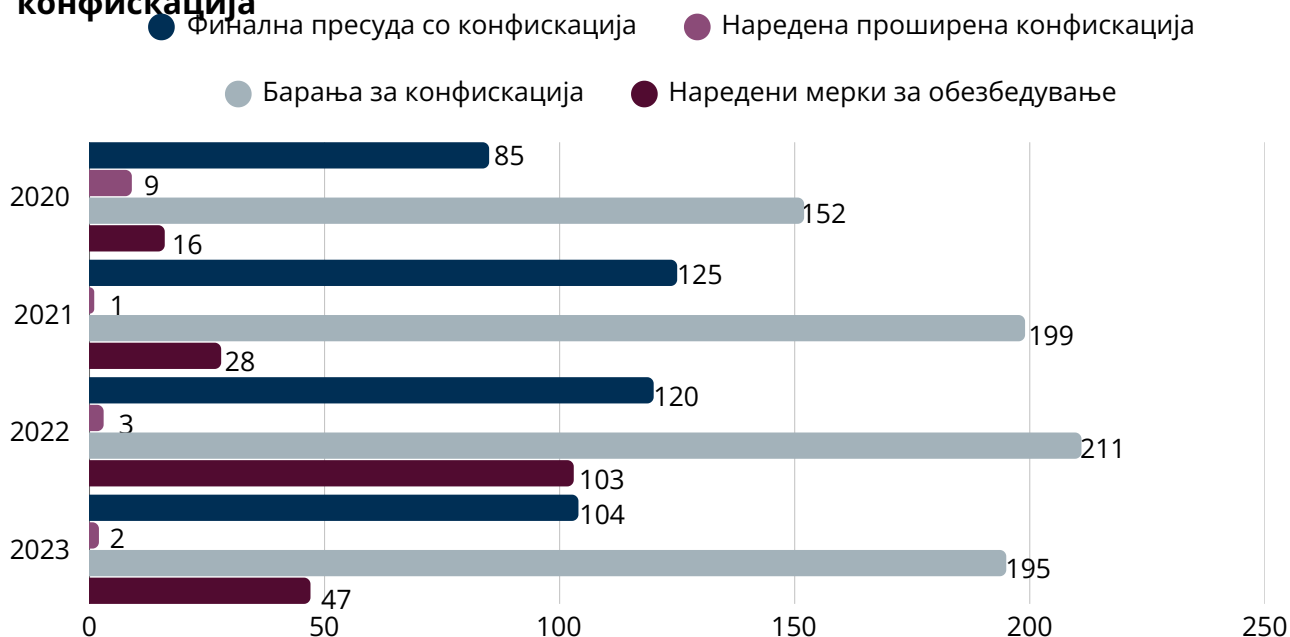
⁵⁵ВСОС на БиХ, Годишен извештај за 2019 (Сараево: ВСОС на БиХ, 2019), стр.55, кој се однесува на усвојувањето на упатства за главните обвинители да издадат обврзувачки насоки кои пропишуваат обврска за спроведување финансиска истрага при спроведувањето истрага за одредени случаи на корупција, организиран криминал и перење пари.

⁵⁶ ВСОС на БиХ, Правилник за квоти - норми за успешност на обвинителите во обвинителствата во БиХ (Службен весник на БиХ бр.6/2022, 31 јануари 2022 година), [Službeni List- Pregled Dokumenta \(sluzbenilist.ba\)](https://sluzbenilist.ba).

Сепак, податоците за замрзнувањето и конфискацијата на противправно стекнатата добивка даваат нејасна перспектива (види графикон 17).

Проширена конфискација ретко се наредува, а мерки за обезбедување заради замрзнување на имотот пред конечната пресуда се ограничени.

Замрзнување (мерки на обезбедување), одземање и проширена конфискација

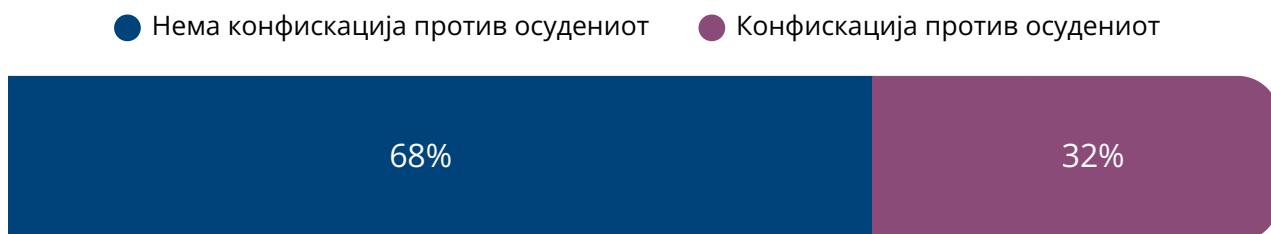


Графикон 17 - Замрзнување (мерки на обезбедување), одземање и проширена конфискација во БиХ, 2020 до 2023 година. Извор: ВСОС БиХ, Март 2024

Овие наоди соодветствуваат со исходите од случаите што ги набљудуваше Проектот. Меѓу финализираните случаи, само против 32 проценти од сите осудени сторители била наредена

конфискација, првенствено во случаите на организиран криминал, а некои од износите изнесувале само 100 босански конвертибилни марки (50 евра) (види ги графиконите 18 и 19).

Конфискација



Графикон 18 - Одземање на имот против осудени сторители во сите изречени пресуди, јули 2021 година до март 2024 година

Видови случаи со конфискуван имот



Графикон 19 - Видови случаи со конфискуван имот, набљудувани случаи, јули 2021 година до март 2024 година

И покрај тоа што е потребно понатамошно набљудување и анализа на исходите од одземањето на имотот и конфискацијата, податоците покажуваат неконзистентни резултати. Наодите од набљудувањето на Проектот, како што е опишано погоре, укажуваат на потреба од дополнителни ресурси и градење на капацитетите за да се зајакнат вештините и експертизата во оваа област. Иако се изготвени квалитетни материјали за обука и општи упатства за финансиските истраги и постапките за замрзнување и одземање на нелегално

стекнатата добивка,⁵⁷ попрактични обврзувачки упатства не се издадени.⁵⁸

ВСОС на БиХ се обврза да изготви упатства во врска со утврдувањето на финансиските аспекти на кривичните дела.⁵⁹ Оваа мерка може да се спроведе преку ажурирање и проширување на веќе постоечките обврзувачки упатства издадени од страна на главните обвинители за финансиски истраги во случаите на корупција, организиран криминал и перење пари.

⁵⁷ Види Елдан Муџановиќ и Дарко Дацер, eds., Прирачник за одземање на нелегална добивка (Сараево: Centar za istraživanje politike suprotstavljanja kriminalitetu, 2016) (fazuo.gov.ba); The Advice on Individual Rights in Europe (AIRE) Centre,); The Advice on Individual Rights in Europe (AIRE) Centre, Priručniko djelotvornom oduzimanju imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom u skladu s evropskim i međunarodnim standardima (Центарот АИРЕ, Регионална антикорупциска иницијатива).

⁵⁸ Eldan Mujevanović, ed., Smjernice za postupanje nadležnih institucija u postupku za oduzimanje imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom (Sarajevo: Centar za istraživanje politike suprotstavljanja kriminalitetu, 2017).

⁵⁹ ВСОС на БиХ, Реформска агенда, Мерка IV.1.13: Треба да се развијат конкретни упатства во однос на воспоставувањето на финансиските аспекти на кривичните дела ... и употребата на фактички околности за докажување на овие елементи.

VII. Косово

Вовед

Спроведувањето на правдата во случаите на организиран криминал и корупција (ОКК) во Косово покажува и напредок, но и постојани предизвици. Позитивните случувања вклучуваат усвојување на Стратегијата за владеење на правото 2021–2026 година⁶⁰ и одобрување на Стратешкиот план за ефикасно решавање на случаите на корупција и организиран криминал 2022–2024 година.⁶¹ Понатаму, со потпишувањето на заедничката декларација („Заедничката изјава за посветеност“) од страна на клучните засегнати страни во март 2023 година се истакна нивната посветеност на реформите во правосудниот сектор и зајакнувањето на владеењето на правото.⁶² Иако потписниците изгледаат вистински посветени на правосудните реформи, и понатаму постојат несогласувања во врска со точните закони што треба да се изменат и потребната содржина на промените (вклучувајќи го и системот на проверки на интегритетот).

Сепак, постојните предизвици ја одржуваат перцепцијата за неказниост

и ја поткопуваат довербата на јавноста во правосудниот систем. Судиите и практичарите се соочуваат со тешкотии во толкувањето и спроведувањето на новите одредби од Законот за кривична постапка (ЗКП), а голем број предмети на ОКК продолжуваат да се враќаат на повторно судење. Ова ги пролонгира постапките и ги исцрпува ресурсите.

Недостасува транспарентност и пристап до информации од јавен карактер. Постои потреба од подобрени системи за известување за судските рочишта и попрецизни статистички податоци за функцијата на правосудниот систем. Воедно, и понатаму постои недоследен одговор на барањата за информации. Иако се усвоени комуникациски стратегии, потребни се обврзувачки упатства и механизми за набљудување за да се обезбеди нивната ефикасност. Дополнително, недоследностите во судската пракса, недостатокот на насоки од Врховниот суд и ограничените електронски платформи за пристап до пресудите, ја загрозуваат еднаквоста пред законот.

⁶⁰Стратегијата за владеење на правото 2021–2026 е достапна на: <https://md.rks-gov.net/desk/inc/media/8EF86336-E250-4EA2-9780-D4B8F7E853B5.pdf> [пристапено на 21 март 2024]

⁶¹ Достапно на: https://www.gjygesori-rks.org/wp-content/uploads/2022/11/KGJK_Plani_Strategjik_per_zgjidhjen_efikase_te_lendeve_te_korrupsionit_dhe_kriminimit_te_organizuar_2022_2024.pdf (на албански). [пристапено на 21 март 2024]

⁶²Министерството за правда (МП), Косовскиот судскиот совет (КСС) и Косовскиот обвинителски совет (КОС), вршителот на должноста Главен обвинител и претседателот на Врховниот суд беа првичните потписници на „Заедничката изјава за посветеност“ на судските реформи во март 2023 година. Партиите ги идентификуваа клучните цели за судските реформи поврзани со подобрување на оценките на успешноста на судиите и обвинителите, проверките на интегритетот, дисциплинската одговорност на судиите и статусот и професионалниот развој на судиите и обвинителите. Консолидираниот извештај беше изработен во 2023 година и споделен со релевантните засегнати страни и меѓународните организации.

Останува загриженоста и во однос на постапките за испитување на сведоците, правата на обвинетите и доцнењата со преводот, кои влијаат на правичноста на постапките. Ефикасноста на постапките, исто така, останува проблем, со голем број презакажани и непродуктивни рочишта и долги одложувања, делумно поради недостатокот на јасни рокови за закажување на рочиштата и повторните судења. Недоследната употреба на Системот за управување со случаи и информации (ЦМИС) и потпирањето на хартиена евиденција, исто така, го попречуваат управувањето со случаите.

Квалитетот на обвинителните акти во случаите на ОКК претежно е низок, што резултира со високи стапки на ослободување. Се става акцент на квантитативните критериуми при оценувањето на успешноста на обвинителите и судиите, па за да се

исполнат барањата за успешност се дава приоритет на брзината и обемот пред квалитетот.

Понатаму, неефективното процесирање на случаите на ОКК е влошено и од ниските стапки на одземање имот. И покрај значителните наводни незаконски стекнати добивки во многу случаи, одземањето е минимално, делумно поради тоа што органите за спроведување на законот и обвинителите не ја разбираат доволно корисноста на ефективните финансиски истраги.

За да се надминат овие системски прашања, овој Извештај дава препораки чија цел е да ги зајакнат капацитетите на Косово за ефикасно гонење и пресудување во случаите на ОКК на високо ниво, со што ќе се зајакне интегритетот и кредибилитетот на правосудниот систем.

Правичност

1

Препорака

Да се зајакне транспарентноста и пристапот до информации во случаите на ОКК.

- i. Косовскиот судски совет (КСС) треба да обезбеди редовно објавување и ажурирање на точни и навремени информации за случаите на ОКК, вклучувајќи ги и распоредите на судења и пресуди.
- ii. КСС, Косовскиот обвинителски совет (КОС), судиите и обвинителите, треба да ја зајакнат комуникацијата со граѓанското општество преку навремени, конзистентни и сеопфатни одговори на барањата за информации. Тоа треба да вклучува:
 - одржување редовни прес-конференции во врска со случаи од висок јавен интерес, особено оние поврзани со случаите на ОКК.
 - следење на спроведувањето на соодветните комуникациски стратегии.
 - воспоставување обврзувачки инструкции во кои ќе се наведат минималните стандарди за објавување информации за случаите.
- iii. КОС треба да воспостави механизми за да обезбеди доследен пристап кон објавувањето на обвинителните акти. Овие механизми треба да вклучуваат доволно заштитни мерки за да се почитуваат правата на приватност и да се заштитат чувствителните информации.

Набљудувањето на судските процеси, заедно со консултациите со медиумите и граѓанското општество, откри проблеми со јавниот пристап до информации, вклучувајќи го и недостатокот на сигурен

систем за известување за судските рочишта,⁶³ недоследно објавување на судските одлуки и недоволни одговори на барањата за информации од граѓанското општество.⁶⁴

⁶³Загриженоста во врска со системите за известување вклучуваше објавување на распоредите на рочиштата без имињата на обвинетите и неточни или непостоечки записи на платформата.

⁶⁴Како што беше наведено за време на форумот за дискусија со медиумите и граѓанското општество на 10 април 2023 година.

Обезбедувањето транспарентност во судската постапка, особено во случаите на ОКК, бара внимателен баланс помеѓу јавниот интерес во постапките и заштитата на чувствителните информации. Затоа, придржувањето кон законските рамки и етичките стандарди за да се избегне загрозување на приватноста или предрасуди во постапките е од суштинско значење и важно е да постојат стратегии и насоки за судовите и обвинителствата за комуницирање со јавноста.

Проектот забележа дека во 2023 година е остварено значително подобрување во објавувањето на пресудите од страна на Апелациониот суд, во споредба со 2021 и 2022 година. Сепак, утврдени се тековни одолговлекувања во објавувањето на пресудите од страна на основните судови.

На институционално ниво, објавувањето на регулативите, буџетите, плановите, извештаите и статистичките податоци, заедно со одржувањето редовни прес-конференции, ги зајакнува транспарентноста и отчетноста и ја гради довербата на јавноста.

КСС и КОС имаат сеопфатни комуникациски стратегии за зголемување на транспарентноста и соработката со медиумите и граѓанското општество.⁶⁵ Сепак, исто така е важно советите проактивно да ја следат имплементацијата на овие стратегии.

Упатствата за комуникација со медиумите и јавноста за судските и обвинителските органи, издадени од Европската комисија за ефикасност на правдата (ЦЕПЕЈ), нудат корисни насоки што можат да послужат како репер за пристап до информации.⁶⁶ Користењето на системот ЦМИС за собирање податоци е исто така од витално значење и ќе обезбеди достапност на сигурни и ажурирани информации за јавноста преку „Контролната табла за успешноста на правосудството“.⁶⁷

⁶⁵ The Prosecutorial Council Strategy for Communication of the Prosecutorial System 2021 – 2023 available at <https://prokuroria-rks.org/assets/cms/uploads/files/Dokumente%20Publikime/KPK/Dokumente%20Strategjike/Strategy%20for%20communication%20of%20the%20prosecutorial%20system%202021-2023.pdf> and the Judicial Council Communication Strategy 2022 - 2024 available at https://www.gjyqesori-rks.org/wp-content/uploads/2022/03/KGJK_Strategjia_Komunikimit_2022-2024.pdf. [both accessed on 21 March 2024].

⁶⁶ Достапно на: <https://rm.coe.int/cepej-2018-15-en-communication-manual-with-media/16809025fe>. For an additional comparative reference see the England and Wales guidance on media access to the courts available at <https://www.gov.uk/government/publications/guidance-to-staff-on-supporting-media-access-to-courts-and-tribunals/jurisdictional-guidance-to-support-media-access-to-courts-and-tribunals-criminal-courts-guide-accessible-version>. [accessed on 21 March 2024].

⁶⁷ Достапно на: <https://www.gjyqesori-rks.org/performance-dashboard/?lang=en> [пристапено на 21 март 2024 година]. [accessed on 21 March 2024].

Да се зголеми капацитетот на судовите да функционираат ефективно на двата официјални јазика.

i. КСС и КОС треба да ги проценат потребите на сите основни судови и обвинителства и да одредат по колку толкувачи и преведувачи треба да распоредат во секој од нив. Во овој процес, тие треба да дадат приоритет на распределбата на ресурсите за итните и заостанатите случаи.

ii. КСС и КОС треба да ги разгледаат условите за квалификација и тековните потреби за обука за да се осигура толкувачите и преведувачите да ги имаат потребните вештини и искуство за да работат ефективно во рамките на правосудниот систем.

iii. На подолг рок, КСС и КОС треба да ја осигураат соодветноста на условите за вработување, за да се олесни ангажирањето и задржувањето на професионални толкувачи и преведувачи.

Квалитетните обучени толкувачи и преведувачи се од клучно значење за да се олесни ефективното учество во постапките и да се остварат права на јазик на обвинетите. Овој принцип се рефлектира во Уставот, ЗКП и Европската конвенција за човекови права (ЕКЧП), кои обезбедуваат право на бесплатна помош од преведувач ако обвинетиот не може да го разбере јазикот на постапката.⁶⁸

Една од најзастапените грижи во врска со функционирањето на косовскиот правосуден систем се однесува на постојаниот лош превод и толкување. Проектот забележа загриженост во сите 15 набљудувани случаи каде што беше потребно толкување или превод. Утврдено е дека назначените толкувачи немаат познавање на правната терминологија или на основни вештини за толкување.

⁶⁸ Види: Устав, член 30 ; ЗКП, член 14 ; и Европска конвенција за човекови права, член 6. Покрај тоа, Европскиот суд за човекови права изјави дека обврската да се обезбеди толкување „не е ограничена само на назначување на толкувач, туку и на вршење одреден степен на контрола врз адекватноста на толкувањето“. ЕСЧП, Кускани против Обединетото Кралство , 24 септември 2002 година, достапно на <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22%3A%22002-5182%22%7D>}. [пристапено на 21 март 2024 година].

Проектот забележа најмалку 25 случаи на одлагања заради достапност на толкувачи. Покрај тоа, во најмалку 28 наврати беа забележани одлагања и прекини поради недостатокот на опрема за симултано толкување во просториите на судовите или технички проблеми со постоечката опрема.

Проектот утврди предизвици во обезбедувањето на преведени обвинителни акти и списи на предметите, што беше причина за одолговлекување помеѓу два и шест месеци во пет случаи на ОКК на високо ниво.

Донесените прописи на КСС, етичкиот кодекс и прирачникот за толкувачи и преведувачи се позитивни случувања што потенцијално би можеле да помогнат да се надминат некои од предизвиците споменати погоре.⁶⁹ Сепак, за време на консултациите, честопати се укажа дека ниските плати претставуваат пречка за ангажирање и задржување добро квалификувани толкувачи и преведувачи. Тоа укажува на потребата од мерки за да се создаде средина која ќе ги привлекува и задржува квалификуваните професионалци од областа на толкувањето и преведувањето.

3

Препорака

Да се обезбеди ефективна правна помош за обвинетите во сите фази на кривичната постапка.

- i. КСС, КОС и Косовската адвокатска комора (КАК) треба да соработуваат за да се изработат обврзувачки упатства, вклучувајќи и детални временски рокови, за да се осигура пристап до докази и материјали на одбраната за време на претходната постапка во согласност со ЗКП.
- ii. Судовите треба да се погрижат да постојат достапни капацитети за приватни консултации меѓу адвокатот и клиентот пред рочиштата и да се овозможи доволно време за такви консултации.
- iii. КАК треба да изготви упатства за бранителите кои ќе содржат минимални стандарди за подготовка на случаите, советување и застапување.

⁶⁹ На 21 јуни 2023 година, КСС ги усвои следните документи: i) Регулатива бр. 07/2023 за постапката за заверка, назначување, услови, права, обврски, наградување и дисциплина на судските преведувачи и толкувачи; ii) Прирачникот за работата на преведувачите и толкувачите во судството на Косово; и iii) Етичкиот кодекс за судските преведувачи и/или преведувачите и толкувачите што се лиценцирани и регистрирани. Во моментот на изготвување, само Регулативата 07/2023 е достапна онлајн: https://www.gjygesori-rks.org/wp-content/uploads/lgs/29119_KGJK_Rregullore_07_2023_per_perkthyes_dhe_interpret_gjygesore.pdf

iv. КАК треба да воспостави механизам за постапување по претставките добиени од судовите во врска со однесувањето на нејзините членови и да обезбеди наодите од дисциплинските постапки да бидат јавно достапни, притоа почитувајќи ги правата на приватност.

Според ЗКП, одбраната има право да добие копија од обвинителниот акт и да ги разгледа списите пред првото рочиште.⁷⁰ Проектот забележа случаи кога обвинителот не ѝ обезбеди на одбраната пристап до овие суштински документи. Како резултат на тоа, рочиштата беа одложени во 16 набљудувани случаи за предавање на обвинителниот акт и/или списите на предметот,⁷¹ што предизвика одолговлекувања од две до 24 недели.⁷²

Во осум набљудувани случаи со повеќе обвинети, Проектот забележа дека поради ограничен простор во судницата и доцнење при пристигнувањето на обвинетите од центрите за притвор, бранителот беше спречен да се консултира со своите клиенти.

Проектот забележа 24 случаи во кои адвокатот некавалитетно ја застапуваше одбраната поради несоодветна подготовка. Беше забележано дека судечките совети генерално не интервенираа во овие околности. За да се обезбеди ефективно правно застапување, судовите треба да вршат

надзор користејќи ги надлежностите дефинирани во ЗКП. Сепак, консултациите со судиите потврдија дека единствената мерка да се надмине загриженоста во врска со постапувањето на приватно назначените бранители е да се пријави адвокатот во КАК заради предлагање дисциплински мерки. Ова би било соодветно само во тешки случаи. Сепак, тоа треба да се спроведува по потреба. За жал, судиите и обвинителите укажаа дека КАК ретко одговара на барањата за дисциплински мерки и/или дека не ги информираат за исходот од претставките. Ако е точно, ова укажува на загрижувачки недостаток на почит кон претставките на судиите и може да придонесе за чувство на некажливост кај адвокатите кои не се придржуваат до професионалните стандарди. За време на консултациите, КСС, КОС и КАК известија дека не постои механизам за решавање на ова прашање, бидејќи нема редовни состаноци или платформи за дискусија на проблемите помеѓу институциите.

⁷⁰ ЗКП, член 239, „Материјали обезбедени за обвинетиот по обвинението“.

content/uploads/lgs/29119_KGJK_Rregullore_07_2023_per_perkthyes_dhe_interpret_gjyqesore.pdf [accessed on 21 March 2024]

⁷¹ Одредбите од овој член се предмет на мерките за заштита на оштетените и сведоците. Член 239, ст. 5 од неодамна донесениот ЗКП наведува: „кога државниот обвинител не ги почитува обврските од ставот 1. на овој член, се известува главниот обвинител од обвинителството“.

⁷² Во два случаи, доцнењата се влошија поради потребата да се преведат списите.

КАК треба да размисли за поефективни упатства за бранителите. Овие упатства треба да содржат минимални стандарди за подготовка на случаи, советување и застапување. Таквите насоки ќе помогнат да се постави стандард за застапување на

одбраната во кривичната постапка и ќе се создаде пример во однос на кој ќе се утврдува кога интервенцијата е прифатлива.

Имплементацијата на насоките треба да биде поддржана преку сеопфатни обуки за подобрување на квалитетот на застапување.

4

Препорака

Да се обезбеди доследна примена на законот во согласност со меѓународните стандарди, особено оние поставени од Консултативниот совет на европските судии (КСЕС).

- i. Да се охрабрат пониските судови да се повикуваат на судската пракса на повисоките судови, особено кога се работи за толкување. Врховниот суд треба да обезбеди насоки за сложени прашања поврзани со правото/толкувањето.
- ii. Да се зголеми бројот на состаноци помеѓу судиите од различни судски инстанции и да се состави краток преглед на избрани одлуки за постапување по сложени случаи и случаи на ОКК на високо ниво.
- iii. КСС треба да обезбеди доследно и навремено објавување на пресудите, особено оние од повисоките судови.

Судиите укажаа на незадоволителни односи во рамките на вертикалата на правосудниот систем. Поточно беше наведено дека нема доволно состаноци помеѓу судиите од Врховниот суд и Апелациониот суд со судиите од основните и подрачните судови за

промовирање на добра и доследна судска практика. Покрај тоа, консултациите покажаа дека судовите од пониските инстанции често се двоумат да побараат правни мислења од Врховниот суд.⁷³

⁷³ Според член 26(1.4), Закон бр. 06/L-054 за судовите, Врховниот суд е надлежен „да дефинира начелни ставови и да издава правни мислења и насоки за воедначена примена на законите од страна на судовите на територијата на Косово“.

Исто така, беше укажано дека судиите од пониските инстанции не се проактивни во истражувањето и примената на судската пракса на повисоките судови. Тоа ја ограничува способноста на повисоките судови да се справат со предизвиците околу толкувањето на законот и да промовираат усогласеност, што доведува до сè поголема недоследност.

Во декември 2023 година, Врховниот суд усвои две упатства. Првото упатство, „Избрани одлуки на Врховниот суд на Косово”,⁷⁴ содржи резиме на клучните одлуки од областа на кривичните и граѓанските предмети заради воедначување на судската практика. Второто упатство, „Резиме на праксата на Врховниот суд во кривичните и граѓанските предмети”,⁷⁵ нуди решенија за предизвиците со кои се соочуваат судиите во кривичните и граѓанските предмети, вклучувајќи и насоки за примената на судската пракса на Европскиот суд за човекови права (ЕСЧП). ОБСЕ ги поздравува овие публикации и ќе продолжи да го следи нивното влијание. Се охрабрува усвојувањето на слични упатства за решавање на потешки прашања во сложени случаи на ОКК со повеќе обвинети.

И покрај обемот на нови закони кои стапуваат на сила, вклучувајќи го и новиот Кривичен законик (КЗ) од 2019 година и измените на ЗКП од 2023 година, Проектот забележа пад во донесувањето мислења од Врховниот суд од 2016 година наваму.⁷⁶ Понатаму, кога има пресуди, одлуки на КСС или други нови упатства што влијаат на судската практика, од суштинско значење е судиите да бидат информирани. Во овој поглед, редовните професионални ажурирања или нотификации за известување во ЦМИС би можеле да послужат да се алармира судството за важните новини во структурата.

Проектот воедно забележа и дека судовите ретко се повикуваат на постојната судска пракса. Всушност, имаше само два набљудувани случаи во кои Апелациониот суд упати на судската пракса – и во двата случаи, судиите ги цитираа одлуките на ЕСЧП.⁷⁷ За време на консултациите, некои судии изразија загриженост во врска со потенцијалната селективна употреба на судската пракса заради фаворизирање на одредено толкување. Ова ја нагласува потребата од јасни насоки кога и како судовите можат соодветно да се повикуваат на судската пракса на повисоките судови.

⁷⁴ Достапно на: https://supreme.gjyqesori-rks.org/wp-content/uploads/legalOpinions/26927_Permbledhje%20me%20vendime%20t%C3%AB%20p%C3%ABrzgjedhura%20t%C3%AB%20Gjykat%C3%ABs%20Supreme%202023.PDF [пристапено на 21 март 2024]

⁷⁵ Достапно на: https://supreme.gjyqesori-rks.org/wp-content/uploads/legalOpinions/76246_Permbledhje%20nga%20praktika%20e%20Gjykates%20Supreme,%20ne%20ceshtjet%20penale%20dhe%20civile%202023.pdf [пристапено на 21 март 2024]

⁷⁶ Во 2016 година, Врховниот суд издаде 15 правни мислења (сличен број на оние издадени во претходните години). Сепак, во периодот од 2017 до 2023 година издадени се вкупно само десет правни мислења. Видете, <https://supreme.gjyqesori-rks.org/mendimet-juridike/?cYear=2023>. [пристапено на 21 март 2024 г.]

⁷⁷ Применливоста на судската пракса на ЕСЧП е појасна бидејќи е дефинирана во член 53 од Уставот, во кој се вели: „Човековите права и основните слободи загарантирани со овој Устав ќе се толкуваат во согласност со судските одлуки на Европскиот суд за човекови права“.

Потребна е значителна промена во праксата за да се поттикне повикување на постојната судска пракса и да се разјаснат обврските на страните во овој поглед. Оваа пракса не треба да се смета за закана за судската независност. Наместо тоа, треба да се смета за алатка што може да овозможи воедначена примена на законот.

Преземени се значителни чекори за да се зголеми објавувањето на пресудите.⁷⁸ Во 2023 година, поголемиот дел од пресудите беа објавени на веб-страницата на КСС, што овозможи да се пребарува судската пракса.⁷⁹ Сепак, веб-страницата би можела да биде полесна за користење, а функциите за пребарување мора да бидат прецизирани за да се овозможи точна идентификација на случаите.

5

Препорака

Да се осигура постоењето на судска непристрасност и на позитивна перцепција за истата.

- i. Да се обезбедат практични обуки за судиите за менаџирање во судницата и водење на постапките на професионален и непристрасен начин во согласност со меѓународните стандарди.

Во 15 набљудувани случаи, Проектот забележа несоодветни коментари од страна на судиите и обвинителите кои ја поткопуваат перцепцијата за непристрасност и презумпцијата на невиност. На пример, во случај на корупција на високо ниво, откако сведок го нарече обвинетиот „добар човек“, еден од членовите на судечкиот совет одговори: „Ако обвинетиот е добар човек, тогаш зошто е обвинет?“ Иако оваа изјава ја поткопа перцепцијата

за судска непристрасност и ја прекрши презумпцијата на невиност на обвинетиот, одбраната не побара изземање на судијата.⁸⁰ Во друг случај на корупција на високо ниво, откако сведок даде позитивен коментар за карактерот на обвинетиот, претседателот на судечкиот совет рече: „Не го бесиме“. Истиот судија ги коментираше белешките што сведокот ги подготвил за да му помогнат да се сети, велејќи: „Да, знаеме колку сте подготвени“. Исто така,

⁷⁸ Според извештајот на Движењето ФОЛ за следење на објавувањето на судските одлуки (јануари - декември 2022 година), има пораст во објавувањето на судските одлуки од 41% во 2022 година во споредба со 2021 година (2021: 24.593 објавени пресуди; во 2022 година: 34.694 објавени). КСС повика на уште поголема посветеност во објавувањето на судската одлука заради зголемување на степенот на транспарентност. Видете, <https://levizafol.org/wp-content/uploads/2023/03/Monitorimi-i-publikimit-te-vendimeve-gjygesore.pdf>. [пристапено на 21 март 2024 г.]

⁷⁹ eKosova е портал каде што јавните услуги се нудат онлајн. Достапно на <https://ekosova.rks-gov.net/Service/10> [пристапено на 21 март 2024 г.]

⁸⁰ Член 38(3), КЗК, „[а] судијата исто може да биде исклучен/а од вршењето на судските функции во одреден случај ако се презентирани [...] околности што создаваат сомневање околу неговата/нејзината непристрасност“.

при испитувањето на овој сведок, кој претходно бил притворен во врска со истиот предмет, обвинителот коментираше: „Неверојатно е дека ве пуштија на слобода“.

Во повеќето случаи со повеќе обвинети, судечките совети се бореа да го одржат редот, повремено применувајќи мерки што може да се сметаат за нецелосни. Набљудувачите на судењата забележаа проблеми во однос на недоследната примена на правилата за испитување сведоци, повторно поткопувајќи ја перцепцијата за непристрасност. На пример, во неколку случаи, судиите им дозволија на странките вкрстено да ги испитаат сведоците повеќе пати, иако ЗКП дозволува само директно, вкрстено и дополнително испитување.⁸¹

Покрај тоа, во најмалку 16 наврати, судиите збирно ги отфрлија предлозите и приговорите на странките без да дадат добро образложени оправдувања.

Многу од прашањата што загрижуваат беа поврзани со лошото и/или несоодветно менаџирање во судницата. Косовската академија за правда (КАП) треба да обезбеди практична, висококвалитетна обука за обвинителите за техниките на испитување и за судиите за одржување на редот и непристрасно претседавање. Тоа ќе ги подобри квалитетот на правдата и довербата на јавноста во судството.

Ефикасност

6

Препорака

Подобрување на следењето на случаите за да се идентификуваат основните причини за одолговлекувањата и проактивно следење на долгите судски процеси.

i. КСС треба да воспостави механизам за пријавување на случаите со големи одолговлекувања, да ја идентификува причината за одолговлекувањата и да утврди корективни мерки.

⁸¹ ЗКП, членови 328-331. Не постои одредба што на странките им дава можност за уште еден круг вкрстено или дополнително испитување. Покрај тоа, Европскиот суд за човекови права ја нагласи важноста на непристрасноста за правичен пристап до правдата во Гарсија Руиз против Шпанија, 24 јануари 1999 година, достапно на: ГАРСИЈА РУИЗ против ШПАНИЈА (coe.int), Пиерсак против Белгија, 1 октомври 1982 година, достапно на ПИЕРСАК против БЕЛГИЈА (coe.int) и Финдлеј против Обединетото Кралство, 25 февруари 1997 година, достапно на: FINDLAY v. THE UNITED KINGDOM (coe.int) [сите објавени на 25 март 2024 година]

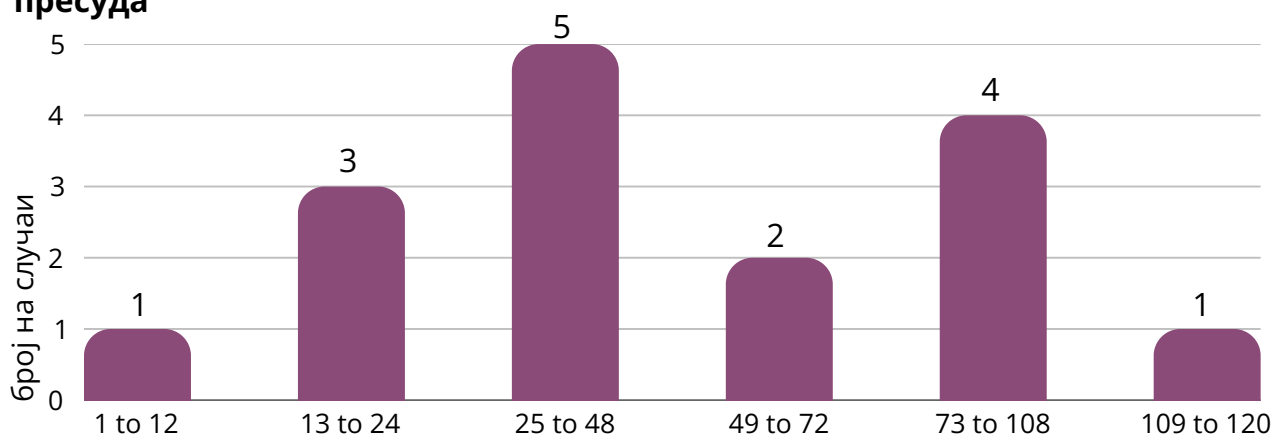
Препорака

ii. КСС треба да ги разгледа интерните правила и прописи што влијаат на напредокот на случаите. Ова треба да вклучува проценка на практичната примена на правилата за унапредување, пензионирање и распоредување за да се осигура дека достапноста на правни практичари нема да биде причина за одолговлекување на постапката.

Од јули 2021 година, 16 случаи од набљудуваните од страна на ОБСЕ завршија. Времетраењето на постапката, од поднесувањето на обвинителниот акт до изрекувањето на конечна пресуда

варираше помеѓу еден и 120 месеци. Имено, во 12 случаи (75 проценти) беа потребни повеќе од 24 месеци за да се донесе правосилна пресуда.

Времетраење на постапката од обвинителниот акт до правосилната пресуда



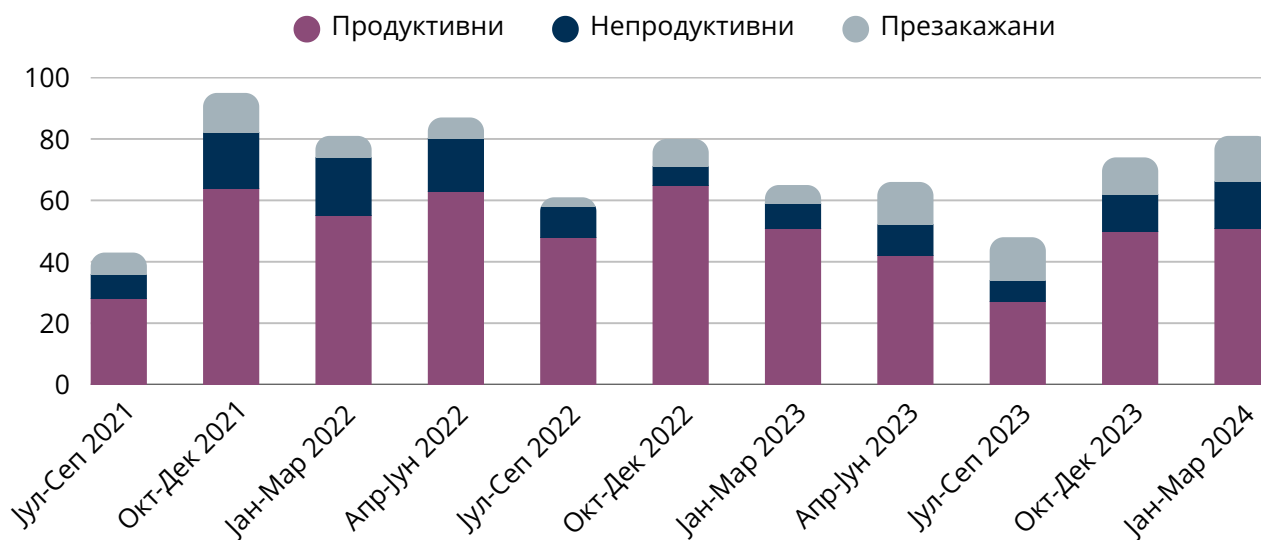
Графикон 20 - Времетраење на постапката од обвинение до правосилна пресуда

Непродуктивните рочишта се покажаа како главна причина за одолговлекување на постапките во случаите на ОКК на високо и средно ниво. Вкупно, 30 проценти од сите набљудувани рочишта беа или „непродуктивни“ или „презакажани“.⁸²

Клучно е да се нагласи, гледајќи го графиконот подолу, дека напредокот во однос на ефикасноста на судските постапки е спорадичен и непредвидлив.

⁸² Рочиштата се дефинираат како „непродуктивни“ ако ништо суштинско не се случи за време на рочиштето и/или случајот не напредува. Рочиштата се сметаат за презакажани ако датумот на рочиштето однапред се промени и странките се информирани, со што се избегнува потребата да се појават на суд.

Продуктивни рочишта наспроти непродуктивни рочишта и презакажани рочишта во текот на фазата на набљудување

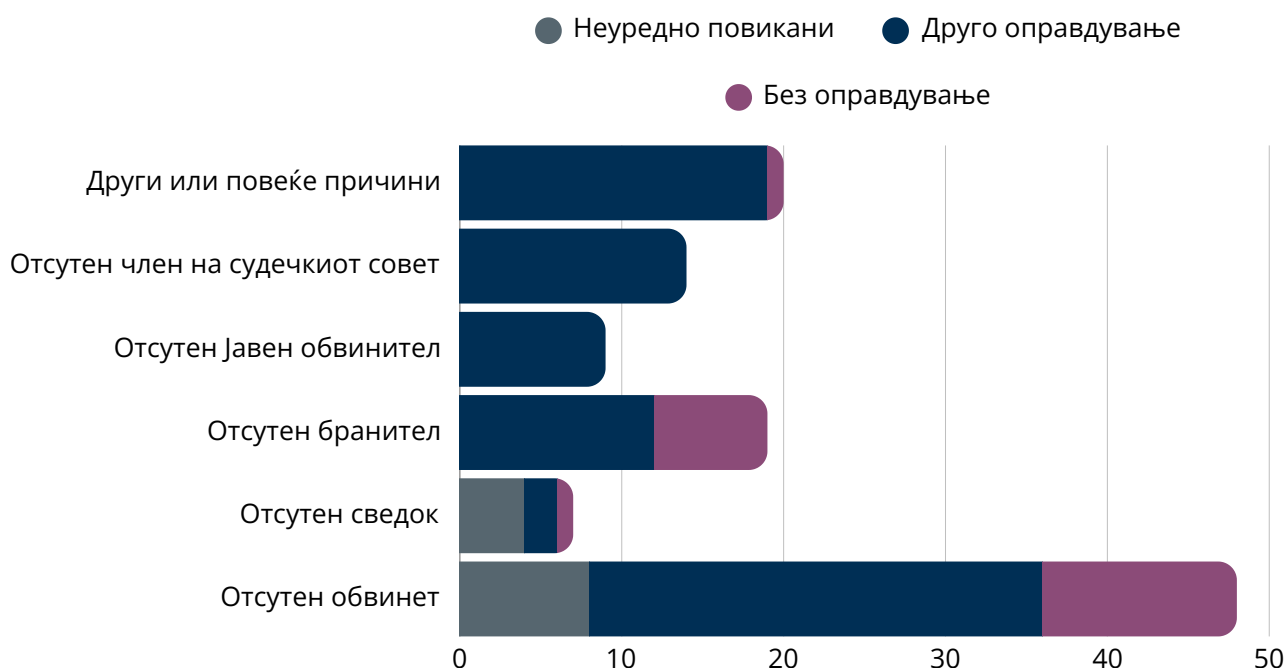


Графикон 21 - Продуктивни рочишта наспроти непродуктивни рочишта и презакажани рочишта

Најчеста причина за непродуктивните рочишта беше отсуството на една или повеќе од странките, односно отсуство на обвинетиот, сведокот, бранителот или обвинителот.

Ова беше главната причина во 88 од 126 непродуктивни рочишта (70 проценти).

Причини за непродуктивните рочишта



Графикон 22 - Причини за непродуктивните рочишта

Предметите со три последователни непродуктивни рочишта или предметите одложени повеќе од три месеци треба да активираат механизам за анализа и корективни мерки.

Друг фактор што предизвикува одолговлекување се повторните судења. На пример, набљудувачите следеа случај во кој Апелациониот суд во три наврати ги укина осудителните пресуди на основниот суд (прва инстанца) и секој пат го враќаше предметот на повторно судење. На третото повторно судење, основниот суд ги ослободи обвинетите.⁸³ Не постои краен рок за отпочнување на повторно судење откако предметот ќе се врати од Апелациониот суд, и нема ограничување колку пати може да се врати предметот на повторно судење.

За време на консултациите, судиите изразија загриженост за прекумерниот обем на работа, особено во Специјализираниот оддел при Основниот суд Приштина. Распоредувањето на тројца дополнителни судии во овој оддел беше позитивен исчекор. Сепак, оттогаш се отворени уште две дополнителни места кои сè уште не се пополнети.⁸⁴ Специјализираното јавно обвинителство (CJO) ќе регрутира дополнителни девет обвинители во 2024 година.⁸⁵ Сепак, за да доведе ова до подобрена ефикасност, мора да има доволно судии во рамките на Специјализираниот оддел.

Судиите се пожалија и дека недостатокот на правни службеници и административен персонал претставува пречка за поефикасно процесирање на предметите. На многу судии им недостасуваат стручни соработници или приправници за да ги поддржат во работата. КСС и КОС треба да обезбедат тековна проценка на потребите на различните судови и оддели, имајќи ги предвид не само броевите на предметите, туку и нивната природа и сложеност.

⁸³ Обвинителниот акт беше поднесен во 2014 година. Пресудите на Основниот суд се издадени во 2017, 2018 и 2020 година со осудителна пресуда за некои или за сите обвинети. Правосилна пресуда на Основниот суд во 2023 година ги ослободи сите обвинети.

⁸⁴ Поради смрт на еден судија и пензионирање на друг. Покрај тоа, Проектот е информиран дека трет судија од Специјалниот оддел ќе се пензионира во јули 2024 година.

⁸⁵ Од 2019 година, Специјалниот оддел има надлежност над сите предмети што ги гони СОРК.

Да се подобрат практиките поврзани со употребата на признанија на вина и спогодувања за вина.

- i. Да се поттикнат судиите и обвинителите да користат признанија на вина и спогодувања за вина во соодветни случаи.
- ii. Основното јавно обвинителство треба да го ажурира Упатството за спогодување за признавање на вината и да го следи неговото спроведување.
- iii. Врховниот суд треба да подготви упатства за признавање на вината, вклучително и кога судовите треба да прифатат признавање на вината и правилен пристап кон изрекувањето на казната.

Доброволните признанија на вина, без разлика дали се предмет на спогодба или се редовни, ги штедат ограничените судски ресурси. Во случаи кога постојат доволно докази, а обвинетиот доброволно ја прифаќа одговорноста, спогодбите можат да доведат до ефикасно решавање на случајот, со што ќе се овозможи ефикасно управување со предметот и користење на ресурсите, особено во сложените случаи на ОКК.⁸⁶

Во Косово, Проектот забележа слаба употреба на признанија на вина, особено во случаите на високо ниво (како што потврдија и засегнатите страни).

Косовскиот закон дозволува намалување на казната поради признавање на вината.⁸⁷ Ова е соодветно со оглед дека прифаќањето на одговорноста и последиците по ефикасното спроведување на правдата се важни ублажувачки фактори.

⁸⁶ Конвенцијата на Обединетите нации против транснационалниот организиран криминал наведува дека казната може да се ублажи против лицата „кои обезбедуваат значителна соработка во истрагата или гонењето“ на организираниот криминал и сродните кривични дела. Конвенција на Обединетите нации против транснационалниот организиран криминал, чл. 26(2). ЕСЧП потврди дека „спогодувањето“ само по себе не го крши правото на правично судење и може да придонесе за ефикасни постапки, намалување на обемот на работа на судството и да послужи како „успешна алатка во борбата против корупцијата и организираниот криминал“. Натсвлишвили и Тогонидзе против Грузија, бр. 9043/05, 29 април 2014, ст. 90.

⁸⁷ 2023 ЗКП, член 230

⁸⁸ И во двата случаи се тврдеше дека кривичните дела биле извршени во „со-извршителство“.

Сепак, казната треба да остане пропорционална и не смее да овозможи неказниност. Правата на обвинетите, вклучувајќи го и пристапот до ефикасен правен совет во кој се наведени сите последици од признавање на вината, треба да бидат заштитени.

Во четири набљудувани случаи, обвинетите изразија намера да признаат вина. Сепак, судот не ги прифати нивните признанија. Во два случаи, признанијата беа одбиени бидејќи со-обвинетите го оспоруваа случајот, па образложението на судот беше дека, од тие причини, треба да им се суди на сите.⁸⁸ Во другите два случаи, судот утврди дека основата за признанието на вина не соодветствува на наводните факти.⁸⁹ Овие случаи илустрираат дел од предизвиците за судовите во толкувањето на одредбите за признавање на вината и за спогодување.

Во 2021 година, Канцеларијата на јавниот обвинител издаде упатства за користење на спогодбите.⁹⁰

Треба да се напомене дека непочитувањето на упатствата се смета за кршење на Етичкиот кодекс на обвинителите.⁹¹ Сепак, упатствата треба да се ажурираат за да ги одразат неодамнешните законски измени и да го следат спроведувањето, особено одредбите за одземање и надомест по спогодувањето.

Слични насоки од Врховниот суд би можеле да помогнат во усогласувањето на судската практика во оваа област.

Во три пресуди врз основа на признание на вина, судот не успеа да ја заштити презумпцијата на невиност за другите со-обвинети кои не се изјаснија за виновни. Во овие пресуди, предметот на обвинението беше копиран во пресудата без да се исклучи делот што упатува на обвинетите кои продолжија да ги оспоруваат наводите. Според ЕСЧП, пресудите донесени врз основа на признание на вина мора да ја заштитат презумпцијата на невиност на другите наводни соизвршители.⁹³

⁸⁹ ЗКП, член 242 (2.3)

⁹⁰ Упатствата детално ги опишуваат постапките поврзани со НГП, вклучувајќи: содржина на договоротспогодбата, стимулации, соработливи обвинети, и должности во однос на конфискацијата и надоместот. Достапно на:

https://prokuroria-rks.org/assets/cms/uploads/files/Dokumente%20Publikime/PSH/Legjislacioni/Udhezim%20nr.%20160_2021%20per%20Negoci m%20e%20marreshjes%20mbi%20pranimin%20e%20fajesise.pdf. [пристапено на 21 март 2024 година]

⁹¹ Достапно на [https://prokuroria-](https://prokuroria-rks.org/assets/cms/uploads/files/Dokumente%20Publikime/PSH/Legjislacioni/ANKodet/2019_02_08_082355_Shqip.pdf)

[rks.org/assets/cms/uploads/files/Dokumente%20Publikime/PSH/Legjislacioni/ANKodet/2019_02_08_082355_Shqip.pdf](https://prokuroria-rks.org/assets/cms/uploads/files/Dokumente%20Publikime/PSH/Legjislacioni/ANKodet/2019_02_08_082355_Shqip.pdf) [пристапено на 21 март 2024]

⁹² Сите случаи на корупција.

⁹³ Муча против Словачка, бр. 63703/19, 25 ноември 2021 година, ст.66. Поточно, ЕСЧП наведе дека „судските одлуки мора да бидат формулирани така што ќе се избегне какво било потенцијално пред-расудување за вината на третата страна за да не се загрози правичното испитување на обвиненијата во одделната постапка“.

Да се обезбеди ефикасно управување со предметите во случаите на ОКК.

- i. КСС и Врховниот суд треба да развијат упатства за управување со судењата. Во упатствата треба да се наведе соодветната употреба на санкции и други мерки за да се обезбеди присуство на странките на рочиштата.
- ii. КСС и Врховниот суд треба да поттикнат подготвителни рочишта во сериозните/сложените случаи за да се овозможи:
 - Подготовка на реален распоред за случајот.
 - Утврдување на спорните и неспорните фактички и правни прашања.
 - Утврдување на спорните и неспорните докази.
 - Насоки за споделување на доказите.
 - Утврдување на потребата од вештачење.
- iii. КСС треба да развие и понатаму да ги промовира електронските покани и известувања за да ги информира странките за датумите на рочиштата.

За време на консултациите, генерално, беше поддржано изготвувањето на упатства за управување со предметите и употреба на подготвителни рочишта за активно управување со предметите. Овие упатства треба да го следат позитивното законодавство и да овозможат судиска дискреција онаму каде што е соодветно. Но, тие, исто така, треба да послужат како јасен пример за очекуваните стандарди за тоа како би напредувале случаите. КСС треба да размисли за развој и пилотирање на обрасци за управување со предмети.⁹⁴

Горенаведените упатства треба да се однесуваат на соодветната употреба на санкции и процесни алатки за да се обезбеди присуство на странките на рочиштата. Косовскиот закон им дава овластување на судиите да преземат казнени или дисциплински мерки, но судиите ретко ги применуваа овие мерки на набљудуваните рочиштата. Судиите честопати наведуваат дека нема јасни насоки за примена на санкции за поради неприменување на овие казнени мерки, и ја истакнуваа потребата од насоки по ова прашање.

⁹⁴ Добрите примери на формулари за управување со случаи што се користат во Англија и Велс се достапни на: [cm001eng.docx \(live.com\)](#); [PTPH 1 defendant.docx \(live.com\)](#); со други формулари достапни на: [Criminal Procedure Rules: Forms - GOV.UK \(www.gov.uk\)](#) [пристапено на 21.03.2024]

КСС треба дополнително да ги развие постоечките бази на податоци и да ја промовира дигитализацијата, вклучувајќи и да развие систем за известување за да се информираат странките и јавноста за кога се закажани судењата.⁹⁵

Чекорите кон реализација на оваа препорака треба да вклучат:

i. Имплементирање на систем за дигитално известување за испраќање автоматски е-пораки или текстуални пораки до странките, со што навремено ќе се ажурираат датумите на судењата и сите промени во распоредот.

ii. Одржување и ажурирање на веб-страниците на судот со точни дневни распореди за рочиштата и известувања за презаказување.

iii. Понатамошно развивање и употреба на ЦМИС за централизирање на информациите за предметот, олеснување на комуникацијата и обезбедување пристап до релевантните документи.

iv. Обезбедување редовна обука на судскиот персонал за ефективно користење на релевантните технологии и важноста на системите за навремено известување.

Овие мерки ќе ја подобрат ефикасноста на судските постапки, ќе ги информираат страните и ќе го подобрат пристапот на јавноста до информации.

Во јуни 2023 година, КСС го одобри „Работниот план на Специјализираниот оддел во Основниот суд во Приштина за 2023 година“ (РП). Во февруари 2024 година, планот беше ажуриран и обновен. Целта на планот е да се зголеми ефикасноста и давањето приоритет на случаите во рамките на Специјализираниот оддел. Усвојувањето на работниот план е за пофалба, а се поттикнува и изготвување на слични планови за другите судски оддели.

⁹⁵ Регионален проект за набљудување на судските процеси „Борба против организираниот криминал и корупцијата во Западен Балкан“, Извештај со привремени наоди и препораки, Годишен преглед за периодот јули 2021-јуни 2022 година, стр. 42

Да се обезбеди имплементација на одредбите од новиот ЗКП со цел да се намали одолговлекувањето.

- i. Врховниот суд треба да издаде насоки за правилно толкување на измените на одредбите за повторно судење во член 402 од ЗКП.
- ii. КСС треба да размисли да ја анализира зачестеноста на повторните судења во случаите на ОКК.
- iii. Врховниот суд треба да издаде насоки за нови одредби за судење во отсуство на обвинетиот во член 303 од ЗКП.
- iv. КАК треба да издаде насоки за улогата на бранителот за време на постапка во отсуство на обвинетиот и да обезбеди обука за членовите за овие одредби.

На 17 февруари 2023 година стапи на сила изменетиот ЗКП, со кој се внесоа неколку промени заради решавање на недостатоците во кривичната постапка.⁹⁶ Тие вклучуваат одржување на судења во отсуство како можност за сите кривични дела и воведување на построг тест за враќање на предмети од Апелациониот суд на повторно судење. Иако имаше шестмесечен период помеѓу објавувањето на новиот ЗКП и неговото влегување во сила, Проектот забележа дека сè уште постои значително недоразбирање околу новите и изменетите одредби.

Веројатно не беа спроведени доволно сеопфатни обуки за практичарите во преодниот период и тоа доведе до проблеми со имплементацијата.

За време на пет набљудувани рочишта, судиите предложија да се продолжи со судењето во отсуство, но одбраната успешно приговори, образложувајќи дека не ја добиле потребната обука. Следствено, се препорачува КАК да размисли за издавање упатства за бранителите како се води постапката во отсуство. Упатствата треба да се зајакнат преку практични обуки. Ова е важно бидејќи одредбите создаваат посебни

⁹⁶ Службен весник, достапен на <https://gzk.rks.gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=61759> [пристапено на 21 март 2024]

етички и правни предизвици за бранителот.

Прекумерното потпирање на повторните судења е идентификувано од Проектот како клучна причина за одолговлекување во одлучувањето по предметите. За да се реши ова прашање, ЗКП од 2023 година вовеле построг тест за враќање на предметите на повторно судење. Според новиот ЗКП, повторните судења се дозволени само во „исклучителни околности“, а Апелациониот суд е должен во пресудата да ги вклучи причините зошто не ја изменил пресудата туку го вратил предметот на повторно судење.⁹⁷

Сепак, не е дефинирано што се „исклучителни околности“ и постои простор за различни толкувања. Треба да се обезбедат упатства за да се осигура дека судовите ќе ги применуваат овие одредби.

Во моментот, повторните судења се водат пред истиот судечки совет што решавал за случајот и првиот пат. Врховниот суд веројатно исто така треба да ја разгледа оваа практика и да даде мислење за соодветно формирање на судечки совет при повторно судење.

Со оглед на важноста на ЗКП за подобрување на кривичната правда, се препорачува Министерството за правда да учествува во „ex post евалуација“ на спроведувањето на новиот закон.⁹⁸

Капацитети

10

Препорака

Да се подобри стандардот на обвиненијата и другите правни акти.

i. Канцеларијата на главниот обвинител треба да ги зајакне внатрешните механизми за проверка на обвинителните акти пред да се финализираат, а притоа да се обезбеди соодветен баланс помеѓу автономијата на поединечните обвинители и овластувањето на претпоставените да издаваат упатства во конкретни случаи.

⁹⁷ Во член 402 од Законот за кривична постапка од 2013 година ... стои: „1. Апелациониот суд, во одредени случаи, ќе издаде решение со кое ќе ја укине пресудата на Основниот суд и ќе го врати предметот на повторно судење [...]“. Во чл. 402 од Законот за кривична постапка од 2023 год., ова е заменето со „1. Апелациониот суд, во исклучителни случаи, издава решение со кое ја укинува пресудата на Основниот суд и го враќа предметот на повторно судење [...]“. Покрај тоа, според ЗКП од 2023 година, став 2, пресудата јасно ги содржи причините и основите поради кои Апелациониот суд не може да постапува според член 403 од овој Закон“.

⁹⁸ Достапно на: „Прирачник за ex post евалуација на правните акти“; достапно на <https://kryeministri.rks.gov.net/wp-content/uploads/2023/07/Manual-on-Ex-Post-Evaluation-of-Legal-Acts.pdf> [пристапено на 21 март 2024 година]

ii. Канцеларијата на главниот обвинител треба да развие механизам кој ќе обезбеди внатрешна проверка на случаите на ОКК на високо ниво што резултираат со ослободителни пресуди или случаите кога се отфрлаат/одбиваат обвинителните акти.

iii. Косовската академија за правда (КАП) треба да го зголеми бројот на наменски обуки за обвинителите и судиите за да се подобри квалитетот на обвинителните акти во случаите на ОКК.

Забележани се недостатоци во повеќето поднесени обвинителни акти во набљудуваните случаи. Честа причина за загриженост се стилот на пишување, неоснованите обвиненија, нејасните фактички описи, несоодветното објаснување на релевантноста на доказите и дословното наведување на сведочењето на сведокот. Воедно, обвинителните акти често не содржеа детали за имотната корист или не содржеа барање да се одземе имотот. Особено во случаите на организиран криминал, обвинителните акти често не ги опишуваа елементите на наводното кривично дело во согласност со Кривичниот законик. И покрај овие недостатоци, во повеќето случаи, судиите не ги одбиваа обвиненијата или не бараа измена на обвинителниот акт.⁹⁹

За време на форумите за дискусија и консултациите, имаше несогласување за улогата на судството во оцената на обвинителните акти, особено за нивната моќ да го сторат тоа по службена

должност (т.е. кога нема барање од страните), со оглед на изразената акузаторна природа на косовскиот судски систем. Многу судии укажаа дека претпочитаат да се потпираат на барањата на одбраната за да го одбијат обвинението, стравувајќи дека во спротивно би биле обвинети за пристрасност. Треба да се напомене дека во сите 52 набљудувани случаи, одбраната поднесе барања за одбивање на обвинението.¹⁰⁰ Сепак, ниту едно од овие барања не беше успешно.

Во еден случај на корупција на високо ниво, клаузулата за одобрување на обвинителниот акт воопшто не упатуваше на еден од обвинетите. Во овој случај судот го врати обвинителниот акт кај обвинителот и побара измена. Ова придонесе за ефикасно спроведување на правдата и затоа беше истакнато како добра практика.

⁹⁹ Член 235 (4), ЗКП

¹⁰⁰ Во некои случаи, одбивањето на овие апликации беше (неуспешно) обжалено. Фактот дека толку често се оспорува достаточност на обвинителните акти има значајни импликации за судските ресурси и ефикасното управување со предметите.

Во обидот да се идентификува причината за несоодветните вештини за пишување, консултациите открија дека обвинителите понекогаш се фокусираат на квантитативни над квалитативни резултати, односно, се фокусираат на бројот на поднесени обвиненија а не на стандардот на тие обвиненија. Ова може да се припише на акцентот на квантитативните индикатори во оценувањето на работата на обвинителите.

Друг идентификуван проблем е дека обвиненијата често не содржат клучни информации. Ова можеби укажува на потребата обвинителите да бидат проактивни во надгледувањето на истрагите на органите за спроведување на законот за да се осигураат дека ќе се добијат сите релевантни докази пред да се поднесе обвинението.

Недостатоците забележани во обвинителните акти придонесоа за ослободување на обвинетите во најмалку четири набљудувани случаи. Следствено, треба да се продолжи со напорите за подобрување на квалитетот на обвинителните акти во однос на содржината и изготвувањето. Со оглед дека обвинителите добиваат обука за подготовка на обвинителни акти, за време на програмата за почетна обука и континуиран професионален развој,¹⁰¹ се препорачува да се воспостави ефективен механизам за внатрешна ревизија за:

- Да се одржи автономијата на одлучување на обвинителот, а притоа да се обезбеди доследност, отчетност и придржување до правните стандарди преку надзорен систем.
- Да се промовира доследно донесување одлуки и да се внимава на пристрасност или судири на интереси, за да се поттикне фер и непристрасен правосуден систем.
- Да им се обезбеди на обвинителите да добијат стручно мислење и насоки од претпоставените.
- Да се овозможи рано идентификување на грешки, пропусти или слабости со што ќе се зајакне кривичниот прогон.

Во Европа не постои заеднички стандард. Во некои јурисдикции, поискусните обвинители имаат широки овластувања да ја надгледуваат работата на помладите колеги. Во други, автономијата на индивидуалните обвинители претставува приоритет. Сепак, општоприфатено е дека кога поискусните обвинители имаат широки овластувања да интервенираат во случаите, потребни се проверки за да се осигура дека не се злоупотребува моќта. Покрај тоа, треба да има формален процес за решавање на несогласувањата помеѓу обвинителот што го води случајот и неговиот претпоставен или ментор.¹⁰²

¹⁰¹ И двете програми за обука ги спроведува Косовската академија за правда.

¹⁰² Достапно на: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804be55a [пристапено на 21 март 2024]

Беше укажано дека не постои механизам за надзор во случаите во кои се изречени ослободителни пресуди или во кои се одбиени или отфрлени обвиненијата.

Воспоставувањето на таков механизам за надзор ќе овозможи да се извлечат поуки и да се добијат сознанија за натамошната практика. Ова е особено важно во случаите на ОКК на високо ниво.

11

Препорака

КСС и КОС треба да се осигурат дека критериумите за оценување на работењето и проекциите за обемот на работа на судиите и обвинителите точно ќе одразуваат колкав напор е потребен за постапување по случаите на ОКК.

- i. Советите треба да ја земат предвид тежината што им се дава на квалитативните индикатори во оценувањето на работењето на судиите и обвинителите.
- ii. Квантитативните и квалитативните елементи на оценувањето на работењето треба да ги земат предвид и сложеноста и напорите што се потребни за справување со случаите на ОКК на високо ниво.
- iii. Советите треба континуирано да ги ревидираат критериумите за оценување на работењето во случаите на ОКК за да се сигурни дека ги поттикнуваат добрите практики и соодветното давање приоритет на случаите.

Оценувањето на работењето има за цел да обезбеди отчетност и да ги одржи судските и обвинителските стандарди, со што ќе се поттикне довербата на јавноста во правосудниот систем. Иако квантитативните индикатори за успешност, како што се управувањето со предмети и стапките на завршување на предметите даваат одреден увид, тие мора да се комбинираат со квалитативни индикатори кои го оценуваат стандардотна работата на судиите и обвинителите.

Во Косово, системите за оценување на работењето во моментот ги нагласуваат квантитативните индикатори. За да се постигне подобра рамнотежа, треба да се посвети поголемо внимание на квалитативните фактори. Ова треба да помогне судиите и обвинителите помалку да даваат приоритет на „квантитетот пред квалитетот“ и да овозможи сеопфатно оценување на севкупната компетентност и професионалност. Тековната имплементација на оваа препорака е дел од горенаведената „Заедничка изјава за посветеност“.¹⁰³

¹⁰³ Советот на Европа спроведе детални проценки на системите за евалуација оценување на судиите и за обвинителите според стандардите на КСЕС, кои треба да дадат информации за прегледот на постојните системи како дел од оваа иницијатива. Видете го и Мислењето на КСЕС бр. 17 (2014) „за евалуацијата оценување на работата на судиите, квалитетот на правдата и почитувањето на независноста на судството“; достапно на: <https://rm.coe.int/16807481ea> [пристапено на 21.03.2024]. КСЕС препорачува да се земат предвид следните квалитативни индикатори: професионална компетентност, вклучувајќи познавање на правото, способност за водење судски постапки и капацитет за пишување образложени одлуки; лична компетентност, вклучувајќи способност за справување со обемот на работа, способност за донесување одлуки и отвореност кон нови технологии; и социјални компетенции, вклучувајќи способност за посредување, почитување на страните и извршување лидерски позиции.)

Консолидираниот извештај во кој детално се опишува напредокот постигнат со „Заедничката изјава за посветеност“ ја одразува констатацијата дека и судиите и обвинителите треба да се евалуираат врз основа на низа квалитативни и квантитативни индикатори.¹⁰⁴

Во 2023 година, КСС ја усвои Регулативата за работната стапка на судиите („нормата на судиите“). Избалансирањето на системот на бодување што ја одразува дополнителната работа во случаите на ОКК на средно и високо ниво е за пофалба.¹⁰⁵ Се препорачува да се процени спроведувањето на нормата на судиите за да се измери ефектот врз работата на судиите и да се осигура дека нема да се создадат несакани последици, како што е „пребирање“ предмети за да се исполни нормата, наместо објективно давање приоритет на предметите.

12

Препорака

Правосудните институции треба подобро да ги координираат активностите меѓу засегнатите страни и донаторите за да се избегне дуплирање и да се обезбеди што е можно поголема синергија.

i. Институциите треба да свикуваат редовни координативни состаноци за меѓународните партнери, граѓанските организации и другите вклучени во спроведувањето на проектите и активностите во областа на владеењето на правото.

ii. Институциите треба да спроведуваат периодични вежби за „мапирање“ за да водат ажурирана евиденција за активностите кои може да се користат за да се поддржи координацијата и да се проценат спроведувањето и влијанието.

Неколку донатори, меѓународни партнери и граѓански организации во Косово спроведуваат проекти за владеење на правото и активности за поддршка на институциите во правосудниот сектор.

Активностите вклучуваат држење обуки и работилници, менторство, и обезбедување на експертиза и ресурси.

¹⁰⁴ Заедничка изјава за посветеност, Судски реформи, Резиме на извештаите на работните групи (декември 2023), страна 12. Извештаите не се достапни онлајн.

¹⁰⁵ Регулатива за работната стапка на судиите, член 14 (1); Достапна на: <https://www.gjyqesori-rks.org/regulloret/?r=M&legId=295> [пристапено на 21 март 2024]

За да се обезбеди одржливост и да се избегне преклопување, правосудните институции треба да преземат одговорност за координирање на овие различни меѓународни и локални напори. Локалните институции се подобро позиционирани да градат и одржуваат иницијативи прилагодени на нивните специфични потреби, стратегии и акциски планови, што резултира со интервенции кои се поодржливи и поефикасни.

Локалните институции треба да преземат чекори за подобра координација на проектите и активностите поврзани со правосудниот систем.

Ова треба во најмала рака да вклучува редовно свикување на „донаторски координативни состаноци“ и мапирање на поддршката и активностите што се спроведуваат, со користење на добриот модел што го нудат редовните состаноци на КСС со донаторите.

На крајот, правосудните институции кои би го презеле водството во координацијата ќе доведат до порелевантна, поефикасна и влијателна поддршка, со што ќе се поттикне поцврста инфраструктура за владеење на правото.

13

Препорака

Да се проценат потребите и успешноста на специјализираните одделенија што се занимаваат со случаи на ОКК на високо ниво.

i. КСС и КОС треба континуирано да ја надгледуваат, оценуваат и работат на успешноста и ефикасноста на специјализираните одделенија одговорни за случаите на ОКК на високо ниво.

Специјализираниот оддел, Основниот суд Приштина и Специјализираното јавно обвинителство (СЈО) се надлежни за повеќето случаи на ОКК на високо ниво. Сепак, исходите од предметите и понатаму се неконзистентни. Советите треба континуирано да ги проценуваат потребите на овие специјализирани оддели и да обезбедат пропорционална распределба на ресурсите. Ова вклучува

обезбедување соодветни квалификувани судии и обвинители за управување со предметите, достапност на форензичка експертиза и правен персонал за поддршка, како и поттикнување посилна соработка со специјализираните агенции за спроведување на законот и другите релевантни институции.

Обуката треба да обезбеди специјализирани знаења за теми како што се јавните набавки, кривичната одговорност на правните лица, финансиските истраги, посебните истражни мерки и перењето пари. Зајакнување на стручното знаење може да се постигне и преку назначување лица кои ќе бидат задолжени за обезбедување менторство, давање насоки и взаемно учење меѓу колегите за клучните теми,

користејќи го моделот што го нуди мрежата на координатори на Главното обвинителство за одземање имот.

Обезбедувањето соодветни ресурси и подобрени вештини ќе резултира со попрецизна правна анализа и поквалитетно одлучување, што на крајот ќе доведе до поправедни резултати.

14

Препорака

Да се подобри квалитетот на пресудите во случаите на ОКК на високо ниво.

i. Врховниот суд треба да ги измени Упатствата за одмерување на казната од 2018 година за да ги усогласи со новиот ЗКП. Овие ревидирани упатства треба да се осврнат и на прашањето на санкциите во сложените случаи на ОКК со повеќе со-обвинети.

ii. Судиите треба да изготвуваат јасни, добро образложени пресуди. Во случаите кога се ослободуваат обвинетите, треба да се даде конкретно образложение. Одлуките за одмерување на казната треба да се задржат на отежнувачките и олеснувачките околности што важат за секој обвинет.

Од почетокот на Проектот, тимот набљудуваше 16 случаи во кои се донесоа правосилни пресуди (12 случаи на корупција и четири случаи на организиран криминал).

Голем дел од финализираните случаи резултираа со ослободителни пресуди. Поточно, 21 од 26 обвинети (81 проценти) кои се соочуваа со обвиненија поврзани со корупција или беа ослободени или обвинението против нив беше одбиено.¹⁰⁶

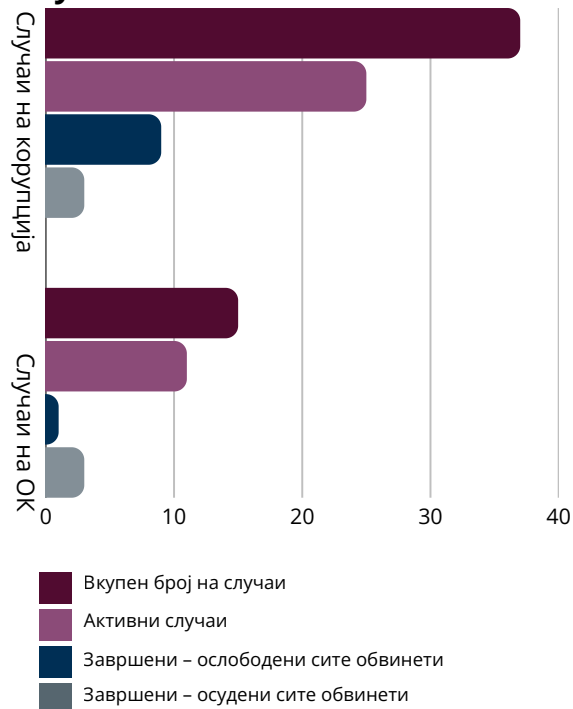
¹⁰⁶ Ослободителни пресуди се евидентирани во девет од 12 набљудувани случаи (75 проценти)

Триесет и шест од 48 обвинети (75 проценти) обвинети за кривични дела поврзани со организирани криминал беа ослободени од обвинение. Три од четири случаи на организирани криминал, во кои обвиненијата беа поврзани со трговија со дрога, резултираа со осудителни пресуди.

Треба да се напомене дека еден од четирите финализирани случаи на

организиран криминал заврши со ослободување на сите обвинети (36 обвинети). Сепак, треба да се земе предвид малиот број на набљудувани случаи кога ќе се проценува значењето на стапката на ослободителни пресуди во случаите на организирани криминал. Општо, стапката на ослободителни пресуди во набљудуваните случаи на ОКК изнесува 76 проценти. Сепак, важно е да се нагласи дека овие прелиминарни статистички податоци се добиени од релативно малку случаи (16).

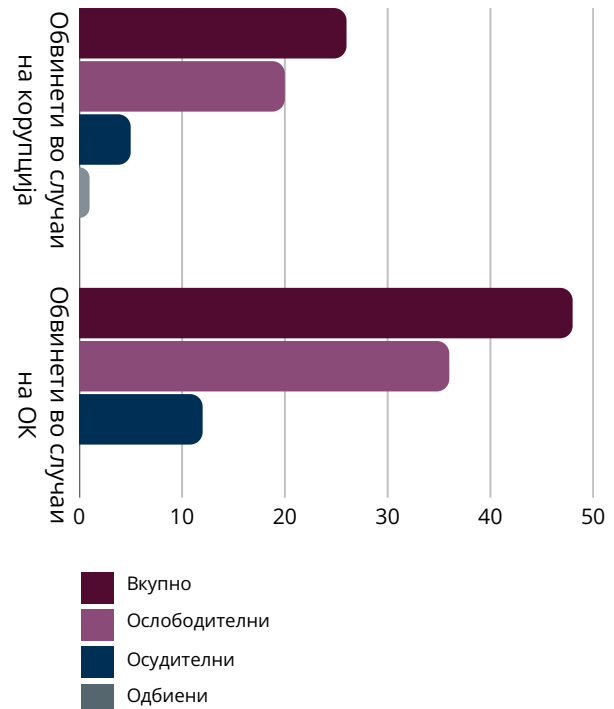
Активни наспроти финализирани случаи



Графикон 23 - Активни наспроти финализирани случаи

Од вкупно 16 финализирани случаи, еден заврши со правосилна пресуда во прва инстанца откако обвинетиот призна вина, еден предмет заврши по повторното судење, девет предмети стигнаа до правосилна пресуда во Апелациониот суд, а пет предмети беа финализирани во Врховниот суд по поднесени барања за заштита на законитоста.

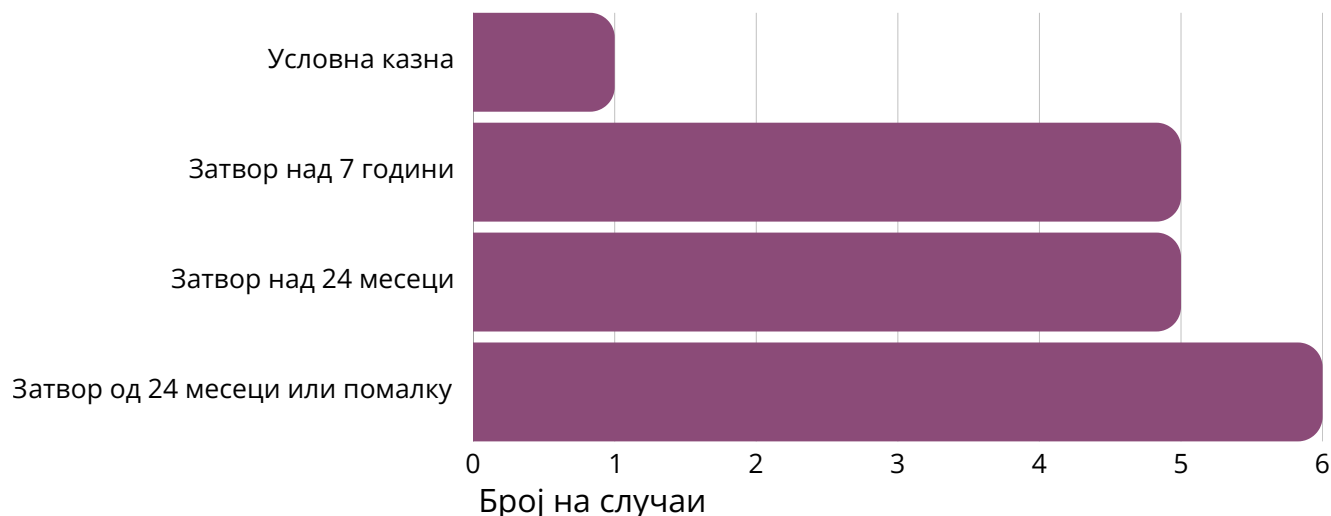
Резултат од финализирани случаи



Графикон 24 - Резултат од финализирани случаи

Вкупно беа осудени 17 обвинети (еден по признание на вина, 16 по редовни судења). Распределбата на казните е прикажана на графиконот подолу. Треба да се напомене дека 16 од 17 обвинети добија казни затвор. Сите 17 обвинети добија и парични казни.

Казни во финализираните случаи на ОКК



Графикон 25 - Казни во финализирани случаи

Проектот забележа дека во пресудите на Основниот суд често недостасуваше јасно и сеопфатно образложение за одлуките, како за ослободителните, така и за осудителните пресуди. Во некои пресуди, утврдените факти беа нејасни и требаше дополнително да се поткрепат. Некои пресуди со изречена казна ги сумираа отежнувачките и олеснителните околности без да наведат како тие се однесуваат на секој обвинет. Ова резултираше со исклучително кратки пресуди со оглед на сложеноста на предметот и бројот на обвинети.

Судиите треба да се погрижат пресудите да ги исполнуваат барањата на ЗКП. Одлуките за изрекување на казната мора да бидат целосно образложени и индивидуализирани, со појаснување на отежнувачките и олеснувачките околности и зошто казната се смета за пропорционална за секој обвинет.

Во 2018 година, Врховниот суд објави сеопфатни упатства за одмерување на казната со цел за да ја воедначи практиката на казнување во сите судови.¹⁰⁷ Во 2021 година беа објавени и „Специфични упатства за корупција во службата и кривични дела против службената должност“.¹⁰⁸ Иако е формирана комисија за следење на упатствата за 2018 година, нема доволно следење и евалуација на спроведувањето на упатствата. Судовите честопати не се придржуваат доследно до упатствата за одмерување на казната. Упатствата не се задолжителни и затоа судечките совети задржуваат значителна дискреција при изрекувањето на казните на обвинетите. Сепак, примената на упатствата може да ја подобри доследноста во одлуките за

¹⁰⁷ Врховен суд, Упатства за одмерување на казната, Прво издание, 2018, достапно и на: https://supreme.gjygesori-rks.org/wp-content/uploads/legalOpinions/Sentencing%20Guidelines_February%202018.pdf [пристапено на 21 март 2024]

¹⁰⁸ Врховен суд на Косово, Службена корупција и кривични дела против службената должност, Специфично упатство, јуни 2021 година, достапно и на: https://supreme.gjygesori-rks.org/wp-content/uploads/legalOpinions/5884_Corruption%20Specific%20Guidelines-%20June%2010.pdf https://supreme.gjygesori-rks.org/wp-content/uploads/legalOpinions/5884_Corruption%20Specific%20Guidelines-%20June%2010.pdf [пристапено на 21 март 2024]

изрекување на казните и да го намали бројот на жалби против казните. Затоа, судиите треба да се охрабрат да се повикуваат на упатствата во нивните пресуди.¹⁰⁹

Со оглед дека се направени значителни законски измени од 2018 година,¹¹⁰ Врховниот суд треба да ги ажурира тековните упатства за да ги земе предвид овие промени.

Правосудни алатки

15

Препорака

Да се осигура дека финансиските истраги и одземањето на имот систематски ќе се спроведуваат во случаите на ОКК.

- i. Да се промовира ефикасно користење на истражните алатки, вклучувајќи ги и посебните истражни мерки (ПИМ) и меѓународната правна помош.
- ii. Да се применат упатствата за обвинителите за одземање и конфискација објавени во 2023 година и да се разгледа дали се потребни дополнителни насоки за финансиските истраги.
- iii. КСС и КОС треба да се погрижат оценувањето и обемот на работа на судиите и обвинителите да ги одразуваат напорите што потребни за постапката за конфискација.
- iv. КАП треба да се погрижи градењето на капацитетите за финансиски истраги и одземањето на имотот е доволно, ефикасно и насочено таму каде што е најпотребно.

Проектот ги испита податоците за финансиски истраги во набљудуваните случаи и забележа дека обвинителите спроведоа финансиски истраги во само

32 од 52 набљудувани случаи (62 проценти). Иако набљудуваните случаи вклучуваа значителни наводни суми на штета или корист, конфискацијата на имотот беше ретка.

¹⁰⁹ Како опција може да се обврзат судиите да дадат образложение ако се оддалечуваат од упатствата.

¹¹⁰ Вклучувајќи го и Кривичниот законик од 2019 година и Законот за кривична постапка од 2023 година.

¹¹¹ Пријавено за време на консултациите

Има неколку фактори кои придонесуваат за слабата употреба на финансиските истраги и одземањето на имот во Косово. Прво, постои недоволно сфаќање и вештина на полицијата и обвинителството за важноста на конфискацијата и за тоа како да се спроведуваат ефективни финансиски истраги. Дополнително, набљудувачите забележаа недоволна употреба на алатки како што се посебните истражни мерки (ПИМ) и меѓународна правна помош (МПП) за следење на приносите од казниви дела.

Откако во случаите на ОКК на високо ниво ќе се изрече осудителна пресуда, обвинителите имаат тенденција да го префрлат својот фокус на други случаи наместо да ја иницираат предвидената постапка за проширена конфискација. Оваа промена може се должи на ограничувањата на ресурсите, другите приоритети или недоволното акцентирање на повратот на имотот по осудителна пресуда при оценувањето на работењето.

Како позитивен развој се забележува пораст на правосилното конфискување на имот во 2023 година, во споредба со претходните години.¹¹¹ Сепак, порастот може да се припише на мал број случаи во кои е одземен имот со висока вредност и затоа не ја покажува пошироката/систематската употреба на конфискацијата на имот по осудителна пресуда.

Постапката за конфискација бара значителен напор и стручно знаење од судските и обвинителските органи.

КСС и КОС треба да ја земат предвид сложеноста на таквите случаи во оценките на работењето и обемот на работа. Овој пристап ќе обезбеди судиите и обвинителите да добијат соодветни ресурси и време за спроведување на сеопфатни финансиски истраги и ефективно справување со постапките за конфискација.

Уште една позитивна промена е усвојувањето на упатствата за конфискација издадени од Главното јавно обвинителство во октомври 2023 година.¹¹² Напорите сега треба да се фокусираат на подигнување на свеста за упатствата и промоција и следење на нивната употреба. Наводно, значителното недоразбирање во врска со Законот за проширени овластувања за конфискација на имот ја попречило употребата на одземањето и конфискацијата. Овие проблеми продолжуваат и покрај големиот број понудени обуки на овие теми.

За успешно справување со овие предизвици потребен е повеќекратен пристап. Во најмала рака, релевантните органи треба да го решат проблемот околу празнините во знаењето и вештините на службениците за спроведување на законот и на правниците, да обезбедат стимулации за користење на повратот на имот преку ревидирање на критериумите за оценување на работењето.

¹¹² Ова следеше по претходните препораки да се обезбедат дополнителни насоки за оваа тема.

¹¹³ КАРИН е неформална мрежа на органите за спроведување на законот и судски практичари од областа на следење на имотот, замрзнување, заплена и конфискација. Тоа е меѓагенциска мрежа. Секоја земја-членка е претставена од службеник за спроведување на законот и судски експерт (обвинител, истражен судија итн., во зависност од правниот систем). КАРИН во моментот има 54 регистрирани јурисдикции како членки, вклучувајќи го и Косово, 27 земји членки на ЕУ и девет меѓународни организации. Достапно на <https://www.carin.network/> [пристапено на 21 март 2024]

Да се подобри пристапот до финансиски информации за органите за спроведување на законот и обвинителите, со почитување на правата на приватност. За таа цел,

- i. Да му се обезбеди на Специјализираното обвинителство пристап до податоците од официјалните регистри на исто ниво со Единицата за финансиско разузнавање на Косово (на пример, бази на податоци на полицијата, катастарот и даночната управа).
- ii. Да се обезбедат насоки за приватниот сектор за одговор на барањата за информации или за доставување на документи поднесени од страна на судските органи.
- iii. Да се обезбеди експертите за финансиска форензика да поседуваат доволно вештини и стручно знаење, како и нивната работа да може правилно да биде оценета.

Обезбедувањето ефективна истрага и гонење на случаите на ОКК, особено перењето пари, бара подобар пристап до финансиски информации за органите за спроведување на законот и обвинителите, со почитување на правата на приватност. Специјализираното обвинителство во моментот се потпира на Управата за финансиско разузнавање (УФР) во однос на финансиските истраги, но се соочува со пречки во пристапот до клучните податоци од постоечките бази на податоци. Покрај тоа, обвинителите често не ги разбираат јасно собраните податоци, што ја попречува фактичката и правната анализа.

Давањето пристап на Специјализираното обвинителство до податоците од официјалните регистри еквивалентно на УФР значително ќе го зајакне нивниот капацитет за истраги и кривичен прогон.

Сепак, мора да се воспостават стабилни мерки за заштита на правата на приватност, вклучувајќи строги протоколи за заштита на податоците, контроли за пристап и употреба на анонимизирани или збирни податоци кога е можно.

Во однос на приватниот сектор, од клучно значење е да се обезбедат јасни насоки за клучните приватни финансиски институции, како што се банките и осигурителните компании, за нивните обврски при одговарање на барањата од судските органи. Овие насоки треба да ја опфатат правната рамка, видовите барања, постапките за постапување и мерките за доверливост, нагласувајќи ја соработката и усогласеноста, а истовремено заштитувајќи ги и правата на приватност.

Во однос на вештините и стручното знаење на експертите за финансиска форензика, треба да се воспостави сеопфатен механизам за евалуација, за да се проценат квалификациите, компетентноста и интегритетот на финансиските експерти. Овој механизам за евалуација треба да опфати строги критериуми за избор, редовно оценување на работењето и тековни барања за професионален развој. Ако се осигури експертите за финансиска форензика да се придржуваат до ригорозни стандарди, може да се зачува ефикасноста и сигурноста на финансиските истраги.

При спроведувањето на овие мерки, треба да постои соодветна рамнотежа помеѓу олеснувањето на пристапот до финансиски информации за органите за спроведување на законот и обвинителите и заштитата на правата на приватност на поединците. Цврстите мерки за заштита на податоците, јасните упатства и строгите механизми за евалуација може да помогнат да се постигне оваа рамнотежа и да се осигура пристапот до финансиски информации да биде ефикасен и законски.

17

Да се зајакне регионалната соработка во процесирањето на случаите на ОКК.

Препорака

- i. Да се користат постоечките неформални мрежи и регионални групи, како што е КАРИН,¹¹³ за да се разменуваат информации.
- ii. Да се поттикнат брзи одговори на барањата за меѓународна правна помош, вклучувајќи:
 - Јасни насоки и стандардни оперативни процедури за навремено и ефикасно постапување по барањата за меѓународна правна помош од страна на властите.
 - Да се назначат лица за контакт во рамките на правосудните органи за да се забрза обработката на барањата.
 - Да се обезбедат програми за обука за подобро да се разберат меѓународните правни рамки.

¹¹⁴ Испитување на сведок - лице приведено во соседна јурисдикција.

Проектот набљудуваше четири случаи во кои постапките беа пролонгирани поради одолговлекување при добивањето меѓународна правна помош. Најкраткиот период забележан за добивање помош беше два месеци.¹¹⁴ Косовските правни практичари потврдија дека формалните барања за меѓународна правна помош може да траат и до 12 месеци, а во некои случаи, на барањата не се добива одговор.

За да се минимизира влијанието на овие одолговлекувања и дополнително да се зајакне регионалната и меѓународната судска соработка, треба да се користат постојните неформални мрежи и регионални групи.

Неформалните мрежи, како КАРИН (Интерагенциската мрежа за поврат на имот од Камден¹¹⁵), можат да ја олеснат размената на информации меѓу судските органи и да ги зајакнат меѓусебната доверба и соработка во обезбедувањето меѓународна правна помош.

Се препорачува спроведување на упатствата и стандардните оперативни процедури, заедно со практична обука за примена на МПП и меѓународните правни рамки за да се зголеми довербата на практичарите во примената на овие мерки.

¹¹⁵ <https://www.carin.network/>

VIII. ЦРНА ГОРА

Вовед

Во текот на изминатите три години, процесирањето на сериозните случаи на ОКК од страна на правосудството во Црна Гора покажа ограничен напредок. Нецелосниот состав на важни правосудни органи и клучни функции, кои беа пополнувани на привремена основа, негативно влијаеше на целокупното функционирање на правосудниот систем. Сепак, Црна Гора презеде некои позитивни чекори за решавање на кризата во правосудство. Во март 2022 година беше назначен нов Главен специјален обвинител. Од преземањето на функцијата, има значителен напредок во бројот на поднесени обвиненија против обвинети од висок профил кои се од особен јавен интерес. Понатаму, Парламентот го назначи преостанатиот судија на Уставниот суд во ноември 2023 година, тројцата преостанати членови на Судскиот совет во декември 2023 година и Врховниот државен обвинител во јануари 2024 година. Во времето на пишување, претседател на Врховниот суд сè уште не беше назначен, иако позицијата е пополнета на привремена основа од декември 2020 година.

Имајќи предвид дека случаите на високо ниво обично имаат политички импликации, како што е наведено и во методологијата на Проектот, скринингот на независноста на судството е дел од анализата на проектниот тим.

Проектот континуирано ги набљудува политичарите што коментираат несоодветно за тековните кривични постапки во случаите кои се предмет на набљудување. Преку следење на медиумите, Проектот исто така најде докази и за медиуми што го влошуваат и засилуваат горенаведениот ефект со ре-објавување и широко споделување на проблематичните изјави. Понатаму, некои неодамнешни обвиненија против поранешни или тековни претставници на судството и јавната администрација укажуваат на фактот дека организираниот криминал имал обид да изврши влијание врз клучните институции, вклучувајќи ги и органите за спроведување на законот и судството, чиј степен и последици допрва ќе треба да се утврдат.

Од друга страна, Проектот исто така утврди дека судовите почнаа да ја зголемуваат транспарентноста на нивната работа со усвојување на некои добри практики, како што е редовно објавување на распоредот за рочишта на нивните веб-страници.

Фокусирајќи се на прашањето за експедитивност, Проектот забележа дека недостатокот на ефикасност во постапките е еден од најголемите недостатоци во процесирањето на ОКК во Црна Гора. Од вкупно 59 случаи што

се набљудувани, само два се финализирани. Едниот резултираше со ослободителна пресуда, додека другиот беше финализиран во претходната постапка, бидејќи обвинението не беше одобрено. Само осум случаи беа завршени во прв степен за време на периодот на имплементација на Проектот.

Проектот исто така забележа дека правосудните акти, вклучувајќи ги пресудите, обвинителните акти и одлуките за притвор, често не се јасно и доволно образложени. Понатаму, притворот за време на постапката не се третираше како крајна мерка, а одлуките со кои се наредуваше често се карактеризираа со несоодветно образложение, како што утврди и Уставниот суд, кој најде дека во тие случаи е повредено правото на слобода на обвинетите.

Покрај тоа, прекумерната попустливост во изрекувањето санкции создава загриженост. Во случаите што беа набљудувани, судот ја изрече минималната казна или над минималната казна предвидена за соодветното дело во Кривичниот законик за пет обвинети, а санкции под законскиот минимум им беа изречени на 55 обвинети.

Имајќи предвид дека овие бројки се засноваат претежно на казните што произлегуваат од пресудите засновани на спогодба за признавање на вината, позитивно е што Врховниот суд и Врховното државно обвинителство (ВДО) издадоа упатства за употребата на спогодбите за признавање на вина. Се надеваме дека проблемот со попустливоста во спогодбите за признавање на вина ќе се реши преку правилна примена на овие упатства.

Забележани се и значителни недостатоци во однос на одземањето на имотот во случаите на ОКК. Неможноста да се најде имот за да се заплени или замрзне заради директна или проширена конфискација на приносите од казниви дела укажува дека методите на финансиска истрага што се користат во моментот не се ефективни.

За да се отстранат предизвиците поврзани со независноста на судството, управувањето со судските постапки, политиката на санкционирање, квалитетот на правосудните акти, финансиските истраги и одземањето на имотот, во следното поглавје е претставен сеопфатен збир од 19 насочени и применливи препораки што се засноваат на наодите од набљудувањето на судските процеси од страна на Проектот.

Правичност

1

Препорака

Информациите за процесирањето на случаите на ОКК да станат јавно достапни, навремени, точни и доследни, што важи и за објавувањето на распоредот на судењата, обвинителните акти и пресудите. Поконкретно:

- i. Претседателите на судовите и шефовите на јавните обвинителства треба да обезбедат воедначеност на праксата во објавувањето на правосудните акти и други информации поврзани со кривичната постапка, вклучувајќи го и распоредот на рочиштата.
- ii. Центарот за обука во судството и обвинителството треба да развие и спроведе специјализирани курсеви за обука за односи со јавноста за сите обвинители и судии што се занимаваат со предмети на ОКК, особено раководителите на институциите и претставниците за односи со јавноста, земајќи ги предвид меѓународните стандарди и најдобрите практики во известувањето за предмети на ОКК и предмети од висок јавен интерес.
- iii. Врховниот суд и ВДО треба да ги ажурираат своите комуникациски стратегии со јасни инструкции за тоа како судиите и обвинителите треба да известуваат за случаите на ОКК од висок јавен интерес.
- iv. Судскиот совет и Врховниот суд треба да започнат програми за информирање за да подобро се разбере улогата на судството во одржувањето на владеењето на правото.

Проектниот тим забележа дека распоредот на рочиштата, како и релевантните правосудни акти, не се објавуваат редовно на веб-страниците на Вишиот суд во Подгорица и Специјализираното јавно обвинителство (СЈО). На веб-страницата на судот недостасуваа податоци за најмалку 229 рочишта во 42 набљудувани случаи.

Поголемиот дел од необјавените рочишта беа рочишта за оцена на обвинителните акти и расправи за спогодбите за признавање на вина. Во однос на правосудните акти, не беа објавени најмалку 24 обвинителни акти во 21 случај, и 71 пресуда врз основа спогодба за признавање на вина во 11 случаи.

За време на консултациите, неколку соговорници истакнаа колку е важно да постои специфична алатка за комуникација со јавноста за случаите на ОКК, бидејќи постои простор за подобрување на културата на односи со јавност во правосудството, особено во судовите. Покрај тоа, и понатаму е неопходна обука за да им се помогне на судските чинители да ги идентификуваат случаите за кои вреди да се известува и да научат за стандардите за транспарентност и известување во кривичните предмети.

Развојот на комуникациските стратегии и вклученоста на службениците за односи со јавноста и раководителите на институциите е ефикасен начин да се постигне рамнотежа помеѓу транспарентноста и заштитата на правосудните актери.

Проектниот тим воедно предлага и развој на програми за информирање заради зајакнување на врската помеѓу судовите и локалната средина. Овие програми би можеле да вклучат активности како што се денови на отворен суд, јавни дебати, презентации и дисеминација на информативни материјали или други содржини со кои ќе се подобрат односите меѓу судството и јавноста.¹¹⁶

2

Препорака

Да се зајакнат капацитетите на медиумите за придржување кон меѓународните стандарди и Кодексот на однесување на новинарите во известувањето за случаите на ОКК.

- i. Медиумските саморегулаторни тела треба да развијат речник на правна терминологија за новинарите кои ги покриваат случаите на ОКК, за да овозможат соодветно известување и придржување до човековите права, вклучително и во однос на презумпцијата на невиност.
- ii. Судскиот и Обвинителскиот совет треба да понудат обука за новинарите за правната терминологија и процедурите за градење на капацитетите на новинарите за соодветно покривање на случаите на ОКК, вклучително и за независноста на судството и

¹¹⁶ КЕСЕС, Мислење бр. 23(2020) за улогата на здруженијата на судии во поддршката на независноста на судството, стр. 9, достапно на [Strasbourg, 27 September 2012 \(coe.int\)](https://www.coe.int/t/t20200923/Strasbourg_27_September_2012_coe.int).

презумпцијата на невиност. Тоа ќе придонесе и за градење доверба меѓу двете страни.

Проектниот тим идентификуваше најмалку 42 медиумски написи со содржина која ги поткопува независноста на судството и презумпцијата на невиност на обвинетите. Најчестите примери вклучуваат несоодветна употреба на правната терминологија која ги прикажува обвинетите како веќе осудени; објавување на фотографии на обвинети со лисици на рацете; промовирање на пристрасни изјави на политичари или други влијателни лица на нивните профили на социјалните медиуми или на друго место; и објавување на статии во кои несоодветно се критикува однесувањето на судиите во тековните кривични предмети. Некои докази од кривичните предмети што се во фаза на истрага, меѓу кои и транскрипции на шифрирани пораки, „протекоа“ и беа објавени.

Според повратните информации добиени од сите правосудни актери, начинот на кој медиумите во Црна Гора известуваат за кривичните предмети честопати е несоодветен и може да е применет за да се изврши притисок врз судиите и обвинителите и да се поткопа довербата на јавноста во судството.

Некои од новинарите кои учествуваа на средбата на граѓанскиот сектор организирана од Проектот се согласија, истакнувајќи дека медиумите им даваат преголема видливост на несоодветните изјави на политичарите, особено на оние во извршната власт кои треба да бидат особено внимателни да не ги поткопаат правата на обвинетите и независноста на судиите.

Со цел да им се помогне на новинарите да известуваат на попрофесионален и поетички начин, саморегулаторните тела на медиумите, со помош на Врховниот суд или Судскиот совет, треба да развијат поимник на правна терминологија како важен прв чекор. Така на новинарите ќе им се обезбеди потребното познавање на правото кога ќе известуваат за кривично-правни прашања. Покрај тоа, во соработка со правосудните органи, може да се понуди обука која ќе биде прилагодена на потребите на новинарите и ќе побуди интерес со вклучување на симулации засновани на реални случаи.

Консултираните членови на Судскиот и Обвинителскиот совет изразија мислење и дека на новинарите би им била корисна обука организирана од страна на членовите на правосудниот систем.

Судскиот и Обвинителскиот совет треба да ја зајакнат довербата на судиите и обвинителите така што:

- i. Ќе обезбедат користење на постојните механизми за заштита на независноста на судиите и автономијата на обвинителите, а потоа и ќе одговорот на сите грижи во врска со личната безбедност на обвинителите и судиите.
- ii. Судскиот совет ќе формира внатрешно тело за потемелно решавање на прашањата поврзани со независноста и безбедноста на судиите.
- iii. Ќе се организираат редовни состаноци и форуми на кои судиите и обвинителите ќе можат да изразат загриженост и да поставуваат прашања.

Како што беше претходно забележано, при набљудувањето на медиумите од страна на проектниот тим се забележаа случаи на политичари, влијателни лица и новинари што коментираа несоодветно за тековните случаи. Во четири случаи на корупција на високо ниво и три случаи на организиран криминал на високо ниво, јавните службеници коментираа несоодветно за тековните кривични постапки. На пример, во еден од овие случаи, политичарите остро ја критикуваа неправосилната ослободителна пресуда на првостепениот суд. Во три случаи беа дадени непотребни забелешки во врска со ослободувањето на некои обвинети од затвор, некои од нив со висок+ статус во согласност со методологијата за набљудување на судските процеси на Проектот.

И судиите и обвинителите се согласија со заклучокот на Проектот и изразија слична загриженост за време на консултациите.

Консултациите исто така потврдија дека постојните механизми за заштита на независноста и автономијата се недоволно искористени. Според член 27 (6) од Законот за Судскиот совет и судиите и член 37 (9) од Законот за јавното обвинителство, и судиите и обвинителите можат да поднесат приговори до нивните соодветни совети ако сметаат дека е нарушена нивната независност, а Советите се должни да заземат став по овие приговори.

Сепак, иако некои членови на правосудството му се пожалија на Проектниот тим за притисокот што го чувствуваат поради известувањето на медиумите и коментирањето на политичарите, консултираните членови на Советите изјавија дека судиите и обвинителите никогаш не поднеле ваков вид приговори.

Тие, исто така, се согласија со Проектот дека овие механизми треба да се зајакнат, бидејќи ако се преземе соодветна реакција за несоодветните коментари, тоа може да ги одврати од непотребни коментари во иднина.

Ефикасност

4

Препорака

Врховниот суд треба да создаде работна група за развој на систем за утврдување на сложеноста на предметите со цел да се обезбедат соодветни ресурси и ефикасно одлучување за случаите на ОКК:

i. Работната група треба да ги развие критериумите неопходни за воспоставување на систем за утврдување на сложеноста на предметите. Ова би вклучило разгледување на неколку фактори, вклучувајќи го и видот на кривичните дела, бројот на обвинети, специфичните околности на секој предмет, времето потребно за проучување на секој предмет, обемот на работа на судиите и достапните ресурси, како што е судски персонал.

ii. Системот за утврдување на сложеноста на предметите треба да биде интегриран во процесите на донесување одлуки од страна на Судскиот совет и Министерството за правда. Ова е особено важно при одлучувањето за распределбата на ресурсите, вклучувајќи ги и човечките и буџетските ресурси, за Вишиот суд во Подгорица. Системот треба да биде доволно флексибилен за да се прилагоди на тековниот процес на употреба на ревидираниот електронски систем за управување со предмети во судовите.

iii. За да се поттикне континуирана евалуација и подобрување, откако системот ќе биде функционален, треба да се вршат редовни проценки и ажурирања заради негова континуирана релевантност и ефективност.

Ова треба да вклучува одржување на системот во согласност со развојот на соодветен информациски систем во судството.

Наодите на проектниот тим укажуваат дека времетраењето на судските постапки е едно од клучните прашања што ја поткопуваат ефикасноста на правдата. Една од причините за долгите постапки, како што потврдија консултираните судии, е прекумерниот обем на работа по судија во Специјализираното одделение на Вишиот суд во Подгорица, кој дополнително се влошува поради сложеноста на случаите.

Според стандардите на Европската комисија за ефикасност на правдата (ЦЕПЕЈ), утврдувањето на сложеноста на предметите е систем кој им овозможува на судските чинители да ја проценат сложеноста на различните видови случаи.¹¹⁷ Со оваа проценка се зема предвид дека сите видови случаи се разликуваат во однос на времето и напорот што се потребни за нивно процесирање. Затоа, работната група треба да ги разгледа сите „настани поврзани со случајот“ за да го утврди вистинското работно време потребно за завршување на случајот, а не времето на решавање. Во овој поглед, треба да се примени методот Делфи¹¹⁸ за да се соберат во реално време податоци за времето поминато на случајот. Ова значи дека судиите кои учествуваат во работната група

ќе треба да извршат самопроценка за тоа колку време им е потребно да работат на случајот. Врз основа на овие критериуми, секој предмет треба да се категоризира соодветно по неговото формирање во судот.

Системот за утврдување на сложеноста на предметите ќе олесни да се врши еднаква распределба на предметите и ќе придонесе за поправедно оценување на судиите. Воедно ќе послужи и за голем број други цели, вклучително и како помош за поефективно утврдување на потребниот број судии и судски помошници во Специјализираниот оддел во Вишиот суд во Подгорица.

Работната група треба да ги согледа лекциите научени од претходните обиди на Црна Гора за утврдување на сложеноста на предметите во 2015 година за да се избегнат грешките од минатото и да се подобрат претходните напори. Понатаму, Проектот силно препорачува да се изврши сеопфатен преглед на употребата на системи за утврдување на сложеноста на предметите во други земји, како што се Австрија, Данска, Естонија, Германија, Холандија и Романија¹¹⁹, со цел ефективно да се постави репер и да се обезбеди дека понатаму ќе се усвои ваквиот пристап.

¹¹⁷ ЦЕПЕЈ, Тежина на случајот во судските системи, страница 4, достапна на: [16809ede97 \(coe.int\)](https://www.coe.int/t/e/treaties/16809ede97.aspx).

¹¹⁸ Методот Делфи е еден од моделите за утврдување на сложеноста на предметот што се користи за собирање податоци за просечното работно време потребно по случај, врз основа на известувања од самите судии.

¹¹⁹ ЦЕПЕЈ, Тежина на случајот во судските системи, страница 18, достапна на: [16809ede97 \(coe.int\)](https://www.coe.int/t/e/treaties/16809ede97.aspx).

Да се обезбеди навремена постапка преку воспоставување на предвидливи временски рамки за процесирање на случаите на ОКК и зајакнување на раководната улога на претседателите на судовите:

- i. Врховниот суд треба да формира работна група со цел создавање на оптимални стандарди за времетраењето на судските постапки во случаите на ОКК. Овие стандарди треба да инкорпорираат механизам за мониторинг, кој ќе овозможи собирање на податоци за времетраењето на постапките, за целите на креирање политики и повторна евалуација. Ова би било од клучно значење за креирањето политики и повторната евалуација на стандардите со текот на времето.
- ii. Претседателите на судовите, како што предлагаат Консултативниот совет на европските судии (КСЕС) и ЦЕПЕЈ, треба да го следат времетраењето на постапките и да собираат податоци за важните чекори во судскиот процес.

Во моментот на пишување, просечното времетраење на тековните предмети што ги набљудуваше Проектот беше 39 месеци, почнувајќи од одобрувањето на обвинителниот акт. Од вкупниот број на тековни предмети, 10 се во претходна постапка, 39 се во фаза на главна расправа, шест се во фаза на жалба и два се во фаза на повторно судење. Во еден случај, главното судење трае веќе 121 месец. Просечното времетраење на завршените првостепени судски постапки е 37 месеци.

Истата работна група задолжена за воспоставување на систем за утврдување на сложеноста на предметите може да утврди и кое е прифатливото времетраење на постапките во случаите на ОКК. Притоа, работната група треба да ја земе предвид тежината на одредена категорија предмети, како и стандардите на ЕСЧП во однос на правото на судење во разумен рок. Групата може да учи од други јурисдикции со слични правосудни системи во овој поглед, како што се Финска, Летонија, Норвешка и Словенија.¹²⁰

¹²⁰ ЦЕПЕЈ, Збирка на најдобри практики за управување со времето во судските постапки, 2006, Достапно на: [Compendium \(coe.int\)](http://coe.int).

Проектот смета дека претседателите на судовите имаат важна улога во подобрувањето на ефикасноста на постапките. Ова е во согласност со меѓународните стандарди, бидејќи и КСЕС и ЦЕПЕЈ ги поттикнуваат претседателите на судовите да го следат времетраењето на постапката, да собираат релевантни информации за најважните чекори и да го евидентираат времетраењето на секоја поединечна фаза од судскиот процес.¹²¹ Сепак, наодите собрани преку набљудувањето на случаите, како и преку консултации со релевантните засегнати страни, укажуваат на тоа дека претседателите на судовите се чини дека не ги користат достапните податоци за времетраењето на постапките за аналитички цели и за носење одлуки.

Претседателите на судовите или релевантните администратори за управување со предметите треба да ги следат и податоците за распределба на обемот на работа за судските советници. Ова ќе помогне да се измери ефикасноста преку проценка на соодносот помеѓу вработените и процесираните предмети. Дополнително, претседателите на судовите може да назначат лице одговорно за собирање и пријавување на податоци поврзани со текот на предметот. Овој назначен администратор ќе го информира претседателот на судот во одредени фази на постапката.

6

Препорака

Да се донесат стандарди за управување со судските постапки за да им се помогне на судиите во подготовката и водењето на случаите на ОКК:

i. Врховниот суд треба да развие упатства за најдобрите практики за управување со судските постапки за да им помогне на судиите во подготовката и водењето на случаите на ОКК. Тие треба да ги опфатат сите аспекти на управувањето со судската постапка од страна на судиите, со посебен фокус на давање инструкции на судиите како да спроведат подготвително рочиште, како да го договорат со странките распоредот на судењата и како да се минимизираат отстапувањата од истиот. Упатствата треба да содржат насоки за тоа како да се постапи кога ќе се појават некои од

¹²¹ ССЕС, Мислење за улогата на претседателите на судовите, страница 4, достапно на: [CCJE\(2016\)2REV2 \(coe.int\)](#); ЦЕПЕЈ, Ревидирани упатства на Сатурн за управување со времето во судството, страница 7, достапно на: [TE0801648 \(coe.int\)](#)

најчестите процесни пречки, вклучувајќи на пример отсуство на обвинетите и бранителите, барања за одложување, други тактики на одолговлекување и недостаток на судници.

ii. Судскиот совет и неговите органи треба да обезбедат процесот на оценување на судиите соодветно да ја вклучува и оценува способноста на судиите да ги подготват и планираат судските постапки, земајќи ги предвид насоките на Врховниот суд.

Како што е наведено во препораките 4 и 5, проектниот тим забележа чести одложувања на рочиштата во случаите на ОКК. На пример, од септември 2021 година до март 2024 година, во просек месечно се одржуваа само седум продуктивни рочишта на ниво на сите набљудувани предмети. Главните причини за одложувањата беа отсуство на обвинетите во 152 рочишта, од кои 72 рочишта беа одложени поради здравствени причини, отсуство на бранителите во 78 рочишта и отсуство на судиите во 51 рочиште.

Покрај недостигот на човечки и материјални ресурси, вклучувајќи го и недостигот на и судниците, пасивниот пристап на судиите, исто така, придонесе за многу одложувања. Ова можеше да се ублажи со планирање на водењето на постапката, особено со утврдување на распоредот на судските постапки, временската рамка и листата на процесни активности што треба да се преземат. Сепак, проектниот тим

забележа дека судиите не ги преземаа овие дејствија. Подготвителни рочишта не беа организирани во ниту еден од набљудуваните случаи, иако ЗКП ги предвидува како алатка за планирање на судењето.

Проектниот тим забележа неколку случаи во кои судиите можеа да избегнат одложувања доколку заземеа проактивен пристап и го планираа текот на судењето. На пример, во најмалку пет случаи, судијата не беше подготвен да продолжи изведувањето на други докази, иако времето наменето за рочиштето го дозволуваше тоа. Во два случаи рочиштето мораше да се одложи бидејќи судот не им го беше доставил обвинителниот акт на обвинетите, и покрај тоа што поминаа неколку месеци од неговото поднесување. Во најмалку два случаи, судиите го одложија рочиштето на барање на адвокатите, иако беа исполнети процесните услови за одржување на рочиште.

Понатаму, во три различни случаи, Проектот забележа дека континуираната болест на обвинетите го спречи дури и започнувањето на судските постапки, а судиите не презедоа ефективни мерки за решавање на ова прашање. Во такви околности, судиите можат да обезбедат присуство на обвинетите преку видеоконференција.¹²²

Во текот на извештајниот период, бранителите поднесоа најмалку 18 барања за изземање на судии и обвинители, предизвикувајќи одложувања на рочиштата. Од таа причина, горенаведените насоки за управување со судските постапки треба да се однесуваат и на тоа како судиите можат поефикасно да се справат со ова прашање, со што ќе се спречат непотребните одложувања и тактики на одолговлекување на бранителите.

Непотребните одложувања придонесуваат за претерано долги судски процеси, што има големи импликации врз спроведувањето на правдата. Во еден набљудуван случај, судењето беше спроведено неефикасно, што резултираше со одбивање на обвинението поради апсолутна застареност на делото. Во друг случај,

обвинетиот беше ослободен од притвор откако го помина законски пропишаниот максимум од три години во притвор. По неговото ослободување, тој не се појавуваше на судењата.

Со оглед на овие фактори, Проектот препорачува стандардизирање на закажувањето на рочиштата во случаите на ОКК за да се обезбеди посветеност на страните и експедитивност на постапките.

Бидејќи препораката бр.6 ги надополнува целите на препораката бр.4, Врховниот суд може да размисли изготвувањето на упатствата да ѝ го додели на работната група за воспоставување на системот за утврдување на сложеноста на предметите.

¹²² CCJE, Opinion on the Role of Court Presidents, page 4, available at CCJE(2016)2REV2 (coe.int); CEPEJ, Revised Saturn Guidelines for Judicial Time Management, page 7, available at TE0801648 (coe.int).

За да се зголеми ефикасноста, треба да се стесни стварната надлежност на СЈО и Специјализираниот оддел на Вишиот суд во Подгорица. Поконкретно:

i. Министерството за правда треба да утврди како да се ограничи стварната надлежност поврзана со случаите на корупција. За таа цел, оваа работна група треба да размисли за ревидирање на сегашната законска дефиниција за „јавен службеник“ за да ги идентификува и разбере нејзините недостатоци. Исто така, треба да размисли за воведување на нов термин (на пример, висок јавен службеник) во Законот за Специјалното јавно обвинителство.

За време на консултациите на проектниот тим, повеќето судии и обвинители го идентификуваа обемот на предметите како една од главните причини за одолговлекување на судските постапки. Во овој поглед, тие се согласија дека стеснувањето на стварната надлежност на СЈО и Специјализираниот оддел на Вишиот суд во Подгорица може да ја зголеми ефикасноста на нивната работа.

Еден од начините како да се намали бројот на предмети во надлежност на специјализираните тела би бил да се ревидира дефиницијата за јавен службеник, бидејќи тој термин е поврзан со стварната надлежност во случаите на корупција на СЈО и Специјализираниот оддел на Вишиот суд во Подгорица. Дефиницијата во моментот е премногу широка и нејасна, особено бидејќи се чини дека вклучува широк спектар на лица кои работат во јавниот сектор.

Во моментот, не е можно прецизно да се утврди која категорија на јавни службеници спаѓа во дефиницијата за висока корупција во член 3 (2) од Законот за Специјалното јавно обвинителство и член 16 (2) точка 2 од Законот за судовите. Како резултат на тоа, тешко е да се процени дали предметот треба да биде во надлежност на СЈО и Специјализираниот оддел на Вишиот суд во Подгорица. Оваа двосмисленост создава два проблеми. Прво, тоа понекогаш доведува до судир на надлежности меѓу судовите, како што е забележано во два набљудувани случаи. Второ, тоа предизвикува голем прилив на случаи за овие специјализирани тела, кои имаат ограничени човечки ресурси, особено бидејќи за гонењето и решавањето на сите овие случаи не се потребни високи квалификации и специјализација.

Со намалувањето на бројот на предмети по кои мора да постапуваат обвинителите и судиите во нивните специјализирани тела, ќе се зголеми

квалитетот на нивната работа, бидејќи тие би можеле да се фокусираат на неколку избрани случаи, наместо на повеќе случаи со различна сложеност и „итност“.

8

Препорака

Владата на Црна Гора треба да најде соодветни простории за СЈО и Вишиот суд во Подгорица и соодветно да ги обезбеди и опреми.

За време на консултациите со судиите, тие го идентификуваа недостатокот на судници како една од главните причини за непочитување на роковите од Законот за кривичната постапка. Проектниот тим исто така утврди дека недостатокот на судници ја поткопува ефикасноста на судството во однос на случаите на ОКК. Тимот забележа дека, многу често, судиите беа принудени да закажуваат рочишта надвор од процесните рокови, бидејќи не можеа да најдат достапна судница порано. На располагање се само две судници, и двете се користат од страна на Специјализираниот оддел и редовниот Кривичен оддел на Вишиот суд во Подгорица.

Покрај тоа, на СЈО треба да му се обезбедат соодветни и безбедни простории, за да се осигура безбедноста на обвинителите при истрагата и гонењето на организираните криминални групи.

Бидејќи изградбата на нови простории ќе потрае, Проектот ја повикува Владата да ги реши овие прашања што е можно побрзо со тоа што ќе изнајде привремено, но итно решение за решавање на потребите на СЈО и Вишиот суд во Подгорица.

Националните власти треба да ги дефинираат и да дадат приоритет на случаите на ОКК на високо ниво, и тоа:

i. Министерството за правда треба да донесе подзаконски акти за дефинирање на случаите на ОКК за статистички цели и за целите на креирањето политики. За истите цели, тие треба да усвојат дополнителни критериуми за да ги диференцираат случаите на корупција на високо ниво и организиран криминал од „стандардните“ случаи на корупција и организиран криминал.

ii. Врз основа на овој систем за категоризација, СЈО и Вишиот суд во Подгорица треба да размислат:

- Да се даде приоритет на гонењето и решавањето на случаите на ОКК на високо ниво, вклучително и преку усвојување на работни планови за процесирање на таквите случаи.
- Да се мапираат случаите на ОКК на високо ниво со цел да им се доделат соодветни ресурси на СЈО и Високиот суд, кои се повеќе вклучени во нивното процесирање.
- Да се внимава критериумите за оценување на работата на судиите и обвинителите соодветно да ги одразуваат специфичните предизвици што се присутни при процесирањето на случаите на ОКК на високо ниво.

Во својата Стратегија за Западен Балкан од 2018 година, Европската комисија истакна дека патот кон проширувањето бара итно воспоставување на „конкретни и одржливи резултати во справувањето со корупцијата, перењето пари и организираниот криминал“.¹²³

Предуслов за утврдување на овие резултати е воспоставувањето на добро прилагоден и сигурен систем за категоризација, за да се идентификуваат

случаите на ОКК и случаите на ОКК на високо ниво. Категоризирањето на случаите на ОКК и случаите на ОКК на високо ниво треба во најмала рака да им овозможи на домашните институции да продуцираат солидни статистички податоци за процесирањето на таквите случаи, со што ќе се олесни мерењето на напредокот или уназадувањето во утврдувањето на горенаведените резултати.

¹²³ [Balkans_BorchureA5_V7.indd \(europa.eu\)](#), стр .5.

Законите кои ја дефинираат стварната надлежност на СЈО и Специјализираниот оддел на Вишиот суд во Подгорица не нудат соодветни дефиниции за тоа што треба да се смета за организиран криминал или корупција на високо ниво. Всушност, таа надлежност опфаќа секакви случаи на организиран криминал, без оглед на нивната сериозност, како и кривични дела поврзани со корупција извршени од кој било јавен службеник, без оглед на рангот на сторителот и износот на незаконска добивка или штета.

Како резултат на тоа, статистичките податоци засновани на бројот на случаи процесирани од страна на специјализираните тела не го одразуваат вистинскиот број на случаи на ОКК на високо ниво процесирани во Црна Гора. Од овие причини, националните власти треба да усвојат ад хок критериуми за дефинирање на ваквите случаи независно од кривично-правната рамка, а конкретно за целите на креирање политики.

Овие критериуми треба воедно да ги доловат и суштинските карактеристики на случаите на високо ниво во поглед на нивната сериозност и сложеност, при што треба да бидат доволно јасни и лесни за примена.¹²⁴

Овој систем на категоризација може да се искористи за да се даде приоритет на гонењето и решавањето на случаите на ОКК на високо ниво и да се прераспределат човечките и материјалните ресурси онаму каде што се попотребни. Во годишните планови за работата на Вишиот суд во Подгорица и СЈО може да се предвидат конкретни цели во однос на постапувањето по овој вид предмети. На крај, критериумите за оценување на работењето на судиите и обвинителите треба да ги одразат дополнителната работа и предизвиците што се јавуваат во случаите на ОКК на високо ниво, имајќи предвид дека овие случаи ги ставаат судиите под поголем притисок, бараат специјализирано знаење и често се сложени и вклучуваат голем број обвинети.

¹²⁴ Како добар модел од Западен Балкан за оваа цел може да послужат критериумите усвоени од судството во Босна и Херцеговина; види UasXoWOPUp7dDuta69ZNpWy9RHNOZvfFMN4glwl.pdf (usaidjaca.ba)

Да се зајакнат капацитетите на обвинителите и судиите за процесирање на случаите на перење пари во согласност со меѓународните стандарди. Поконкретно:

i. Врховниот суд и ВДО треба да формираат работна група за изготвување упатства за истражување, гонење и решавање кривични дела за перење пари. Упатствата треба да ги разјаснат сите нејаснотии во примената на одредбите, особено дали перењето пари може да се гони како самостојно дело (односно без гонење за предикативно дело), земајќи го исто така предвид евентуалниот правен став на Врховниот суд предложен во препораката бр.14 подолу.

ii. Центарот за обука во судството и обвинителството, во соработка со СЈО и Специјализираниот оддел на Вишиот суд во Подгорица, треба да развијат специјализирана програма за обвинителите вклучени во обработката на случаите на перење пари.

iii. СЈО, заедно со Управата за финансиско разузнавање (УФР), треба да воведат ажуриран регистар за типологии на перење пари. Регистарот треба да ги следи типологии на перење пари и извештаите за случаите, помагајќи подобро да се разберат и откријат активностите што укажуваат на перење пари. Тоа може да биде инспирирано од најдобрите практики развиени од страна на Мисијата на ОБСЕ во Србија. Меѓународна помош може да се побара и во овој поглед.

iv. Националните власти треба да го искористат своето членство во мрежите за регионална и меѓународна соработка. На пример, УФР на Црна Гора треба целосно да го искористи своето членство во Егмонт Групата на единиците за финансиско разузнавање (ЕГМОНТ) за ефикасна размена на информации со единиците за финансиско разузнавање на други земји.

Исто така, почесто треба да се користи можноста за формирање Заеднички истражни тимови (ЗИТ), поддржани од Европрана и/или Европол.

Проектниот тим забележа дека поголемиот дел од набљудуваните случаи со обвиненија за перење пари се гонат истовремено со предикативно дело. За време на консултациите, обвинителите потврдија дека не гонат самостојни кривични дела за перење пари, бидејќи треба точно да знаат со кое предикативно дело е остварена добивката. Тие исто така потврдија и дека не постои воедначено сфаќање на значењето на поимот „криминална активност“ од член 268 од Кривичниот законик.

Треба да се напомене дека, според релевантните меѓународни стандарди, особено препораките на Работната група за финансиска акција (ФАТФ) и Варшавската конвенција, претходна или истовремена осудителна пресуда за предикативно дело не треба да биде предуслов за осудителна пресуда за перење пари. Оттука, за да се докаже дека имотот претставува принос од казниво дело, не е потребно обвинителите точно да утврдат со кое дело е стекнат имотот.¹²⁵

Според тоа, Врховниот суд на Шпанија утврди дека не е неопходно да се утврдат сите фактички елементи на

предикативното дело во случаите на перење пари, овозможувајќи докажување преку посредни или непосредни докази.¹²⁶ Утврдени се три барања за овие докази: необјаснето зголемување на богатството или невообичаени трансакции, отсуство на правни активности кои ги објаснуваат таквите зголемувања и врски со криминална активност (како што е поврзаност со кривични истраги или невообичаена сметководствена евиденција). Слично на тоа, Апелациониот суд во Амстердам создаде план за докажување на перење пари, чекор по чекор, ако предикативното дело не е познато, поддржан со типологија од ЕФР што содржи активности што укажуваат на перење пари.¹²⁷

Досега, Проектот идентификуваше само еден случај за набљудување со самостојно обвинение за перење пари без предикативно дело. Иако сè уште пионерски во црногорската судска практика, обвинението беше одобрено и со тоа беше дадена можност да се разгледа гонењето и решавањето на ова дело во Црна Гора со користење на релевантни меѓународни стандарди и најдобри практики од странство.

¹²⁵ ЕСЧП пресуди во случајот Zschüschen против Белгија (апликација 23572 /0723572/0723572/07, достапна на <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=002-11638><https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=002-11638><https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=002-11638><https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=002-11638><https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=002-11638><https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=002-11638>) дека според Варшавската конвенција, прифатливо е да се изрече осудителна пресуда за перење пари без познато предикативно дело. Судот најде дека е фер што осомничените се должни да обезбедат веродостојни објаснувања за нивниот имот и остана на ставот дека товарот на докажување не е префрлен на обвинетиот, и на тој начин не е извршена повреда на член 6 од ЕКЧП.

¹²⁶ Врховен суд на Шпанија, STS 1509/2016 - ECLI:ES:TS:2016:1509, 29.03.2016., достапно на: [Consejo General del Poder Judicial: Buscador de contenidos](#).

¹²⁷ Апелационен суд Амстердам, ECLI:NL: GHAMS:2013: BY8481, 11.03. 2013, достапно на [Rechtspraak.nl](https://uitspraken.rechtspraak.nl) - Search in rulings (uitspraken-rechtspraak-nl.translate.google)

Унапредување на квалитетот на обвинителните акти, особено:

- i. ВДО треба да создаде работна група која ќе изработи упатства за квалитетот на обвинителните акти. Упатствата треба да бидат поучни, да содржат добри примери или најдобри практики и да обезбедат препорачана структура или образец кои ќе ги водат обвинителите при презентирањето на нивните случаи во обвинителниот акт. Покрај тоа, СЈО треба да создаде база на обвинителни акти со добро напишани обвинителни акти кои ќе служат како референтни примери и која редовно ќе се ажурира.
- ii. Советот за оцена на обвинителен акт треба да се осигура дека нема да се одобруваат обвинителните акти што не се во согласност со потребните законски барања.
- iii. Центарот за обука во судството и обвинителството треба да спроведе програма за ефективна обука за правно пишување за обвинителите. Посебно внимание треба да се посвети на формата и образложението на обвинителните акти.
- iv. Советот за јавни обвинители треба да го ревидира индикаторот за успешност кој се однесува на квалитетот на писмените одлуки во системите за управување со успешноста на јавните обвинители, со цел да се создаде дополнителен стимул за пишување висококвалитетни обвинителни акти.

Проектниот тим забележа различни недостатоци во прегледаните обвинителни акти во најмалку 26 наврати. Тука спаѓаат неосновани обвиненија, недоволно објаснување на поврзаноста на доказите и обвиненијата, недоволно образложение во врска со секој елемент на кривичното дело и

недоволна читливост и концизност. Покрај тоа, нивото на образлагање и стилот на пишување значително варираше, додека образложенијата често не содржеа ниту аналитички преглед на обвиненијата ниту заклучокот на обвинителот.

За време на главните расправи, судот честопати се мачеше да утврди некои од клучните факти во случајот, а обвинителството редовно не успеваше да покаже како тие факти се поврзани со обвиненијата утврдени во обвинителниот акт. Напорите да се елаборираат специфични елементи на делото, особено од аспект на кривичната намера, исто така се покажаа како предизвик во случаите на корупција. Во однос на обвинителните акти со обвиненија за организиран криминал, Проектниот тим забележа дека во најмалку десет обвинителни акти обвинителите занемариле да образложат како наводната криминална група ги исполнила условите од член 401a од ЗКП. Дел од судиите консултирани од страна на Проектот го потврдија ова и изјавија дека особено внимание треба да се посвети на квалификацијата на кривичното дело од член 401a од ЗКП бидејќи таквото занемарување да се докажат сите негови елементи може да резултира со повлекување на обвиненијата или со ослободителни пресуди. Во три случаи со првостепени ослободителни пресуди, Проектот ги забележа недостатоците наведени погоре, кои можеби придонеле за таквиот исход.

Од овие причини, постоењето на упатства за квалитетот на обвинителните акти би можело да им помогне на обвинителите да изготвуваат поквалитетни обвинителни акти. Упатствата треба да ја нагласат важноста на наведувањето причини како основен елемент на обвинителниот акт и да обезбедат совети тоа како најдобро да се постигне тоа.

Тие пред сè треба да му помогнат на обвинителот во поврзувањето на доказите со одредени обвиненија, за да се овозможи што е можно попрецизно да се презентираат точките од обвинението.¹²⁸

Понатаму, советот за оцена на обвинителниот акт треба да биде поефикасен при оценувањето. Во текот на извештајниот период, советот во повеќе наврати не се произнесе за дозволеноста на одредени докази во набљудуваните случаи, и покрај тоа што одбраната укажа дека тие се недозволености. Овој проблем беше особено очигледен во случаите во кои обвинителниот акт во голема мера се засноваше на податоци добиени од шифрирани апликации за размена на пораки. Во некои случаи, дел од доказите беа прогласени за недозволености во подоцнежна фаза на судската постапка, иако одбраната укажа на нивната недозволеност за време на оцената на обвинителниот акт. Ова прашање го покренаа и обвинителите и адвокатите со кои се консултираше проектниот тим. Тие тврдеа дека најважно од сè е судиите да ја проверат законитоста на доказите при оцена на обвинителниот акт за да избегнат одобрување на погрешни обвинителни акти. За да појасни дека ова е должност на судечкиот совет задолжен за оцена на обвинителниот акт, Врховниот суд треба да донесе став, како што е предложено во препораката 14.

¹²⁸Погледнете пример тука: <https://www.osce.org/files/f/documents/f/d/528222.pdf>, страници 93-94.

Поквалитетни обвинителни акти може да се постигнат и со измена на критериумите за оценување на резултатите од работатењето на обвинителите. Во таа насока, проектниот тим забележа дека сите постоечки индикатори се од квантитативна природа, што значи дека обвинителите се оценуваат врз основа на процентот на одобрени обвинителни акти и осудителни пресуди.

За да се постигне посуштинско оценување на нивната работа, Обвинителскиот совет треба да развие објективни критериуми врз основа на кои би го оценил квалитетот на образложението во обвинителните акти и во другите акти. Потребата за таква промена беше препознаена и од обвинителите и членовите на Обвинителскиот совет за време на консултациите.

12

Препорака

Да се подобри квалитетот на образложението на судските одлуки, особено на пресудите и одлуките за определување и продолжување на притворот:

- i. Врховниот суд треба да создаде работна група која треба да изготви упатства за квалитетот на пресудите и другите судски одлуки, особено за мерките поврзани со притворот или алтернативните мерки. Упатствата треба да бидат поучни, да содржат добри примери или најдобри практики и да понудат препорачана структура или образец од кој ќе се водат судиите во нивното образложение во пресудите/судски одлуки.
- ii. Судскиот совет треба да го ревидира индикаторот за успешност кој се однесува на квалитетот на судските одлуки во управувањето со резултатите од работењето на судиите, притоа интегрирајќи ги новите упатства во процесот на оценување. Покрај тоа, исто така е важно да се обезбеди соодветна обука на комисијата за оценување за примената на овие нови стандарди.
- iii. Центарот за обука во судството и обвинителството треба да спроведе програма за ефективна обука за обвинителите за пишување правни акти. Посебно внимание треба да се посвети на формата и образложението на пресудите.

Проектот забележа недоволно образложение на судските одлуки во голем број набљудувани предмети. Во најмалку три анализирани пресуди, судиите најчесто ги препишуваа писмените докази, исказите на сведоците или стручните мислења без да обезбедат соодветен, аналитички преглед на доказите.¹²⁹

Покрај тоа, честопати остануваше нејасно зошто судот избра да поклони верба на одреден доказ, за сметка на друг. Исто така, во најмалку четири пресуди испитани во текот на извештајниот период, судот наиде на предизвици во образложувањето на *mens rea* (кривичната намера) како еден од задолжителните елементи на кривично дело. Во најмалку 61 пресуда донесени врз основа на спогодби за признавање на вината, судот претерано се потпираше на особено олеснувачките околности, како што наведе обвинителството, без да примени критичко размислување. Судовите ги потврдија спогодбите за признавање на вината со благи санкции, без образложение како сметаат дека истите се во согласност со „интересот за правичност“, како што бара член 302 (8) точка 5 од ЗКП.

Недостатоците забележани во образложенијата не беа ограничени само на пресудите. Судовите, исто така, се соочија со предизвици кога ги образлагаа решенијата за изрекување или продолжување на мерката притвор, решенијата за гаранција и решенијата за судење во отсуство.

Во решенијата за притвор немаше критичко испитување на секоја од основите за притвор, особено кога стануваше збор за негово продолжување. Во текот на извештајниот период, проектниот тим забележа зголемен број на одлуки на Уставниот суд на Црна Гора со кои се утврдува повреда на правото на слобода на обвинетите. Најмалку 12 одлуки од овој вид се идентификувани во седум предмети. Општо земено, беа констатирани прекршувања бидејќи решенијата за притвор и одбивањето на гаранцијата не беа соодветно образложени. Во најголем дел од случаите, Уставниот суд го сметаше образложението за недоволно бидејќи редовните судови не ги прецизираа конкретните околности што укажуваа на ризик од бегство на обвинетите. Дополнително, утврдени се прекршувања бидејќи редовните судови не го образложило соодветно постоењето на основано сомнение. Особено алармантна беше констатацијата дека Уставниот суд утврдил повреда на правото на слобода на најмалку петмина обвинети во четири предмети повеќе од еднаш.

Една од предложените мерки за надминување на ова прашање е проценка на вештините на судиите да ги образложат своите одлуки. Во моментот не постојат јасни стандарди или насоки за оценување на сеопфатноста на образложението во судските одлуки. Оттука, Судскиот совет треба да развие сигурни и прецизни показатели за проценка на квалитетот на образложението при оцената на работењето на судиите.

¹²⁹ Член 379 (7) од ЗКП бара судот јасно и темелно да наведе кои факти се сметаат за докажани или не, и зошто, со посебен акцент на веродостојноста на контрадикторните докази.

Да се зајакнат капацитетите на судовите преку зајакнување на способностите на судските советници. Поконкретно:

i. Центарот за обука во судството и обвинителството треба да ги прошири своите програми за судски советници и да вклучи специјализирана обука за ОКК за судските советници кои работат со судиите во Специјализираното одделение да ги зајакнат своите капацитети и да обезбедат ефективна помош за тие судии.

ii. Вишиот суд во Подгорица треба да собира и анализира податоци за работата на секој судски советник. Дополнително, треба да ги преиспита своите организациски потреби и да ги разгледа барањата поврзани со обемот на работа на индивидуалните судии. Врз основа на оваа проценка, а вклучувајќи ги овие информации во својот првичен работен план судот може да го утврди потребниот број на советници.

За време на консултациите, проектниот тим утврди дека има итна потреба да се зголеми бројот на судски советници во Специјализираниот оддел на Вишиот суд во Подгорица. Според објавените одлуки на Вишиот суд во Подгорица за прераспределба на персоналот, ниту еден судски советник не беше префрлен во неговиот Специјализиран оддел во 2023 година, и покрај тоа што судиите за време на консултациите потврдија дека, во тој момент, обемот на работа на Одделот е на највисоко ниво. За да се реши ова прашање, примената на мерки како што се назначувањето и прераспределбата на судскиот персонал

во согласност со проценетите потреби може да се покаже како ефективна. Исто така, треба да се преземат чекори за зајакнување на стручното знаење на судските соработници, бидејќи само еден имаше посетено специјализирана обука (за ОКК) во 2022 година.¹³⁰

Покрај тоа, способноста на судиите да ги организираат и координираат вработените во судот е еден од критериумите во оценување на нивното работење. Оваа способност се оценува врз основа на податоците собрани од системот за управување со случаи (ПРИС), кој го следи обемот на работа кој им е делегиран на советниците.

¹³⁰ Годишен извештај на Центарот за обука во судството и обвинителството за 2022 година, стр. 15, достапен на: [Godisnji-izvjestaj-o-radu-Centra-za-obuku-u-sudstvu-i-drzavnom-tuzilastvu-za-2022-godinu.pdf](https://www.cosdt.me/godisnji-izvjestaj-o-radu-Centra-za-obuku-u-sudstvu-i-drzavnom-tuzilastvu-za-2022-godinu.pdf) (cosdt.me).

Оваа оценка треба да послужи како информација за управувањето со резултатите од работењето на советниците користејќи ги истите податоци, бидејќи ќе овозможи

посоодветен придонес од судиите и подобро одразување на овие податоци во ПРИС.

14

Препорака

Врховниот суд треба да го воедначи толкувањето на кривичните одредби каде што спротивставените практики ја поткопуваат правната сигурност; ова е случај со:

- i. Одредбите за обемот на оцената на обвинителните акти.
- ii. Одредбите за судски постапки во отсуство.
- iii. Терминот „криминална активност“ во кривичното дело перење пари.
- iv. Терминот и критериумите за „особено олеснувачки околности“ со кои се дозволуваат казни под законски пропишаниот минимум.

Според член 124 од Уставот на Црна Гора, Врховниот суд обезбедува воедначено спроведување на законите од страна на судовите. Во член 26 од Законот за судовите се предвидува Врховниот суд да утврдува ставови по спорни правни прашања кои произлегле од судската практика, по службена должност или по барање на пониските судови.

Во текот на извештајниот период, проектниот тим забележа дека некои правни норми недоследно се толкуваа и применуваа од обвинителите и судиите, што доведе до правна несигурност.

На пример, тимот утврди дека судиите немаат еднакво сфаќање на условите за судење во отсуство.

Ова прашање беше особено очигледно во случаите кога се чекаше екстрадиција на обвинетото лице, бидејќи судиите имаа различни пристапи за утврдување дали се исполнети условите за судење во отсуство во однос на таквите обвинети лица. За време на консултациите, судиите го признаа предизвикот и истакнаа дека разјаснувањето во овој поглед би било важно и неопходно. Истото важи и за прашањето за прекин на истрагите против обвинетите кои избегале од земјата.

Проектот забележа дека додека некои обвинители ги прекинаа истрагите против обвинетите кои беа во бегство, други поднесоа обвинение и предложија судење во отсуство.

Овој недоследен пристап беше потврден за време на консултациите, при што некои обвинители признаа дека не ги прекинале истрагите и покрај одредбата од член 286 од ЗКП. Тие истакнаа дека горенаведената одредба не е јасна и може да го изложи случајот на ризик поради застарување на делото.

За образложението за недоследното правно толкување на одредбите за

обемот на оцена на обвинителните акти, погледнете ја препораката бр.11. За образложението за недоследното правно толкување на терминот „криминална активност“ во Кривичниот законик, погледнете ја препораката бр.10 погоре. За образложението за недоследното правно толкување на термините „особено олеснувачки околности“, погледнете ја препораката бр.16.

15

Препорака

Да се ревидира концептот и употребата на спогодбата за признавање на вината во случаите на ОКК. Поконкретно:

- i. Судиите и обвинителите треба да се придржуваат до упатствата издадени од Врховниот суд и ВДО за употреба на спогодбите за признавање на вината.
- ii. Министерството за правда треба да направи анализа и да размисли за процесен инструмент кој ќе ја олесни соработката помеѓу обвинителите и обвинетите или осудените лица. Ова треба да се воспостави во согласност со меѓународните стандарди и најдобри практики, на пример Договорот за сведочење на осудено лице во Србија, за да им се обезбеди на обвинителите сигурна алатка за собирање докази од обвинетите.

Проектниот тим истакна дека една од предностите на спогодбите за признавање на вината е да се забрза судската постапка за ОКК. Од друга страна, исто така, се забележани случаи во кои обвинети со клучни улоги во организирани криминални групи добиле многу лесни казни со прифаќање на вакви спогодби, додека другите обвинети кои имале помали улоги во криминалните групи продолжиле со судењата и често останувале во притвор подолг временски период. Ова беше признаено и од некои судии за време на

консултациите кои всушност, имаат спротивно мислење во однос на придобивките од ефикасноста. Ефектот на благи санкции и многу ниската стапка на директна или индиректна конфискација како резултат на ваквите спогодби беа истакнати како уште една загриженост што произлегува од спогодбата. Од овие причини, позитивен чекор е што се усвоени упатства за употреба на спогодување и се надеваме дека нивната имплементација ќе резултира со поефикасно користење на спогодбите за признавање на вината.

Проектниот тим, исто така, смета дека на обвинителите би им користел процесен инструмент кој ќе им овозможи да добијат релевантни информации за случајот од други обвинети или осудени лица.

Консултираните обвинители се согласија дека воведувањето на механизам сличен на Договорот за сведочење на осудено лице ќе се покаже корисен во откривањето, докажувањето и спречувањето на случаите на ОКК.

16

Препорака

Да се создаде поцврста политика и практика за превенција на ОКК. За таа цел:

- i. Врховниот суд треба да донесе упатства за практиките на казнување и индивидуализација на казните, нудејќи насоки за тоа што ќе се смета за стандарден среден опсег на казна за делата на ОКК и во кои околности тој опсег може да се намали до минимум или да се зголеми до максимумот на законската казна предвидена во Кривичниот законик.
- ii. Државните обвинители секогаш треба да го предложат видот и тежината на казната во завршните зборови и да ги изнесат причините што ги натерале да ја одредат таа конкретна казна пред судот.

Проектниот тим забележа тренд на практикување поблаги санкции во Црна Гора, што беше потврдено од судиите и обвинителите за време на консултациите. Примената на блага казнена политика во најголем дел произлегува од пресудите засновани на спогодбите за признавање на вината. Сепак, бидејќи ова е наведено во образложението на овие пресуди и беше потврдено од судиите за време на консултациите, благата казнена политика во спогодбите за признавање на вината се води од општата блага казнена политика во редовните кривични постапки.

Проектот воедно забележа и дека судовите имаат тенденција да го пренагласат значењето на олеснувачките околности за казната, истовремено намалувајќи го влијанието на отежнувачките околности, без да обезбедат доволно образложение во двата случаи. Ова беше потврдено и за време на консултациите со претставниците на граѓанското општество кои ја следат работата на судството.

Препорачаните упатства треба да го опфатат и елементот на превенција во санкциите за ОКК.¹³¹

¹³¹ Видете ја Конвенцијата на ОН против транснационалниот организиран криминал, член 11 и Законодавниот водич за спроведување на Конвенцијата, став 304-310, достапно на: https://www.unodc.org/documents/treaties/Legislative_Guide_2017/Legislative_Guide_E.pdf

Дополнително, упатствата треба да им дадат насоки на судиите да обезбедат специфично образложение и за олеснувачките и за отежнувачките околности,¹³² особено во случаи кога околностите се особено олеснувачки. Покрај тоа, правниот став може да им служи како водич на судиите во однос релевантните мерки за безбедност кои може да се изречат по службена должност заедно со санкциите.

Обвинителите исто така имаат важна улога во создавањето на практики за санкционирање.

Во текот на извештајниот период, Проектот забележа дека обвинителите

редовно занемаруваа да го предложат конкретниот вид и тежина на казната во своите завршни зборови. Покрај тоа, тие не ги објаснија отежнувачките и олеснувачките околности што судот треба да ги земе предвид при определувањето на казната, што е нивна должност како што е предвидено во член 362 од ГПК.¹³³ Наместо тоа, обвинителите оставија на судот да процени која е соодветната казна, потенцијално придонесувајќи за постојната блага казнена политика. Некои консултирани обвинители признаа дека ретко предлагаат колку треба да е строга казната и признаа дека оваа практика треба да се промени.

17

Препорака

Судскиот и Обвинителскиот совет да го преиспитаат системот за управување со резултатите од работењето на судиите и обвинителите. Целта треба да биде да се осигура дека квалитативните клучни показатели за успешноста точно ја одразуваат суштината на обвинителската/судиската работа и овозможуваат јасност на оценувањето. Поконкретно:

- i. Показателите за оценување на резултатите од работата на судиите и обвинителите треба да се изменат и да вклучат, покрај постојните квантитативни, и квалитативни критериуми.
- ii. Процесот на оценување треба да стане појасен преку јасно дефинирање како критериумите и показателите треба да се оценуваат во пракса.

¹³² „Главните отежнувачки и олеснувачки фактори треба да се разјаснат во законот или правната практика. Секогаш кога е можно, законот или практиката треба да се обидат и да ги дефинираат оние фактори кои не треба да се сметаат за релевантни во однос на одредени прекршоци“, Совет на Европа Препорака бр. (92) 17 во врска со доследноста во изрекувањето на казната, 1992, достапно на:

¹³³ Член 362 (2) предвидува дека обвинителот во своите завршни зборови го предлага видот и тежината на казната.

За да се обезбеди ефективен правосуден одговор во сложените случаи, оценувањето и подобрувањето на успешноста треба да се потпрат на пристап заснован на заслуги и да негуваат креативност и агилност за да ги стимулираат правосудните чинители да бидат најдобри што можат. Системот за управување со резултатите од работењето на судиите и обвинителите во Црна Гора најмногу се потпира на квантитативни (статистички) показатели за работата (на пример, процент на одобрени обвинителни акти за обвинителите или процент на потврдени пресуди за судиите). Не постои суштинска квалитативна оцена на содржината на овие одлуки, односно не се испитува квалитетот на образложението во обвинителниот акт или пресудата, како што е објаснето во препораките бр. 11, 12 и 15. Сите соговорници се согласија за важноста од воведување на специфични индикатори за квалитативно работење за да се овозможи поефикасен процес на оценување и да се поттикнат судиите и обвинителите.

Од друга страна, соодветноста на квантитативните критериуми засновани на стапката на укинати одлуки за судиите или на одбиени жалби за обвинителите, треба внимателно да се процени со цел да се осигура дека тие не ја поткопуваат внатрешната независност на судиите и улогата на обвинителството во обезбедувањето одговорност за кривичните дела.

Понатаму, процесот на оценување се чини дека не е доволно јасен. За време на консултациите, членовите на Судскиот и Обвинителскиот совет, како и судиите и обвинителите, беа несигурни за тоа како се оценуваат поединечно според секој показател. За да се надминат сите нејаснотии, и Судскиот и Обвинителскиот совет треба да развијат конкретни стандарди за тоа како да се оцени секој показател во пракса.

Употреба на правосудни алатки

18

Препорака

Владата на Црна Гора да обезбеди за СЈО пристапност на податоците од сите државни регистри.

Во моментов, податоците потребни за ефективни финансиски истраги и гонење за перење пари се фрагментирани во Црна Гора, при што различни државни органи имаат ексклузивен пристап до одредени бази на податоци. Обвинителите имаат директен пристап само до базите на податоци на некои државни институции. Дури и тогаш, тие понекогаш сепак мора да поднесат формални барања за добивање податоци во форма на докази, без оглед на нивниот директен пристап. Во консултациите на проектниот тим се истакна дека обвинителите се соочуваат со повеќе поврзани предизвици и често не можат да добијат или анализираат важни информации.

Бидејќи постоечките бази на податоци се расфрлани на различни електронски платформи, а обединувањето на сите податоци во една единствена база на податоци се чини дека не е изводливо на краток рок, Владата на Црна Гора треба

да им обезбеди пристап до потребните информации на сите обвинители од СЈО, како и на нивните финансиски истражители. Тој пристап треба да биде целосен, исцрпен и неограничен, што ќе овозможи сеопфатна истрага и анализа на податоците.

Долгорочно, Владата на Црна Гора треба да ги обедини постојните бази на податоци во еден систем. За време на консултациите, засегнатите страни го информираа Проектот дека се преземени првични чекори кон постигнување на таа цел; сепак, јавните набавки на такви услуги не дадоа резултати. Во овој поглед може да се побара меѓународна помош, бидејќи на СЈО мора да му се обезбеди пристап до унифицираните бази на податоци.

Зајакнување на капацитетите на обвинителите за спроведување на финансиски истраги во случаите на ОКК.

- i. Центарот за обука во судството и обвинителството треба да развие и испорача ефективна обука за специјализирани обвинители за спроведување на финансиски истраги.
- ii. Обвинителскиот совет треба да развие стратешки план за да се осигура дека во обвинителската служба, особено во СЈО, ќе има на располагање стручен кадар способен за спроведување на сложени финансиски истраги.
- iii. Обвинителскиот совет треба да размисли да ги вклучи резултатите поврзани со проширената конфискација меѓу критериумите за оценување на обвинителите.

Проектниот тим ги анализираше статистичките податоци за финансиските истраги и нивните резултати во случаите што се набљудуваа и утврди дека финансиски истраги се започнати во повеќето случаи. Сепак, случаите на замрзнување или заплenuвање на имотот беа многу ограничени, иако штетата или добивката во некои набљудувани случаи изнесуваше милиони евра. Имајќи ги предвид високите стапки на финансиски истраги од една страна, и малиот број на предмети со заплenet имот од друга страна, постои загриженост во врска со капацитетите на обвинителите за ефикасно иницирање и спроведување на финансиски истраги, со конечна цел примена на продолжената конфискација.

По консултациите со обвинителите и финансиските истражители, проектниот тим заклучи дека причината за ниската стапка на одземање на имотот е слабиот квалитет на финансиските истраги и многу ограничениот број квалификувани финансиски инспектори во СЈО, додека наводните сторители честопати се чини дека се многу вешти во прикривање на нивните незаконски добивки. На пример, обвинителите постојано изјавуваа дека постојните плати не ги мотивираат квалификуваните финансиски експерти да се приклучат на обвинителската служба или да ги испорачуваат своите услуги за подолг период. Така, Обвинителскиот совет треба да размисли за создавање поповолни и поатрактивни услови за работа за финансиските истражители.

За време на консултациите, обвинителите воедно признаа и дека обуката што ја поминале за финансиски истраги и одземање на имот им била од мала корист во откривањето на добро прикриениот нелегален имот на криминалците. Затоа, идната обука треба да биде во форма на вежба-симулација и да биде прилагодена така што ќе ги опфати и најдобрите практики во црногорскиот контекст.

Покрај тоа, СЈО треба да размисли за организирање на внатрешна работна група за мапирање на недостатоците во финансиските истраги и одземањето на имотот, и да развие стандардизирана шема за текот на финансиските истраги, имено водич за конфискација, чекор по чекор, почнувајќи од моментот кога ќе се идентификува имотот во текот на финансиските истраги.

Елаборирањето на сите расположливи средства и алатки за идентификување на последниот (нелегален) извор на имотот (вклучувајќи и анализа на синџирот на конверзии и трансфери наназад) ќе придонесе за обезбедување на идна ефективна конфискација. СЈО треба да почне активно да ги користи постојните неформални мрежи за размена за финансиски истраги и поврат на имот.

Проектот, исто така, смета дека обвинителите ќе бидат повеќе поттикнати да бараат проширена конфискација ако постигнатите резултати се земат предвид во нивното оценување. Некои консултирани членови на Обвинителскиот совет се согласија дека таквата измена на критериумите за оценување може да се покаже како корисна.

IX. Северна Македонија

Вовед

Северна Македонија има постигнато одреден напредок во истрагите и гонењето на случаите на ОКК. Клучно е да се извршат потребните законски измени со кои би се отстраниле практичните проблеми што се појавуваат во судските постапки, со цел ефективно решавање на случаите на ОКК.

Мисијата на ОБСЕ во Скопје ја поддржува Работната група формирана од Министерството за правда, која ги изготвува законските измени на Законот за кривичната постапка (ЗКП) што се неопходни за да помогнат за подобро процесирање на случаите на ОКК. Овие предлог измени се усогласени со наодите на Проектот и ќе помогнат во санирањето на дел од проблемите за кои се дискутира во препораките подолу. Слично, неодамнешните позитивни случувања во регулаторната рамка поврзани со повратот на имотот треба да ги охрабрат сите надлежни институции да вложат посериозни напори за да ги зголемат стапките на конфискација.

Сепак, ниската доверба на јавноста во правосудството продолжува, меѓу другото, поради долгите судења, недостатокот на отчетност на правосудните актери и ограничените конфискации на приносите од кривични дела.

Клучните области на загриженост се системски проблеми, како што се ограничените капацитети и ресурси,

неефикасното управување со предметите, одолговлекувањето на изборите и на унапредувањата во правосудството, недоволното споделување информации меѓу институциите и несоодветното управување со резултатите од работењето. Овие предизвици значително влијаат на целокупната ефективност на правосудството, ги забавуваат случаите на ОКК на високо ниво и придонесуваат за перцепцијата дека постојат проблеми со независноста и непристрасноста.

Покрај тоа, повеќето од овие прашања се преплетуваат и се дополнуваат едни со други. На пример, лошото управување со предметите, што доведува до долги судења, покренува прашања за правичноста на судскиот процес. Проблемите со капацитетите на јавните обвинители, особено некавалитетните обвинителни акти, недоволните финансиски истраги и ниските стапки на конфискација, може да предизвикаат загриженост во однос на непристрасноста. Покрај тоа, недостигот на човечки и финансиски ресурси во Основното јавно обвинителство за гонење ОКК (ОЈО ГОКК), особено на административен персонал и финансиски експерти, но и отсуството на интегриран софтвер за управување со движењето на предметите, ја попречуваат отчетноста во случаите на ОКК на високо ниво.

Иако и понатаму загрижува недостатокот на ефикасност, особено времетраењето на судските постапки, Проектот забележа некои подобрувања, како што се почестото закажување на судења и подобреното изведување на материјалните докази од обете страни. Покрај тоа, Основниот кривичен суд Скопје продолжува да ја поттикнува транспарентноста преку објавување редовни соопштенија на својата веб-страница и обезбедување лесен пристап до релевантни информации за случаите на ОКК на високо ниво. Врховниот суд на Република Северна Македонија (Врховен суд) донесе и начелен став во кој се наведува дека судовите треба да објавуваат неправосилни пресуди и одлуки, особено во случаи од јавен интерес. Ова пак ги поттикнува Основниот кривичен суд Скопје и Апелациониот суд Скопје да почнат да ги анонимизираат и објавуваат неправосилните пресуди во случаите на ОКК на високо ниво.

Сепак, неодамнешните измени на Кривичниот законик (КЗ) доведоа до запрени постапки во многу случаи на ОКК на високо ниво, со што се влоши перцепцијата за неказниност во општеството. Затоа, сите институции вклучени во процесирањето на случаите на ОКК треба да продолжат со напорите за да се осигури отчетност и ефективно правораздавање.

За вистински напредок потребна е долгорочна посветеност на засегнатите страни во решавање на системските неефикасности, кои во моментот доведуваат до неефективно процесирање на сериозните случаи на ОКК.

Во тој контекст, Проектот предлага 12 препораки во врска со правичноста, ефикасноста, капацитетите и конфискацијата, кои ќе послужат како основа за итно дејствување и поддршка на институционалните политики.

Правичност

1

Препорака

Да се подобри нивото на транспарентност во судството, особено во правораздавањето за случаите на ОКК на високо ниво:

- i. Министерството за правда треба да иницира измени за да го усогласи Законот за управување со движењето на предмети со ЗКП, конкретно во однос на можноста за објавување на неправосилни судски одлуки.
- ii. Јавните обвинителства треба да ги објавуваат одобрените обвинителни акти во случаите на ОКК на високо ниво, со анонимизирање на сите лични податоци.
- iii. Судскиот буџетски совет и Јавното обвинителство на Република Северна Македонија треба да поддржат развој на одржливо и системско решение за брзо анонимизирање на правосудните акти.
- iv. Министерството за правда и Врховниот суд, во координација со претседателите на судовите, треба да ги подобрат техничките можности на постојниот календар на судења за да се осигураат навремени ажурирања и да се обезбедат точни информации за јавноста.
- v. Претседателите на судовите, во соработка со релевантните граѓански организации и Судско-медиумскиот совет, треба да објавуваат редовни билтени кои содржат информации за случаи од јавен интерес, како и тематски и аналитички трудови.
- vi. Претседателите на судовите и шефовите на јавните обвинителства треба да обезбедат навремено и транспарентно споделување информации преку одржување на функционални канцеларии за односи со јавност.

vii. Академијата за судии и јавни обвинители и Судско-медиумскиот совет треба да продолжат со спроведување на ефективна континуирана обука за судиите, обвинителите и останатиот правосуден персонал за тоа како ефикасно да комуницираат со јавноста во врска со нивните предмети.

Проектот забележа проблеми што ја попречуваат транспарентноста, конкретно поврзани со јавниот карактер на правосудните акти и на судењата и со споделувањето информации што треба да бидат засновани на податоци.

Пристапот до писмени пресуди претставува предизвик што се должи на спротивставени законски одредби. Поточно, согласно Законот за судовите и Законот за управување со движењето на предметите во судовите, на судовите им се забранува јавно да ги објавуваат писмените пресуди, освен ако тие не се правосилни. Ова е спротивно на ЗКП, кој наложува сите судски пресуди да бидат јавни и достапни во електронска или печатена форма.¹³⁴ Недоследноста помеѓу двата закона беше делумно решена со начелниот став на Врховниот суд од декември 2022 година, во кој се утврдува објавување на неправосилни пресуди и решенија, особено во случаи од јавен интерес.¹³⁵ Сепак, тој се однесува на случаи од јавен интерес

како категорија што не е дефинирана со закон или со други правни акти на правосудните институции. Ова им овозможува на судовите да го толкуваат и применуваат ставот во зависност од тоа што тие подразбираат под јавен интерес, што не секогаш се совпаѓа со вистинскиот интерес на јавноста.

Во однос на обвинителството, треба да се напомене дека тоа редовно ја информира јавноста за поднесените обвиненија за случаите од јавен интерес преку објавување нивно резиме на својата веб-страница. Сепак, овие информации не се доволни за новинарите, претставниците на граѓанските организации и правните експерти да извршат темелна анализа или да им обезбедат на медиумите основа за објективно известување. Имајќи предвид дека јавното обвинителство е свесно за важноста на информирањето на јавноста преку обезбедување детали веднаш по поднесувањето на обвинението,

¹³⁴ Член 126 од ЗКП (Службен весник на Република Северна Македонија бр.150/10, 100/12, 142/16 и 198/18).

¹³⁵ Според Законот за судовите (Службен весник на Република Северна Македонија бр.58/06, 62/06, 35/08, 150/10, 83/18, 198/18 и 96/19), една од надлежностите на Врховниот суд е да утврдува, во текот на неговата општа седница, начелни ставови и начелни правни мислења по прашања од значење за обезбедување на единството во примената на законите од страна на судовите. [Начелен+став+-+објавување+на+неправосилни+одлуки.pdf \(vsrm.mk\)](#).

Проектот препорачува да се објавува целосниот текст на одобрените обвиненија во случаите на ОКК на високо ниво. Оваа мерка има за цел да спречи погрешно толкување и злоупотреба на информациите. Не може да се тврди дека со ова би се прекршило правото на презумпција на невиноста, бидејќи судењата се јавни, проследени со значително медиумско внимание и се предмет на набљудување од страна на граѓанските организации.

Судовите и јавните обвинителства се соочуваат и со тешкотии во обработката на правосудните акти за да ги направат јавно достапни, а поради недоволните кадровски ресурси потребни за нивна анонимизација. Оваа ситуација произлегува од потребата за усогласеност со правните прописи за заштита на личните податоци. Проектот ги доби обвиненијата по поднесени барања до обвинителството, но дури откако беа анонимизирани, што одзеде значително време. Треба да се напомене и дека Основниот кривичен суд Скопје, во однос на анонимизирањето, зависеше делумно од надворешни соработници ангажирани преку проект поддржан од Мисијата на ОБСЕ во Скопје во соработка со граѓанската организација „Коалиција Сите за правично судење“. Од овие причини, јасно е дека Судскиот буџетски совет и Јавното обвинителство на Република Северна Македонија, во согласност со своите надлежности, треба да ја преиспитаат распределбата на ресурсите за соодветен кадар за анонимизација со цел да се обезбеди одржливост.

Понатаму, постојните календари за судења на судовите се наоѓаат на посебно наменет дел од веб-страниците на судовите. Сепак, информациите го содржат само бројот на предметот и судијата кој претседава, што ѝ отежнува на јавноста да дознае за одреден случај ако не го знае бројот на предмет. Ова може лесно да се реши ако се назначат името/имињата на обвинетиот/обвинетите, нивните иницијали и кривичното дело/дела во календарот на судења. Исто така Проектот забележа дека дополнително настанатите измени во распоредот не се ажурираат. Иако обете прашања бараат мали технички прилагодувања во судскиот информациски систем, тие значително би придонеле за транспарентноста на судството.

Надлежни за обезбедување на потребните технички услови за да се подобри системот за објавување на распоредот на судењата и за целокупната функционалност на судскиот портал се Министерството за правда и Врховниот суд. Понатаму, треба да се осигура дека платформата што се користи за објавување пресуди го има потребниот технички капацитет за нивно зачувување.

Инаку, додека Основниот кривичен суд Скопје редовно објавува важни информации со новости за судските постапки од јавен интерес, Апелациониот суд Скопје објавува ограничен број на соопштенија со нејасна содржина.

Улогата на претседателите на судовите е исто така клучна во овој поглед и треба дополнително да се зајакне, во согласност со Мислењето на Консултативниот совет на Европски судии (КЕСЦ) бр.19 (2016).¹³⁶

Покрај тоа, зајакнувањето на соработката со граѓанските организации околу подготовката и објавувањето на аналитички податоци за случаи од јавен интерес, вклучувајќи ги и одлуките во овие случаи, значително ќе придонесе за зголемување на довербата во судовите. Ова може да се направи без значителни ресурси, вклучително и преку објавување на периодични билтени

и кратки аналитички извештаи и графикони, додека Судско-медиумскиот совет може да одигра улога во нивната промоција.

За време на консултациите на Проектот, судиите ја истакнаа потребата за понатамошно развивање на вештините за односи со јавноста. Иако Академијата за судии и јавни обвинители нуди основна обука од оваа област како дел од својата редовна програма за обука, постои значајна можност за понатамошно унапредување на знаењата на овие теми преку воспоставена соработка со Судско-медиумскиот совет.

2

Препорака

Судскиот совет и Советот на јавни обвинители треба да ги штитат судиите и јавните обвинители од сите форми на политички притисок и друго мешање, со што ќе се заштити независноста на судството, а истовремено ќе се обезбеди негова отчетност. Тие треба да го сторат тоа преку:

- i. Развивање стандардни процедури за следење, известување и јавно осудување на какви било упади или обиди за мешање во независноста на судиите и јавните обвинители.
- ii. Извлекување на самостојни заклучоци за подобрување на правичноста и зголемување на транспарентноста во врска со изборите, унапредувањата и резултатите од дисциплинските постапки против судиите и јавните обвинители. Дополнително, објавените одлуки треба да содржат детално образложение.

¹³⁶ CCJE (2016) 2REV2 (coe.int) наведува дека „...во нивните односи со медиумите, претседателите на судовите треба да имаат предвид дека интересите на општеството бараат на медиумите да им се обезбедат потребните информации за да ја информираат јавноста за функционирањето на правосудниот систем“.)

iii. Навремено информирање на јавноста за претстојните седници на советите и за сите заклучоци и одлуки.

Проектот забележа неколку случаи на видни политички личности кои јавно изразија незадоволство и ги критикуваа судските одлуки за случаи во кои беа вмешани високи функционери, што укажува на потенцијално политичко мешање. И покрај тоа, Судскиот совет на Република Северна Македонија (Судски совет) не ги осуди овие вербални напади врз судството, ниту со издавање официјални изјави, ниту со преземање други конкретни чекори за заштита на судиите. Во согласност со Мислењето бр.21 (2021) на КСЕС, „Советот мора одлучно да се спротивстави на секој обид за напад или притисок врз поединечни судии или врз судството како целина“.¹³⁷

Проектот забележа дека во една прилика обвинител јавно го критикуваше Советот на јавни обвинители на Република Северна Македонија (Совет на јавни обвинители), истакнувајќи ја потребата од негова реформа. Како резултат на тоа, Советот побара од Етичкиот совет на јавни обвинители да утврди дали оваа

изјава е повреда на Етичкиот кодекс на јавните обвинители.¹³⁸ До денес, не може да се најдат јавно достапни информации за исходот од иницијативата. Граѓанските организации што ја следат работата на Советите ја критикуваа суштината на оваа иницијатива, но и нетранспарентноста на седницата на Советот на јавни обвинители на која беше утврдена потребата од истата. Во остварување на својата улога за зачувување на автономијата на обвинителите, Советот на јавни обвинители треба да го почитува неодамна усвоеното Мислење бр. 18 (2023) на Консултативниот совет на јавни обвинители.¹³⁹

Уставот, законите и останатата правна рамка ја гарантираат независноста на Советите и ги позиционираат како тела одговорни за обезбедување независност на судиите и автономија на јавните обвинители, како и за одржување на нивниот углед и на довербата кај јавноста.¹⁴⁰ Сепак, Советите во моментов

¹³⁷ 1680a47604 (coe.int)

¹³⁸ Во јули 2021 година, Советот на јавни обвинители донесе нов Етички кодекс на јавните обвинители во кој беше вклучен член според кој јавните обвинители нема да ги коментираат во јавноста одлуките на Советот на јавни обвинители. Види: [etichki-kodeks-na-javnite-obviniteli-2021.pdf \(jorm.gov.mk\)](#). Овој член беше изменет во ноември 2023 година и сега гласи дека јавните обвинители треба да се осигурат дека нема да го нарушат угледот на јавното обвинителство и Советот на јавни обвинители при секое појавување во јавноста. Види: [Етички-кодекс-за-изменување-и-дополнување-на-Етичкиот-кодекс-на-јавните-обвинители-на-Република-Северна-Македонија-1.doc \(live.com\)](#)

¹³⁹ 1680ad1b36 (coe.int)

¹⁴⁰ Член 104 од Уставот, чл. 2, 36 (1) i.16 од Законот за Судскиот совет (Службен весник на Република Северна Македонија бр.102/19), Етичкиот кодекс на членовите на Судскиот совет, Програма за работа на Судскиот совет за 2024 година, чл. 2 од Законот за Советот на јавни обвинители (Службен весник на Република Северна Македонија бр.150/07, 100/11 и 42/20).

немаат стандардизирани процедури за тоа како да ја постигнат оваа цел, бидејќи се чини дека законодавството првенствено ја нагласува нивната улога во санкционирањето на несоодветното однесување. Проектот исто така забележа дека Судскиот совет презеде некои поединечни активности за подобрување на ефикасноста на постапките, но не успеа да усвои системски пристап во идентификувањето и решавањето на тековните проблеми. За време на консултациите и форумите за дискусија организирани од Проектот, судиите и јавните обвинители отворено го изразија своето незадоволство од работата на Советите. Тие воедно ја нагласија и потребата од потранспарентни постапки за избор и унапредување, вклучувајќи и подетални и сеопфатни објаснувања за одлуките. Со преиспитување на своите практики на гласање, Советите би направиле обид да обезбедат еднаков третман на сите кандидати, како и транспарентна примена на систем заснован на заслуги. Во однос на исходот на дисциплинските постапки, повредата и кратко образложение на одлуките, секогаш треба јавно да се објавуваат, без страв од загрозување на правата на приватност.

Како што се наведува во публикацијата „Проценка на ризиците од корупција во правосудството во Северна Македонија“, објавена со поддршка на Мисијата на ОБСЕ во Скопје, „речиси три четвртини од судиите не веруваат дека Судскиот совет успешно ја штити судската независност, а не веруваат ни дека

унапредувањето на судиите се врши согласно со објективни, мерливи и праведни критериуми. Слично, повеќе од половината од јавните обвинители не веруваат дека Советот на јавни обвинители донесува одлуки самостојно и независно и не веруваат дека унапредувањето на јавните обвинители се врши следејќи ги постојните законски критериуми.“¹⁴¹ Сепак, позитивен чекор е тоа што во својот Стратешки план за периодот 2023-2024 година, Судскиот совет детектираше некои од овие недостатоци и предвиде активности што би довеле до зајакната заштита на угледот на судиите и зголемена транспарентност.¹⁴² Истото е одразено и во Програмата и Акциониот план за превенција и следење на корупцијата во судството за периодот 2022-2025 година¹⁴³ и во Годишниот план за работа на Судскиот совет за 2024 година, во кој заштитата на судиите од несоодветно влијание е еден од приоритетите.¹⁴⁴ Подобрувањето на процесот на избори, именувања и дисциплински постапки, како и зајакнувањето на транспарентноста, се клучен дел од Акцискиот план за спроведување на препораките на Оценската мисија на ЕУ упатени до Судскиот совет, кој е усвоен во март 2024 година.¹⁴⁵ Останува да се види степенот на имплементација на овие документи.

¹⁴¹ osce.org/files/f/documents/9/d/545929_0.pdf, стр.84.

¹⁴² [Y2023-SDN-\(GD\)0455.pdf \(sud.mk\)](#)

¹⁴³ [Програма и акционен план за превенција и следење на корупцијата во судството 2022 - 2025 \(sud.mk\)](#)

¹⁴⁴ [Y2024-SDN-\(GD\)2600.pdf \(sud.mk\)](#)

¹⁴⁵ [Y2024-SDN-\(GD\)0545.pdf \(sud.mk\)](#)

Да се подобрат стандардите за правичност во одлучувањето во случаите на ОКК, за да се нагласи судската непристрасност паралелно со еднаквоста на оружјето:

- i. Судиите и претседателите на судовите треба целосно да ја почитуваат својата должност не само да останат непристрасни, туку и да изгледаат непристрасни во текот на судските постапки, како и да ги применуваат највисоките стандарди во одлуките што ги носат и во процесите преку кои се носат овие одлуки.
- ii. Раководителите на кривичните оддели во судовите треба да организираат редовни дискусии и да поттикнат споделување на најдобрите практики меѓу судиите.
- iii. Академијата за судии и јавни обвинители треба да се погрижи прашањата за правичноста да заземат централно место во наставната програма за обуките, а постигнатите резултати да се презентираат на мерлив начин.

Во неколку случаи, Проектот забележа одредени прашања поврзани со судската непристрасност, при што однесувањето на одредени судии предизвика загриженост во однос на нивната непристрасност и посветеност на принципот на еднаквост на оружјето. На пример, во најмалку два случаи, и во неколку наврати, Проектот го забележа следново: вторите судии - членови на судечкиот совет - излегуваа од судницата за време на судењето без да биде дадена пауза; судиите го преземаа испитувањето на сведокот од странките, покажуваа нетрпеливост или ги критикуваа сведоците што даваа исказ.

Таквото постапување треба да се исправи за да се одржи довербата на јавноста во судската непристрасност. Пред сè, судиите секогаш треба да ја почитуваат својата одговорност не само да дејствуваат непристрасно, туку и да изгледаат непристрасно.

Во врска со правото на јавно судење, Проектот во неколку случаи забележа дека судиите не ги објавуваа пресудите јавно, туку едноставно им укажаа на обвинетите дека ќе бидат навремено известени за нивната одлука во писмена форма. Јавното објавување на пресудите е особено важно во случаите кога писменото образложение на пресудите не е навремено јавно достапно.

Во однос на еднаквоста на оружјето, во неколку случаи Проектот забележа дека судиите ги ограничија правата на странките. Поточно, тие ја ограничија можноста на странките да приговараат на доказите на спротивната страна; да ги оспоруваат исказите на сведоците повикувајќи се на претходно дадени искази во истрага или пред расправата да почне одново; и да презентираат одредени докази, кои беа одбиени без доволно образложение. Треба да се нагласи дека проблемите што првично ги забележа Проектот во однос на споделувањето на доказите на обвинителството со одбраната, во моментот многу ретко се среќаваат во судските процеси на ОКК. Проектот истакнува дека ова прашање дополнително ќе се реши со планираните измени на ЗКП, бидејќи со

нив се наметнува задолжително и навремено споделување на доказите од страна на обвинителството.

Претседателите на судовите и раководителите на кривичните оддели би можеле да одиграат клучна улога во организирањето состаноци, олеснувањето на комуникацијата меѓу судиите и охрабрувањето на судиите да бидат самокритични и да ги споделуваат најдобрите практики со цел да се подобри севкупната репутација на судовите. Понатаму, Академијата за судии и јавни обвинители треба да се осврне на овие прашања поврзани со правичноста и во почетнатата и во континуираната обука. Исто така, таа треба да спроведе евалуација заснована на податоци за постигнатите резултати, да известува за нив и да ги земе предвид при идните активности.

Ефикасност

4

Препорака

Судскиот совет и Јавно обвинителство на Република Северна Македонија треба да ги диференцираат и категоризираат случаите на ОКК на високо ниво заради зголемување на ефикасноста во нивното процесирање. Тие треба да го сторат тоа преку:

- i. Усвојување методологии за диференцирање на случаите на ОКК за статистички цели и за целите на креирање политики, во координација со судовите и јавните обвинителства.
- ii. Усвојување на дополнителни критериуми за категоризирање и диференцирање на случаите на високо ниво од „стандардните“ случаи на ОКК, за истите цели.

- iii. Следење на ефикасното процесирање на случаите на ОКК на високо ниво, вклучително и преку усвојување на планови за работа и методологии за процесирање на таквите случаи од страна на јавните обвинителства и судовите.
- iv. Мапирање на случаите на ОКК на високо ниво за да им се доделат соодветни ресурси на јавните обвинителства и судовите што се повеќе вклучени во постапување по истите.
- v. Да се погрижат критериумите за оценување на работата на судиите и јавните обвинители соодветно да ги одразуваат специфичните предизвици со кои се соочуваат при процесирањето на случаите на ОКК на високо ниво.

За да се постигнат стабилни резултати во решавањето на ОКК, од суштинско значење е да се создаде прилагоден и сигурен систем за диференцијација и категоризација. Овој систем ќе помогне во идентификувањето на случаите на ОКК и случаите на ОКК на високо ниво. Така, домашните институции би можеле да генерираат веродостојни статистички податоци за процесирањето на случаите, со што ќе се олесни мерењето на напредокот или уназадувањето, со текот на времето.

Во ноември 2023 година, Проектот доби информации од Министерството за правда во врска со Методологијата за релевантен статистички систем за мониторинг на антикорупциската политика усвоена од Владата во 2013 година. Според Министерството, Методологијата е вградена во Системот АКстатс, кој собира и обработува статистички податоци за превенција и репресија на корупција и перење пари. АКстатс функционира од април 2019 година.

Критериумите за утврдување на случаи на корупција од висок профил се изработени од страна на Работна група за преглед и ажурирање на горенаведената Методологија и истите се прифатени од страна на Јавното обвинителство на Република Северна Македонија во 2015 година, како што потенцираа од Министерството. Имајќи го тоа предвид, Проектот смета дека ова е солидна основа за Судскиот совет и Јавното обвинителство на Република Северна Македонија заеднички да развијат свои синхронизирани критериуми за идентификување и категоризација на случаите на ОКК за нивните потреби. Понатаму, овие критериуми, заедно со анализата на статистичките податоци, може да послужат како вредни алатки за развивање одржливи политики, методологии и стратегии, за давање приоритет на постапувањето во овие случаи и планирањето на работата. Тие воедно би можеле да помогнат и во ефикасната распределба на потребните ресурси.

Соодветниот систем на категоризација за целите на статистиката и креирањето политики, ако е правилно осмислен, би можел да биде суштинска алатка за обликување и спроведување на клучните мерки насочени кон подобрување на правосудниот одговор на ОКК, особено за случаите на високо ниво. Освен за создавање веродостојни квантитативни податоци за постапување по вакви предмети, овој систем може да се користи и за давање приоритет на гонењето и одлучувањето по предметите на ОКК на високо ниво од страна на обвинителствата, односно судовите; имено, во годишните планови за работа на судовите и обвинителствата би можело да се предвидат конкретни цели за постапувањето по овие предмети.

Понатаму, мапирањето на тековните и претстојните случаи на високо ниво низ различните јавни обвинителства и судови во домашниот систем може да се искористи за прераспределба на човечките и материјалните ресурси онаму каде што се најпотребни. На крај, критериумите за оценување на работењето на судиите и обвинителите треба да ја одразат дополнителната работа и предизвиците што се јавуваат во случаите на ОКК, особено оние на високо ниво. Како ефикасна алатка за поттикнување поефикасен правосуден одговор на ОКК би послужило доделувањето на дополнителни бодови при оценувањето на судиите и јавните обвинители што работат на тие случаи.

5

Препорака

Судиите од Специјализираното одделение за организиран криминал и корупција (ОКК) при Основниот кривичен суд Скопје, со цел да се подобри ефикасноста на судските постапки, треба да усвојат и да доразвијат стандарди и техники за управување со судењата во сложени предмети, кои ќе се темелат на добри практики. Тие треба да го сторат тоа преку:

- i. Заземање стратешки пристап кон секој конкретен предмет така што ќе утврдуваат распоред за рочиштата, земајќи ги предвид бројот на обвинети, обемот на докази, мандатот на судиите-поротници и распоредите на членовите на судечкиот совет и на странките.
- ii. Барање од странките да ги консолидираат своите листи на докази и да се договорат за неспорните факти, како и да побараат ефективно презентирање на материјалните докази.

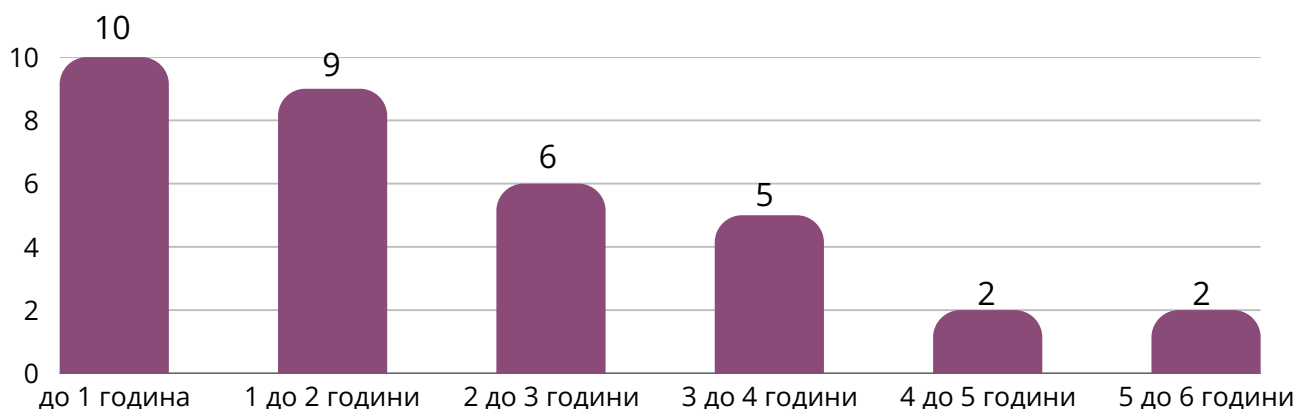
Препорака

- iii. Закажување последователни рочишта секој нареден работен ден, а ако тоа не е можно поради технички или други причини, закажување на најмалку едно рочиште неделно.
- iv. Кога е соодветно, да им препуштат на странките да го вршат повикувањето на сведоците, но притоа да се применуваат контролни механизми за да се обезбеди нивното присуство.
- v. Барање од странките навремено да го известуваат судот за отсуства од здравствени причини и континуирано да ја оценуваат валидноста на доставената медицинска документација.

Најчестиот заеднички именител во повеќето набљудувани случаи беше севкупното времетраење на судењата – од 50 случаи, 18 се правосилно завршени. Сепак, осум од нив завршија поради застареност како резултат на последните измени на КЗ.

Просечното времетраење на првостепената постапка изнесува 2 години, при што најдолгото времетраење на постапката било 2.127 дена, а најкраткото - девет дена.

Просечно времетраење на постапките до првостепената одлука



Графикон 26 - Просечно времетраење на постапките до првостепената одлука

Во неколку предмети во кои првостепената одлука беше донесена во разумен рок, судиите користеа техники за управување со судењата што придонесоа навремено да се процесира предметот. На пример, на почетокот на судењето, претседателот на советот однапред закажа значителен број рочишта, а притоа ги зеде предвид преклопувањата на обврските на странките и на членовите на судечкиот совет.

Во еден случај на корупција на високо ниво со повеќе обвинети, првостепената постапка беше завршена за помалку од една година, бидејќи рочиштата се закажуваа редовно, најмалку еднаш неделно. Со оглед на сегашниот проактивен пристап на судиите од Одделението за ОКК кои закажуваат почести рочишта и нивната подготвеност да усвојат поефикасни практики за управување со судските постапки, Проектот препорачува да се закажуваат рочишта секој ден, кога е можно, или најмалку еднаш неделно.¹⁴⁶ Почитувањето на т.н. принцип на концентрација на главната расправа во случаите на ОКК може да придонесе за ефикасно спроведување на правдата и следствено да ја зголеми довербата на јавноста во судството.

Понатаму, Проектот забележа дека темпото и динамиката на рочиштата зависат од обемот на материјалните докази и бројот на предложените сведоци. Двете страни понекогаш

презентираа материјални докази кои се повторуваа или предлагаа бројни сведоци да сведочат за исти околности. Сепак, во случаи кога главната расправа почнуваше одново, можеше да се забележи дека страните ги преиспитуваа и консолидираа своите листи на докази. Оваа пракса може, а и треба да се усвои на самиот почеток на секое судење, за да се заштедат време и ресурси.¹⁴⁷

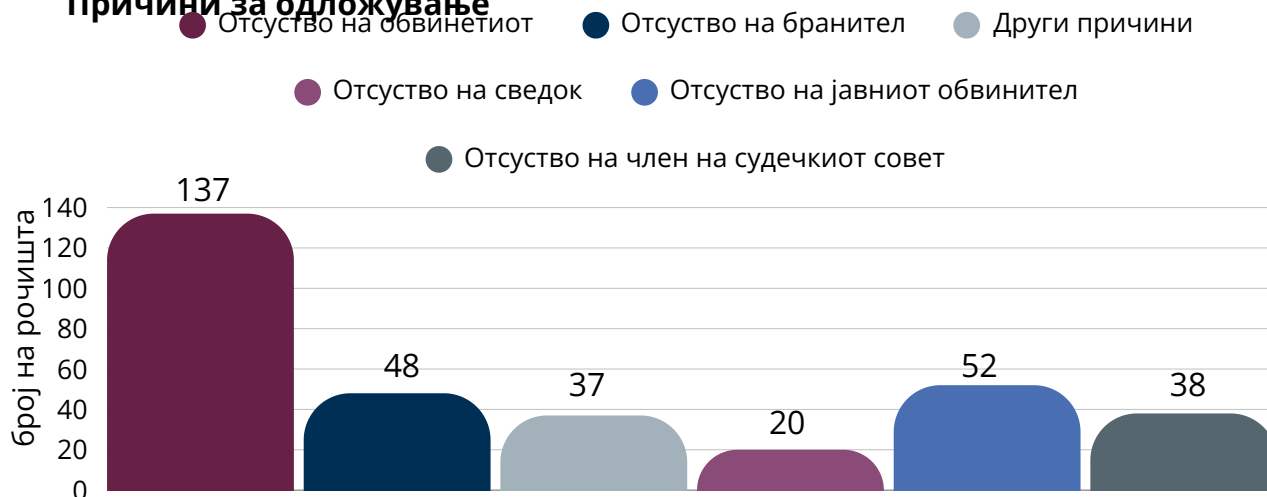
Друга добра практика што ја применуваа судиите, во договор со странките, е пренесувањето на обврската за повикување на сведоците на странката која ги предложила. Иако не е пропишано со закон, ова значително придонесе да се избегнат одолговлекувања поради отсуство на сведоци.

Проектот забележа дека најчеста причина за одложување на рочиштата е отсуството на обвинетиот, главно поради здравствени причини. Добри практики беа забележани во случаи кога судиите вршеа контрола на лекарските потврди и ги предупредуваа странките дека ако не се во можност да присуствуваат на расправата, должни се да го информираат судот веднаш штом ќе се појави причината за нивното отсуство. На овој начин, судот ќе може да ги известат другите странки и да ја презакаже расправата наместо да ја одложи, со што ќе се избегнат непотребни одложувања и трошоци.

¹⁴⁶ Правната основа за ова е јасно наведена во чл. 359 (1) ЗКП (Службен весник на Република Северна Македонија бр.150/10, 100/12, 142/16 и 198/18), кој предвидува дека главната расправа се одржува непрекинато, а во случаите кога не е можно главната расправа да се заврши на едно рочиште, претседателот одлучува главната расправа да продолжи наредниот работен ден.

¹⁴⁷ Член 358 (2) ЗКП (Службен весник на Република Северна Македонија бр.150/10, 100/12, 142/16 и 198/18) го обврзува претседателот на советот да отстрани сè што ја одолжува постапката, а не служи за разјаснување на работите.

Причини за одложување



Графикон 27 - Причини за одложување

Проектот детектираше одолговлекувања кои се должат на започнување на главната расправа одново поради промена на составот на судечкиот совет. Имено, одбраната го (зло)употреби своето процесно право да побара повторно презентирање на сите претходно изведени докази.¹⁴⁸

Сегашните предлог измени на ЗКП ќе го решат ова прашање така што на новите членови на судечкиот совет ќе им се овозможи да се запознаат со списите на предметот, наместо да се повторува целата постапка.

Во иднина, измените на ЗКП со кои се утврдува рок за оцена на обвинителниот акт ќе одговорат на проблемите со ефикасноста што се должат на долгите постапки за оцена на обвинителните акти, кои во 13 од 50 набљудувани случаи траеле подолго од 90 дена, во три случаи подолго од 180 дена, а во еден случај речиси една година.

¹⁴⁸ Според чл. 371 (2) ЗКП (Службен весник на Република Северна Македонија бр.150/10, 100/12, 142/16 и 198/18), главната расправа почнува одново ако се измени составот на советот или судијата поединец. Со согласност на странките, советот може да одлучи определени сведоци и вештаци да не се сослушуваат повторно, туку да се прочитаат нивните искази внесени во записниците од поранешната главна расправа.

Судството треба да ги удвои своите напори за ефикасно процесирање и финализирање на случаите на ОКК на високо ниво во фаза на жалба.

- i. Судскиот совет треба да обезбеди доволен број судии и навремено пополнување на сите места што во иднина ќе се испразнат во Апелациониот суд Скопје.
- ii. Судиите на Апелациониот суд Скопје треба доследно да ги применуваат одредбите од ЗКП со кои се уредува одржувањето расправа или преиначувањето на одлука и мериторно да одлучуваат, особено кога повредите се однесуваат на прашања што можат да се решат без предметот да се врати на повторно одлучување.
- iii. Претседателот на Апелациониот суд Скопје, во координација со раководителот на Кривичниот оддел во овој суд, треба да поттикне дискусија меѓу судиите од втор и прв степен за предизвиците со кои се соочуваат двете инстанции кога предметот се враќа на повторно одлучување.

Со цел да се олесни процесирањето на случаите на високо ниво, Судскиот совет треба да се погрижи во најкраток можен рок да се пополнат празните судиски места во Апелациониот суд Скопје, согласно внатрешната систематизација на судот, особено со оглед на моменталниот обем на работа. Последниот избор на судии се случи во ноември 2023 година, откако во јули 2021 година започна постапката за избор на четворица кривични судии (40% од вкупниот број). Врз основа на

предвидливи проценки, како што се пензионирањата, тој треба да се обиде да ја започне постапката за избор уште пред да се испразнат местата, за да се спречи слободните судиски места да бидат долго време празни.¹⁴⁹

Според наодите од набљудувањето на судските процеси од страна на Проектот, на Апелациониот суд Скопје му беа потребни во просек 101 ден од добивањето на предлогот на Вишото јавно обвинителство, за да закаже јавна седница.¹⁵⁰

¹⁴⁹ Член 105 од Уставот; член 36 и 46 од Законот за судскиот совет (Службен весник на Република Северна Македонија бр.102/19).

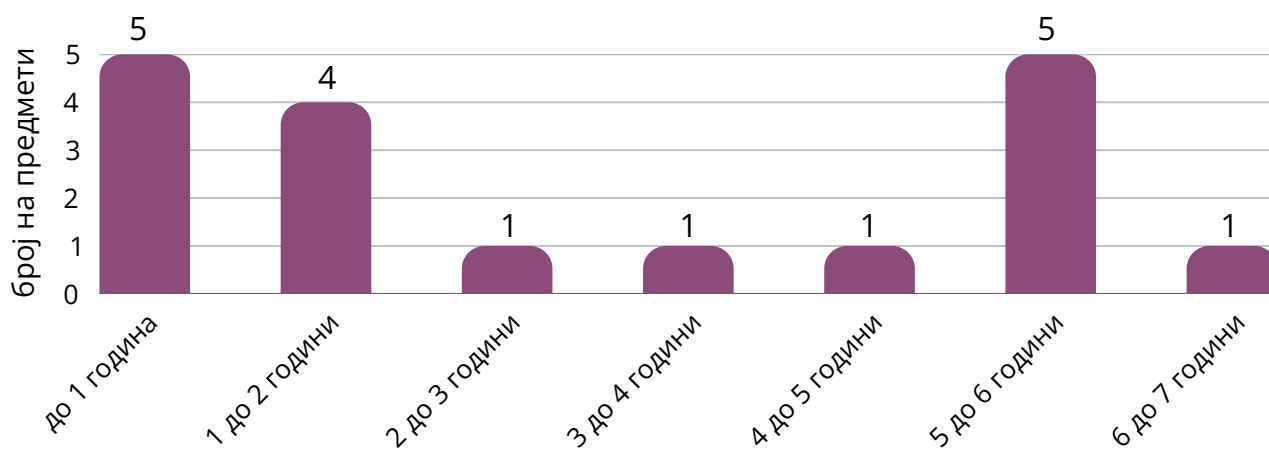
¹⁵⁰ Податоците произлегуваат од одлуките на Апелациониот суд Скопје кои беа објавени на веб-страницата на судот, во набљудуваните случаи во кои се одржа јавна седница.

Во пет случаи ова траеше повеќе од 150 дена. Во просек, второстепената одлука беше донесена 60 дена по одржувањето на јавната седница. Но во случаите на високо ниво, второстепената одлука беше донесена во просек 101 ден по јавната седница, а во два од овие случаи по повеќе од 210 дена. Во моментот, 12 случаи се во жалбена постапка, од кои пет се повторни судења. Од почетокот на Проектот, Апелациониот суд Скопје донесе одлука во 17 набљудувани предмети, од кои 11 беа на високо ниво. Во три од случаите на високо ниво, донесена е одбивателна пресуда поради застареност како резултат на измените на КЗ, а во три други случаи Апелациониот суд ги преиначи првостепените пресуди во делот на одлуките за кривичните санкции. Во преостанатите пет случаи првостепената пресуда беше укината, а предметот беше вратен на повторно одлучување.

Во најголем дел од предметите вратени на повторно одлучување, Апелациониот суд се повика на нејасни и противречни пресуди, односно пресуди во кои не беа наведени причините за решавачките факти или докази изведени на главна расправа, како основ за повторно судење.¹⁵¹

Важно е да се напомене дека повторните судења придонесуваат за одолговлекување на постапката и може да доведат до застареност. На тоа се надоврзуваат и многу други потенцијални проблеми, како што се предизвикувањето несигурност за обвинетите, жртвите, па дури и сведоците, загрозување на правото на судење во разумен рок и начелото на забрана на двојно судење.

Просечно времетраење на постапката до конечна одлука



Графикон 28 - Просечно времетраење на постапката до конечна одлука

¹⁵¹ Член 415 став 1 точка 11 од ЗКП (Службен весник на Република Северна Македонија бр.150/10, 100/12, 142/16 и 198/18).

Затоа Проектот препорачува Апелациониот суд да избегнува тесни толкувања на одредбите кои им овозможуваат да одржуваат расправа и да одлучуваат мериторно. Наместо тоа, тие треба целосно да ги искористат овие одредби во согласност со закон. Имено, од почетокот на Проектот не е одржана расправа во ниту еден од набљудуваните случаи во фаза на жалба. Оттука, претседателот на Апелациониот суд, во согласност со раководителот на

Кривичниот оддел во овој суд и во рамките на својата надлежност, треба да ги поттикне дискусиите меѓу судиите за да се осигура дека предметите на високо ниво ќе се процесираат во разумен рок и што е можно побрзо ќе се донесе конечна одлука.

Претстојните измени на ЗКП предвидуваат рок за закажување на јавната седница. Ова значително ќе придонесе за забрзување на второстепените постапки.

7

Препорака

Процесите на носење одлуки да бидат засновани на податоци за да се обезбеди ефикасна распределба на ресурсите за процесирање на случаите на ОКК.

- i. Претседателите на судовите и шефовите на јавните обвинителства треба проактивно да ги користат официјалните годишни извештаи на институциите, за да вршат континуирани проценки на потребите и да се залагаат за дополнителни ресурси врз основа на податоците содржани во нив.
- ii. Претседателите на судовите и Судскиот совет треба да обезбедат времено упатување на судии во согласност со специфичните потреби на одредени судови или одделенија и да ја дискутираат можноста да се определат посебни судии за оцена на обвинителен акт.
- iii. Советот на јавни обвинители треба редовно да ги пополнува празните јавнообвинителски места во Основното јавно обвинителство за гонење организиран криминал и корупција.
- iv. Извршната власт треба да ја почитува предвидената буџетска распределба за правосудството и да овозможи ангажирање на дополнителен административен персонал за поддршка на работата на судиите и обвинителите.

¹⁵² Член 424 (1) од ЗКП (Службен весник на Република Северна Македонија бр.150/10, 100/12, 142/16 и 198/18).

Од набљудувањето на судските процеси од страна на Проектот и консултациите со судиите и јавните обвинители, беше заклучено дека постои сериозен недостиг на човечки ресурси во судовите и во ОЈО ГОКК.

Иако вкупниот број на судии е во согласност со европските стандарди, обемот на работа во Одделението за ОКК во Основниот кривичен суд Скопје покажува дека бројот на судии во ова одделение не е пропорционален со бројот на процесирани предмети на годишно ниво. Ова беше потврдено за време на консултациите со судиите, кои укажаа дека бројот на предмети што ги завршиле е повеќе од двојно поголем од предвидениот ориентациски број на предмети. Проектот забележа дека, за да се надмине оваа пречка, судиите од другите одделенија на Основниот кривичен суд Скопје што имаат помал обем на работа повремено беа назначувани за втори членови на судечките совети во предмети за ОКК на високо ниво. Проектот ја поздравува оваа пракса, бидејќи систематското прераспределување на судиите засновано на податоци ќе овозможи поефикасни судски процеси.

Можно решение за подобрување на ефикасноста преку прераспределба на ресурсите би било да се определат посебни судии кои ќе одлучуваат исклучиво во фазата на оцена на обвинителен акт, но и да се применува соодветен систем на бодување за истите соодветно да се оценат. Со тоа ќе се зајакне оваа важна фаза од кривичната

постапка, која во моментот не е доволно функционална, како што признаваат и судиите и Судскиот совет. За да се постигне ова, Судскиот совет, во координација со претседателите на судовите и кривичните судии од сите инстанции, би можел да спроведе анализа за откривање на слабостите на фазата за оцена на обвинителен акт. Резултатите од ваквата анализа би требало да понудат практични решенија за проблемите во кривичната постапка поврзани со одолговлекувањата и некавалитетните одлуки во фазата на оцена на обвинителниот акт.

Конечно, Судскиот совет треба да ги поддржи барањата за времено упатување на судии од помалку оптоварени судови во судови со поголем обем на работа, а притоа да ги анализира причините за застојот на предмети. Потоа, врз основа на оваа анализа, треба да понуди одржливо системско решение. Треба да се напомене дека ова прашање беше вклучено во националната Стратегија за човечки ресурси за судската мрежа.¹⁵⁴

Слично на тоа, Стратегијата за човечки ресурси за јавнообвинителската мрежа нотира дека сегашната мрежа на јавните обвинителства треба да се реорганизира според мерливи проценки и критериуми, но и во согласност со реорганизацијата на судската мрежа.¹⁵⁵ Според Годишниот извештај на Јавното обвинителство на Република Северна Македонија, вкупниот број на обвинители во ОЈО ГОКК во текот на 2022 година изнесувал 11 од 18-те места

¹⁵³ Види Европски судски системи - Извештај за евалуација на ЦЕПЕЈ - Циклус на евалуација 2022 (податоци за 2020 година): 1680a86279 (coe.int)).

¹⁵⁴ [Konecen+narativen+del+Strategija+za+covecki+resursi+sud+mreza+za+objava+3.pdf \(vsrm.mk\)](#)

¹⁵⁵ [strategija-na-chovecki-resursi-za-javnoobvinitelskata-mrezha-.pdf \(jorm.gov.mk\)](#)

предвидени со систематизацијата, а една третина од предвидените јавнообвинителски места низ целата земја не биле пополнети.¹⁵⁶ Во јули 2023 година, Советот на јавни обвинители донесе одлука за определување на бројот на јавни обвинители во сите јавни обвинителства, со која бројот на обвинители во ОЈО ГОКК повторно се утврди на 18. Обвинителите во ОЈО ГОКК се избираат со мандат од четири години, а доцнењето на нивниот избор или реизбор влијае врз процесирањето на случаите на ОКК, особено со оглед на тоа што истрагите во овие случаи се сложени, а судењата се долги. Во многу наврати, Проектот забележа дека рочиштата се одлагаа или презакажуваа бидејќи беше истечен мандатот на обвинителот кој постапуваше по предметот, а постапката за избор не беше завршена на време. Јавното обвинителство на Република Северна Македонија и Советот на јавни обвинители треба да воспостават практика на континуирана проценка на бројот на обвинители врз основа на проценка на потребите во врска со обемот на работа на сите јавни обвинителства. Со тоа ќе се зголеми ефективното гонење на случаите на ОКК и ќе се забрза темпото на судските процеси, особено бидејќи Проектот постојано забележуваше тешкотии во закажувањето на рочиштата поради преклопување на обврските на обвинителите кои постапуваа по предметот.

За време на консултациите во рамките на Проектот, и судиите и обвинителите се осврнаа на потребата од дополнителен административен кадар како предуслов за успешно и навремено завршување на предметите. Ова прашање беше покренато во Годишниот извештај за работата на судовите за 2022 година на Судскиот совет¹⁵⁷ и во горенаведениот Годишен извештај на Јавното обвинителство на Република Северна Македонија за 2022 година. Сепак, овие извештаи не содржат конкретна анализа на вистинските последици од недоволниот број на вработени врз работата на институциите. Понатаму, потребата од дополнителни човечки ресурси во правосудниот сектор беше истакната и во националната Стратегија за реформи во правосудниот сектор за периодот 2017–2022 година.¹⁵⁸ Според новодонесената Развојна секторска стратегија за правосудство за периодот 2024–2028 година,¹⁵⁹ една од главните причини за нецелосната реализација на претходната Стратегија беше недостатокот на финансиска поддршка за мерките поврзани со човечките ресурси во судството и неговата модернизација. Ова се должи на непочитување на минималната распределба од 0,8% од БДП за судската власт, која наместо толку, изнесувала помеѓу 0,26% и 0,3%. Во иста насока, Јавното обвинителство на Република Северна Македонија известил дека одобренiot буџет во 2022 година бил половина од предвидените 0,4% од државниот буџет.

¹⁵⁶ [izveshtaj-za-rabotata-na-javnite-obvinitelsta_2022_2_mail-2-3.pdf \(jorm.gov.mk\)](#).

¹⁵⁷ [Годишен+ извештај +за+работа+на+судовите+во+2022+година.pdf \(sud.mk\)](#).

¹⁵⁸ [16808c4384 \(coe.int\)](#).

¹⁵⁹ [Предлог Развојна Секторска Стратегија за Правосудство 2024 - 2027.pdf \(pravda.gov.mk\)](#).

Воедно, треба да се нагласи дека, за да се понудат долгорочни решенија засновани на веродостојни податоци, како што се

препорачува во овој Извештај, потребно е да се зајакнат одделенијата за аналитика во правосудните институции.

Капацитети

8

Препорака

Да се зајакнат капацитетите на јавните обвинители за подготовка на обвинителните акти како и нивното постапување пред судот.

i. Јавното обвинителство на Република Северна Македонија треба да усвои и обезбеди ефективна имплементација на упатства за пишување обвинителни акти.

ii. Шефот на Основното јавно обвинителство за гонење организиран криминал и корупција треба:

- Да ги зачести состаноците на јавните обвинители со цел да се дискутира за теми од значење за квалитетот на нивната работа, вклучувајќи го и постапувањето пред судот.
- Да создаде внатрешни механизми за подобрување на обвинителните акти пред нивното финализирање, во случаите на ОКК на високо ниво кои се од јавен интерес.
- Да се осигура дека оценувањето на квалитетот на обвинителните акти, како квалитативен индикатор за оцена на работата на јавните обвинители, правилно ќе се спроведува и дека истото ќе биде основа за конструктивни повратни информации.

iii. Академијата за судии и јавни обвинители треба да ги проценува потребите за обука на јавните обвинители кои работат на случаи на ОКК во врска со начинот на нивното постапување пред судот и соодветно да ја ревидира својата програма.

Сеопфатната анализа на достапните правосудни акти од страна на Проектот, во согласност со проектната методологија, покажа некавалитетни обвиненија, за што и судиите и јавните обвинители се согласија на организирани форуми за дискусија. Најчесто идентификувани проблеми беа: недоволна јасност, нејасно дефинирање

на улогата и на кривичната одговорност на обвинетите, несовпаѓање на фактичкиот опис на кривичното дело со релевантните одредби, слабо образложение за битието на делото и недоволно елаборирани докази во поткрепа на обвинението, кои не го одразуваат јасно постапувањето и вината на секој обвинет.

Во Проценката на ризиците од корупција во правосудството на ОБСЕ од 2023 година, судиите го идентификуваа нискиот квалитет на обвинителните акти како значаен ризик од корупција.¹⁶⁰ Тоа го потенцира фактот дека недостатокот на квалитет на правосудните акти не мора секогаш да се должи само на недоволни капацитети туку може да претставува и знак на мешање.

Проектот смета дека на обвинителите би им користеле упатства за пишување јасни, сеопфатни и убедливи обвиненија. Мисијата на ОБСЕ во Скопје, во тесна соработка со Јавното обвинителство на Република Северна Македонија, даде поддршка за работна група за изготвување прирачник кој, меѓу другото, ќе вклучува збирка на практични насоки со обрасци, кои ќе им помогнат на обвинителите да ги подобрат своите вештини за пишување. Кога конечно ќе бидат одобрени и донесени, упатствата и обрасците може во иднина да се прошируваат, како заложба за создавање регистар на добри практики.

Покрај тоа, одржувањето интерни состаноци меѓу обвинителите, на кои тие би можеле да се осврнат на важни теми поврзани со квалитетот на нивната работа, би помогнало да се промовира култура на себеиспитување и учење. За време на овие состаноци, претпоставениот треба да поттикне отворена и самокритична размена на искуства и професионални дискусии за подобрување на работата и севкупниот имиџ на обвинителството.

Во таа насока, шефовите на Јавните обвинителства би можеле да ги искористат своите раководни надлежности за да ја преиспитаат работата на обвинителите и да понудат дополнителна поддршка доколку е потребно. Ова би можело да се одвива уште во фазата на истрага и во текот на подготовката на обвиненијата. Сепак, таквото преиспитување треба да обезбеди соодветен баланс помеѓу автономијата на поединечниот обвинител и овластувањето на претпоставениот да ја оценува неговата работа. Механизмот треба да се потпира на специфичен збир на насоки кои прецизно ќе го дефинираат процесот на контрола на квалитетот во изготвувањето на обвинителните акти. Преиспитувањето исто така ќе го олесни процесот на оцената на работата на обвинителите, која ја вршат претпоставените, бидејќи квалитетот на обвинителните акти и другите писмени одлуки е еден од најважните параметри што се оценуваат.

Проектот исто така забележа проблеми во врска со постапувањето на обвинителите пред судот. Обвинителите честопати не успеваа да разјаснат како одредени докази би придонеле за докажување на обвиненијата. Едно од најочигледните прашања во овој поглед беше презентирањето на материјалните докази од страна на обвинителството, кое често се чинеше претерано, долго и збунувачки за јавноста. Ова може да укаже на отсуство на јасна обвинителска стратегија за случајот и да нанесе штета на нивната теорија на случај.

¹⁶⁰ [545929_0.pdf\(osce.org\)](#), стр.56

Подобрувањето на презентацијата на материјалните докази ќе резултира со поефикасни и поефективни судски процеси. Затоа, Академијата за судии и јавни обвинители треба да спроведе проценки на потребите за обука, да ја

преиспита и прилагоди својата програма и да се фокусира на практичните аспекти на зајакнување на капацитетите на обвинителите. Исто така, таа може да спроведе анкета за потребите од обука на јавните обвинители кои работат на случаи на ОКК и соодветно да ја прилагоди програмата за обука.

9

Препорака

Подобрување на капацитетите на судиите од сите инстанции за изготвување на одлуки и пресуди, особено заради нивно појасно и посеопфатно правно образложение.

- i. Претседателот на Врховниот суд и претседателите на Апелационите судови, за време на работните средби, треба да разговараат за прашањето како да се подобри квалитетот на одлуките и пресудите.
- ii. Врховниот суд треба да издава збирки со добри примери на одлуки и пресуди од судови од сите инстанции.
- iii. Академијата за судии и јавни обвинители треба да обезбеди континуирана обука која соодветно ќе ја одразува потребата да се подобруваат вештините за пишување на правни акти за судиите кои работат на случаите на ОКК од сите инстанции.

Врз основа на тековната анализа на достапните судски одлуки, Проектот забележа дека нивната содржина се повторува, тие се непотребно долги и тешко се разбирливи, особено првостепените пресуди. Освен што се нејасни, во пресудите често се наведуваат докази за релевантни

факти, а истовремено се даваат многу општи образложенија за олеснувачките и отежнувачките околности. Покрај тоа, анализата покажа дека во некои пресуди не се јасно, точно и целосно утврдени и образложени сите фактички прашања, или не е соодветно одговорено на сите правни прашања и процесни предлози.

Во неколку наврати судот не елаборираше доволно некои спротивставени докази, или не наведе зошто одредени докази не биле земено предвид. Ова често служеше како основа за укинување на првостепената пресуда и враќање на повторно одлучување, што придонесуваше за одолговлекување на постапката.

Во текот на консултациите на Проектот, судиите целосно се согласија со потребата да се подобри начинот на пишување на пресудите, но посочија и дека во некои случаи имало обиди да се изготват пократки и појасни пресуди. Сепак, некои од овие пресуди подоцна биле укинати од повисоките судови поради наводно недоволно правно образложение.

Доколку за време на работните состаноци помеѓу Врховниот суд и апелационите судови се даде приоритет на потребата да се подобрат одлуките и пресудите, првостепените судии би можеле да добијат соодветни повратни

информации од повисоките судови, врз основа на заклучоците од таквите состаноци. Ова ќе овозможи посистематско решавање на проблемот. Од друга страна, со издавањето збирки со добри примери на одлуки и пресуди од судовите од сите инстанции, судиите ќе можат да ги подберат своите вештини за пишување и да усвојат нови практики.

Најпосле, Академијата за судии и јавни обвинители треба да заземе проактивен пристап кон потребата од континуирана обука на судиите кои работат на случаите на ОКК. Обуката треба да има за цел да го подобри севкупниот квалитет на нивните одлуки. Дополнително, Академијата треба да обезбеди учество на судии од сите инстанции. Академијата може да придонесе за внесување нови стандарди и подобрување на пресудите преку создавање можност за самокритична дискусија и заложби да се напушти постојната пракса на пишување долги пресуди чија содржина се повторува.

Да се рационализира процесот на водење записници од расправата во првостепените судови преку подобрување на квалитетот на снимките во судницата и обезбедување континуирана обука за судските службеници.

i. Центарот за ИТ во Врховниот суд и Советот за ИКТ во правосудните органи треба заеднички да работат на зајакнување на квалитетот и сигурноста на системите за тонско и визуелно-тонско снимање во судницата.

ii. Академијата за судии и јавни обвинители треба да организира континуирана обука за судските службеници за ефективно водење записници, за важноста на точното водење записник и како најдобро да се олесни протокот на информации за време на испитувањето на сведоците.

Во сите набљудувани случаи судиите со помош на судските службеници водеа записници на компјутер, често како дополнење на тонско или визуелно-тонско снимање на судењето.¹⁶¹ Оваа практика е навидум техничко прашање, но често резултира со менување на содржината на сведочењето и доведува до непрецизност на пишаниот записник. Ова не е само прашање на капацитет, туку го загрозува и интегритетот на процесот со оглед дека често доаѓа до тешкотии за време на испитувањата на сведоците поради нарушување на природниот проток на информации.

За да се надмине оваа пречка, Центарот за информатичка технологија (Центар за ИТ) во Врховниот суд и Советот за координирање на информатичко-комуникациска технологија во

правосудните органи (Совет за ИКТ во правосудните органи) треба да обезбедат правилно функционирање на системите за снимање во сите судници и достапност на снимки со висок квалитет кои би биле лесни за користење. Опцијата за претворање на аудио материјал во пишан текст е технички изводлива и би била уште едно одлично решение во овој поглед.

Во меѓувреме, задолжителна и континуирана обука на судските службеници, особено оние кои работат исклучиво во Одделението за ОКК во Основниот кривичен суд Скопје, би ги подигнала нивните професионални стандарди и би обезбедила зголемена прецизност на писмените записници кои ги користат судиите, обвинителите и бранителите.

¹⁶¹ Иако ЗКП пропишува тонско или визуелно-тонско снимање на расправата, правилното функционирање на опремата е проблематично, па судиите се потпираат на записникот, особено кога ги изготвуваат писмените одлуки.

Судскиот совет и Јавниот обвинител на Република Северна Македонија, во тесна координација со Советот на јавни обвинители, треба да го унапредат квалитетот на процесите на оцена на работата, вклучително и преку:

- i. Континуирано разгледување на методите што се користат за оценување на судиите и обвинителите.
- ii. Собирање повратни информации од судиите и обвинителите за нивните мислења за процесите на оценување.

Во декември 2020 година, по донесувањето на новиот Закон за судскиот совет и Законот за јавното обвинителство, Судскиот совет и Јавното обвинителство на Република Северна Македонија донесоа свои интерни акти за оценување на работата на судиите и јавните обвинители, вклучувајќи детални квалитативни и квантитативни критериуми.¹⁶²

Иако резултатите од редовната четиригодишна оценка заснована на новодонесените интерни акти и/или методологии, сè уште не се достапни, некои судии и јавни обвинители веќе беа оценети како дел од вонредното оценување за целите на унапредување.

Сепак, првичните согледувања од вонредните оценувања не се многу охрабрувачки. Според консултациите со неколку судии и јавни обвинители, оценувањата се спроведуваат главно без објективна процена на квалитативните критериуми. Како резултат на тоа, судиите и јавните обвинители кои биле оценувани добиле највисоки можни бодови. Ова алармира за фактот дека и при постоење на формални квантитативни и квалитативни критериуми, на оценувачите им недостасува култура на професионализам.

Проектот препорачува Судскиот совет и Јавниот обвинител на Република Северна Македонија во тесна координација со Советот на јавни обвинители, да вршат

¹⁶² Согласно Законот за судскиот совет (Службен весник на Република Северна Македонија бр.102/19) и Законот за јавното обвинителство (Службен весник на Република Северна Македонија бр.42/20), оценувањето на работата на судиите и на обвинителите се заснова на збирот на бодови по квалитативните критериуми (60 проценти од оценката) и квантитативните критериуми (40 проценти од оценката).

континуирано преиспитување на методите за оценување на судиите и обвинителите, вклучително и да прибираат повратни информации од нив за ова прашање. Едно од можните решенија за објективна самоевалуација од страна на Советите, како во однос на процесот, така и во однос на методите на оценување, би било спроведување на анонимна анкета меѓу судиите и јавните обвинители вклучувајќи ги и оценувачите, за нивното задоволство од процесите на оценување.

Резултатите од таквата анкета ќе им овозможат на Советите да добијат пошироки и порелевантни информации, наместо да се потпираат исклучиво на поединечни приговори покренати во процесите на оценување. Со утврдување на слабостите и недостатоците во прописите и нивната практична имплементација, Советите ќе можат да спроведуваат објективни избори и унапредувања, засновани на заслуги.

Употреба на специфични правосудни алатки

12

Препорака

Да се преземат неодложни дејствија во рамките на постојната законска рамка за да се зголемат стапките на конфискација.

i. Јавните обвинители треба редовно да наредуваат финансиски истраги и да бараат привремена заплена на имот, во сите случаи во кои била стекната незаконска имотна корист и/или била нанесена штета на државниот буџет.

ii. Судиите треба да се погрижат во изреката на пресудата да се утврди соодветна врска помеѓу мерката конфискација и самата осудителна пресуда, при што особено е важно да се даде јасен и детален опис на имотот што треба да се конфискува.

iii. Академијата за судии и јавни обвинители треба континуирано да вклучува обуки за финансиски истраги и конфискација во својата наставна програма и да ги презентира постигнатите резултати на мерлив начин.

iv. Министерството за правда, Врховниот суд и Јавното обвинителство на Република Северна Македонија треба проактивно да ја координираат интероперабилноста помеѓу надлежните институции за целите на конфискација.

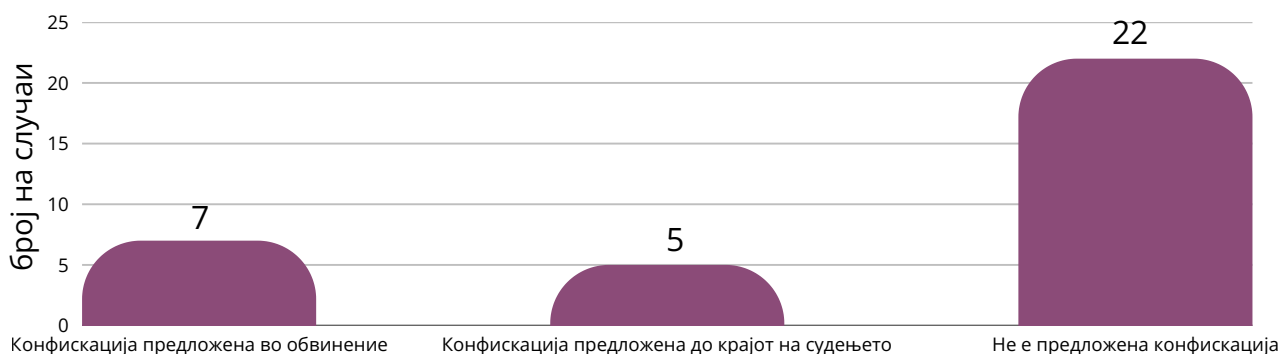
v. Извршната власт треба:

- Да организира редовни средби на сите релевантни чинители вклучени во конфискацијата, особено судовите, јавните обвинителства, Агенцијата за управување со одземен имот, Агенцијата за катастар на недвижности и Државното правобранителство.
- Да распредели средства за ангажирање на стручен кадар кој би работел на финансиски истраги заедно со обвинителите.
- Да обезбеди правилно функционирање на базата на податоци и електронскиот систем што го користи Агенцијата за управување со одземен имот и да ги поддржи потребните ажурирања.
- Да изврши проценка на капацитетите на Националниот координативен центар за сузбивање на организиран криминал и да даде предлози за можни подобрувања.

Од почетокот на Проектот, ограниченото одземање на имотот и понатаму создава голема загриженост, особено бидејќи процесирањето на случаите на корупција не може да се смета за ефективно без конфискација на противправно стекнатиот имот и/или надомест на штета нанесена на државниот буџет. Проектот забележа многу мал број предлози за конфискација и мали или никакви

индикации за спроведена финансиска истрага. Од набљудуваните случаи, во 34 била стекната незаконска имотна корист со (наводното) кривично дело, т.е. дела, а обвинителството предложило конфискација во само седум од тие обвиненија. Во дополнителни пет од овие случаи, обвинителството ја предложи оваа мерка во изменетото обвинение и/или во завршни зборови.

Приказ на конфискацијата



Графикон 29 - Приказ на конфискацијата

Проектот забележа нејаснотии во утврдувањето на точниот износ на реалната штета нанесена од сторителите (обично на државниот буџет). Дополнително, постојат законски пречки за спроведување на мерката конфискација за да се обезбеди соодветен надомест на штета.

Сево ова укажува на недостиг на ефективни финансиски истраги за да се обезбеди привремена заплена на имотот и последователна конфискација на противправната корист по правосилната одлука. Во текот на консултациите беше потврдено дека обвинителите не ги користеле правилно релевантните законски одредби од КЗ и ЗКП. На ова прашање дополнително се надоврзува и недостигот на стручен кадар за поддршка на работата на обвинителите во оваа фаза на постапката.

Ваквата состојба дополнително ги оптоварува судиите при изготвувањето

на пресудите и утврдувањето јасна врска помеѓу приносите од казнивите дела и обвиненијата. Поконкретно, судиите укажаа дека во случаите со повеќе обвинети, поради лошите описи во обвиненијата, се јавуваат тешкотии во утврдувањето на точната вредност на имотот што треба да се конфискува. Затоа финансиските истраги и конфискацијата треба и понатаму да останат дел од врвните приоритети во програмата за почетна и континуирана обука на Академијата за судии и јавни обвинители.

Одредени прашања ќе се решат со предложените измени на ЗКП. На пример, тие предвидуваат предлогот за конфискација да биде задолжителен елемент на обвинителниот акт во случаите кога е стекната противправна имотна корист. Слично на тоа, со измените се бара детален опис на конфискуваниот имот во осудителната пресуда. Понатаму, тие нудат прецизни упатства за привремено одземање на

имот заради конфискација. Во меѓувреме, Проектот смета дека релевантната правна рамка е доволна за да се обезбеди ефективно одземање на имотот. Сепак, ова ќе бара поголема посветеност од страна на обвинителите за следење на нелегалниот имот и придавање соодветна важност на финансиската компонента на истрагата.

Како и да е, друга пречка во овој контекст е што јавните обвинители ретко ги добиваат потребните податоци навреме. Во овој поглед, тие често се принудени да користат лични познанства во други институции или други неформални канали за комуникација, наместо да се потпираат на официјална кореспонденција.

Понатаму, улогата на Министерството за правда, Врховниот суд и Јавното обвинителство на Република Северна Македонија е од суштинско значење за олеснување на интероперабилноста помеѓу различните актери вклучени во постапката за конфискација. Воспоставувањето на модел за интероперабилност на сите засегнати страни во правосудството е веќе предвидено како активност во неодамна усвоената Развојна секторска стратегија за правосудството за 2024-2028 година. Во меѓувреме, горенаведените тешкотии во размената на податоци би можеле да се решат преку организирање месечни

средби на претставници на надлежните институции, особено од судовите, јавните обвинителства, Агенцијата за управување со одземен имот и Агенцијата за катастар на недвижности.

Друг орган што би бил корисен за размена на податоци и меѓуинституционална соработка е Националниот координативен центар за сузбивање на организираниот криминал во рамките на Министерството за внатрешни работи. Со подобрување на неговите капацитети и со олеснување на споделувањето информации во реално време, сите релевантни засегнати страни ќе бидат подобро опремени да го рационализираат процесот на собирање податоци поврзани со можните нелегални финансиски текови. Ова ќе овозможи таквите активности да се вршат навремено и ефикасно.

Покрај тоа, редовното следење на незаконскиот имот во текот на целата кривична постапка, а и по правосилната пресуда, е од клучно значење за ефективна конфискација. Постојењето на соодветна база на податоци и електронски систем во Агенцијата за управување со одземен имот кои би можеле да сигнализираат било какви промени на имотот во сопственост на лицето/лицата кои подлежат на конфискација би овозможило брзо и успешно одземање на имот.



A series of horizontal dotted lines spanning the width of the page, providing a guide for handwriting practice. There are 20 lines in total, evenly spaced from the top to the bottom of the page.



A series of horizontal dotted lines spanning the width of the page, providing a guide for handwriting practice. There are 20 lines in total, evenly spaced from the top to the bottom of the page.



REGIONAL TRIAL MONITORING PROJECT
COMBATting ORGANIZED CRIME AND CORRUPTION
IN THE WESTERN BALKANS



Organization for Security and
Co-operation in Europe



Funded by
the European Union