

Правосудни одговори на сериозниот
организиран криминал и корупција

ИЗВЕШТАЈ ОД НАБЉУДУВАЊЕТО НА СУДСКИТЕ ПРОЦЕСИ ВО ЗАПАДЕН БАЛКАН

— Од хартија до практика 2.0 —





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, именувањето на Косово не прејудиира ставови за статусот и е во согласност со Резолуцијата 1244/1999 на Советот за безбедност на ОН, како и со 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 изготвување на оваа публикација, не прифаќа никаква одговорност за точноста и комплетноста на дадените информации, упатства и совети, ниту за погрешно печатење. Од овие причини, не можат да се истакнат никакви барање спрема 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

Напомена: Овој документ содржи преведен извадок од „Извештајот за набљудувањето на судските процеси во Западен Балкан: Правосудни одговори на сериозниот организиран криминал и корупција – Од хартија до практика 2.0“. Во случај на каква било неусогласеност помеѓу верзијата на овој извештај на англиски јазик и која било верзија на локалните јазици, предност ќе има верзијата на англиски јазик. Целосниот извештај е достапен на:

osce.org/westernbalkanstrialmonitoring

Центар за спречување конфликти, Секретаријат на ОБСЕ
Валнерштрасе 6
А-1010 Виена, Австрија
pm-cpc@osce.org osce.org/cpc

Содржина

I. Извршно резиме	7
II. Зошто токму сега	8
III. Од препораки до имплементација на реформите	9
IV. Опфат, доказна основа и методолошки ограничувања	11
V. Регионални обрасци во имплементацијата на реформите	14
VI. Приоритетни реформски активности во регионот	21
VII. Како да се читаат поглавјата за поединечните јурисдикции	23
Северна Македонија	24
Анекс	114

Листа на скратеници

АКМИС:	Информациски систем за автоматизирано управување со судските предмети
АРО:	Канцеларија за поврат на имот
ЕСЧП:	Европски суд за човекови права
ЕУ:	Европска Унија
ЗКП:	Закон за кривична постапка
КЗ:	Кривичен законик
КСЕО:	Консултативен совет на европски обвинители
КСЕС:	Консултативен совет на европски судии
ОБСЕ:	Организација за безбедност и соработка во Европа
ОЈО ГОКК:	Основно јавно обвинителство за гонење организиран криминал и корупција
ОССТР:	Платформа за евиденција на организиран криминал и корупција
ОКК:	Организиран криминал и корупција
СОП:	Стандардни оперативни процедури

I. Извршно резиме

Борбата против сериозниот организиран криминал и корупцијата (ОКК) во Западен Балкан влезе во нова фаза. Централното прашање повеќе не е дали постојат стратегии, закони, насоки, обуки, дигитални алатки или институционални планови. Прашањето е дали овие инструменти почнуваат да го менуваат начинот на кој се постапува по сложените предмети во пракса.

Извештајот со осврнува на ова прашање врз основа на податоците собрани од страна на Регионалниот проект за набљудување на судските процеси (Проектот), кои се однесуваат на постапувањето по предметите на сериозен ОКК и на имплементацијата на реформите. Во повеќе од 350 набљудувани предмети во шест јурисдикции, Проектот ги комбинира набљудувањето на судските рочишта, анализата на правосудните акти, анализата на текот на постапките, структурираните консултации, следењето на препораките и насочените длабински анализи. Оваа емпириска основа се користи за поткрепување на утврдените практики во институционалното работење и за оцена дали реформските мерки ја надминуваат фазата на формално усвојување и стануваат дел од редовната практика на правосудните институции.

Овој документ се надоврзува на Јавниот извештај на Проектот од 2024 година.¹ Тој извештај ги истакна системските предизвици при постапувањето по предметите на ОКК кои се повторуваат и формулираше препораки за нивно надминување. Во овој Извештај се оценува како тие препораки се спроведуваат од страна на

правосудните институции. Тоа овозможува да се препознае веродостојниот напредок, истовремено правејќи разлика меѓу реформските активности и одржливите практики што овозможуваат ефективно постапување по тешките и сложени предмети на ОКК.

Извештајот ја разгледува ефективноста низ три меѓусебно поврзани аспекти: правичност, ефикасност и капацитети. Овој пристап овозможува да се оцени дали реформите го подобруваат начинот на кој сложените предмети се подготвуваат, управуваат и одлучуваат во пракса.

Регионалната анализа идентификува пет меѓусебно поврзани предуслови што овозможуваат капацитетите, правичноста и ефикасноста да станат видливи при постапувањето по предметите на сериозен ОКК. Тие предуслови се: јасно утврдена институционална одговорност за реформите, доследност во работењето, капацитети како дел од оперативен систем, системи за податоци корисни за реформите и транспарентност со јасно определена цел.

Поглавјата за поединечните јурисдикции ја применуваат истата логика во соодветниот контекст. Секое поглавје ги оценува случајувањата во однос на почетната состојба, препораките и доказите за имплементација во конкретната јурисдикција. Накратко, тие разгледуваат што се променило, кои пречки или недоследности сè уште постојат и што би било најверојатно потребно за реформата да премине во следната фаза.

¹ <https://www.osce.org/sites/default/files/documents/publications/2025/12/570156.pdf>

II. Зошто токму сега

Овој извештај се објавува во услови на реформски процеси што постојано се развиваат. Во Западен Балкан, реформите поврзани со сериозниот ОКК повеќе не се сведуваат само на прашањето дали постојат стратегии, закони, насоки, обуки, дигитални алатки или институционални планови. Многу од овие мерки веќе се во тек. Клучното прашање е дали тие го менуваат редовното постапување по сериозните и сложени предмети.

Постапките за сериозен ОКК честопати траат со години. Пресуда донесена во текот на овој извештаен период може да се однесува на обвинение, истрага или процесна одлука донесена во услови на претходна законска или институционална рамка или претходно раководство. Реформите усвоени во текот на извештајниот период можеби сè уште немале влијание врз конечните исходи, практиките на постапување по жалби или постапувањето во судниците. Затоа, овој Извештај има за цел да ги разграничи наследените начини на постапување од тековната практика, да го препознае веродостојниот почетен напредок во реформите без да го преценува, како и да утврди што треба да се следи во иднина.

Извештајот е структуриран околу имплементацијата на реформите, а не само околу наодите. Во таа насока, Проектот ги набљудува предметите за да ја направи практиката видлива; формулира препораки за да овозможи

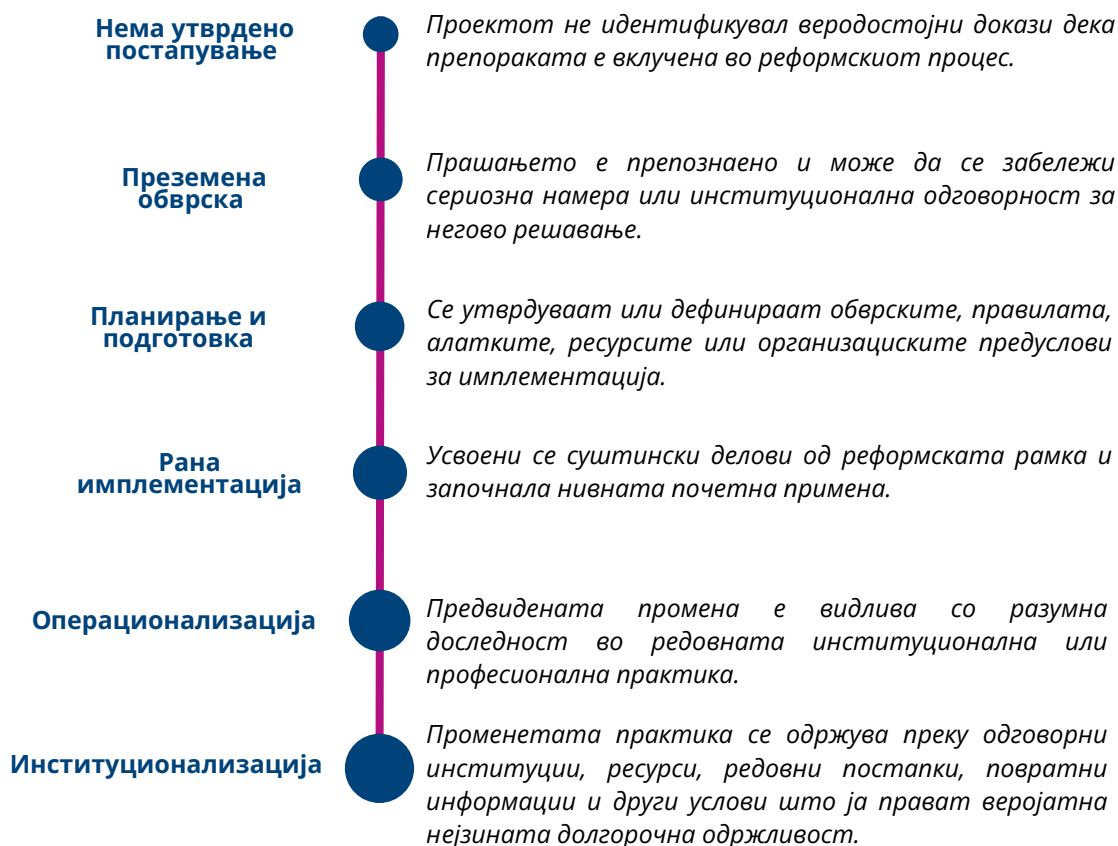
конкретно постапување во однос на идентификуваните недостатоци; и ја следи имплементацијата за да оцени дали преземениот институционален одговор станува дел од редовните професионални практики. Оттука, фокусот не е само на тоа што усвоиле институциите, туку и на тоа што почнало да функционира во практиката.

Предметите на сериозен ОКК претставуваат соодветен показател за имплементацијата на реформите. Поради нивната правна сложеност, јавна видливост и високите институционални барања, тие покажуваат дали реформските мерки допираат до деловите од правосудниот процес каде што се најпотребни, односно до координацијата, подготовката на доказите, управувањето со судењата, образложението на одлуките, санкционирањето и, кога е применливо, повратот на имот. Предметите на сериозен ОКК ја прават видлива и временската димензија на реформите. Постарите предмети може да содржат наследени недостатоци, додека поновите предмети почнуваат да покажуваат дали неодамнешните реформи имале влијание. Кредитилитетот на реформите зависи од тоа дали институциите можат да ги препознаат, да управуваат со нив и да извлечат поуки од наследените проблеми, истовремено вградувајќи нови стандарди во областите каде што последиците се најзначајни и каде што довербата на јавноста е најпотребна.

III. Од препораки до имплементација на реформите

Од 2025 година, Проектот започна да применува рамка за фазите на имплементација, заснована на одредници, со цел да следи што се случува со реформските препораки по нивното донесување. Концептот се заснова на едноставна идеја: имплементацијата на реформите е процес, а не прашање на кое може да се одговори само со „да“ или „не“.

Една препорака може да биде препознаена, планирана, воведена, невоедначено применувана, доследно применувана или одржливо вградена во редовната институционална практика. Затоа, Проектот го следи напредокот според шест фази:



Два премина се од суштинско значење. Првиот е преминот од рана имплементација кон операционализација. Насоките, протоколите, базите на податоци, програмите за обука или работните групи може да покажат дека е

воспоставен механизам за спроведување на реформата, но тоа сè уште не докажува дека практиката се променила. Операционализацијата бара докази дека новото правило, алатка или практика се применува при фактичкото постапување по предметите.

Вториот премин е од операционализација кон институционализација. Променетата практика може да биде видлива во одредени предмети, судови, обвинителства или временски периоди, без сè уште да биде трајна. Институционализацијата бара докази дека промената е поткрепена со услови што овозможуваат нејзина одржливост: одговорни институции, ресурси, професионални очекувања, механизми за повратни информации и континуирана примена.

За да ги следи овие премини, Проектот разви одредници за имплементација што опфаќаат различни институционални активности – од создавање предуслови, како што се доделување на обврски, усвојување насоки или формирање работна група, до докази за примена во практиката, како што е користењето нова процедура во набљудуваните предмети.

Ваквата рамка исто така помага да се направи разлика меѓу напредок што има суштинско значење и напредок што е привиден. Прашањето не е само што создаваат институциите, туку и што почнале да прават поинаку. Обемен потфат во рамките на некоја активност може да има ограничена реформска вредност ако не ја менува релевантната редовна практика. Од друга страна, помал чекор може да биде позначаен ако овозможува воспоставување јасна институционална одговорност, создава применлив начин на работа или овозможува препораката да стане дел од редовното институционално работење.

Следниот дел ги претставува опфатот, изворите и методолошките ограничувања на Проектот: што може да покаже набљудувањето, како наодите се проверуваат преку повеќе извори и во кои случаи доказите треба да се толкуваат со претпазливост.

IV. Опфат, доказна основа и методолошки ограничувања

i. Опфат

Проектните наоди и оцени на имплементацијата се засноваат на податоци од практиката. Кога е можно, истите видови извори за идентификување одреден проблем се користат и за оцена дали препораката почнала да влијае врз практиката.

Проектот набљудува предмети на сериозен ОКК избрани според тежината на кривичното дело, статусот на обвинетите и степенот на јавен интерес, при што приоритет им се дава на предметите во кои правната сигурност,

институционалниот кредибилитет и довербата на јавноста се од најголемо значење. На тој начин вниманието се насочува кон постапките во кои институционалните капацитети, правичноста, ефикасноста и довербата на јавноста се изложени на најголем тест. Оттука, набљудуваниот примерок е наменет за системска дијагностика и не треба да се смета за случаен примерок или за основа за статистички оценки што се однесуваат на сите кривични предмети.



Графикон 1: Број на набљудувани предмети

Во сите предмети, Проектот ја толкува ефективноста на правосудството на база на три меѓусебно поврзани аспекти: капацитетите, во смисла на квалитет, доследност и услови за поддршка на професионалната и институционалната практика; правичноста, разгледувана преку гаранциите за правично судење, еднаквоста пред законот и образложеното судско одлучување; и ефикасноста, сфатена како управување со сложеноста, времето и ресурсите без

нарушување на правичноста или квалитетот. Правните и процесните инструменти – вклучително и меѓународната правна помош, финансиските докази, конфискацијата и повратот на имот – ги опфаќаат сите три аспекти, бидејќи покажуваат дали сложените предмети се оформуваат управуваат, образложуваат и извршуваат како поврзан процес. Овие аспекти се меѓусебно поврзани, а не одвоени.

* 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.

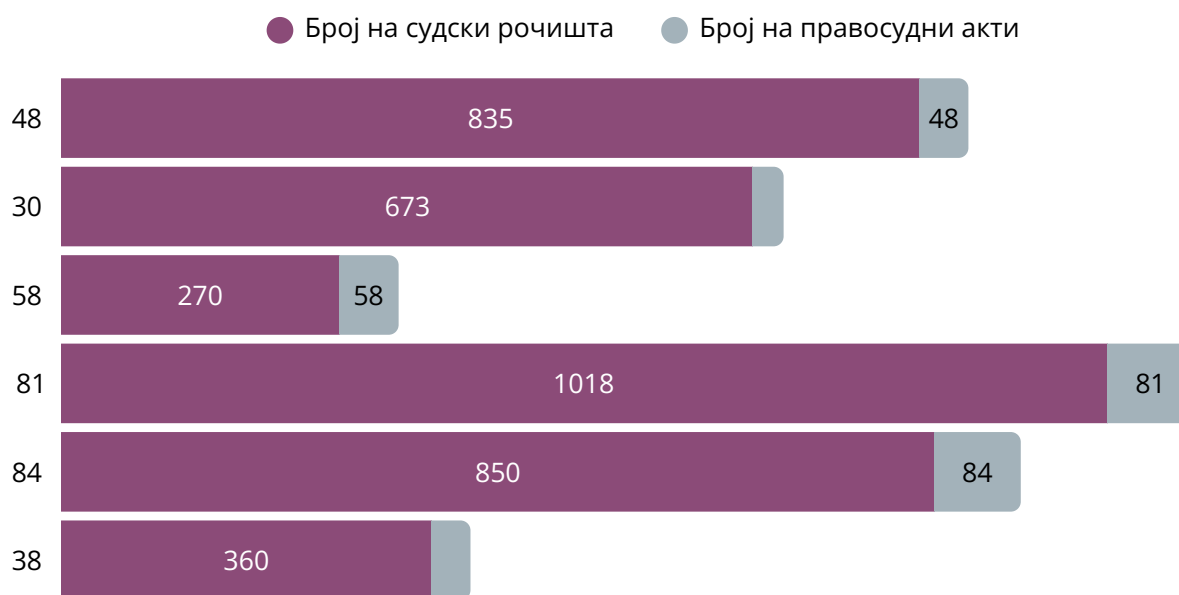
На пример, недостаток при оформувањето на предметот може најпрво да се појави како доказно прашање, следно во управувањето со судењето, потоа во образложението на пресудата или во жалбената постапка и,

на крајот, како прашање што влијае врз довербата на јавноста. Целта на рамката е да ги следи таквите практици низ целиот тек на предметот, наместо да ги припишува на еден актер или на одреден процесен момент.

ii. Доказна основа

Постапувањето во судниците останува клучна референтна точка, бидејќи токму таму институционалното работење станува непосредно видливо. Судските рочишта покажуваат како се управува со предметите во практиката, додека правосудните акти покажуваат како се

образложуваат и оправдуваат одлуките. Заедно, овие извори покажуваат не само што се случило во конкретен предмет, туку и каде почнуваат да се појавуваат практики кои се повторуваат во повеќе предмети.



Графикон 2: Број на набљудувани судења и анализирани правосудни акти

Меѓутоа, само набљудувањето на судските процеси не може да даде одговор на секое прашање поврзано со реформите. Тоа може да покаже дека одредено рочиште било одложено, но не секогаш само по себе може да објасни дали причината била недоволна процесна дисциплина, недостапност на сведоците, проблеми со доставувањето покани, стратегија на одбраната,

недоволна контрола од страна на судот, капацитет на судници или недостатоци во истрагата. Понатаму, може да покаже недоволно образложение на пресудата, но тоа само по себе не може да утврди дали причината е обемот на работа, навиката на користење теркови, недоволната поддршка од стручен кадар, недоволните повратни информации од повисоките судови, начинот на кој

обвинителството ги изнесува своите аргументи или професионалните норми што му даваат предност на формалното исполнување на барањата пред аналитичката јасност.

Затоа, Проектот го надополнува набљудувањето на судските процеси со набљудување на медиумите, структурирани консултации и насочени, длабински тематски анализи.

iii. Методолошки ограничувања

Наодите на Проектот треба да се разберат во рамки на јасно утврдените методолошки ограничувања. Проектот ги набљудува постапките од одобрувањето на обвинителниот акт понатаму и не ги набљудува непосредно фазите на истрага пред поднесувањето на обвинението или процесот на донесување јавнообвинителски одлуки. Кога во извештајот се разгледуваат квалитетот на истрагите, подготовката на обвиненијата, пронаоѓањето финансиски средства или меѓуинституционалната координација, тоа се прави врз основа на она што станува видливо во подоцнежните фази од постапката: судските рочишта, обвиненијата, пресудите и одлуките во жалбената постапка, како и преку консултации и јавно достапни податоци.

Набљудуваниот примерок е определен и од опфатот на Проектот и од критериумите за избор на предмети. Предметите се избираат затоа што се сериозни, сложени, од голем јавен интерес или бараат значителни институционални ресурси, а не затоа што се репрезентативни за вкупниот број кривични предмети. Примерокот намерно е насочен кон предметите во кои правната сигурност, правичноста, ефикасноста, капацитетите и довербата на јавноста најверојатно ќе бидат изложени на тест. Ова ја зајакнува можноста на Проектот да идентификува

системски ризици и практики релевантни за реформите, но истовремено значи дека наодите не треба да се толкуваат како статистички оценки за сите кривични предмети. Разликите во текот на предметите, нивното времетраење, пристапот до документи, достапноста на правосилните одлуки и националните процесни рамки може да влијаат врз она што може да се набљудува.

Анализата ја одразува природата на постапките за сериозен ОКК како долготрајни постапки. Затоа, Проектот може да анализира обвиненија, процесни одлуки или одлуки за управување со предметите што потекнуваат од период пред усвојување на некои неодамнешни реформи, насоки или институционални промени. Од друга страна пак, реформите усвоени во текот на извештајниот период можеби сè уште не се видливи во практиката. Ова не значи дека податоците се ирелевантни, туку дека Извештајот мора да ги толкува земајќи го предвид временскиот контекст.

Проектот не ја оценува основаноста на конкретните предмети и неговата анализа не претставува замена за судското преиспитување. Неговите наоди идентификуваат системски практики, показатели за имплементација и ризици релевантни за реформите.

V. Регионални обрасци во имплементацијата на реформите

Отсуството на реформи повеќе не е главниот проблем што го карактеризира регионот. Низ Западен Балкан се спроведуваат стратегии, насоки, обуки, се воспоставуваат бази на податоци, дигитални алатки и институционални планови. Потешкото прашање е дали овие мерки стануваат дел од редовната професионална практика. Усвоената стратегија сè уште не претставува

заеднички стандард; воспоставената база на податоци сè уште не значи дека таа се користи; издадените насоки сè уште не значат дека тие редовно се применуваат.

Петте теми што следуваат ги идентификуваат заедничките предуслови што ја овозможуваат имплементацијата на реформите.

Тема 1 - Институционална одговорност за реформите и нивно заедничко насочување

Јасно утврдување на институција одговорна за реформите останува еден од централните предуслови за нивна ефективна имплементација. Претходниот Јавен извештај (2024) ги идентификуваше недоволната институционална одговорност и недоволно координираната имплементација како пречки за реформите кои постојано се повторуваат. Ова прашање останува релевантно, но денес не е важно само дали институциите се согласуваат со реформските цели, туку дали тие цели се преточуваат во конкретно доделени одговорности, внатрешни процедури, рокови, канали за повратни информации и моменти кога треба да се донесат одлуки.

Низ регионот, правосудните институции во различен степен се ангажираа во однос на препораките. Во повеќе области, препораките беа разгледувани на состаноци на институциите, вклучени во планови за работа, одразени во нацрт-стратегии или поврзани со тековните реформски процеси. Ова претставува суштински напредок.

Покажува дека наодите не се сфаќаат само како надворешна критика, туку сè повеќе стануваат дел од домашните дискусии за креирање политики.

Истовремено, имплементацијата останува невоједначена кога одговорноста е распределена меѓу повеќе институции. Предметите на сериозен ОКК честопати се наоѓаат на пресекот на надлежностите на судовите, јавните обвинителства, судските и јавнообвинителските совети, министерствата за правда, парламентарните комисии, единиците за финансиско разузнавање, стручните институции, адвокатските комори и академиите за обука на правосудни професионалци, меѓу многу други. Кога една препорака бара повеќе актери да постапуваат истовремено или последователно, може да се случи никој да не ја преземе практичната одговорност за нејзината имплементација. Резултатот честопати е начелна согласност, по која следува бавно или делумно спроведување, па дури и целосно губење на реформскиот поттик.

Ова укажува дека институционалната одговорност треба да се сфати како оперативен предуслов. Имплементацијата на реформите зависи помалку од тоа дали институциите

формално прифаќаат одредена препорака, а повеќе од тоа дали таа препорака има јасно определено место во нивното работење.

Тема 2 - Доследност, воедначена примена на законот и предвидливост во правната практика во предметите на сериозен ОКК

Доследноста е еден од главните начини на кои реформите стануваат видливи во предметите на сериозен ОКК. Прашањето не е дали поединечни судии, јавни обвинители или институции применуваат добри практики во изолирани предмети. Прашањето е дали сличните правни и фактички проблеми се решаваат на споредлив, образложен и разбирлив начин низ целиот тек на предметот.

Ова започнува уште пред донесувањето на пресудата. Се однесува на начинот на кој се формулираат обвиненијата, како фактите се поврзуваат со законските обележја на кривичните дела, како се толкуваат доказните прагови, како се индивидуализира улогата на секој обвинет, како се користат финансиските докази и како се образложуваат процесните одлуки. Продолжува и во фазата на судско одлучување, во која пресудата треба да објасни зошто предметот е решен на одреден начин, како е земена предвид релевантната претходна судска практика, зошто е следен или разграничен пристапот применет во слични предмети и како санкциите и конфискацијата соодветствуваат на тежината на кривичното дело, улогата на обвинетиот и доказите изведени пред судот.

Поранешната судска практика претставува една важна појдовна точка за разгледување на ова пошироко прашање. Компаративната анализа на Проектот за судска практика покажува дека судството сè повеќе ја препознава вредноста на претходните одлуки како алатки за правно образложување и воедначена примена на законот. Истовремено, ова препознавање сè уште не е доследно видно во правосудните акти. Експлицитното повикување на претходната судска практика останува ограничено и невоедначено меѓу јурисдикциите. Ова не значи дека повикувањето на претходни одлуки е исто што и доследноста. Една пресуда може доследно да го примени законот без да цитира претходна одлука, а цитирањето може да биде формално, наместо аналитичко. Поентата е поограничена, но важна: видливото разгледување на релевантните поранешни судски одлуки е еден од начините на кои институциите ги прават доследноста, предвидливоста и учењето од судската практика проверливи.

Поширокото реформско значење е дека на институциите што постапуваат по сериозни и сложени предмети на ОКК им се потребни заеднички појдовни основи за правни и доказни прашања кои се повторуваат, така што квалитетот

заснова на институционалната меморија, а не само на индивидуалната професионална процена.

Ова влијае врз сите три аспекти на ефективността. Влијае врз правичноста, бидејќи споредливите предмети треба да се третираат слично, а разликите треба да можат да се објаснат со правни аргументи. Влијае врз ефикасноста, бидејќи нејасното образложение може да предизвика жалби што можеле да се избегнат, повторни судења и повторно разгледување прашања за кои институциите треба да извлекуваат поуки. Влијае и врз капацитетите на правосудните професионалци да развиваат доследна практика, бидејќи стандардите, повратните информации и примерите што им се потребни се дисперзирани, недостапни или не се користат редовно.

Доследноста е тесно поврзана и со довербата на јавноста. Предметите на сериозен ОКК честопати се од голем јавен интерес и се политички чувствителни. Кога се чини дека слични предмети имаат различни исходи без јасно објаснување, јавноста може да ги толкува разликите како селективна правда, дури и кога причината всушност е невоедначената практика, недоволното образложение, ограничениот пристап до претходните одлуки или недоволното институционално учење. Затоа, предвидливоста е важна не само за правната доктрина, туку и за кредибилитетот на самиот реформски процес.

Токму тука Тема 2 непосредно се поврзува со последователното прашање за капацитетите. Доследноста е стандардот што системите треба да го обезбедат, а капацитетите се оперативната основа што овозможува тој стандард постојано да се постигнува.

Тема 3 - Капацитети, стручност и квалитет на правната практика

Во предметите на сериозен ОКК, капацитетите не се само прашање на бројот на судии, јавни обвинители, стручни соработници или вештаци, ниту на бројот на можности за обука. Тие се и прашање на тоа дали институциите располагаат со алатки, редовни постапки и механизми за контрола на квалитетот што се потребни за доследно постапување по сложени предмети.

Претходниот Јавен извештај идентификуваше недостатоци во обвиненијата и пресудите, вклучително и недоволни образложенија, недоследности меѓу фактичките описи и правните квалификации и слабости што може да придонесат за ослободителни

пресуди, повторни судења или ограничен поврат на имот. Овие прашања бараат сеопфатно решение. Обуките без дополнителна институционална поддршка честопати доведуваат до ограничени промени.

Низ регионот постојат знаци на напредок. Сепак, постојаниот предизвик е што достапните алатки не стануваат автоматски дел од редовните работни навики. Насоките може да се користат недоволно. Правосудните бази на податоци може да бидат нецелосни, тешки за пребарување или да не се користат доследно. Обуките може да не бидат поврзани со конкретните недостатоци забележани во

набљудуваните предмети. Исходите од жалбените постапки може да не се анализираат систематски како материјал за учење за првостепените судови или јавните обвинителства. Затоа, индивидуалното искуство може да остане индивидуално, наместо да прерасне во институционално знаење.

Ова е најважно во деловите од постапката во кои грешките се пренесуваат во следните фази. На пример, пресуда со која се решава сложен предмет без доволна анализа на законските обележја на кривичното дело, доказите, поранешната судска практика или пропорционалноста не влијае само врз тој предмет. Таа ја намалува предвидливоста во идните предмети и ја ограничува можноста на институциите да извлекуваат поуки од судската практика.

Затоа, напорите за надминување на недостатоците во капацитетите треба да започнат од условите што влијаат врз резултатите од работењето, а не од претпоставката дека секој недостаток може да се надмине со обука. Во предметите на сериозен ОКК, подобрената практика станува остварлива, доследна и повторлива само кога правосудните професионалци имаат јасни очекувања и повратни информации, применливи алатки и работни процедури, доволно време и кадар, специјализирана поддршка, пристап до релевантни податоци, поттик за квалитет, а не само за квантитативни резултати, и професионални практики што овозможуваат посакуваниот начин на постапување да се применува.

Тема 4 - Дијагностички податоци и значајни показатели за постигнатите резултати

Податоците за резултатите од работењето и начинот на нивното користење, остануваат меѓу најзначајните области на реформи на регионално ниво. Она што институциите го мерат, најчесто и го наградуваат. Она што го наградуваат, професионалците учат да го оптимизираат. Ако системите за оцена на работењето и поврзаните рамки за управување со податоци главно ги вреднуваат обемот, брзината или завршувањето на предметите, тие може да поттикнат видлива активност без да го подобрат квалитетот, одржливоста на исходите или правичноста при постапувањето по предметите на сериозен ОКК.

Претходниот Јавен извештај од 2024 година, исто така го идентификуваше фрагментираното и недоследно собирање податоци како пречка за стекнување суштински увид во институционалното работење. Овој проблем останува присутен. Многу правосудни институции и понатаму се соочуваат со тешкотии при генерирањето податоци што можат да објаснат како сложените предмети се движат низ системот: од истрагата и поднесувањето на обвинение, преку неговото одобрување, судењето, жалбената постапка, повторното судење, конечниот исход, санкцијата и конфискацијата.

Без такви податоци, носителите на одлуки може да знаат колку предмети биле обработени, но не и зошто постапките се одолжуваат, дали исходите опстојуваат по преиспитувањето, дали санкциите се пропорционални или дали по осудителната пресуда следува конфискација.

Сепак, постојат знаци на напредок. Повеќе институции покажаа зголемен интерес за реформи засновани на податоци, системи за управување со предмети, практики за објавување информации и показатели за резултатите од работењето. Континуиран предизвик е што кривично-правната статистика честопати останува премногу сумарна за да поддржи сложени одлуки при креирањето политики. Стапките на осудителни ослободителни пресуди, стапката на решени предмети или бројот на заостанати предмети, може да бидат корисна појдовна основа, но сами по себе не можат да ги објаснат резултатите од постапувањето по предметите на сериозен ОКК.

Дијагностичката анализа на Проектот „Од судењето до исходот“² покажува што сè може да се постигне кога постојните податоци за предметите и набљудувањето се структурираат на начин што овозможува подетална анализа. Таа не претставува целосно решение за недостатоците во податоците за резултатите од работењето на регионално ниво. Напротив, претставува практична потврда на концептот: и без создавање целосно нов систем за податоци, достапните информации може да се организираат така што сложените практики во кои доведуваат до исходите ќе се расчленат на аналитички прашања

со кои може да се управува. Наместо да се прашува само колку предмети завршиле со осудителна или ослободителна пресуда, дијагностичката анализа ги разгледува исходите според обвинетиот, обвинението, тежината на кривичното дело, видот на постапката, првостепениот и конечниот исход, текот на жалбената постапка, санкцијата, конфискацијата и времетраењето.

Ова е важно бидејќи сумарниот број осудителни пресуди ги третира различните исходи како еднакви. Осудителна пресуда донесена по судење во кое обвинението било оспорувано не е ист показател за реформите како осудителна пресуда донесена во постапка по признание вина. Осудителна пресуда за обвинет со споредна улога, за полесно кривично дело, не е исто што и осудителна пресуда за главниот обвинет за најтешките кривични дела. Осудителна пресуда што опстанала во жалбена постапка не е исто што и пресуда што подоцна била преиначена или повторно разгледувана. Осудителна пресуда проследена со пропорционална санкција и конфискација не е исто што и осудителна пресуда со ограничени практични последици. Сумирани заедно, овие исходи може да дадат јасна бројка, но не и значајна слика за постигнатите резултати.

Истата претпазливост е потребна и во однос на исходите што не завршуваат со осудителна пресуда. Ослободителната пресуда може да биде резултат на правилна примена на презумпцијата на невиност и стандардот на докажување во кривичната постапка. Но таа може да биде и резултат на недостатоци во доказите, нејасна правна квалификација, недоволна индивидуализација на

² Анализата е објавена како Анекс на овој Извештај.

одговорноста, одолжувања или слабости што се појавила пред предметот да стигне до судење. Податоците за исходите од предметите сами по себе не можат да одговорат на овие прашања. Сепак, кога се соодветно структурирани, тие можат да покажат каде е потребно дополнително објаснување и кон што треба понатаму да се насочат набљудувањето на судските процеси, анализата на правосудните акти и институционалната анализа.

Реформското значење не е во тоа дека на секоја институција ѝ е потребна сложена

нова методологија пред да може да воспостави структури на податоци корисни за реформите. Суштината е постојните податоци да се структурираат околу прашањата што се важни за квалитетот на предметите, одржливоста на исходите и отчетноста. На институциите им се потребни дијагностички информации што можат да покажат како се движат предметите на сериозен ОКК, каде се губат динамиката или одржливоста на исходите, каде ослабува финансиската отчетност и кои професионални практики бараат приспособување.

Тема 5 - Транспарентност, доверба на јавноста и институционална меморија

Транспарентноста останува и реформска цел и практичен предуслов за други реформи. Пристапот до јавни информации, објавувањето правосудни акти, достапноста на распоредите на судските рочишта, пристапот до базите на судска практика и усогласената институционална комуникација, влијаат врз довербата на јавноста. Но, транспарентноста е и дел од оперативната инфраструктура на правната сигурност, управувањето со резултатите од работењето и институционалната меморија.

Поврзаноста со двете длабински тематски анализи разгледани погоре е непосредна. Воедначената примена на законот зависи од пристапот до релевантните претходни одлуки. Анализата на исходите од предметите зависи од веродостојни податоци за обвиненијата, обвинетите, видовите постапки, исходите, санкциите, конфискацијата и текот на жалбените постапки.

Следењето на реформите зависи од информациите за тоа што е усвоено, што се применува и какви ефекти има. Без достапни и веродостојни информации, институциите не можат лесно да извлекуваат поуки од сопствената практика, а јавноста не може да разбере дали реформите напредуваат.

Низ регионот, институциите продолжуваат да балансираат меѓу транспарентноста и заштитата на приватноста, личните податоци и правата на правично судење. Предметите на сериозен ОКК може да вклучуваат чувствителни докази, лични податоци, заштитени сведоци или постапки што се во тек. Транспарентноста и понатаму мора да ги почитува барањата за правично судење, приватност, заштита на податоците и безбедност. Меѓутоа, овие принципи треба да доведат до јасни правила и применливи заштитни механизми, а не до фрагментиран пристап како вообичаена практика.

Знаците на напредок вклучуваат напори за подобрување на веб-страниците на судовите, објавување одлуки, развивање комуникациски стратегии, зајакнување на базите на податоци или унапредување на правилата за пристап до правосудните акти. Ова е важно бидејќи необјаснети исходи создаваат простор за шпекулации.

Кога предмет на сериозен ОКК завршува

без очекуваниот исход, кога обвинет во предмет од висок јавен интерес е ослободен, кога не е изречена конфискација, кога постапките траат со години или кога осудителната пресуда е преиначена во жалбената постапка, на јавноста ѝ е потребно повеќе од бројка. Потребна ѝ е институција способна да објасни, во границите на барањата за правично судење, што се случило и какви поуки извлекол системот.

VI. Приоритетни реформски активности во регионот

Регионалната слика потврдува дека реформските активности се видливи низ Западен Балкан, но дека нивната имплементација зависи од тоа дали институциите можат да ги организираат реформите со цел нивно спроведување, промена во практиката и учење. Приоритетите наведени подолу ги преточуваат петте регионални практики во начини на креирање политики.

Тие не претставуваат универзални препораки што треба подеднакво да се применат во секоја јурисдикција. Наместо тоа, ги идентификуваат регионалните предуслови што треба да го насочуваат планирањето на реформите приспособено на конкретната јурисдикција, следењето на имплементацијата и понатамошниот дијалог.

1

Препорака

Воспоставување реформски механизми за имплементација на препораките поврзани со сериозен ОКК

Екоја приоритетна препорака треба да се преточи во практичен план за имплементација. Во него треба да се утврдат одговорната организациска единица или функција во институцијата, потребните чекори, очекуваната временска рамка, податоците што би укажувале на напредок и начинот на постапување во случај на одложувања или пречки што бараат одлучување на повисоко ниво. Кога имплементацијата зависи од повеќе актери, координацијата треба да се организира околу целиот тек на предметот, а не само околу институционалните надлежности. Институционалната одговорност не треба да се сфаќа само како формално прифаќање на препораката. Таа треба да значи дека препораката има јасно определено место во рамките на одговорностите на институцијата.

2

Препорака

Зајакнување на доследноста и воедначената примена на законот

Јуридите, јавните обвинителства и другите релевантни институции треба да ги зајакнат условите за конзистентна и воедначена примена на законот во предметите на сериозен ОКК. Целта е судското одлучување да стане попредвидливо, подобро образложено и поразбирливо, особено во сложените постапки и предметите од висок јавен интерес, во кои перцепциите на јавноста за правичноста, еднаквоста пред законот и институционалната непристрасност најлесно може да бидат доведени во прашање.

3

Конципирање на јакнењето на капацитети како оперативна рамка

Препорака

Јакнењето на капацитетите за постапување по предметите на сериозен ОКК треба да се осмисли како оперативна рамка за постапување по сложени предмети. Обуките треба да бидат поврзани со работните услови што определуваат дали подобрената практика е остварлива, доследна и континуирана. Целта е квалитетот на постапувањето по сложените предмети да не зависи првенствено од индивидуалното искуство или од изолирани добри практики, туку да биде поддржан со редовни институционални постапки.

4

Воспоставување системи за дијагностички податоци што ги поддржуваат сложените реформски процеси

Препорака

Правосудните институции треба да развијат сеопфатни системи за податоци што ќе овозможат подобро разбирање на предметите на сериозен ОКК, при што нивната корисност за реформите треба да биде водечки принцип. Податоците треба да им помогнат на институциите да одговорат на оперативни прашања: каде настануваат одолжувањата, дали исходите од предметите опстојуваат во жалбената постапка, дали повторните судења се честа појава, дали санкциите се пропорционални, дали по осудителните пресуди следува конфискација и дали сличните предмети се третираат на конзистентен начин. Таквите системи би имале ефекти што го надминуваат самото собирање податоци. Тие би го поддржале управувањето со резултатите од работењето на институционално ниво, планирањето на ресурсите, управувањето со предметите, транспарентноста, следењето на имплементацијата на реформите и дијалогот за креирање политики. Целта е да се разбере какви резултати произведува системот, каде настануваат ризиците за квалитетот и што треба да се промени за предметите на сериозен ОКК да се решаваат правично, ефикасно, стручно и, во крајна линија, ефективно.

5

Зајакнување на транспарентноста како дел од реформската инфраструктура

Препорака

Транспарентноста треба да се воспостави како дел од реформската инфраструктура, а не само како комуникација со јавноста. Правосудните институции треба да ги подобрат достапноста, квалитетот, пристапноста и можностите за пребарување на информациите за предметите на сериозен ОКК, со почитување на барањата за правично судење, приватност, заштита на податоците и безбедност. Ова вклучува пристап до правосудните акти, објавување релевантни одлуки, функционални бази на судска практика, усогласени статистички податоци, појасна комуникација за предметите од висок јавен интерес и информации што им овозможуваат на институциите и јавноста да разберат што се променило, што останува нерешено и какви поуки извлекол системот. Транспарентноста треба да ги направи реформите видливи, да овозможи институционално учење и да обезбеди основа за довербата на јавноста.

VII. Како да се читаат поглавјата за поединечните јурисдикции

Секое поглавје ги оценува случувањата во однос на препораките и почетната состојба во конкретната јурисдикција. Поголавјата ги идентификуваат напредокот, пречките и приоритетните следни чекори во соодветниот контекст.

За петте јурисдикции, опфатени и со Јавниот извештај од 2024 година, овдешните поглавја ја оценуваат имплементацијата на препораките формулирани во тој извештај и дополнително разработени преку последователната комуникација со релевантните институции на доверлива основа. Поголавјето за Србија треба да се чита поинаку, бидејќи оваа јурисдикција се приклучи на Проектот во 2024 година, кога веќе беше објавен претходниот Јавен извештај и имаше пократок период на набљудување и следење на препораките. Затоа, ова поглавје се фокусира на наодите за почетната состојба, почетната институционална соработка и првичните показатели за имплементација на препораките.

Предложените активности во секое поглавје треба да се разберат како практични следни чекори. Нивната цел е да им помогнат на институциите да преминат од формални реформски активности кон доследна практика и да овозможат добрите практики помалку да зависат од индивидуалната иницијатива, а повеќе да бидат вградени во институционалните стандарди, редовните постапки и механизмите за повратни информации.

Следната фаза на реформите ќе зависи од овој пресврт. Во регионот не недостигаат реформски рамки. Постојат бројни стратегии, насоки, преземени обврски и препораки. Одлучувачкото прашање е дали овие инструменти можат да станат оперативни таму каде што предметите на сериозен и сложен ОКК вистински се градат, преиспитуваат и се образложуваат. Токму таму реформата или станува институционална практика или останува само на хартија.

СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

1. Општи институционални и политички прашања

Извештајниот период јуни 2024 – септември 2026 година укажува на континуирани напори на правосудните институции на Северна Македонија за подобрување на одговорот во справувањето со организираниот криминал и корупцијата (ОКК) на високо ниво преку законодавни реформи, стратешко планирање, напори за дигитализација и институционален развој. Реформската агенда на Владата 2024–2027³, усвоена во рамките на Инструментот на Европската Унија (ЕУ) за реформи и раст за Западен Балкан⁴ (во понатамошниот текст: Реформска агенда), остана главната рамка што ги насочува реформите во правосудството и поширокиот јавен сектор, при што имплементацијата напредуваше во повеќе области на креирање на политиките. Истовремено, напредокот во однос на повеќе законодавни обврски беше побавен од првично предвиденото, особено онаму каде што беше потребно усвојување од Собранието или поширок политички консензус.

Неодамнешните случувања, вклучително и имплементацијата на сеопфатните владини стратегии во сите релевантни сектори, како и зголемената свест во правосудството за потребата од континуирано подобрување и напорите за зајакнување на сопствените практики и ефективност, укажуваат на постепено

поместување - од справување со непосредните оперативни предизвици, кон подобрување на практичните услови за спроведување на реформите.

Набљудувањето од страна на Проектот укажува на континуирани напори на правосудните институции за подобрување на квалитетот и правичноста на постапките за ОКК и на значителен напредок кон поголема транспарентност и ефикасност. Иако во текот на извештајниот период не беа утврдени системски недостатоци што влијаат врз севкупната правичност на постапките за ОКК во 72-та набљудувани предмети, повеќе аспекти од судската и јавнообвинителската практика и понатаму бараат дополнително подобрување. Преостанатите предизвици првенствено се однесуваат на ефективната имплементација на тековните иницијативи за ефикасност, натамошното зајакнување на квалитетот на судските и јавнообвинителските образложенија и унапредувањето на институционалните капацитети за доследна примена на мерките за поврат на имот во текот на целата кривична постапка, особено во однос на ефективното пронаоѓање на незаконски стекнат имот.

³ Реформска агенда на Северна Македонија 2024–2027.

⁴ Инструмент за реформи и раст за Западен Балкан – Проширување и источно соседство (на англиски јазик).

Институционални и политички случувања што влијаат врз спроведувањето на реформите

Националната развојна стратегија на правосудниот сектор 2024–2028 продолжи да ја насочува модернизацијата на правосудниот сектор и неговото усогласување со европските стандарди.⁵ Во текот на извештајниот период, имплементацијата напредуваше во повеќе реформски области, вклучително и регулаторните тела во правосудството, институционалната организација, комуникацијата и дигитализацијата. Истовремено, имплементацијата на повеќе мерки беше одложена, вклучително и усвојувањето на ИКТ-стратегијата за правосудството, изработката на матрицата за следење на работата на правосудството и целосното операционализирање и стратешко користење на Информацискиот систем за автоматизирано управување со судските предмети (АКМИС), што ја нагласува потребата од континуирано следење за планираните реформи да се преточат во редовна институционална практика. Дополнителни реформски чекори се предвидени во Стратегијата за јакнење на капацитетите за финансиски истраги и конфискација на имот 2025–2028, чија имплементација е во тек.⁶ Покрај тоа, пошироките институционални напори за спречување на корупцијата се одразени и во новата Национална стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2026–2030, одобрена од Државната комисија за спречување на корупцијата во јуни 2026 година, а чие усвојување од страна на Собранието е во тек.⁷

Законодавната реформа до одреден степен напредуваше во текот на извештајниот период.

До јуни 2026 година, како дел од Реформската агенда беа усвоени Законот за Судскиот совет, Законот за Советот на јавните обвинители, Законот за судска служба и Законот за јавнообвинителска служба. Предлог-измените на Законот за судовите, Кривичниот законик (КЗ) и Законот за кривична постапка (ЗКП) сè уште не се усвоени. Преодните измени на КЗ од 2026 година содржеа одредби за злоупотреба на службената положба и злосторничко здружување. Меѓутоа, во споредба со законската рамка пред 2023 година, тие го стеснуваат опфатот на одредени кривични дела, ги намалуваат предвидените казни и роковите на застареност и може да создадат правна несигурност, што влијае и врз ефективностa на истрагата и гонењето на случаите на ОКК.⁸

Овие реформи, земени севкупно и по нивното завршување, ќе го определат правецот за зајакнување на независноста, интегритетот, ефикасноста и отчетноста на правосудниот систем.

Тие, исто така, тесно се совпаѓаат со областите што ги набљудува овој Проект, потврдувајќи дека неговите препораки ги одразуваат приоритетните прашања. Континуираното набљудување ќе биде важно за да се оцени дали овие стратешки рамки и законски измени се преточуваат во доследна имплементација и мерливи подобрувања во судската практика.

⁵ Стратегија за развој на правосудниот сектор 2024–2028.

⁶ Стратегија за јакнење на капацитетите за водење финансиски истраги и конфискација на имот 2025–2028.

⁷ Национална стратегија 2026–2030 со акционен план за нејзино спроведување.

⁸ Извештај за владеењето на правото за 2026 година – Поглавје за состојбата со владеењето на правото во Северна Македонија (на англиски).

Системски услови што ја обликуваат имплементацијата

Во споредба со Јавниот извештај на Проектот од 2024 година,⁹ во овој извештаен период набљудувањето утврди напори за подобрување на организациските и оперативните аранжмани што го поддржуваат постапувањето во предметите на ОКК, вклучително и управувањето со истите, комуникацијата со јавноста, заложите за дигитализација и професионалниот развој. Истовремено, напредокот во областите како што се буџетската поддршка, информациските системи и управувањето со резултатите од работењето укажуваат дека повеќе реформски мерки бараат континуирано внимание за да се обезбеди нивна ефективна имплементација.

Постигнат е постепен напредок во постапувањето по сложените предмети на ОКК, особено во управувањето со судењата, професионалните практики на судиите и обвинителите и примената на финансиските истраги. Сепак, овие подобрувања сè уште не се применуваат доследно во сите случаи и институции, а разликите во практиката и понатаму влијаат врз предвидливоста и доследноста на исходите од правосудните постапки.

Ефикасноста на постапките за ОКК и понатаму зависи од пошироки институционални услови, покрај практиката во судницата. Недостигот од кадар и ограничената административна поддршка, вклучително и малиот број судии-поротници, недоволниот број

судски службеници задолжени за водење записници, оптовареноста со предмети и ограничените ресурси, и понатаму влијаат врз управувањето и времетраењето на постапките.

Постои и потреба од зајакнување на институционалните пристапи кон проценката на потребите, стратешкото користење на годишните извештаи и податоците и следењето на информациите за предметите, истовремено надминувајќи ги недостатоците во ресурсите во согласност со обврските од Реформската агенда. Тековните напори за модернизирање на системите за управување со предмети и зајакнување на користењето на податоците создаваат можности за подобрување на планирањето, распределбата на ресурсите и следењето на текот на предметите, под услов овие алатки доследно да се имплементираат и користат во институциите.

Јавните изјави на политички претставници и јавни функционери во врска со постапките за ОКК, исто така, продолжија да бидат причина за загриженост, особено во контекст на перцепциите за политички притисок, што ја нагласува важноста од заштита на судската независност и довербата на јавноста.

⁹ Извештај од набљудувањето на судските процеси во Западен Балкан 2024.

Извештајниот период исто така укажува дека квалитетот на судските и јавнообвинителските образложенија останува важна област за натамошно подобрување. Иако со набљудувањето беа утврдени примери на добри судски и јавнообвинителски практики, вклучително и во подготовката на правосудните акти и постапувањето на обвинителите во судница, и понатаму се

забележуваат разлики во квалитетот на обвиненијата, презентирањето на доказите, доследноста и јасноста на правната анализа и образложенијата на правните заклучоци. Слично на тоа, иако финансиските истраги и повратот на имот добиваат поголемо институционално внимание, се забележува недоследност во нивната примена низ различните предмети.

Приоритети за консолидирање на напредокот

Наодите укажуваат дека следната фаза на реформата на правосудството првенствено ќе зависи од ефективната имплементација на постојните законодавни и стратешки рамки и од комплетирањето на законодавната реформа во согласност со Реформската агенда. Континуираното внимание на институционалната координација, следењето на реформските мерки и редовната проценка на имплементацијата врз основа на аналитички податоци ќе бидат важни за да се осигура дека политичките заложби ќе резултираат со мерливи подобрувања во практиката. Покрај тоа, обезбедувањето на законски пропишаната буџетска распределба за правосудството ќе биде од суштинско значење за зајакнување на неговиот оперативен капацитет и ќе овозможи ефективно да го исполнува својот уставен мандат како независна гранка на државната власт.

Натамошниот напредок би зависел и од унапредување на подоследна професионална практика во целиот правосуден сектор. Појасни стандарди во

работењето, структурирана професионална размена, практични насоки, ефективно користење на податоците за управување со предметите и резултатите од работењето, како и континуираното институционално учење може да придонесат за поголема доследност, транспарентност и предвидливост во постапувањето по сложените предмети на ОКК.

Севкупно, извештајниот период покажува континуирани напори на правосудните институции за унапредување на реформите, заедно со зголемено препознавање во самите институции на практичните предизвици што влијаат врз имплементацијата. Иако и понатаму постојат значајни организациски и оперативни ограничувања, постојната стратешка и законодавна рамка обезбедува основа за натамошно подобрување на квалитетот, доследноста, ефикасноста, транспарентноста и кредибилитетот на судскиот и јавнообвинителскиот одговор во справување со организираниот криминал и корупцијата, со што се зголемува довербата на јавноста.

2. Ажурирање на клучните наоди и препораки

ПРАВИЧНОСТ

1

Препорака

Да се обезбеди институционалната комуникација со јавноста и пристапот до правосудните информации да бидат предвидливи, навремени и во согласност со човековите права, особено во предметите на ОКК од јавен интерес, вклучително и преку минимални комуникациски стандарди, доследни практики за објавување и одржливи дигитални алатки за анонимизација, пребарување и јавен пристап.

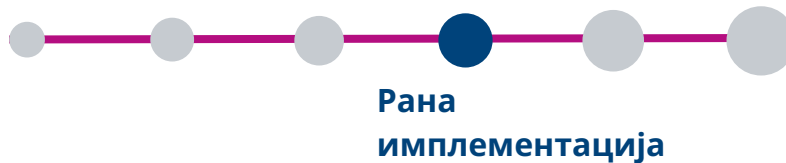
1.1. Претседателите на судовите и шефовите на јавните обвинителства треба, преку канцелариите за односи со јавноста, да обезбедат навремени и точни информации за клучните процесни случувања во предметите на ОКК од јавен интерес;

1.2. Судскиот совет и Државното јавно обвинителство треба да воспостават минимални стандарди за проактивна комуникација и објавување информации во предметите на ОКК од јавен интерес, вклучително и за распоредите на рочишта, обвиненијата или резимеа на обвиненијата, првостепените и второстепените одлуки и информациите за конечниот исход на предметите, притоа обезбедувајќи почитување на гаранциите за приватност, заштита на личните податоци и правично судење;

1.3. Советот за координирање на ИКТ во правосудните органи (Советот за ИКТ) треба да спроведе решенија за подобрување на видливоста и функционалноста на клучните информации за предметите на судскиот портал, вклучително и анонимизација на правосудните акти;

1.4. Академијата за судии и јавни обвинители треба да продолжи да ги поддржува иницијативите за транспарентност и комуникација со јавноста за судиите, јавните обвинители и службениците, вклучително и преку структурирани дискусии за прашања поврзани со транспарентноста, како што се објавувањето обвиненија и неправосилни одлуки.

Фаза на имплементација:



Одредници за имплементација:

- 1.i. Процент на набљудувани предмети во кои клучните процесни информации – распоредот на рочишта, обвинението или резиме на обвинението, првостепената одлука, второстепената одлука и конечниот исход – биле објавени во разумна временска рамка;
- 1.ii. Процент на првостепени одлуки објавени во разумна временска рамка;
- 1.iii. Процент на второстепени одлуки објавени во разумна временска рамка;
- 1.iv. Процент на конечни одлуки објавени во разумна временска рамка;
- 1.v. Усвоено/и ИТ-решение/ја за автоматизирање на анонимизацијата на правосудните акти, за пребарување предмети според името на обвинетиот или кодното име на предметот и за ажурирање на календарот на судења;
- 1.vi. Усвоени минимални стандарди или протокол за проактивно објавување и комуникација во предметите на ОКК од јавен интерес, вклучително и гаранции за приватност, заштита на личните податоци, презумпција на невиност и право на правично судење;
- 1.vii. Број на одржани професионални дискусии меѓу колеги за транспарентноста на правосудните акти.

Од Јавниот извештај на Проектот од 2024 година, Северна Македонија презеде видливи чекори за подобрување на транспарентноста во предметите на ОКК од јавен интерес. Основниот кривичен суд Скопје ја продолжи веќе воспоставената добра практика во комуникацијата со јавноста за клучните процесни случувања. Истовремено, јавното обвинителство редовно објавуваше соопштенија за јавноста и одржуваше редовни брифинзи за истраги и обвиненија од јавен интерес, вклучително и за предмети во надлежност на Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција (ОЈО ГОКК). Дополнително, Судскиот совет и Државното јавно обвинителство усвоија стратегии за транспарентност, а тековната работа на градење дигитални алатки и анонимизација укажува на поголемо институционално препознавање на оперативните предуслови за јавен пристап до правосудните информации.

Сепак, практиките за транспарентност остануваат нерамномерни и сè уште не се воспоставени како предвидливи практики на ниво на целиот систем. Објавувањето и комуникацијата и натаму во значителна мера зависат од

практиката на поединечните институции, а второстепеното ниво останува недоволно видливо во предметите од јавен интерес. Поради недостиг на финансиски средства, судовите продолжуваат да се соочуваат со практични пречки поврзани со кадровската екипираност за односи со јавноста, анонимизацијата, застарените дигитални алатки и ограничената функционалност за пребарување. Посебната длабинска анализа на Проектот „Транспарентност на правните акти“, подготвена во 2025 година, дополнително потврдува дека корисниците на информации – вклучително и граѓанското општество, медиумите и правните професионалци – го перципираат пристапот до правосудните акти во предметите на ОКК на високо ниво како делумен, задоцнет и тежок за навигација. Во следниот период институциите треба да се насочат кон преточување на постојните добри практики во минимални стандарди за објавување, доследна комуникација во втор степен и одржливи дигитални алатки за пристап. Во предметите на ОКК од висок јавен интерес, транспарентноста е дел од инфраструктурата на кредибилитетот на правосудниот систем.

Наоди:

Комуникација со јавноста за клучните процесни случувања

Иако некои судови сè почесто објавуваат соопштенија за јавноста и навремено одговараат на барањата за пристап до информации, и натаму постојат значителни разлики во квалитетот и доследноста на проактивната комуникација во судството.

Како и во претходниот извештаен период, Основниот кривичен суд Скопје генерално ја задржа добрата практика на информирање на јавноста за важните процесни случувања во предметите од јавен интерес.¹⁰ Во април 2026 година,

¹⁰ Според Годишниот извештај за работата на Основниот кривичен суд Скопје за 2025 година, Судот објавил вкупно 95 соопштенија за јавноста и одржал еден брифинг за медиумите, а исто така дал 69 одговори на новинарски прашања по електронска пошта и вкупно 39 одговори на граѓани преку судскиот портал.

Судот започна со практика на издавање квартален билтен со статистички податоци за работата, резимеа на позначајни пресуди, правни појаснувања за јавноста и најнови информации за иницијативите за судска транспарентност, со цел подобро разбирање на неговата работа од страна на јавноста (*види и Препорака 8*).

Сепак, соопштенијата за јавноста главно се однесуваат на одобрувањето на обвинителните акти, почетокот на судењата или информации за презакажани рочишта. Од вкупно 21 донесена првостепена пресуда во предмети од висок јавен интерес во текот на извештајниот период, само три беа проследени со соопштенија за јавност. Во четири други предмети, присуството на медиумите при јавното објавување на пресудата обезбеди известување на јавноста, додека во преостанатите 14 предмети, отсуството и на судско соопштение и на континуиран медиумски интерес резултираше со ограничена информираност на јавноста за исходите (*што укажува дека и натаму е потребна работа на одредницата 1.i – навремена достапност на клучните процесни информации*).

Дополнително, во овој извештаен период, Проектот набљудуваше пет предмети во четири помали суда – основните судови во Куманово, Струга, Битола и Велес – при што во сите беа донесени првостепени пресуди. Меѓутоа, само во три од овие пет предмети судовите објавија соопштенија за јавност за пресудите. Овие примери покажуваат дека транспарентноста во клучните фази на постапката сè уште не се применува доследно, дури и во институциите кои инаку покажуваат добра практика (*поврзано со одредницата 1.i*).

Како и во претходниот извештаен период, достапноста на податоците во втор степен остана предизвик. Апелациониот суд Скопје донесе одлуки во 18 набљудувани предмети на високо ниво, но објави соопштенија за јавност само во шест, по медиумски интерес и барања за информации од страна на Проектот. Јавните седници пред Апелациониот суд во набљудуваните предмети на ОКК не се најавуваат редовно. Иако судскиот календар редовно се полни, за да се утврдат датумот и времето на јавната седница потребен е бројот на предметот во втор степен, што се разликува од бројот на истиот предмет во прв степен. Следствено, кога нема соопштение за јавност, присуството на јавните седници може да биде отежнато (*што укажува дека и натаму е потребна работа на одредницата 1.i на второстепено ниво*).

Државното јавно обвинителство континуирано објавуваше соопштенија за јавноста за истраги и обвиненија од јавен интерес, вклучително и за предмети од висок јавен интерес на ОЈО ГОКК, кое, како и во претходниот период на известување, одржуваше редовна комуникација со медиумите преку организирање редовни брифинзи со новинарите.¹¹ ОЈО ГОКК продолжи со добрата практика на објавување соопштенија за јавноста и резимеа на обвиненијата во случаи на ОКК, објавувајќи ги во сите 13 набљудувани случаи во кои беа поднесени обвиненија во текот на извештајниот период (*што укажува на континуираните напори на обвинителството во однос на одредницата 1.i*). Покрај тоа, ова обвинителство организираше 14 брифинзи со новинари, практика што беше воведена и дополнително развиена во овој извештаен период.

¹¹ Според Годишниот извештај за работата на Јавното обвинителство на Република Северна Македонија за 2025 година, Одделението за односи со јавноста објавило 453 соопштенија и секојдневно одговарало на бројни новинарски прашања, обезбедувајќи редовни, точни и навремени информации за предметите од јавен интерес.

Објавување на правосудните акти, вклучително и транспарентност во втор степен

Правните и институционалните предизвици продолжуваат и во однос на објавувањето неправосилни одлуки. Иако правната рамка изречно не го уредува проактивното објавување на неправосилните одлуки, начелниот правен став на Врховниот суд за објавување во предмети од јавен интерес претставува важна основа за толкување за судовите, кога е соодветно, да ги објавуваат таквите одлуки, со почитување на гаранциите во однос на приватноста, заштитата на личните податоци, презумпцијата на невиност и правото на правично судење.¹² Сепак, не постои пишан протокол или практично упатство што го уредува објавувањето на неправосилните одлуки, поради што секој суд посебно проценува дали објавувањето е соодветно (*поврзано со одредницата 1.vi*). Ова резултира со неусогласени практики меѓу судовите и различни нивоа на транспарентност во предметите од јавен интерес.

Основниот кривичен суд Скопје објави вкупно девет пресуди во предмети на ОКК во периодот јуни 2024 – септември 2026 година, од кои само четири беа предмети набљудувани од Проектот. Редовното објавување во голема мера престана со завршувањето на проектот за анонимизација поддржан од Мисијата на ОБСЕ во Скопје до декември 2023 година, кој во претходниот извештаен период резултираше со објавување 212 пресуди во предмети на ОКК, што отвора прашања за институционалниот капацитет за одржливо редовно објавување без надворешна поддршка.

Намалувањето на објавувањето се чини дека првенствено е поврзано со кадровските ограничувања што влијаат врз анонимизацијата. Судот продолжи да му доставува на Проектот неанонимизирани одлуки и да објавува одлуки во други предмети од јавен интерес што не се однесуваат на ОКК, што укажува дека клучна пречка е ограничениот капацитет за анонимизација, а не ограничувањето на пристапот (*и натаму постојат клучни недостатоци во однос на одредницата 1.ii*).

Клучен јаз и натаму постои во втор степен. Апелациониот суд Скопје сè уште нема воспоставено структурирани комуникациски практики во однос на одлуките во предмети од јавен интерес. Како резултат на тоа, важните второстепени одлуки во случаи на ОКК често остануваат достапни за јавноста доколку не бидат посебно побарани, со што се ограничува транспарентноста во однос на конечните исходи на постапките. На барањата на Проектот за информации не беше доследно одговарано со доволно конкретни информации за статусот на предметот, временската рамка на одлучување или објавувањето на одлуки во набљудуваните предмети, поради што беа потребни повторни дополнителни барања пред некои одлуки да бидат ставени на располагање на судскиот портал (*што укажува дека и натаму е потребно да се работи на одредницата 1.iii – објавување на второстепените и конечните одлуки во случаи од јавен интерес*).

¹² Начелен правен став на Врховниот суд за објавување неправосилни пресуди во предмети од јавен интерес.

Во однос на комуникацијата со јавноста, практиките значително се разликуваат меѓу судовите. Повеќето судови и натаму немаат портпароли, што ја намалува оперативната ефективност на канцелариите за односи со јавноста. Основниот кривичен суд Скопје останува единствената институција во судската мрежа со добро воспоставена и функционална канцеларија за односи со јавноста (*институционална основа за одредницата 1.i*). Ова може делумно да го објасни нерамномерното ниво на транспарентност во Апелациониот суд Скопје, кој, како единствен второстепен суд што одлучува по случаи на ОКК, нема посебно назначен портпарол ниту целосно екипирана канцеларија за односи со јавност за поддршка на комуникацијата во случаи од јавен интерес.

Како позитивна практика во развој, во септември 2026 година Основниот кривичен суд Скопје одржа брифинг за медиумите на кој беа претставени актуелните случувања и новини во работата на Судот, со посебен акцент на процесите поврзани со дигитализацијата, унапредувањето на работните процеси и зголемувањето на ефикасноста во управувањето со предметите. Брифингот вклучуваше информации за тековните постапки во предмети од јавен интерес, со можност новинарите да постават дополнителни прашања.

Комуникациските активности во јавното обвинителство и натаму се засегнати од недоволните човечки ресурси, особено во однос на навремената подготовка на резимеа на обвиненијата во сложени предмети на ОКК наменети за пошироката јавност.

Еден портпарол ги покрива сите јавни обвинителства, со исклучок на ОЈО ГОКК, каде што еден вработен е одговорен за подготовка на резимеа на сите позначајни обвиненија за ОКК. Ова често резултира со комуникација која е технички детална, но не секогаш доволно разбирлива за нестручната јавност.

Позитивно е што клучните правосудни чинители покажаа видлива посветеност на транспарентноста преку воспоставување стратешки рамки насочени кон поголема отвореност и отчетност. И Судскиот совет и Државното јавно обвинителство усвоија стратегии за транспарентност, придружени со акциски планови и применливи за сите судови и јавни обвинителства, што покажува заедничка институционална посветеност кон подобрување на транспарентноста, зајакнување на довербата на јавноста и унапредување на попроактивна и попрофесионална комуникација во целиот правосуден сектор.¹³ Нивното спроведување сепак е ограничено и во голема мера зависи од надминувањето на постојните ограничувања во капацитетите, односно од вработувањето портпароли со полно работно време наместо доделување на комуникациските обврски како дополнителна задача.

Во извештајниот период, Академијата за судии и јавни обвинители продолжи да обезбедува обуки за комуникација со јавноста за судии, обвинители и судски службеници. Градењето на капацитетите за односи со јавност е вклучено во нејзините програми за континуирана обука, како што беше случај и во претходниот извештаен период, а е

¹³ Комуникациска стратегија на Судскиот совет и судовите (2024–2028); и Комуникациска стратегија на Јавното обвинителство 2026–2028

предвидено и во нејзината Годишна програма за работа за 2026 година.¹⁴ Иако овие активности придонесуваат за зајакнување на комуникациските капацитети, поголемо внимание би можело да се посвети на практичните предизвици поврзани со транспарентноста кои и натаму доведуваат до различни практики, вклучително и објавувањето обвиненија и неправосилни судски одлуки во случаи од јавен интерес. Натамошната професионална размена на искуства за овие теми би можела да придонесе за подоследно разбирање и примена на стандардите за транспарентност во правосудните институции (*поврзано со одредницата 1.vii*).

Понатаму, ваквите иницијативи треба да вклучуваат и претставници на медиумите со цел да се зајакнат капацитетите на новинарите и нивната свест за важноста на точното и одговорно известување за случаи на ОКК од јавен интерес. Соодветен форум за меѓусебна размена на практики меѓу судиите и новинарите е Судско-медиумскиот совет, кој ги обединува судиите и новинарите и овозможува дискусија за прашања од заеднички интерес.¹⁵

Дигитален пристап, анонимизација и функционалност за пребарување

Анонимизацијата на правосудните акти сè уште не е институционализирана преку одржливи решенија финансирани од државата. Тековната соработка меѓу Основниот кривичен суд Скопје, Здружението на судии и надворешните партнери за развој на алатки за автоматизирана анонимизација и подобрување на дигиталните платформи претставува позитивен чекор (*одреден напредок во однос на одредницата 1.v*). Сепак, алатката сè уште е во фаза на развој и не е имплементирана, што значи дека долгорочната одржливост ќе зависи од соодветна институционална поддршка, техничко одржување и континуирани инвестиции. И покрај подготвеноста на обвинителството проактивно да ги споделува

обвиненијата со Проектот и медиумите, ограничените човечки ресурси го попречуваат навременото спроведување на оваа практика. Вработените задолжени за анонимизација ја извршуваат оваа задача паралелно со своите редовни обврски, што доведува до доцнење во проактивното објавување на информациите.

Можноста за пребарување и функционалноста на судскиот портал и натаму содржат значајни недостатоци што ги поткопуваат напорите за транспарентност дури и на најпроактивните правосудни институции.

¹⁴ Програма за работа на Академијата за судии и јавни обвинители за 2026 година.

¹⁵ Почетна страница на Судско-медиумскиот совет во рамките на Здружението на судии на Северна Македонија

Иако календарот на судења редовно се полни, системот не овозможува ажурирање на претходно закажаните рочишта, што значи дека одложените рочишта може да останат внесени или промените на датумите и времето на рочиштата да не бидат прикажани. Покрај тоа, судските случаи не можат лесно да се следат без бројот на предметот, кој се менува во различни фази од постапката, што им отежнува на јавноста и медиумите да го следат случајот во текот на целиот негов животен циклус (*поврзано со одредницата 1.v – усвоени решенија за подобрена можност за пребарување*). Како што е наведено погоре, Основниот кривичен суд Скопје делумно ги надоместува овие ограничувања преку редовни соопштенија за јавноста и секојдневна комуникација со медиумите и Проектот, додека Апелациониот суд Скопје има поограничени споредливи практики, што влијае врз навремената комуникација за предмети од јавен интерес.

Советот за ИКТ, во својот нов состав со зголемено учество на ИТ-професионалци од правосудството, и натаму претставува можност за надминување на долгогодишните оперативни недостатоци. Со оглед на неговиот мандат да предлага, развива, спроведува и обезбедува ИКТ-решенија насочени кон зголемување на ефикасноста и транспарентноста на правосудниот систем, Советот за ИКТ е во добра позиција да одговори на предизвиците на дигитализацијата што ја попречуваат транспарентноста.¹⁶ Тие го вклучуваат отсуството на автоматизирана

анонимизација во системите за управување со предмети и ограничената функционалност за пребарување на судскиот портал, кои влијаат врз ефективниот јавен пристап до предметите и нивното следење.

Најновиот јавно достапен документ на Советот за ИКТ е неговиот Годишен извештај за 2025 година, во кој како приоритети се утврдени интероперабилноста меѓу правосудните институции и практичните дигитални услуги за граѓаните.¹⁷ Иако овие приоритети се важни, поголемо внимание треба да се посвети на дигиталните решенија што ја зголемуваат видливоста на работата на судовите во предметите од јавен интерес, особено имајќи предвид дека застарените ИКТ-системи и натаму го ограничуваат јавниот пристап до правосудните информации.

Севкупно, неодамнешните случувања покажуваат сè поголемо препознавање на важноста на транспарентноста и одредено подобрување на професионалните практики и комуникацијата со јавноста. Сепак, отсуството на стандардизирани практики, континуираните оперативни ограничувања, нееднаквата имплементација меѓу институциите и нерешените правни и технички прашања и натаму го попречуваат квалитетот и доследноста на практиките за транспарентност во предметите на ОКК од јавен интерес. Оттука, препораката останува во фаза на рана имплементација.

¹⁶ Правилник за составот и начинот на работа на ИКТ Советот.

¹⁷ Годишен извештај на ИКТ Советот за 2025 година.

Перцепции на корисниците и транспарентност во предметите од јавен интерес

Истовремено, корисниците на правосудните информации и натаму се соочуваат со нерамномерен пристап до информации поради недоследни комуникациски практики, ограничено објавување на судските одлуки и различни институционални капацитети. Овие недостатоци продолжуваат да влијаат врз разбирањето на јавноста на постапките и конечните исходи во предметите од значителен јавен интерес.

За да добие подлабок увид во практиките за транспарентност, Проектот спроведе посебна анализа која комбинираше квалитативни интервјуа со четворица портпароли од клучни правосудни институции и анкета со 20 редовни корисници на правосудните портали, избрани така што да опфатат различни групи корисници – претставници на граѓанското општество, медиумски професионалци, адвокати, професори по право и студенти.

И портпаролите на правосудните институции и анкетираниите професионалци ја препознаа важноста на транспарентноста за зајакнување на довербата на јавноста и интегритетот на правосудните институции. Сепак, анкетираниите лица ја оценија транспарентноста на правосудните акти – особено во предметите за ОКК на високо ниво – само како делумна и недоследна. За правосудните веб-портали беше наведено дека имаат ограничена практична вредност, при што корисниците пријавија тешкотии во пристапот до навремени, целосни и разбирливи информации.

Портпаролите ја нагласија својата посветеност кон отвореноста и напорите навремено да одговараат на барањата за информации, особено на оние испратени од медиумите, но ги посочија и институционалните ограничувања што го попречуваат доследното спроведување на проактивните практики за транспарентност.

Интервјуата и анкетата утврдија комбинација од организациски, правни и технички пречки кои и натаму ја ограничуваат транспарентноста. Портпаролите укажаа на недоволно екипирани служби за односи со јавноста, застарени веб-платформи и отсуство на ефективни алатки за анонимизација, како и дека обврските поврзани со транспарентноста често се извршуваат паралелно со други задачи, без посветен кадар или јасни оперативни процедури. Анкетираниите лица ги поврзаа овие ограничувања со задоцнето објавување или необјавување на судските одлуки, недоследни и понекогаш противречни информации и фрагментирана комуникација меѓу судовите и јавните обвинителства.

Наодите укажаа и на недостатоци во постојната правна и институционална рамка. Испитаниците во интервјуата сметаа дека правната рамка е прекумерно формалистичка и дека недостигаат јасни стандарди за проактивно објавување информации и дигитална комуникација. Иако формалните барања за пристап до информации генерално се обработуваат во законските рокови, не постојат јасни стандарди што го уредуваат пристапот до правосудните акти во предметите од

јавен интерес, додека неформалните барања од медиумите и натаму се решаваат од случај до случај. Анкетираните лица побараа поголема јасност, сеопфатност и навременост во објавувањето на правосудните акти и истакнаа дека преферираат структурирана комуникација преку официјални канали, како што се соопштенија, билтени и редовни брифинзи за медиумите.

Анкетата дополнително покажа дека корисниците им придаваат поголемо значење на содржината и навременоста на информациите отколку на самиот канал на комуникација. Приближно 90 проценти од 20-те анкетирани лица сметаа дека навременото објавување на судските одлуки и обвиненијата е од суштинско значење за зајакнување на довербата на јавноста, обезбедување отчетност и зацврстување на интегритетот на правосудните институции. Доцнењата во објавувањето на одлуките, особено решенијата за притвор, повеќепати беа посочени како фактор што го поткопува институционалниот кредибилитет.

Анонимизацијата се издвои како еден од најспорните аспекти на транспарентноста. Иако повеќето ја

поддржаа анонимизацијата кога е неопходна за заштита на личните податоци или презумпцијата на невиност, и интервјуата и одговорите од анкетата покажаа голема загриженост дека прекумерно широка анонимизација ја намалува вредноста на правосудните информации кај јавноста. Околу една третина од анкетираниите лица не се согласија со практиките со кои се прикрива идентитетот на обвинетите или улогата на јавните функционери во предметите за ОКК, сметајќи дека таквите пристапи се штетни за отчетноста и довербата на јавноста. Генерално, студијата потврдува дека, и покрај зголеменото институционално препознавање на важноста на транспарентноста, корисниците и натаму се соочуваат со значителни недостатоци во пристапот до правосудни информации во предметите од јавен интерес. Наодите ја потврдуваат потребата од подоследно објавување на правосудните акти, посилен институционален капацитет за комуникација, подобрени можности за дигитално пребарување и пропорционални практики на анонимизација со соодветна рамнотежа меѓу заштитата на приватноста и правото на јавноста да биде информирана.

Севкупна оцена и следни чекори

И покрај позитивните случувања, вклучително и усвојувањето стратегии за транспарентност и континуираните напори за подобрување на дигиталните алатки и комуникацијата со јавноста, отсуството на стандардизирана практика, постојаните оперативни ограничувања, нееднаквата имплементација меѓу институциите и нерешените правни и технички прашања и натаму го попречуваат

квалитетот и доследноста на практиките за транспарентност во предметите на ОКК од јавен интерес. Затоа, потребни се дополнителни напори за зајакнување на проактивната комуникација, институционалниот капацитет за комуникација, објавувањето на судските одлуки и одржливите дигитални решенија. Следствено, препораката останува во фаза на рана имплементација.

Да се обезбеди институционална заштита на независноста на судството и јавното обвинителство преку зајакнување на отчетноста и интегритетот на регулаторните тела во правосудството при извршувањето на нивните клучни функции.

2.1 Судскиот совет и Советот на јавните обвинители треба да ги зајакнат внатрешните практики за правичност, доследност и транспарентност поврзани со изборот, унапредувањето и дисциплинските постапки, вклучително и разрешувањето.

2.2 Судскиот совет и Советот на јавните обвинители треба да воспостават и спроведуваат јасни протоколи за откривање, пријавување и јавно реагирање на политичко мешање или несоодветен притисок врз судиите и јавните обвинители.

Фаза на имплементација:



Рана имплементација

Одредници за имплементација:

2.i. Процент на седници на Судскиот совет и Советот на јавните обвинители што се јавно најавени однапред и за чии исходи навремено се објавени соопштенија за јавност.

2.ii. Усвоени внатрешни документи за подобрување на постапките за избор, унапредување и утврдување дисциплинска одговорност.

2.iii. Спроведување на усвоени протоколи за пријавување случаи на мешање и реакција по истите.

Од објавувањето на Јавниот извештај на Проектот од 2024 година, напредокот кон зајакнување на транспарентноста, правичноста и отчетноста на регулаторните тела во правосудството се забрза, особено преку усвојувањето нова законска рамка и придружните институционални реформи. Меѓутоа, иако условите за имплементација на

овие реформи во голема мера се воспоставени, нивното ефективно вградување во институционалната практика сè уште е во тек, а конкретните резултати допрва треба да станат видливи.

Набљудувањето на судските процеси не утврди практики на директно мешање во

постапувањето пред судот во набљудуваните постапки за ОКК. Сепак, заштитните механизми во рамките на регулаторните тела во правосудството остануваат непосредно релевантни за набљудувањето на судските процеси, бидејќи нивните нетранспарентни или недоследни одлуки може да влијаат врз континуитетот на постапките, перцепциите на јавноста за независноста и професионалното опкружување во кое судиите и јавните обвинители постапуваат по политички чувствителни предмети или предмети од висок јавен интерес. Затоа, следната фаза треба да покаже дали новата регулатива резултира со предвидлива, образложена и транспарентна практика на регулаторните тела, вклучително и документирано постапување по пријавените случаи на мешање и видлива институционална поддршка за судиите и јавните обвинители кои постапуваат по чувствителни постапки за ОКК.

Оваа област останува од клучно значење за обезбедување институционален легитимитет и доверба на јавноста во правосудниот систем, особено во предметите на ОКК од висок јавен

Наоди:

Законодавна и институционална реформа на работата на регулаторните тела во правосудството

Надоврзувајќи се на претходните реформи и како дел од владината Реформска агенда, Собранието го усвои новиот Закон за Судскиот совет во декември 2025 година. Законот воведува важни заштитни механизми насочени кон зајакнување на

интерес, во кои изборот, унапредувањето, дисциплинските постапки, јавните напади или перцепцијата за политички притисок може да влијаат и врз фактичката независност на судиите и јавните обвинители и врз перцепцијата за нивната независност.

Проектот ги оценува транспарентноста, правичноста и отчетноста на регулаторните тела преку комбинација од јавно достапни документи, правна анализа и набљудување на медиумите. Анализата од страна на Проектот на медиумското известување за набљудуваните предмети ги следи политичките наративи и нивното потенцијално влијание врз независноста на правосудството, користејќи структурирана методологија за идентификување и оценување јавни изјави што може да го нарушат угледот на припадниците на правосудството или да бидат сфатени како обиди за вршење несоодветен притисок врз правосудството. Прашањата поврзани со независноста, во смисла на соодветните финансиски средства и кадровската екипираност во судовите и јавните обвинителства, се разгледуваат одделно во рамките на Препорака 6.

транспарентноста, отчетноста и одлучувањето врз основа на заслуги, вклучително и повисоки стандарди за образложување на одлуките, појасни постапки за утврдување дисциплинска одговорност, јавни расправи за избор на членови кои не се од редот на судиите и

поголема транспарентност при разрешувањето на претседателот на Судскиот совет. Законот во голема мера ги одразува препораките на Венецијанската комисија и експертската Оценска мисија на ЕУ од 2023 година, иако одредени препораки насочени кон натамошно ограничување на политичкото влијание не се целосно инкорпорирани.

И покрај тоа што неговата целосна имплементација ќе зависи од понатамошното донесување на соодветни подзаконски акти, особено Деловникот за работа на Судскиот совет и другите релевантни интерни акти, новата законска рамка претставува значаен чекор кон зајакнување на квалитетот и доследноста на практиките за отчетност и воспоставува посилна основа за транспарентни постапки за избор, унапредување и утврдување дисциплинска одговорност (*напредок во однос на одредницата 2.ii – усвоени внатрешни документи за подобрување на постапките за избор, унапредување и утврдување дисциплинска одговорност*).

Како еден од чекорите предвидени со Реформската агенда, Судскиот совет ја усвои Програмата за спречување и следење на корупцијата во судството (2026–2030) и придружниот Акциски план.¹⁸ Програмата предвидува стандардизирани постапки засновани на

заслуги за избор, унапредување, утврдување дисциплинска одговорност и прераспределба, заедно со поголема транспарентност и отчетност во работата на Советот.

Дополнителен значаен чекор беше усвојувањето на новиот Закон за Советот на јавните обвинители во мај 2026 година. Законот воведува појасни и потранспарентни критериуми за избор на членовите на Советот, го зајакнува изборот и унапредувањето врз основа на заслуги, бара детално образложување на одлуките што се однесуваат на јавните обвинители, ја зајакнува транспарентноста преку јавни седници и обврски за објавување и воспоставува двостепена дисциплинска постапка со судска контрола (*поврзано со одредницата 2.i*). Меѓутоа, новиот закон сè уште не ги опфаќа целосно препораките на Венецијанската комисија за обезбедување доволен плурализам при изборот на членовите кои не се од редот на јавните обвинители. Надлежните органи ја најавија својата намера дополнително да го ревидираат законодавството за да ги адресираат преостанатите препораки. Во јули 2026 година, Советот на јавните обвинители го усвои својот нов Деловник за работа, а во тек се активности за изготвување други подзаконски акти со цел нивно усогласување со новиот Закон за Советот на јавните обвинители (*поврзано со одредницата 2.iii*).

¹⁸ Програма за превенција и следење на корупцијата во судството 2026–2030

Транспарентност и отчетност на регулаторните тела во правосудството

Како и во претходниот извештаен период, Судскиот совет продолжи да ја одржува транспарентноста на своите седници, вклучително и преку јавно презентирање на наодите од посетите за следење на работата на судовите и спроведување активности насочени кон зајакнување на постапките за утврдување одговорност на судиите и претседателите на судовите. Напредок беше забележан и во комуникацијата со јавноста и транспарентноста. Судскиот совет продолжи да објавува дневни редови, заклучоци, одлуки и снимки од јавните седници, додека соопштенијата за јавност станаа поредовни и поинформативни (*континуиран напредок*

во однос на одредницата 2.i – навремено објавување информации и соопштенија за јавност за седниците).

Транспарентноста на Советот на јавните обвинители исто така се подобри, што се одразува во зголеменото објавување образложени одлуки за избор и унапредување и поредовното објавување соопштенија за јавност. За време на консултациите со Проектот, претставниците на Советот истакнаа дека постои напор да се овозможи пренос во живо на неговите седници, а дека финансиската поддршка за истото сè уште се очекува.

Заштита на независноста на судството и јавното обвинителство

Проектот продолжи да ги следи јавните изјави на избраните функционери и претставниците на Владата со кои се коментираат тековни постапки или се критикуваат судии и јавни обвинители вклучени во предмети на ОКК, што создава загриженост поврзана со несоодветно влијание врз правосудството од другите гранки на власта. Во најмалку десет од набљудуваните предмети, Проектот идентификуваше случаи на јавни и политички изјави насочени кон судии и јавни обвинители или коментари за тековни постапки за ОКК. Официјалните податоци на институциите укажуваат дека реакциите на советите на таквите изјави се недоследни, при што во неколку случаи не беше евидентирана формална институционална реакција.

Сепак, во текот на извештајниот период, Судскиот совет ги засили своите напори кон зголемена проактивна улога во одбрана на судската независност и

реагирањето на случаи на политичко мешање, што одразува зголемена институционална заложба за заштита на независноста на судството. Од почетокот на 2025 година, Судскиот совет објави пет јавни соопштенија како одговор на коментари од високи политички функционери и медиумско известување за кои сметал дека може да влијаат врз судската независност. Во овие соопштенија, Советот ги повтори принципите на судска независност и поделба на власта, нагласи дека надворешните коментари за предмети во тек може да создадат несоодветен притисок врз судиите и ги повика медиумите да известуваат за судските постапки во согласност со професионалните и етичките стандарди. Овие реакции покажуваат дека Советот јавно адресирал поединечни случаи за кои сметал дека предизвикуваат загриженост во однос на надворешното влијание врз судството.

За споредба, Советот на јавните обвинители официјално реагирал со слично соопштение само еднаш, кога ги појаснил своите законски надлежности како одговор на коментарите од извршната власт. Независно од тоа, јавните обвинители од ОЈО ГОКК самите јавно ги отфрлија наводите за внатрешен притисок и ја нагласија својата независност при одлучувањето.

Иако набљудувањето на судските процеси не идентификуваше директно политичко мешање во набљудуваните постапки за ОКК, јасните институционални механизми за идентификување и реагирање на несоодветен надворешен притисок претставуваат важна структурна гаранција за судиите и јавните обвинители што постапуваат по предмети на ОКК од висок јавен интерес. Мерките воведени од двете институции во текот на извештајниот период укажуваат на препознавање на потребата институционалните реакции на наводите за надворешно мешање да се систематизираат преку формални рамки што можат да обезбедат доследно и предвидливо постапување.

Имено, Програмата за работа на Судскиот совет за 2026 година, како еден од своите приоритети, ја предвидува заштитата на судиите од мешање, додека навременото реагирање во случаи на

загрозување на угледот и интегритетот на судиите е предвидено како посебна активност во Акцискиот план.¹⁹ Ефективното спроведување на овие мерки би претставувало важен чекор кон заштита на независноста и интегритетот на судиите што одлучуваат по предмети од значителен јавен интерес, вклучително и предмети на ОКК на високо ниво, во кои одлучувањето може да биде особено изложено на несоодветен притисок (*основа за одредницата 2.iii – протоколи за пријавување и реагирање на мешање*).

Во текот на извештајниот период, Советот на јавните обвинители презеде почетни чекори за зајакнување на институционалната рамка за заштита на јавнообвинителската независност. По усвојувањето на Правилникот за начинот на водење на постапката за обезбедување и гарантирање на самостојноста на јавните обвинители во ноември 2025 година,²⁰ Советот во јануари 2026 година формираше посебна комисија за разгледување пријавен случај на наводно мешање. Иако Советот на крајот утврди дека немало мешање, активирањето на механизмот може да се смета за важен прв чекор кон операционализација на заштитните механизми за јавнообвинителската независност (*поврзано со одредницата 2.iii*).

Преостанати предизвици во имплементацијата

И покрај овој напредок, остануваат предизвици во однос на практичната имплементација на новата законска рамка и институционализацијата на механизмите за следење, пријавување и

реагирање на мешање (*поврзано со одредницата 2.iii*). Иако двата совета ги зајакнаа своите нормативни рамки и практики за транспарентност, ефективноста на овие реформи на крајот

¹⁹ Програма за работа на Судскиот совет за 2026 година

²⁰ Правилник за начинот на водење на постапката за обезбедување и гарантирање на самостојноста на јавните обвинители.

ќе зависи од доследната имплементација и одржливата институционална посветеност. Беа воспоставени почетни механизми за пријавување и реагирање на мешање, но потребни се дополнителни напори за да се обезбеди двете регулаторни тела систематски да применуваат јасни, предвидливи и јавно разбирливи протоколи.

Севкупно, извештајниот период беше одбележан со низа законодавни и институционални случувања. Усвојувањето нови закони, заедно со подобрувањата во практиките за транспарентност и отчетност, претставува значителен чекор напред во имплементацијата на оваа препорака. Зајакнувањето на регулаторните тела во правосудството претставува институционална основа за ефективни постапки за ОКК, бидејќи транспарентните и отчетни регулаторни

тела придонесуваат за институционална стабилност, професионална доследност и доверба во правосудните институции, истовремено овозможувајќи ефективно управување со предметите, навремено донесување одлуки и континуирано подобрување на професионалните практики (*Препораки 5, 7 и 8*). Потребно е континуирано следење за да се оцени практичното влијание на овие реформи врз независноста, отчетноста и јавниот кредибилитет на регулаторните тела во правосудството. Следната фаза треба да покаже дали овие реформи резултираат со предвидлива регулаторна практика: образложени и транспарентни одлуки за избор, унапредување и утврдување дисциплинска одговорност; документирано постапување по пријавени случаи на мешање; и видлива институционална поддршка за судиите и јавните обвинители што постапуваат по чувствителни предмети на ОКК.

Да се зајакнат институционалните и професионалните практики што поддржуваат видлива непристрасност при одлучувањето во предметите на ОКК, преку доследно образложување на одлуките, професионално постапување, дијалог и институционална обука.

3.1. Судиите треба доследно да применуваат структурирано и добро образложено одлучување во предметите на ОКК, обезбедувајќи јасност при оцената на доказите, образложен одговор на процесните приговори и целосно образложување на одлуките, вклучително и одлуките за притвор;

3.2. Раководителите на кривичните оддели во судовите треба континуирано да овозможуваат редовна размена на искуства и практики меѓу колегите, со цел да се поттикнат доследноста и заедничките стандарди во судското образложение и постапувањето во судницата;

3.3. Академијата за судии и јавни обвинители треба да обезбеди судската непристрасност да биде вклучена во обуките за предметите на ОКК, поткрепена со планирање засновано на потребите и мерливо следење на резултатите.

Фаза на имплементација:



Одредници за имплементација:

3.i. Процент на првостепени пресуди во набљудуваните предмети што содржат структурирано образложение за процесните и доказните прашања (врз основа на примерок од предмети);

3.ii. Процент на предмети во кои одлуките за продолжување на притворот во текот на судењето се доволно и соодветно образложени;

3.iii. Изготвени заклучоци за непристрасноста при постапувањето по предметите на ОКК преку редовни стручни дискусии и работни состаноци;

3.iv. Процент на судии што постапуваат по предмети на ОКК кои учествуваат во најмалку една активност (обука или форум за размена на искуства меѓу колегите) насочена кон зајакнување на непристрасноста на годишно ниво;

3.v. Процент на набљудувани судења на кои не биле забележани причини за загриженост во однос на различниот третман на странките, постапувањето на судиите или перцепција за пристрасност.

Од објавувањето на Јавниот извештај на Проектот од 2024 година, во набљудуваните постапки за ОКК генерално продолжи почитувањето на основните стандарди за правично судење. Институционалното внимание кон судиската етика, интегритетот, постапувањето во судницата и процесната правичност продолжи и преку обуките на Академијата и иницијативите за професионален развој. Меѓутоа, имплементацијата сè уште не може да се оцени како операционализирана, бидејќи видливите гаранции за непристрасно одлучување не се применуваат доследно во практиката: образложувањето на одлуките по процесните приговори и одлуките за доказните прашања останува невоедначено, усните одлуки не се секогаш придружени со доволно правно образложение, образложенијата не се секогаш дополнително разработени во писмените пресуди, а механизмите за редовна размена на искуства меѓу колегите, со цел идентификување заеднички стандарди при одлучувањето во предметите на ОКК, остануваат недоволно развиени.

Понатаму, одлуките за определување притвор сè уште бараат подобро образложување на основите и индивидуализација. Затоа, следната фаза треба да се насочи кон преточување на обуките и професионалната свест во редовна практика во судницата, особено преку појасно образложување на процесните одлуки и одлуките за доказните прашања, доследно постапување по приговорите на странките и структуриран дијалог во судството за практиките поврзани со правичното судење во сложените предмети на ОКК.

Наодите во рамките на оваа препорака се засноваат на набљудувањето на судските процеси, посебната длабинска анализа на законитоста и допуштеноста на доказите, анализите на одлуките за мерката притвор, како и на прегледот на обуките и дискусиите со правните практичари организирани од надлежните државни институции за прашања поврзани со правото на правично судење.

Наоди:

За разлика од претходниот извештаен период, набљудувањето не утврди систематско постапување што предизвикува загриженост во однос на судската непристрасност во набљудуваните постапки за ОКК. Проектот забележа дека првостепените судии континуирано вложуваат напори да обезбедат почитување на меѓународните стандарди за правично судење во судницата, а во текот на извештајниот период беа забележани само неколку изолирани примери на процесни недоследности. Во повеќето од овие случаи беа преземени соодветни

корективни мерки, поради што тие не претставуваат системски проблеми (*што укажува на напредок во однос на одредницата 3.ii – предмети без повреди на правото на правично судење*). Во тековниот извештаен период не беше забележано повторување на претходните проблеми што влијаеја врз севкупната правичност на постапките, како што беа прашањата за непрекинатото присуство на судечкиот совет во текот на судењата, можноста странките ефективно да ги остваруваат своите процесни права и јавното објавување на пресудите.

Образложување на процесните одлуки и перцепцијата за непристрасност

Преостанатата област во која се потребни подобрувања се однесува на постапувањето по процесните приговори во текот на главната расправа и квалитетот на образложенијата на одлуките што ги донесува судечкиот совет. Во одредени ситуации беше забележано дека процесните приговори не беа во доволна мера разгледани и образложени, соодветно на нивното значење за постапката.

Во таа смисла, дури и кога не се забележани практики на пристрасност, перцепцијата за непристрасност зависи и од начинот на кој судиите ги образложуваат и објаснуваат своите одлуки и постапуваат по процесните приговори. Во сложените предмети и предметите од висок јавен интерес, странките и јавноста мора да можат да разберат зошто процесните приговори се уважуваат или одбиваат, зошто доказите се прифаќаат или издвојуваат и зошто притворот или другите рестриктивни мерки и понатаму се

оправдани. Кога таквите одлуки се донесуваат усно, со ограничено образложение, или кога образложението подоцна не е содржано во писмената пресуда, проблемот не се однесува само на квалитетот на изготвувањето на одлуките. Тоа влијае и врз транспарентноста, можноста за ефективно оспорување, еднаквоста на оружјата и перцепцијата за непристрасно одлучување. Иако сеопфатното образложение на конечната одлука е од подеднакво, ако не и поголемо значење, ова прашање детално се разгледува во рамките на Препорака 8.

Во врска со ова, Проектот спроведе посебна длабинска анализа на законитоста и допуштеноста на доказите, заснована на анализа на процесните одлуки во набљудуваните предмети, како процесна област што овозможува конкретен увид во правичноста на постапувањето пред судот, транспарентноста и доследноста на практиката.²¹

²¹Длабинската анализа беше спроведена во 2025 година и ажурирана во 2026 година. Наодите во овој дел прават разлика меѓу процесните одлуки донесени во претходниот извештаен период и одлуките донесени во овој извештаен период.

Проектот утврди дека судиите одлучувале по прашањето за допуштеност на доказите во повеќе од половина од набљудуваните предмети, врз различни основи, вклучително и законитоста, автентичноста, веродостојноста и релевантноста. Ова вклучуваше и суштински приговори во однос на релевантни искази на сведоци. Вкупниот број разгледани процесни одлуки изнесува 54, од кои 18 беа донесени во овој извештаен период.

Во одлуките донесени во претходниот извештаен период, доказите беа оспорувани претежно од одбраната (24 од 36 случаи). Меѓутоа, доказите не беа допуштени во само два од овие 24 случаи. За споредба, доказите беа одбиени по предлог на обвинителството во три од осум случаи во кои беше оспорена нивната допуштеност, а судиите по службена должност одбија докази во четири случаи. Овие податоци може да одразуваат разлики во ефективностa на аргументите изнесени од странките или варијации во судските пристапи при оценувањето на приговорите за допуштеност на доказите.

Слични статистички податоци беа забележани врз основа на

анализираните одлуки донесени во текот на извештајниот период. Одбраната ја оспоруваше допуштеноста на доказите во девет случаи, при што судот ги оцени доказите како недопуштени само во еден случај. Наспроти тоа, предлогот на обвинителството за одбивање докази беше уважен во три од шесте случаи во кои беа истакнати такви приговори, додека судијата по службена должност одби докази во три случаи.

Сепак, во целина, поновите одлуки покажуваат поурамнотезен пристап при одлучувањето за допуштеноста на доказите. Судиите сè почесто бараат и од обвинителството и од одбраната да ја поткрепат релевантноста на предложените докази, напуштајќи ја претходната практика на придавање поголема тежина на доказите на обвинителството само затоа што ја поминале фазата на оцена на обвинителниот акт. Бидејќи националното законодавство предвидува судовите во фазата на оцена на обвинителниот акт да ја оценуваат само законитоста, а не и релевантноста на доказите, ваквиот развој одразува подоследна примена на стандардите за допуштеност на доказите во однос на двете странки.²²

Усно образложување

Оваа промена, до одреден степен, се одрази и во образложенијата на одлуките за допуштеност на доказите. Кај претходните одлуки, судиите одлучуваа усно во текот на рочиштата во 18 од 36 разгледани процесни одлуки, честопати со ограничено образложение и со малку упатувања на применливите законски одредби или релевантната

судска практика. Во одредени случаи, ова образложение не беше дополнително разработено во конечната одлука. Наспроти тоа, писмените одлуки, кои вообичаено се содржани во пресудите, почесто содржеа јасно, соодветно и структурирано образложение.

²² Член 336 став (4) од ЗКП, „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 150/2010; 100/2012; 142/2016; 198/2018.

Во тековниот извештаен период, судиите одлучуваа усно за допуштеноста на доказите во 16 од 18 набљудувани случаи, при што беа забележани одредени подобрувања. Конкретно, неколку судии донесоа добро образложени усни одлуки во текот на рочиштата, објаснувајќи ја правната основа за своите одлуки иако не донесоа посебни писмени решенија. Останува да се види дали и на кој начин преостанатите усни одлуки ќе бидат дополнително образложени во идните писмени пресуди.

Сепак, недоследностите во судската практика остануваат. Овие разлики влијаат врз транспарентноста на одлучувањето, ја ограничуваат можноста странките ефективно да ги оспоруваат одлуките и може да ја ослабнат практичната примена на гаранциите за правично судење. Иако некои одлуки се однесуваат на процесни прашања од ограничено значење, други се однесуваат на прашања од значителна важност, вклучително и приговори на прашања поставени на сведоци или други доказни прашања што може значително да влијаат врз текот на постапката. Дури и кога таквите приговори не се однесуваат на автентичноста или веродостојноста на самите докази, тие може значително да влијаат врз правичноста на доказната постапка. Во таквите случаи, подеталното образложение е неопходно за да се покаже дека судот соодветно ги разгледал аргументите на странките, да се олесни контролата во жалбената

постапка и да се зајакне довербата во правичноста и транспарентноста на судското одлучување.

Понатаму, во два предмета, судот го одложи одлучувањето за допуштеноста на доказите сè до нивното изведување. За разлика од приговорите во однос на сведоците, кои можеби треба да се оценат во светло на одговорите на сведокот, приговорите во овие предмети се однесуваа на автентичноста и веродостојноста на доказите и за нив можеше да се одлучи претходно.

Севкупно, иако некои одлуки покажаа доследен и добро образложен пристап кон доказните прашања, судската практика останува невоедначена меѓу предметите. Поголемата доследност во образложувањето на процесните одлуки, без оглед дали се однесуваат усно или писмено, би ја подобрила транспарентноста, би ја зајакнала правната сигурност и би ја зголемила довербата на јавноста во непристрасното спроведување на правдата. Во таа насока, редовните професионални дискусии меѓу судиите во рамките на кривичните оддели би можела да го поттикне развојот на заеднички стандарди за образложување на процесните одлуки и постапување во судницата, придонесувајќи за поголема доследност при одлучувањето за доказните прашања (*поврзано со одредницата 3.iii – заклучоци изготвени преку стручни дискусии меѓу колегите*).

Образложување на одлуките за притвор

Мерката притвор беше применета во текот на судењето во 35 проценти од набљудуваните предмети, но главно во

предметите на организиран криминал (87 проценти), а поретко во предметите

на корупција (20 проценти).²³ Иако Проектот не анализираше голем број одлуки за определување или продолжување на мерката притвор поради нивната ограничена јавна достапност, еден значаен пример се однесува на предмет на корупција од висок јавен интерес, во кој притворот на повеќе обвинети беше постојано продолжуван врз една од законските основи, односно опасност од бегство. Анализата утврди одредени недостатоци во образложението дадено од судот.

Одлуките првенствено се засноваа на тежината на кривичните дела и висината на предвидената казна за да се утврди постоење опасност од бегство, без да се идентификуваат конкретни и индивидуализирани околности или соодветно да се објасни зошто поблагите мерки не биле доволни. Додека обвинетите беа во притвор, судот одржа 18 продуктивни рочишта во текот на десет месеци, односно во просек приближно 1,8 продуктивни рочишта месечно. Мерката притвор дури неодамна беше заменета со гаранција, откако истече законски пропишаниот максимален период од една година притвор по поднесувањето на обвинението за предметното кривично дело.

Европскиот суд за човекови права (ЕСЧП) смета дека опасноста од бегство не може да се претпостави само врз основа на тежината на обвиненијата или можната казна, туку мора да биде поткрепена со конкретни, индивидуализирани околности, при што судовите мора да разгледаат и поблагите мерки како алтернатива на притворот. Користењето идентични и повторувачки образложенија, со кратки и шаблонски

формулации во одлуките за продолжување на притворот, без оцена на променливите лични околности на секој обвинет и на натамошната оправданост на притворот и покрај изминатото време, не е во согласност со овие барања.²⁴ Националното законодавство е исто така усогласено со овој пристап, бидејќи бара не само постоење основано сомневање дека обвинетиот сторил кривично дело, туку и дополнителни околности што укажуваат на опасност од бегство.²⁵

Овие наоди ја нагласуваат важноста судиите доследно да даваат структурирани, јасни и индивидуализирани образложенија во одлуките за притвор, особено затоа што таквите одлуки имаат значително влијание врз основните права, како и на потребата од континуирано образложение на одлуките во таа насока. Ова е особено релевантно од аспект на транспарентноста, бидејќи резултатите од анкетата спроведена во рамките на длабинската анализа за транспарентност (*види Препорака 1*) содржеа повеќе коментари во кои необјавувањето на одлуките за притвор беше посочено како причина за недостиг на транспарентност. Анкетираните лица забележаа дека дури и правосилните одлуки за притвор во предметите на ОКК од висок јавен интерес често не се јавно достапни, што го ограничува јавниот увид во образложенијата на овие одлуки и нивната процесна правичност. Кога одлуките за притвор се донесуваат усно, потребата од јасни, сеопфатни и добро образложени објаснувања е уште поголема, бидејќи отсуството на јавно

²³ Притвор бил применет спрема 97 обвинети од вкупно 484 обвинети во набљудуваните предмети.

²⁴ Види *Vasilkoski and Others v. the former Yugoslav Republic of Macedonia*, бр. 28169/08, §§ 55–64, 28 октомври 2010 година; *Miladinov and Others v. the former Yugoslav Republic of Macedonia*, бр. 46398/09, 50570/09 и 50576/09, §§ 45–58, 24 април 2014 година; *Janakieski v. North Macedonia*, бр. 57325/19 и 16291/20, §§ 75–84, 14 ноември 2023 година; и *Jovanov v. North Macedonia*, бр. 22738/20 и 35558/20, §§ 13–15, 7 јули 2026 година.

²⁵ Член 165 од ЗКП, „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 150/2010; 100/2012; 142/2016; 198/2018.

достапна писмена одлука дополнително ја зголемува важноста на транспарентното и доволно

образложено судско одлучување (поврзано со одредниците 3.ii до 3.v).

Размена на искуства меѓу колегите и обуки

Академијата за судии и јавни обвинители продолжува да вклучува теми поврзани со интегритетот, етиката, постапувањето во судницата и процесната правичност во својата програма за обуки, со што го поддржува унапредувањето на професионалните стандарди релевантни за непристрасното одлучување во предметите на ОКК. Нејзините активности во 2026 година, спроведени со поддршка на Мисијата на ОБСЕ во Скопје, како што се обуките за релевантната судска практика на ЕСЧП, судиската етика и промовирањето на Политиката за интегритет на судовите, дополнително го илустрираат континуираното институционално внимание кон судискиот интегритет, транспарентноста и стандардите за правично судење (поврзано со одредницата 3.iv – процент на учество на судиите на обуки и/или форуми за размена на искуства меѓу колегите).

Меѓутоа, и понатаму постои потреба од построкутурирано планирање засновано на потребите и систематско следење на резултатите. Особено, неопходно е воведување механизми за евалуација со кои ќе се утврдува влијанието на обуките врз доследноста на судското образложување, постапувањето по процесните приговори и видливата примена на стандардите за непристрасност во постапките за ОКК.

Понатаму, иако одредени иницијативи за размена на искуства продолжуваат да се спроведуваат преку надворешно организирани форуми и настани, институционалните механизми за редовна размена на искуства меѓу колегите во рамките на судските оддели

остануваат недоволно развиени. Механизмите за дискусија за стандардите на постапување, идентификување заеднички заклучоци и поттикнување поголема доследност во судското образложување и постапувањето во судницата во предметите на ОКК сè уште не се систематски развиени во судството (што укажува дека се потребни дополнителни активности во однос на одредницата 3.iii).

Сумирано, континуираното внимание на донесувањето добро образложени одлуки, транспарентното постапување по процесните приговори, одржливиот професионален дијалог и институционалното учење ќе биде од суштинско значење за зајакнување и на перцепцијата за непристрасност и на фактичката непристрасност при одлучувањето во предметите на ОКК. Неодамнешните обуки и активности за подигање на свеста организирани од Академијата за судии и јавни обвинители покажуваат континуирано институционално внимание кон судискиот интегритет и етика. Меѓутоа, потребни се дополнителни напори за да се обезбеди овие иницијативи да се преточат во доследна практика во судницата и да се развијат заеднички стандарди меѓу судиите што одлучуваат по предметите на ОКК, што ќе доведе до нивна институционализација и целосна операционализација. Таквите мерки се неопходни не само за обезбедување на правниот квалитет и правичноста на постапките, туку и за зајакнување на довербата на јавноста во непристрасноста и кредибилитетот на правосудниот систем.

ЕФИКАСНОСТ

4

Препорака

Да се институционализира сигурна, одржлива, сегрегирана и интероперабилна евиденција на предметите на ОКК на високо ниво, со цел да се поддржи управувањето со текот на предметите, да се идентификуваат причините за одолговлекувањата, да се планираат ресурсите и да се креираат политики поврзани со ефикасноста кои ќе бидат засновани на податоци.

4.1. Претседателите на судовите и Државниот јавен обвинител треба да обезбедат:

(а) Доследно користење на системите за управување со предметите како алатки за мерење и управување со ефикасноста во предметите на ОКК;

(б) Редовно внесување податоци во Е-платформата за евиденција на организиран криминал и корупција (ОССТР), со цел да се обезбеди усогласеност на статистичките податоци со системите за управување со предметите;

(в) Примена на стандардизирани протоколи и задолжителни насочени обуки за персоналот, со цел да се обезбеди точно и доследно внесување на податоците.

Фаза на имплементација:



Рана имплементација

Одредници за имплементација:

- 4.i. Процент на судови и јавни обвинителства што постапуваат по предмети на ОКК на високо ниво кои ги користат системите за управување со предметите за статистички цели;
- 4.ii. Процент на судови и јавни обвинителства кои обезбедуваат редовно внесување податоци во платформата OCCTR;
- 4.iii. Изготвени внатрешни протоколи за внесување податоци;
- 4.iv. Број и процентуална застапеност на релевантните судови и јавни обвинителства со назначен персонал одговорен за внесување, проверка и известување за податоците поврзани со предметите на ОКК на високо ниво.

Од објавувањето на Јавниот извештај на Проектот од 2024 година, Северна Македонија презеде неколку иницијативи релевантни за систематската евиденција на предметите на ОКК на високо ниво, вклучително и континуирано користење на постојните системи за управување со предметите во судовите и јавните обвинителства, вклучување во Електронската платформа за собирање податоци за резултатите од кривичните постапки во земјите опфатени со процесот на проширување – евиденција на резултатите во борбата против организираниот криминал и корупцијата (во понатамошниот

текст: платформата OCCTR), тековната надградба на базата на податоци AKstats и засиленото внимание кон интероперабилноста во рамките на планираните реформи на системите за управување со предметите. Овие случувања укажуваат на сè поголемо институционално препознавање дека сигурните и сегрегирани податоци се неопходни не само за надворешно известување, туку и за управување со сложените постапки за ОКК, идентификување на практиките што доведуваат до одолжување, како и планирање на ресурсите.

Меѓутоа, имплементацијата сè уште не може да се оцени како операционализирана, бидејќи алатките за евиденција на предметите сè уште не се користат доследно за следење на резултатите од работењето и управување со текот на предметите во сите релевантни судови и јавни обвинителства. Постојните системи за управување со предметите и платформата OCCTR сè уште не се користат конзистентно за статистички цели и за следење на резултатите од работењето, додека внатрешните протоколи, доделените одговорности за внесување податоци и механизмите за меѓуинституционална координација бараат натамошна институционализација.

Наоди:

Потребата од систематска евиденција е директно поврзана со наодите од набљудувањето на судските процеси во однос на континуираните одолжувања и невоедначеното одвивање на постапките по предметите. Набљудувањето идентификуваше одложувања поврзани со отсуство на странките или судиите, проблеми со судниците и просторот, како и други организациски фактори. Овие прашања не можат да се решат само преку општи мерки за подобрување на ефикасноста; за нив се потребни сегрегирани, сигурни и редовно користени податоци за текот на предметите, кои овозможуваат да се утврди каде настануваат одолговлекувањата, кои актери или околности придонесуваат за нив и кои мерки на управување или мерки поврзани со ресурсите се потребни.

Како резултат на тоа, потребна е значителна работа со цел обезбедување сигурно, сеопфатно и усогласено собирање податоци што ќе овозможи креирање политики засновани на докази и исполнување на барањата на ЕУ за известување. Затоа, следната фаза треба да се насочи кон претворање на постојните бази на податоци и обврските за известување во редовни алатки за управување, способни да идентификуваат каде настануваат одолговлекувањата, зошто се одложуваат рочиштата, како се движат предметите меѓу судските инстанции и кои оперативни или кадровски мерки се потребни за подобрување на постапувањето по предметите на ОКК на високо ниво.

Понатаму, реформската вредност на системите за евиденција на предметите не зависи само од тоа дали податоците се внесуваат, туку и од тоа дали претседателите на судовите, шефовите на јавните обвинителства и регулаторните тела ги користат за идентификување на застоите, иницирање последователни активности и оправдување на мерките поврзани со ресурсите или организацијата.

Напредокот кон систематска евиденција на предметите на ОКК на високо ниво, заснована на податоци, останува ограничен. Иако се преземени одредени почетни чекори, институционализацијата на оваа функција сè уште е во рана фаза, а и понатаму постојат значителни недостатоци во користењето на податоците и координацијата *(потребни*

се дополнителни напори во однос на одредницата 4.ii – користење на платформата OCCTР во судовите и јавните обвинителства).

Истовремено, неодамнешните напори на релевантните правосудни институции за подобрување на комуникацијата, размената на информации и координацијата на обврските за известување покажуваат сè поголема свест за важноста на постоењето на сигурни механизми за евиденција на предметите. Ваквите иницијативи за координација се охрабрувачки и треба дополнително да се зајакнат, формализираат и институционализираат како редовна практика меѓу судовите, јавните обвинителства и другите релевантни засегнати страни, со цел да се обезбедат доследност, одржливост и точност при собирањето податоци и известувањето.

Проектот веќе ја идентификуваше потребата од доследна, сеопфатна и ажурирана евиденција на резултатите како клучен приоритет за правосудните институции, со цел да се обезбедат ефективност и ефикасност на напорите за борба против ОКК. Без сигурни податоци, резултатите од работењето на правосудните институции не можат соодветно да се оценат, а распределбата на ресурсите останува реактивна, наместо стратешка. За надминување на овој предизвик неопходни се редовни, структурирани механизми за следење.

Платформата OCCTР претставува важен механизам за систематско собирање и анализа на податоци за предметите на организиран криминал и корупција на високо ниво низ целиот регион. Во овој контекст, од клучно значење е претседателите на судовите и Државниот јавен обвинител да преземат водечка улога во обезбедувањето редовно и сеопфатно внесување податоци во оваа платформа. Пошироката и посистематска употреба на платформата би ја зајакнала способноста на домашните институции да го следат напредувањето на предметите на ОКК на високо ниво, да ги идентификуваат застоите и да планираат оперативни мерки, истовремено поддржувајќи ги обврските за известување на регионално ниво и во однос на ЕУ (*поврзано со одредницата 4.i*).

Дополнително, правосудните институции треба да го подобрат користењето и интеграцијата на постојните национални бази на податоци, како што се АКМИС и истемите за управување со предметите што ги користи Јавното обвинителство, со цел да се обезбеди националните податоци да ги поддржуваат и внатрешното управување и обврските за известување кон ЕУ. Само со точни, сегрегирани и навремени податоци правосудните институции можат соодветно да ги оценуваат исходите од предметите, да ги идентификуваат

причините за одолжувањата или неефикасностите и да планираат насочени реформи (*поврзано со одредницата 4.ii – користење функционален систем за управување со предметите за статистички цели во предметите на ОКК*).

Охрабрувачки напредок е забележан преку тековната надградба на националната база на податоци „AKstats“, со која управува Министерството за правда, со финансиска поддршка од Програмата ИПА III на ЕУ. Откако надградената платформа ќе стане оперативна, ќе има потенцијал да поддржи креирање политики и стратешко планирање засновани на докази во целиот правосуден сектор. Надлежните органи вклучени во нејзиниот развој треба исто така да обезбедат, каде што е соодветно, базата на податоци и податоците добиени од неа да бидат достапни за пошироката јавност, вклучително и за академската заедница и истражувачите, со што ќе се овозможат независни анализи, и информирана јавна дебата и зготвување препораки за политики што можат да придонесат за натамошно зајакнување на националниот правосуден систем.

Ова прашање веројатно ќе добие поголема итност во наредниот период, бидејќи Реформската агенда предвидува воведување ажурирани или целосно нови системи за управување со предметите во правосудството. Планираните инвестиции во нови или надградени системи за управување со предметите ја прават особено важна вклученоста на корисниците во рамки

на судовите и јавните обвинителства, во дизајнирањето на системите, како и разгледувањето на барањата за интероперабилност уште од самиот почеток. Понатаму, ова подразбира нивно ангажирање и поттикнување на нивното проактивно учество, како и создавање професионално опкружување насочено кон идентификување на најодржливите и најисплатливите решенија. Сите засегнати страни вклучени во развојот на нови или надградени системи за управување со предметите за судовите и јавното обвинителство треба да дадат приоритет на обезбедувањето нивна интероперабилност, овозможувајќи непречена размена на информации и податоци меѓу институциите во реално време (*поврзано со одредниците 4.iii и 4.iv – внатрешни протоколи и определен персонал за внесување податоци*).

Паралелно со тоа, правосудните институции треба да обезбедат и посистематско и комплементарно користење на постојните бази на податоци што ги водат Судскиот совет, Министерството за правда и јавните обвинителства, вклучително и оние што се користат за евидентирање на обемот на предмети, јавнообвинителските одлуки и барањата за меѓународна правна помош. Интегрирањето на податоците од овие системи ќе овозможи посеопфатно разбирање на начинот на постапување по предметите на ОКК, местата каде што настануваат одолжувања или неефикасности и каде се потребни институционални реформи или инвестиции (*што укажува дека сè уште е потребна работа во однос на одредницата 4.ii*).

Вградувањето на систематското следење во институционалните практики исто така би поддржало поинформирано донесување одлуки за политики, би овозможило насочено зајакнување на капацитетите и би го подобрило планирањето на ресурсите, особено во предметите што бараат специјализирано јавнообвинителско и судско постапување. За да се постигне ова, сите правосудни органи мора дополнително да развијат внатрешни протоколи, да назначат одговорен персонал и да обезбедат континуирани обуки за да се гарантира квалитетно внесување

податоци и меѓуинституционална координација (*поврзано со одредниците 4.iii и 4.iv*).

Накратко, зајакнатото следење на предметите на ОКК засновано на податоци, преку сигурен, дигитален и интегриран систем за евиденција на овие сложени предмети, е од суштинско значење за поддршка на управувањето со постапките за ОКК на национално ниво, зајакнување на институционалната отчетност и овозможување понасочено планирање на ресурсите.

Да се подобрат континуитетот и ефикасноста на постапките за ОКК од јавен интерес преку институционализација на проактивното управување со предметите, навремено донесување одлуки, зајакната координација, доследни и систематски професионални практики и структуриран дијалог меѓу судиите и јавните обвинители, во текот на сите фази од постапувањето по предметите.

5.1. Судиите во Одделението за ОКК при Основниот кривичен суд Скопје треба да продолжат со спроведувањето на својот Организациски план за ефикасно и економично постапување, вклучително и со преземање мерки во однос на:

(а) Подготовка за главната расправа:

- Да изготвуваат распоред на рочиштата, земајќи ги предвид сложеноста и потребната логистика за секој предмет;
- Да даваат приоритет на секојдневното закажување рочишта или најмалку едно рочиште неделно;
- Да ги повикуваат странките да ги консолидираат листите на докази и да се договорат за неспорните факти;
- Да ги решат прашањата поврзани со допуштеноста и релевантноста на доказите;
- Да обезбедат навремено споделување на доказите за да се избегнат идни одложувања.

(б) Текот на главната расправа:

- Да ги поттикнат странките да ги изведуваат писмените докази на ефикасен и суштински начин;
- Да го препуштат повикувањето на сведоците на странките, кога тоа е соодветно, со задржување на надзорот;
- Да обезбедат исцрпување на сите законски пропишани мерки за пронаоѓање на недостапните сведоци;
- Да ја проверуваат медицинската документација во случај на процесни одолговлекувања;
- Да ги повикаат странките да ги поврзат доказите со фактите, со цел да се утврди нивната релевантност и да се спречи повторување;
- Да обезбедат навремено доставување на записниците до странките.

5.2. Раководителите на кривичните оддели во апелационите судови треба редовно да овозможуваат дискусии меѓу судиите од втор и прв степен за размена на практики во однос на предизвиците поврзани со повторното судење и за поттикнување поголема усогласеност.

5.3. Судиите на Апелациониот суд Скопје треба:

(а) Да ги закажуваат седниците во предметите на ОКК во разумен рок; и

(б) Доследно да ги применуваат одредбите од ЗКП со кои се уредува одржувањето на расправа или преиначувањето на пресудата и да одлучуваат мериторно, особено кога повредите се прашања што можат да се решат без да се нареди повторно судење.

5.4. Претседателите на судовите треба активно да го следат времетраењето на предметите, вклучително и времето што изминува меѓу судските инстанции, и да обезбедат доследна примена на правилата за давање приоритет на предметите што траат долго.

5.5. Претседателот на Основниот кривичен суд Скопје треба да ја разгледа можноста за определување посебни судии-поротници за Одделението за ОКК.

5.6. Државниот јавен обвинител треба да обезбеди на предметите на организиран криминал и корупција, како и на предметите од посебен јавен интерес, да им се посвети посебно внимание.

5.7. Јавните обвинители треба да обезбедат навремено споделување на доказите и ефективна подготовка и застапување на предметите на судење, преку доставување концизни листи на докази, преземање одговорност за повикување на сопствените сведоци, активно учество на рочиштата и презентирање на доказите на структуриран и кохерентен начин.

5.8. Академијата за судии и јавни обвинители треба да продолжи да ги поддржува координацијата и дијалогот и да обезбеди континуирана обука за судиите и јавните обвинители што постапуваат по предмети на ОКК од јавен интерес, со акцент на подобрување на практиките за управување со предметите.

Фаза на имплементација:



Одредници за имплементација:

- 5.i. Зголемен просечен број продуктивни набљудувани рочишта неделно по предмет;
- 5.ii. Намалено просечно вкупно времетраење на набљудуваните постапки;
- 5.iii. Број на координативни состаноци меѓу судските инстанции одржани на годишно ниво;
- 5.iv. Процент на предмети на ОКК постари од две години за кои е донесена одлука за приоритетно постапување;
- 5.v. Процент на набљудувани предмети со ефективно постапување на јавниот обвинител;
- 5.vi. Намален процент на повторни судења во набљудуваните предмети;
- 5.vii. Процент на судии и јавни обвинители што постапуваат по предмети на ОКК кои се обучени за техники за управување со предметите.

Од објавувањето на Јавниот извештај на Проектот од 2024 година, Северна Македонија покажа конкретен напредок во зајакнувањето на ефикасноста на постапките за ОКК во прв степен, особено преку Организацискиот план за ефикасно и економично постапување, кој судиите во Одделението за ОКК при Основниот кривичен суд Скопје го започнаа во февруари 2025 година. Набљудувањето на судските процеси покажа дека судиите сè почесто применуваат проактивни практики за управување со предметите, вклучително и однапред закажување рочишта во пократки временски интервали, одржување подготвителни рочишта, изготвување распоред на рочиштата, проверка на медицинската документација, препуштање на повикувањето на сведоците на странките кога тоа е соодветно и поактивно насочување на изведувањето на доказите.

Наоди:

Подобрувања во управувањето со судењата во прв степен

Во текот на извештајниот период, Северна Македонија покажа видлив напредок во зајакнувањето на управувањето со предметите на ОКК од јавен интерес во прв степен. Во февруари 2025 година, судиите во Одделението за ОКК при Основниот кривичен суд Скопје започнаа пилот-иницијатива под наслов „Организациски план за ефикасно и економично постапување“. Нејзината главна цел беше да се испита изводливоста на континуираното закажување рочишта во предметите на ОКК, а врз основа на

Меѓутоа, имплементацијата сè уште не може да се оцени како операционализирана, бидејќи овие практики сè уште не се применуваат доследно во сите предмети на ОКК, од страна на сите правосудни актери или во сите фази од постапката. Ова е побрзано со пошироките услови на имплементација, вклучително и процесните пречки, предизвиците во координацијата и ограничувањата на механизмите за институционална поддршка. Затоа, следната фаза треба да се насочи кон преминување на развиените добри практики во првостепените постапки во стабилни институционални практики во сите фази на постапката, односно и во прв и во втор степен.

практиката на често закажување што веќе ја применуваа одредени судии, како и да се спречат одолговлекувањата на судењата, а преку изготвување план за управување со судењето на самиот почеток на постапката (*клучен чекор кон одредницата 5.i – зголемен просечен број продуктивни набљудувани рочишта неделно по предмет*). Академијата за судии и јавни обвинители организираше работен состанок за поддршка на овие напори, во присуство на судии, јавни обвинители, бранители и универзитетски професори по право.

Набљудувањето на судските процеси ја потврди посветеноста на првостепените судии кон континуираното спроведување на пилот-иницијативата преку натамошна примена на позитивните практики за управување со предметите. Тие вклучуваа закажување повеќе рочишта однапред и во кратки временски интервали, одржување подготвителни рочишта, изготвување распоред на рочиштата, препуштање на повикувањето на сведоците на странките, проверка на медицинската документација во случај на отсуства поради здравствени причини и активно насочување на презентацијата на доказите. Ова особено се однесува на поновите набљудувани предмети во кои судењата започнаа по отпочнувањето на иницијативата, каде што набљудувањето покажа построкурирани постапки и, во одредени случаи, брзо напредување на предметите. Поконкретно, судиите сè почесто одржуваа подготвителни рочишта за да ги дискутираат процесните прашања, да обезбедат доказите да ѝ бидат доставени на одбраната, да го проценат времето потребно за презентација на доказите и

да утврдат распоред на рочиштата пред почетокот на доказната постапка. Ова придонесе за намалување на просечното времетраење на набљудуваните постапки (*поврзано со одредницата 5.ii*).

Понатаму, Проектот забележа напори за подобрување на ефикасноста и во предметите на корупција по кои постапува редовното кривично одделение при Основниот кривичен суд Скопје, каде судиите го применуваа истиот проактивен пристап при управувањето со судењата во предметите од висок јавен интерес како нивните колеги од Одделението за ОКК. Овие случувања се значајни бидејќи покажуваат дека одредени одолговлекувања во постапките за ОКК можат да се надминат преку промени во професионалните практики, а не само преку законодавни реформи или дополнителни ресурси. Истовремено, извештајниот период потврдува и дека подобрената судска практика во прв степен сама по себе не може да ги реши пошироките проблеми поврзани со текот на предметите.

Непродуктивни рочишта и преостанати процесни пречки

Набљудувањето на 850 рочишта во текот на извештајниот период покажа дека процентот на непродуктивни рочишта за нијанса се намали, од 33 на 28 проценти, при што во првата половина од 2026 година беше забележано значително намалување на 21 процент. Отсуството на обвинетите остана најчеста причина за одложување, иако неговиот удел се намали од 41 на 31 процент од сите непродуктивни рочишта.

Особено е значајно што во текот на овој

извештаен период процесните прашања станаа втората најчеста причина за непродуктивни рочишта, со удел од 22 проценти, во споредба со 11 проценти во претходниот извештаен период. Најголемиот дел од овие проблеми произлегуваа од недостапноста на списите на предметите поради одлучување во повисоките судски инстанции, што повеќепати создаваше застој во постапките и предизвикуваше одолговлекувања кои беа надвор од контролата на судечките совети.

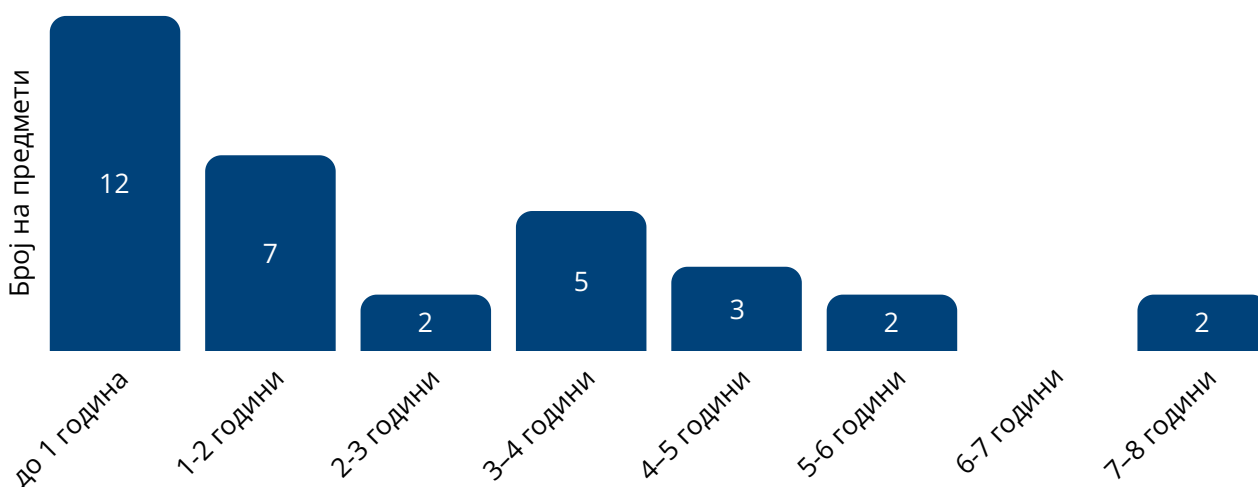
Другите процесни пречки вклучуваа нецелосни вештачења, измени или прецизирања на обвиненијата, задоцнето доставување докази и изземање судии, при што секоја од нив влијаеше врз континуитетот на постапките. Овие одолговлекувања покажуваат дека системските и процесните застои, заедно со поединечните проблеми со присуството на учесниците во постапките, продолжуваат да влијаат врз ефикасноста преку одолговлекување на постапките и отежнување на навременото одлучување во сложените предмети. Истовремено, зголемената ефикасност на првостепените судења (поврзано со одредниците 5.i и 5.ii) ја покажува важноста на судиската иницијатива и проактивното управување со предметите заради надминување на таквите пречки, каде што тоа е можно.

Исто така, се зголеми и бројот на првостепени пресуди, од 23 на 32 во овој извештаен период, при што 12 беа донесени во втората половина на 2025 година, по започнувањето на иницијативата за зголемување на ефикасноста. Меѓутоа, процентот на

повторни судења во предметите на високо ниво остана ист како во претходниот период, при што околу половина од првостепените пресуди беа укинати. Поради тоа, просечното времетраење на првостепените судења не се промени значително задржувајќи се на просек од околу две години, исто како и во претходниот извештаен период.

Сепак, забележано е значајно издвојување кај предметите во кои судењето започна по јануари 2025 година и отпочнувањето на пилот-иницијативата, при што просечното времетраење на судењето изнесува седум месеци во седумте предмети во кои беше донесена првостепена пресуда заклучно со септември 2026 година. Ова укажува дека следната фаза од реформите треба да се насочи кон институционализација на добрите практики за управување со судењата, истовремено адресирајќи ги надворешните и меѓу-институционалните фактори што продолжуваат да го прекинуваат текот на постапките.

Времетраење на првостепените постапки

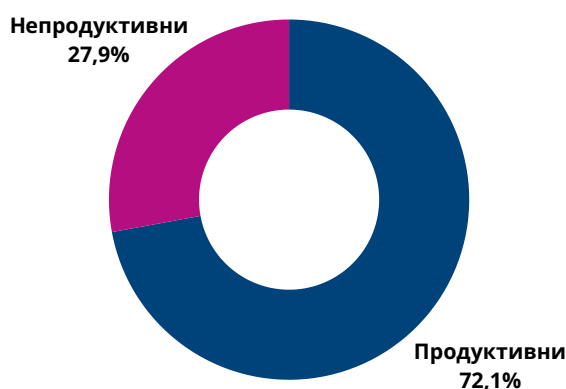


Графикон 3: Период од поднесување обвинение до првостепена пресуда во набљудуваните предмети

Истовремено, набљудувањето покажа дека подобрувањата во професионалните практики не можат целосно да надоместат за надворешните фактори што влијаат врз постапките. Во неколку постари предмети на ОКК на високо ниво, судиите вложија значителни напори да го забрзаат постапувањето по предметите што траат подолг временски период.

Меѓутоа, повеќето рочишта беа одложени поради отсуства на обвинетите од здравствени причини, очекување одлуки од апелационите судови за процесни прашања и проблеми со закажувањето рочишта поврзани со ангажманот на судиите-поротници во други сложени предмети.

Непродуктивни рочишта



Графикон 4: Непродуктивни рочишта

Причини за непродуктивни рочишта



Графикон 5: Причини за непродуктивни рочишта

Ова покажува дека причините за одложување во најголем дел се надвор од контролата на судечкиот совет и дека проблемите со механизмите за

институционална поддршка, а не несоодветното постапување на судиите, честопати претставуваат главен фактор за процесните одолговлекувања.

Присуство на сведоците и предизвици поврзани со доставувањето

Еден значаен проблем што се повторува во оваа смисла е проблемот да се обезбеди присуство на сведоците во неколку набљудувани предмети на високо ниво, во кои беше констатирано дека сведоците предложени од обвинителството се достапни, откако поканите не можеа успешно да им се достават, што го оневозможи нивното испитување пред судот. Овој проблем не секогаш резултираше со одложување, но создаде процесна пречка што влијаеше врз динамиката на рочиштата.

Обвинителството наведе дека не можело да го утврди нивното престојувалиште или да ги пронајде преку податоците за контакт добиени во текот на истрагата.

Оттука, достапноста на сведоците, која беше утврдена преку формалните начини на достава кои првенствено се потпираат на пријавените адреси, кои, пак, можеби не го одразуваат точно нивното вистинско престојувалиште, ги загрози напорите за забрзување на судењата. Овие предизвици укажуваат на потребата од подоследно спроведување на мерките за пронаоѓање на достапните сведоци и нивните вистински адреси на живеење, со што ќе се обезбеди исцрпување на сите законски пропишани мерки за пронаоѓање пред да се утврди дека сведокот е достапен.

Подготовка на обвинителството и постапување пред судот

Од аспект на обвинителството, се појавија одредени позитивни практики во однос на ефективното изведување на доказите и постапувањето пред судот. Во неколку предмети, јавните обвинители активно учествуваа во планирањето на судењата, предлагаа реални распореди за изведување на доказите и преземаа одговорност за повикување на сопствените сведоци. Меѓутоа, овие практики и понатаму се применуваат неоведначено. Потребни се дополнителни напори за зајакнување на доследноста на професионалните практики при подготовката на судењата, споделувањето на доказите и структурираното изведување на доказите (*поврзано со одредницата 5.v*).

Од раководен аспект, Проектот забележа дека Државниот јавен обвинител и шефовите на надлежните јавни обвинителства посветија поголемо

внимание на обезбедувањето навремено и ефективно јавнообвинителско постапување по предметите на ОКК. Истовремено, потребни се дополнителни подобрувања за да се обезбедат квалитет и доследност на јавнообвинителската практика. Државниот јавен обвинител треба да обезбеди на предметите на ОКК да им се посвети соодветно внимание и надзор во сите фази од постапката. Јавните обвинители што постапуваат по таквите предмети треба да покажат проактивен и структуриран пристап кон подготовката на судењето и изведувањето на доказите. Зајакнувањето на постапувањето на јавните обвинители пред судот неизбежно и непосредно би придонело за поефикасни постапки во предметите на ОКК (*основа за одредницата 5.v – ефективно постапување на јавните обвинители – види Препорака 7*).

Одложувања во жалбената постапка, повторни судења и координација меѓу судските инстанции

Сепак, напорите за зголемување на ефикасноста во предметите на ОКК сè уште не се систематски и доследно применети на институционално ниво, бидејќи Проектот продолжи да забележува проблеми во постапувањето по предметите во жалбената постапка. Честите повторни судења во предметите на ОКК на високо ниво останаа предизвик. Во овој извештаен период, Апелациониот суд Скопје ги укина првостепените пресуди во шест од 11 набљудувани предмети на високо ниво што за првпат беа во жалбена постапка, што значи дека процентот на повторни судења остана непроменет. Судот отвори главна расправа во само три од 18-те набљудувани предмети на високо ниво во кои беа донесени одлуки по жалба во текот на извештајниот период. Како и да е, секој од овие предмети веќе беше вратен на повторно судење, а апелациониот суд имаше законска обврска да одлучи мериторно. Овие наоди и понатаму укажуваат на потребата од подоследна примена на одредбите од ЗКП што им овозможуваат на апелационите судии, каде што е можно, мериторно да одлучуваат по предметите, наместо да наредуваат повторни судења што ги одолговлекуваат постапките *(поврзано со одредницата 5.vi – намален број повторни судења во предметите на ОКК)*.

Дополнително, набљудувањето на судските процеси во втор степен покажа одолговлекувања во закажувањето јавни седници и расправи во предметите на високо ниво. Иако ЗКП не пропишува конкретен рок за одржување јавна

седница, забележаните застои укажуваат на слабости во оперативната ефективност и управувањето со предметите во втор степен. Времетраењето на периодот меѓу судските инстанции, односно од донесувањето на првостепената пресуда до јавната седница, се движеше од четири до 24 месеци, со просек од осум месеци, што резултираше со одложено донесување на второстепените одлуки.

Просечниот период меѓу приемот на предлогот на Вишото јавно обвинителство и одржувањето на јавната седница остана приближно три месеци, исто како и во претходниот извештаен период. Ова може да биде резултат, меѓу другото, и на зголемен обем на предмети и ограничена достапност на термини за закажување седници, бидејќи Проектот забележа дека распоредот на Апелациониот суд Скопје континуирано е исполнет со седници и расправи. Истовремено, периодот меѓу јавната седница и донесувањето на второстепената одлука се намали за половина, на просечно еден месец, во споредба со два месеца во претходниот извештаен период. Свкупно, иако времето потребно за донесување одлуки по јавните седници се подобри, одложувањата при постапувањето по предметите на ОКК на високо ниво пред второстепениот суд остануваат причина за загриженост и продолжуваат да влијаат врз навременоста на жалбените постапки *(поврзано со одредницата 5.ii – намалено просечно вкупно времетраење на набљудуваните постапки)*.

Времетраење на периодот меѓу првостепена и второстепена постапка во предметите на ОКК на високо ниво



Графикон 6 - Времетраење на периодот меѓу првостепена и второстепена постапка во набљудуваните предмети на ОКК на високо ниво

Подобрената координација меѓу првостепените и апелационите судии останува важна за надминување на постојаните предизвици поврзани со повторните судења, одлучувањето во жалбената постапка и севкупното времетраење на постапките. За време на консултациите, судиите од двата степени се согласија дека посилен професионален дијалог и координативните состаноци би можеле да придонесат за поголема доследност и ефикасност во текот на целата постапка.

Таквиот дијалог би поддржал поголема конзистентност во практиката, би ја олеснил размената на професионални

искуства и би помогнал во надминување на постојаните предизвици поврзани со повторните судења и одлучувањето во жалбената постапка (поврзано со одредницата 5.iii – состаноци за координација – види и Препорака 8).

Исто така, претседателите на судовите треба да продолжат активно да го следат времетраењето на предметите, вклучително и времето што изминува меѓу судските инстанции, и да обезбедат ефективно приоритетно постапување по предметите од јавен интерес што траат долго, во согласност со нивните надлежности утврдени со Судскиот деловник (поврзано со одредницата 5.iv).

Достапност на судиите-поротници и континуитет во составот на судечкиот совет

Како што беше претходно наведено, ограничената достапност на судиите-поротници, кои истовремено беа ангажирани во други сложени постапки, ги отежнуваше напорите за закажување рочишта во кратки временски интервали. Ова континуирано влијаеше врз повеќето набљудувани предмети на ОКК и ја истакна потребата од институционални мерки, вклучително и

постабилно распределување на судиите-поротници за сложените постапки за ОКК. Затоа, Проектот смета дека распоредувањето посебни судии-поротници за предметите на ОКК значително би ја подобрило оперативната ефективност на Одделението за ОКК (*види и Препорака б*).

Севкупна оцена и следни чекори

На крајот, континуираната поддршка од Академијата за судии и јавни обвинители останува важна за одржување на позитивните случувања. Континуираните обуки, професионалниот дијалог меѓу колегите и размената на практични искуства за управување со судењата меѓу судиите и јавните обвинители се неопходни за институционализација на развиените добрите практики и за надминување на постојаните недостатоци во ефикасноста (*клучен чекор кон одредницата 5.vii – судии и јавни обвинители што постапуваат по предмети на ОКК обучени за техники за управување со предметите*). Важно е акцентот да не биде ставен само на обуките, туку и на овозможувањето на професионалниот дијалог, со цел да се обезбеди поголема доследност во практиката и да се поддржи институционализацијата на поединечните иницијативи за подобрување на ефикасноста. Во дискусиите треба да бидат вклучени и сите останати релевантни институции чии надлежности влијаат врз судската

ефикасност, особено во однос на доставувањето покани, спроведувањето на притворените лица и навременото споделување на доказите со одбраната.

Како заклучок, наодите укажуваат на делумен, но видлив напредок. Позитивните случувања во управувањето со предметите во прв степен покажуваат дека поструктурираните и проактивни пристапи можат да придонесат за поголема ефикасност во постапките за ОКК. Истовремено, постојаните процесни пречки, предизвиците во координацијата и проблемите со механизмите за институционална поддршка продолжуваат да влијаат врз динамиката и континуитетот на постапките. Затоа, натамошниот напредок ќе бара координиран пристап во судството и јавното обвинителство, со цел да се обезбеди доследна примена и поддршка на развиените добри практики во сите фази од постапувањето по предметите на ОКК.

Да се зајакнат оперативното планирање засновано на податоци и кадровската екипираност за судовите и јавните обвинителства што постапуваат по предмети на ОКК на високо ниво, со посебно внимание на распределбата на обемот на работа, достапноста на судии-поротници, слободните работни места, континуитетот во постапувањето на јавните обвинители и функциите за административна поддршка на во судница.

6.1. Претседателите на судовите и шефовите на јавните обвинителства треба проактивно да ги користат официјалните годишни извештаи на институциите за да презентираат континуирани процени на потребите и да се залагаат за обезбедување дополнителни ресурси врз основа на податоците содржани во нив, особено во однос на кадровската екипираност и оперативната поддршка.

6.2. Претседателите на судовите и Судскиот совет треба да го олеснат временото упатување на судии во согласност со конкретните потреби на одредени судови или одделенија и да разговараат за можноста за распоредување конкретни судии кои би одлучувале исклучиво во фазата на оцена на обвинителен акт.

6.3. Претседателите на судовите и Судскиот совет треба да обезбедат постапките за избор на судии-поротници редовно да се иницираат и да се засноваат на континуирана процена на потребите.

6.4. Судскиот совет треба да ги зајакне механизмите за управување со човечки ресурси со цел да го поддржи ефективното функционирање на судството, вклучително и преку:

(а) Подобрување на финансиските стимули за судиите-поротници, со цел да се обезбеди поголем квалитет, доследност и одржливост при нивниот избор и задржување; и

(б) Обезбедување навремено пополнување на испразнетите судиски места, особено во Апелациониот суд Скопје.

6.5. Советот на јавните обвинители треба да се осигура дека испразнетите јавнообвинителски места во Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција (ОЈО ГОКК) навремено се пополнети.

6.6. Државниот јавен обвинител и шефовите на јавните обвинителства треба да поттикнуваат поголема доследност во постапувањето по сложените судски постапки за ОКК во предметите каде е определен нов јавен обвинител, преку овозможување ефективно преземање на предметот и соодветна координација меѓу претходниот и новоопределениот јавен обвинител.

6.7. Академијата за судии и јавни обвинители треба да организира континуирана обука за судските службеници за точно и ефективно водење записници и задржување на протокот на информации при испитување на сведоците.

Фаза на имплементација:



Планирање и подготовка

Одредници за имплементација:

- 6.i. Зголемен износ на буџетски средства распределени за правосудните институции што постапуваат по предмети на ОКК на високо ниво;
- 6.ii. Користење на алатки за планирање засновано на податоци при распределбата на ресурсите за предметите на ОКК од страна на правосудните институции;
- 6.iii. Број на времени упатувања на судии заради задоволување на потребите поврзани со обемот на работа во судовите што постапуваат по предмети на ОКК;
- 6.iv. Процент на институции (судови и јавни обвинителства) што во своите годишни извештаи вклучиле образложени процени на потребите;
- 6.v. Намален процент на слободни работни места во судовите и јавните обвинителства што постапуваат по предмети на ОКК (судии, судии-поротници, јавни обвинители и стручни соработници);
- 6.vi. Број на обуки за судски службеници што работат на предмети на ОКК, организирани на годишно ниво.

Во текот на извештајниот период, спроведувањето на мерките за зајакнување на институционалните капацитети и ажурноста на судските и јавнообвинителските органи остана во фазата на планирање и подготовка. Иако беше забележан одреден постепен напредок, вклучително и нови назначувања и поактивно учество во дискусиите за буџетот, и понатаму постојат бројни системски ограничувања, особено во однос на недостигот од кадар, распределбата на

обемот на работа и оперативната поддршка за постапување по предметите на ОКК. Оттука, потребно е поголемо внимание да се посвети на институционализацијата на процените на потребите, стратешкото користење на годишните извештаи и надминувањето на недостигот од ресурси, во согласност со обврските предвидени во Реформската агенда.

Наоди

Потребата од зајакнување на механизмите за оперативна поддршка при постапувањето по предметите на ОКК на високо ниво е непосредно поврзана со наодите од набљудувањето на судските процеси во однос на континуитетот и динамиката на постапките. Набљудувањето во текот на извештајниот период покажа дека дури и кога судиите применуваат попроактивни практики за управување со предметите, постапките остануваат засегнати од оперативни ограничувања надвор од контрола на поединечните судечки совети, вклучително и отсуства на странките, ограничувања при закажувањето, достапност на судии-поротници, недостапни списи на предметите, недостиг од кадар и

проблеми со административната во поддршка на работата во судница. Овие наоди укажуваат дека подобрувањата во управувањето со судењата ќе останат кривки доколку претседателите на судовите, раководството на јавните обвинителства и регулаторните тела не користат веродостојни податоци за текот на предметите и обемот на работа за да ги идентификуваат оперативните потреби и да ги адресираат преку насочени кадровски мерки, поддршка и обезбедување ресурси. Ова е важно и од аспект на институционалната независност, бидејќи соодветните ресурси се неопходни за обезбедување независност на правосудството од државните институции и приватните субјекти.

Стратешко планирање и управување со ресурсите

Од претседателите на судовите и шефовите на јавните обвинителства се очекува да ги користат годишните извештаи на своите институции не само како алатки за осврт врз работењето, туку и за застапување на институционалните потреби и планирање. Овие извештаи содржат вредни податоци и, доколку соодветно се стават во контекст, можат да послужат како основа за континуирани процени на потребите. Во оваа смисла, годишните извештаи не треба само ретроспективно да го опишуваат обемот на предмети и институционалните активности; тие треба да ги идентификуваат конкретните оперативни ограничувања што влијаат врз предметите на ОКК на високо ниво,

да објаснат како тие ограничувања влијаат врз закажувањето, континуитетот на рочиштата, постапувањето во втор степен или обемот на работа на јавните обвинители и да формулираат образложени барања за кадровски, буџетски или организациски мерки (*поврзано со одредниците 6.ii и 6.iv – планирање на ресурсите засновано на податоци и известување за потребите во предметите на ОКК*).

Северна Македонија во моментот се наоѓа во клучна фаза од спроведувањето на Реформската агенда, во која носителите на раководни функции во правосудството, како што се претседателите на судовите и шефовите

на јавните обвинителства, мора да покажат силни управувачки, стратешки и вештини на застапување. Нивните приоритети треба да вклучуваат обезбедување на законски пропишаното ниво на буџетски средства за правосудството и обезбедување ефикасно и ефективно користење на средствата што се достапни преку Реформската агенда (*поврзано со одредницата 6.i – зголемен буџет за институциите што постапуваат по предмети на ОКК на високо ниво*). Преку следењето на медиумите, Проектот забележа дека одредени претседатели на судови и шефови на јавни обвинителства станаа погласни во укажувањето на недостатоците во годишните буџети на нивните институции.

Значењето на распределбата на буџетските средства за набљудувањето на судските процеси произлегува од нивното практично влијание врз кадровската екипираност, логистиката во судниците и функциите за поддршка во сложените предмети на ОКК. Кога не се обезбедени законски пропишаните нивоа на буџетски средства, судовите и јавните обвинителства може да немаат доволно ресурси за пополнување на испразнетите работни места, задржување на судиите-поротници, обезбедување стручни соработници или соодветна административна поддршка. Овие недостатоци може да доведат до одложување на рочиштата, побавно постапување во втор степен и недостиг на континуитет во долготрајните постапки. Покрај тоа, соодветните финансиски и други ресурси претставуваат неопходен институционален предуслов за судовите и јавните обвинителства да

функционираат не само ефективно, туку и подеднакво важно, ако не и поважно, независно. Меѓутоа, предизвиците и недостатоците истакнати во Јавниот извештај на Проектот од 2024 година за жал и понатаму постојат, со малку или без значителни подобрувања досега.

Дополнителна мерка за зголемување на флексибилноста при надминувањето на нееднаквата распределба на обемот на работа меѓу судовите е стратешкото времено упатување на судии. Судскиот совет, во соработка со претседателите на судовите, треба да овозможи времени упатувања врз основа на тековните оперативни потреби, земајќи го предвид обемот на работа на Одделението за ОКК при Основниот кривичен суд Скопје – судското одделение надлежно за одлучување по најголемиот дел од предметите на ОКК на национално ниво.

Освен тоа, Проектот препорачува да се разгледа можноста за распоредување судии што би биле задолжени исклучиво за оцена на обвинителни акти. Консултациите одржани со судиите и членовите на Судскиот совет укажуваат дека оцената на обвинителните акти често се врши паралелно со тековните обврски поврзани со судењата. Како резултат на тоа, оваа клучна задача во претходната фаза од постапката честопати не добива соодветно значење и не се препознава соодветно како дополнителен обем на работа за судиите. Распоредувањето посебни судии за оцена на обвинителни акти би можело да ја претвори оваа фаза во посуштинска и подоследна оцена на обвинителниот акт и доказите што го поткрепуваат, со што на крајот би се зајакнале квалитетот и интегритетот на кривичните постапки (*поврзано со одредниците 6.ii и 6.iii*).

Човечки ресурси и институционална поддршка за ефективни постапки за ОКК

Проектот продолжи да забележува дека недостигот од судии-поротници сè повеќе влијае врз ефикасноста и закажувањето на постапките за ОКК на високо ниво. Закажувањето нови рочишта и можноста судечките совети да ја одржат планираната динамика на постапките се непосредно поврзани со достапноста на судиите-поротници. Бројот на достапни судии-поротници во Основниот кривичен суд Скопје, вклучително и во неговото Одделение за ОКК, останува загрижувачки и продолжува да биде под минималните оперативни потреби на Судот. Како резултат на тоа, практиката на ангажирање исти судии-поротници во повеќе судечки совети стана вообичаена. При набљудувањето на судските процеси беа идентификувани случаи во кои рочиштата беа привремено прекинувани или одложувани во една судница за да му се овозможи на судија-поротник да учествува во постапка пред друг совет. Таквите практики непосредно влијаат врз динамиката, континуитетот и севкупното времетраење на судењата за ОКК. Во оваа насока, претседателите на судовите и Судскиот совет треба да се осигураат дека постапките за избор на судии-поротници редовно се иницираат и се засноваат на континуирана процена на институционалните потреби, со што ќе се спречат одложувања што можат да се избегнат при закажувањето и одржувањето на рочиштата (*поврзано со*

одредницата б.v – намалена стапка на непополнети работни места во судовите што постапуваат по предмети на ОКК). Потребно е дополнително да се следат ефектите од последните измени на Законот за судовите,²⁶ усвоени во јули 2026 година, со кои старосната граница за вршење на функцијата судија-поротник се зголеми од 60 на 67 години, со цел да се оцени нивното влијание и да се утврди какви резултати ќе дадат.

Друг предизвик што влијае врз одржливоста на системот на судии-поротници се однесува на ограничениот финансиски надоместок и институционалната поддршка што им се достапни на лицата кои ја вршат оваа функција. Активностите за набљудување на судските процеси и консултациите со претставниците на судовите укажуваат дека судиите-поротници кои учествуваат во долготрајни и особено сложени постапки за организиран криминал и корупција често добиваат надоместок што е дури и под 50 проценти од законски гарантираната минимална нето-месечна плата,²⁷ дури и кога нивниот ангажман трае во текот на целиот месец. Понатаму, судиите-поротници немаат право на социјално или здравствено осигурување врз основа на нивниот судски ангажман. Овие услови значително ја намалуваат привлечноста на функцијата и често се наведуваат како една од главните причини поради кои јавните огласи за

²⁶ Закон за судовите, „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 151/26.

²⁷ Закон за минимална плата, „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 63/26.

избор на нови судии-поротници предизвикуваат ограничен интерес или мал број пријави. Задржувањето на судиите-поротници исто така останува проблематично, бидејќи многумина на крајот ја напуштаат функцијата поради подобро платени професионални можности на други места. Зајакнувањето на рамката за институционална поддршка на судиите-поротници, вклучително и преку посоодветни финансиски стимули и ревидирани услови за избор, би придонело за поголем квалитет, доследност и одржливост и при изборот и при задржувањето на судиите-поротници *(поврзано со одредницата б. в).*

Недостигот од кадар продолжува да претставува сериозен предизвик, особено во Апелациониот суд Скопје, кој има исклучива надлежност да постапува по жалбите во најголемиот дел од предметите од висок јавен интерес. И покрај изборот на четворица нови судии од кривичната област во мај 2025 година, истовременото унапредување на двајца судии во Врховниот суд во голема мера го неутрализираше постигнатиот напредок. Со ваквата динамика, постои ризик судството и понатаму да се соочува со постојан недостиг од кадар, бидејќи новите избори не се доволни за пополнување на постојните испразнети места и за справување со зголемениот обем на предмети.

Судскиот совет треба да усвои попроактивен пристап кон процените на обемот на работа, заснован на податоци, и да ги забрза постапките за избор. Постојаниот недостиг од кадар може и понатаму да влијае врз работењето на апелационите судови, да придонесува за одложувања и да ја нарушува довербата на јавноста. За судиите во Одделението

за ОКК би била корисна постабилна стручна поддршка, вклучително и стручни соработници, приправници и судски службеници задолжени за водење записници, особено во предметите каде има обемни докази и долготрајни рочишта. Ова би придонело за попредвидливо и подисциплинирано управување со судењата во предметите поврзани со ОКК. Недостигот од судски службеници задолжени за водење записници достигна степен на кој рочиштата се одложуваат поради нивна недостапност, додека странките не можат да користат одредени правни средства бидејќи записниците од рочиштата и другите судски документи не можат навремено да се издадат *(поврзано со одредницата б.в – намалување на кадровскиот недостиг во судовите и јавните обвинителства што постапуваат по предмети на ОКК)*. Ова прашање е препознаено и во Реформската агенда, која предвидува обврска за пополнување на сите испразнети судски и јавнообвинителски места до крајот на 2026 година, во согласност со проекциите изготвени од Судскиот совет и Советот на јавните обвинители.²⁸ Меѓутоа, спроведувањето на стратегиите за управување со човечки ресурси во судството и јавното обвинителство, усвоени во 2020 година, заостанува *(поврзано со одредницата б.в)*.

Во согласност со Реформската агенда, иако со значително задоцнување, Собранието ги усвои законите со кои се уредуваат судската и јавнообвинителската служба, кои до одреден степен обезбедуваат поголема институционална автономија во кадровското екипирање преку укинување на барањето за претходна согласност од Министерството за

²⁸ Реформска агенда на Северна Македонија 2024–2027.

финансии за вработување стручен кадар, при што Судскиот совет и Државното јавно обвинителство наместо тоа се надлежни за изготвување планови за вработување и известување на Министерството за финансии.

Сепак, тековните буџетски средства остануваат недоволни и изнесуваат само 0,2 проценти од вкупниот државен буџет за јавното обвинителство и 0,3 проценти од бруто-домашниот производ за судството, што е значително под законски утврдените прагови од 0,4 проценти и 0,8 проценти.²⁹ Без континуирана финансиска и институционална поддршка, постигнувањето суштински напредок останува неизвесно (*поврзано со одредницата б.и*). Затоа, доколку бидат усвоени и ефективно спроведени, Предлог-законот за судскиот буџет и Предлог-законот за јавното обвинителство ќе претставуваат важен чекор кон надминување на постојаниот недостиг од финансиски средства за правосудството и неефикасностите во спроведувањето на правдата што произлегуваат од истиот.

Исто така, Советот на јавните обвинители треба да даде приоритет на целосното кадровско екипирање на ОЈО

ГОКК, обезбедувајќи избор на искусни јавни обвинители способни да постапуваат по сложени и чувствителни предмети на ОКК од висок јавен интерес. Активностите за набљудување на судските процеси, консултациите со јавните обвинители, вклучително и со Државниот јавен обвинител и шефот на ОЈО ГОКК, како и анализата на годишните извештаи за работата на Јавното обвинителство, укажуваат на постојан недостиг од човечки ресурси во целиот јавнообвинителски систем. ОЈО ГОКК не е исклучок и се соочува со истите структурни и оперативни предизвици.³⁰

Наодите презентирани во Јавниот извештај на Проектот од 2024 година, кои укажаа на постојани одложувања при закажувањето рочишта поради преклопување на обврските на јавните обвинители, и понатаму се релевантни. Иако редовниот избор на јавни обвинители во ОЈО ГОКК претставува чекор напред, тоа не е доволно за надминување на системскиот недостиг, бидејќи дополнителни пет јавнообвинителски места во ова обвинителство и понатаму се непополнети (*поврзано со одредницата б.в*).

Оперативен континуитет и административни капацитети

Проектот исто така забележа дека промените во распределбата на предметите меѓу јавните обвинители во текот на постапките за ОКК можат да влијаат врз континуитетот и ефикасноста на судењата. Во три набљудувани

предмети, по определувањето нов јавен обвинител следува барања за дополнително време за разгледување на списите на предметот, прибавување или изведување докази, измена на листите на предложени докази или, во одредени

²⁹ Закон за судскиот буџет, „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 60/2003, 37/2006, 103/2008 и 145/2010 (член 4); Закон за јавното обвинителство, „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 42/2020 (член 101).

³⁰ Според Годишниот извештај за работата на Јавното обвинителство за 2025 година, една третина од јавнообвинителските места се непополнети, додека во ОЈО ГОКК недостигаат пет од предвидените 18 јавни обвинители.

случаи, измена на самото обвинение. Иако таквите мерки може да бидат оправдани во поединечни ситуации, тие можат да придонесат за одолжувања при закажувањето и продолжувањето на рочиштата. Овие ситуации создаваат впечаток дека преносот на одговорностите меѓу претходниот и новоопределениот јавен обвинител не е секогаш доволно координиран. Затоа, Државниот јавен обвинител и шефовите на јавните обвинителства треба да поттикнуваат построкурирани и координирани постапки за примопредавање на предметите, обезбедувајќи навремен пренос на информациите за предметот, доказите и процесната стратегија, со цел да се сведат на минимум прекините и да се зачува континуитетот на сложените постапки за ОКК.

На оперативнo ниво, судските службеници задолжени за водење записници и административниот персонал имаат клучна, но често занемарена улога. Академијата за судии и јавни обвинители треба да обезбеди насочени обуки за точно водење записници, водење на документацијата во предметот и ефикасна координација во судница. Добро подготвениот административен персонал ги намалува процесните грешки и го обезбедува интегритетот на судската евиденција, што е особено важно во судењата за ОКК на високо ниво, кои вообичаено се многу чувствителни и напнати (*поврзано со одредницата б.ви – обука на судските службеници задолжени за водење записници што работат на предмети на ОКК*).

Севкупно, постојаниот недостиг од финансиски средства за судството и јавното обвинителство не претставува само прашање на институционална ефикасност. Кога ресурсите се недоволни за да им овозможат на овие институции ефективно и самостојно да ги извршуваат своите функции, тоа може да предизвика загриженост и во однос на нивната институционална независност. Зајакнувањето на институционалните капацитети и реактивноста на судските и јавнообвинителските органи преку ефективно и стратешко раководење, поброен и подобро квалификуван кадар, ефикасна распределба на ресурсите и посилна административна поддршка е од суштинско значење за обезбедување правично и навремено одлучување во предметите на ОКК од висок јавен интерес, како и за зајакнување на севкупната доверба на јавноста во правосудниот систем.

Капацитети

7

Препорака

Да се зајакнат конзистентноста и квалитетот на презентирањето на предметите на ОКК од јавен интерес од страна на јавното обвинителство, почнувајќи од изготвувањето на обвиненијата до постапувањето пред судот.

7.1. Државното јавно обвинителство треба да продолжи да ги поддржува и координира институционалните мерки насочени кон подобрување на квалитетот, јасноста и доказната структура на обвиненијата, како и ефективностa на постапувањето на јавните обвинители пред судот во сложените постапки за ОКК.

7.2. Шефовите на јавните обвинителства треба:

(а) Да ги користат стручните колегииуми за подобрување на изготвувањето на обвиненијата и постапувањето пред судот;

(б) Да обезбедат оцената на работењето и надзорот суштински да го опфаќаат квалитетот на изготвувањето на обвинителните акти и постапувањето пред судот; и

(в) Да се осигураат случаите во кои повисокото јавно обвинителство зазема став различен од ставот на пониското јавно обвинителство, особено во жалбените постапки, да бидат придружени со јасни и добро образложени правни аргументации, со цел да се зајакнат доследноста, транспарентноста и довербата на јавноста.

7.3. Академијата за судии и јавни обвинители треба континуирано да ја ревидира својата наставна програма за јавните обвинители врз основа на потребите утврдени при нивното постапување во предметите за ОКК, вклучително и во однос на изготвувањето на обвиненијата и ефективното постапување пред судот.

Фаза на имплементација



Рана имплементација

Одредници за имплементација

- 7.i. Процент на обвиненија, жалби и предлози во набљудуваните предмети што се јасни и добро образложени;
- 7.ii. Процент на набљудувани предмети во кои постапувањето на јавните обвинители пред судот е оценето како соодветно;
- 7.iii. Број на стручни колегииуми одржани на годишно ниво на кои се разговарало за квалитетот на обвиненијата и постапувањето на јавните обвинители пред судот;
- 7.iv. Мерки за подобрување на квалитетот на обвиненијата и постапувањето пред судот, предложени и усвоени на годишно ниво врз основа на ефективен надзор и оценка на работењето;
- 7.v. Процент на јавни обвинители што постапуваат по предмети на ОКК и учествуваат на обуки за квалитетот на обвиненијата и постапувањето пред судот.

Од објавувањето на Јавниот извештај на Проектот од 2024 година, Северна Македонија покажа делумен, но конкретен напредок во зајакнувањето на јавнообвинителската практика во предметите на ОКК од јавен интерес. Анализата на обвиненијата спроведена од Проектот утврди одредено подобрување во јасноста и структурата на поновите обвиненија, вклучително и почесто идентификување на имотот релевантен за конфискација или надоместување на штета, каде што тоа е

применливо, а набљудувањето на судските процеси забележа позитивни примери на поорганизирано, понасочено и поразбирливо изведување на писмените докази од страна на јавните обвинители. Меѓутоа, имплементацијата сè уште не може да се оцени како операционализирана, бидејќи овие подобрувања остануваат невоедначени и сè уште не се вградени во стандардната институционална практика.

Наоди:

За да го оцени напредокот во рамките на Препорака 7, Проектот се потпре на наодите од анализите на начинот на изготвување на обвиненијата, со акцент на оние поднесени во текот на извештајниот период, набљудувањето на судските процеси, консултациите со јавните обвинители и судиите и севкупната анализа на завршените предмети. Проектот продолжи да идентификува недостатоци во одредени обвиненија и при презентирањето на предметите на судење, вклучително и нејасна поврзаност меѓу фактите, доказите и правната квалификација; недоволно прецизирање на улогата или обликот на одговорност на сообвинетите; тешкотии при изведувањето докази релевантни за умислата во предметите на корупција;

недоследности во подготовката поврзана со сведоците; и различни пристапи кон изведувањето на писмените докази. Внатрешните механизми за систематска проверка, професионалните повратни информации, учењето преку стручните колегииуми и следењето на резултатите од работењето сè уште не се доволно институционализирани. Затоа, следната фаза треба да се насочи кон претворање на добро развиените практики и иницијативите за обука, во редовни јавнообвинителски стандарди за изготвување обвиненија, подготовка на судењата, изведување на доказите и постапување во жалбените постапки во сложените предмети на ОКК.

Квалитет на изготвувањето и поткрепеност на обвиненијата

Во текот на извештајниот период, Проектот анализираше 26 обвиненија, со што вкупниот број анализирани обвиненија достигна 72. Од нив, 22 беа поднесени во текот на извештајниот период, а четири беа постари обвиненија што Проектот ги доби анонимизирани од јавното обвинителство со одредено задоцнување. Новите обвиненија покажаа одредено подобрување, особено во почестото идентификување на имотот за потребите на конфискација и/или надоместување на штета, но сè уште не во сите случаи во кои тоа е применливо. Овој аспект е посебно разгледан во рамките на Препорака 10 (види: наодите во рамките на Препорака 10).

Од обвиненија што Проектот ги анализираше во текот на извештајниот период, 16 беа јасни, прецизни и доволно детални. Тие јасно ги идентификуваа конкретните кривични дела за кои се товари обвинетиот, ги наведуваа релевантните законски одредби што наводно биле повредени и ги изложуваа фактите што ги сочинуваат суштинските обележја на секое кривично дело, вклучително и релевантното време, место и околности на наводното постапување.

За други четири обвиненија, исто така, беше оценето дека во голема мера се во согласност со потребните стандарди, иако постои простор за помали подобрувања. Особено, елементот на

умисла можел да биде појасно аргументиран преку идентификување на конкретните факти и околности што покажуваат дека обвинетиот свесно и намерно постапувал спротивно на своите службени должности и дека ги сакал или се согласил со последиците што произлегле од таквото постапување, наместо да се потпира исклучиво на постоењето процесни повреди.

Понатаму, аргументацијата на обвинителството би била посилен доколку се осврне не само на фактите што ги поткрепуваат обвиненијата, туку и на сите можни нејаснотии, алтернативни толкувања или прашања што разумно можат да произлезат од објективната оценка на доказите. Иако таквите прашања на крајот може да бидат решени во корист на обвинителството и да не го променат заклучокот дека е сторено кривично дело, нивното препознавање и разгледување уште во фазата на изготвување на обвинение би ги зајакнало севкупниот кредибилитет и убедливоста на предметот. Преку предвидување и одговарање на прашањата што разумно може да се очекуваат, наместо нивното разјаснување да се остави исклучиво за судењето, обвинителството би обезбедило поцелосно и поурамнотежено претставување на наводите, со што би ја зајакнало, наместо да ја ослаби, основата на својот предмет.

Во преостанатите шест обвиненија, Проектот идентификуваше дополнителни области за подобрување во однос на претставувањето на фактичките наводи и правната квалификација на дејствијата.

Фактичките наводи не секогаш доволно ја утврдуваа поврзаноста меѓу опишаните дејствија и законските обележја на кривичното дело што е предмет на обвинението. Понатаму, кога биле вклучени повеќе лица или субјекти, обвиненијата не секогаш јасно го прецизираа соодветниот придонес или улога на секој соизвршител. Имаше и случаи во кои настаните не беа претставени по доволно јасен хронолошки редослед, што, заедно со долгите реченици и граматичките и печатните грешки, го отежнуваше следењето на редоследот на наводните дејствија. Дополнително, наведувањето на целосните називи на правните лица, сопственичките структури и издвојување на другите податоци за идентификација на почетокот, наместо нивно вклучување во фактичкиот опис, би овозможило фактичките наводи да бидат изложени појасно и поконцизно. Кога се врши анонимизација, треба да се зачува доволна јасност за да може да се направи разлика меѓу релевантните субјекти, бидејќи прекумерната анонимизација може да го отежне утврдувањето кој субјект бил вклучен во конкретно дејствие или фаза од наводното постапување.

Во однос на правната квалификација на дејствијата, упатувањето на релевантната правна рамка може да биде важно за одредени видови кривични дела кај кои противправноста на постапувањето зависи од повреда на конкретни должности, прописи или законски обврски. Ова е особено релевантно за кривични дела како што е злоупотребата на службената положба и овластување и слични обвиненија, каде што идентификувањето на применливата правна рамка може да

помогне да се покаже на кој начин наводното постапување ги надминало овластувањата на обвинетиот или ги повредило должностите поврзани со неговата положба. Во таквите случаи, обвинението треба да обезбеди доволна јасност во однос на релевантната правна основа за да објасни како наводните факти соодветствуваат на обележјата на кривичното дело што е предмет на обвинението.

Наодите укажуваат на позитивен тренд во споредба со претходниот извештаен период. Уделот на обвиненија оценети како задоволителни се зголеми од помалку од 50 проценти на 77 проценти,

што укажува дека напорите за подобрување на квалитетот на обвиненијата веројатно почнуваат да даваат видливи резултати. Меѓутоа, потребни се натамошна операционализација и институционализација за да се обезбеди квалитетот на обвиненијата да не зависи исклучиво од индивидуалните способности на јавните обвинители, туку да биде поткрепен со институционална поддршка и стимули што поттикнуваат континуирано подобрување (*поврзано со одредниците 7.iii до 7.v*).

Ефективност на застапувањето на предметите од страна на обвинителството и постапувањето пред судот

Во текот на судењата беа забележани неколку слабости во пристапот на обвинителството. Во однос на сведоците, беа идентификувани два главни предизвика. Прво, во најмалку шест набљудувани предмети во текот на извештајниот период, одредени сведоци предложени од обвинителството дадоа искази спротивни на тезата на обвинителството за предметот или имаа ограничена доказна вредност, што отвора прашања за нивната релевантност и за тоа во која мера обвинителството соодветно го оценило и управувало со нивното учество во постапката. Овие наоди укажуваат дека обвинителството во значителна мера се

потпира на исказите на сведоците испитани во текот на истрагата, без доследно да одржува контакт со сведоците или да обезбеди соодветна процесна подготовка пред нивното сведочење на судењето, кое може да се одржи месеци, па дури и години подоцна. Во одредени случаи, сведоците, исто така, за првпат даваа исказ дури во фазата на судењето, што може да создаде дополнителни предизвици при оценувањето на доследноста и доказната вредност на нивните искази.

Второ, во шест предмети на високо ниво, обвинителството не обезбеди присуство на најмалку десет свои сведоци на

судењето, што влијаеше врз изведувањето на доказите пред судот. Иако обезбедувањето присуство на сведоците само по себе не е исклучива обврска на обвинителството, Организацискиот план за ефикасно и економично постапување на Основниот кривичен суд Скопје оправдано им доделува поголема одговорност на странките активно да управуваат и да го координираат изведувањето на своите докази (*види во рамките на Препорака 5*). Истовремено, беа забележани одредени позитивни практики, вклучително и случаи во кои јавните обвинители постапуваа проактивно при координацијата со сведоците и преземаа чекори за обезбедување нивно навремено присуство пред судот.

Исто така, Проектот идентификуваше и предизвици во однос на вештачењата. Во одредени случаи, вештаците предложени од обвинителството изгледаа недоволно подготвени, ги доставуваа своите наоди со задоцнување или изготвуваа вештачења што беа нецелосни, нејасни или внатрешно противречни. Овие прашања може да влијаат врз веродостојноста и ефикасноста на вештачењата што се изведуваат на судењето и укажуваат на потреба од посистематска координација, комуникација и следење на ангажманот на вештаците.

Посебна загриженост беше забележана во однос на изведувањето на писмените докази. Иако идентификувањето на писмените докази само по нивниот наслов, може да биде процесно ефикасно, тоа честопати не обезбедува доволна јасност во однос на конкретните факти, наводи или доказни елементи што треба да се утврдат со документите.

Истовремено, читањето на целосните документи, од кои некои може да имаат стотици страници, е подеднакво непрактично и непотребно. И двете практики претставуваат неефикасно користење на драгоценото судско време, без нужно да придонесат за подобро разбирање на доказите. Овие практики, исто така, ја ограничуваат можноста на одбраната да ја разбере тезата на обвинителството за предметот, особено бидејќи не постои обврска во обвинението да се објасни релевантноста на секој предложен доказ или неговата поврзаност со конкретните наводи. Имајќи ја предвид динамиката на одржување во просек приближно едно рочиште месечно – динамика што има потенцијал да се подобри во наредниот период преку поширока и подоследна примена на практиките за управување со предметите, наместо само во поединечни предмети во кои судиите покажуваат особена умешност – се појавија случаи во кои одбраната започна со изведување на своите докази дури по неколку години од започнувањето на постапката, по завршувањето со обемната презентација на докази на обвинителството.

Затоа, потребен е урамнотежен пристап при презентирањето на содржината на писмените докази, при што ќе се изведуваат само релевантните извадоци, со што ќе се обезбеди и обвинетиот и судечкиот совет да бидат јасно и прецизно информирани за клучните доказни елементи и нивната релевантност за наводите. Исто така, треба да се внимава доказите да се презентираат објективно, избегнувајќи непотребно нагласување или квалификации што ја надминуваат

нивната доказна вредност. Кога одбраната ја оспорува автентичноста или веродостојноста на доказите, обвинителството треба да ги поткрепи нивната допуштеност и веродостојност преку соодветни средства, вклучително и преку утврдување на синџирот на чување на доказите, испитување сведоци што можат да го потврдат потеклото, начинот на постапување со доказите и нивниот интегритет.

Во текот на извештајниот период, позитивен развој беше забележан во најмалку шест набљудувани предмети, при што судовите сè почесто бараат не само од одбраната, туку и од обвинителството, накратко да ја објаснат релевантноста на доказите што ги предлагаат во текот на подготовката за судењето. Неколку судии забележаа дека оваа практика значително ги подобрува ефикасноста и квалитетот на рочиштата, бидејќи им овозможува и на судот и на странките да ја разберат целта на доказите пред нивното изведување. Без таквите објаснувања, судиите забележаа дека честопати се принудени да слушаат долготрајно изведување докази без да знаат кој конкретен факт или навод треба да се докаже со нив. Доколку се применува доследно, оваа практика што се развива би можела да придонесе за понасочена и поефикасна доказна постапка.

Во последно време е забележан напредок во начинот на изведување на писмените докази. Имено, во најмалку четири набљудувани предмети, јавните обвинители ги организираа материјалите според спорните факти и накратко ја објаснуваа целта на секој документ и фактите што се очекува истиот да ги поткрепи. Во овие предмети, листата на докази беше

концизна и насочена, а нивното изведување беше на високо професионално ниво. Јавните обвинители ефективно ја пренесоа суштината на предметот преку доказите на ефикасен начин, избегнувајќи непотребни одложувања, а истовремено задржувајќи ги јасноста и професионалноста. Со истакнување на деловите од документите што се релевантни за нивната теза за предметот, јавните обвинители станаа посигурни и пофокусирани при изведувањето на доказите, со што ја зајакнаа убедливоста на својот предмет. Во повеќето од овие позитивни примери, јавните обвинители ги имаа скенирано сите докази и ги прикажуваа на екран. Сите овие подобрувања првично беа поттикнати од интервенции на судиите; меѓутоа, во најновиот период беше забележана и сè поголема иницијатива од страна на јавните обвинители за усвојување на таквите практики. Проектот исто така забележа позитивни примери во подготовката на сведоците, при што јавните обвинители покажаа построкуриран пристап и појасен фокус на изведување искази релевантни за тезата за предметот. Општо земено, беше забележана зголемена подготвеност за активно и непосредно застапување на тезата на обвинителството за предметот, при што јавните обвинители применуваа поангажиран пристап во презентирањето и одбраната на својот став.

Меѓутоа, бидејќи во други набљудувани постапки продолжија да се забележуваат помалку структурирани пристапи, вклучително и прекумерно долго или недоволно насочено изведување на писмените докази со ограничено

објаснување на нивната релевантност (во најмалку четири набљудувани предмети во текот на извештајниот период), тешкотии во обезбедувањето присуство на сведоците (во најмалку шест набљудувани предмети, како што беше претходно наведено) и предизвици при јасното презентирање на вештачењата (во најмалку шест набљудувани предмети во текот на извештајниот период), подеднакво е важна и потребата од јавнообвинителски стандарди и учење преку размена на искуства меѓу колегите, насочени не само кон изготвувањето на обвиненијата, туку и кон подготовката на судењата и постапувањето пред судот *(поврзано со одредниците 7.iii до 7.v)*.

На крајот, Проектот забележа разлики меѓу жалбата или одговорот на жалба на јавното обвинителство што постапувало во прв степен и мислењето на вишото јавно обвинителство. Иако таквите случаи повремено беа забележувани и во минатото, поголемиот број предмети што во моментот се во жалбена постапка овозможува поткрепено согледување на оваа појава. Јавното обвинителство функционира врз принципите на хиерархија и субординација и легитимно

е повисоките инстанции да не се согласуваат со пониските. Ова покажува дека жалбената постапка е суштинска, а не автоматска, што ја зголемува довербата дека различните правни толкувања внимателно се разгледуваат. Меѓутоа, транспарентноста, доследноста на образложенијата и отчетноста се неопходни за одржување и на правичноста на постапките и на довербата на јавноста, особено во политички чувствителните предмети. Кога различните јавнообвинителски ставови не се доволно образложени, тие може да создадат впечаток на недоследност.

Затоа, кога вишото јавно обвинителство зазема правен став различен од ставот на јавното обвинителство што постапувало во прв степен, треба јасно да ги објасни причините за својот став, со цел да се поттикне транспарентноста, да се намали впечатокот на недоследност и да се зајакне довербата на јавноста во правичноста и непристрасноста на јавнообвинителското одлучување, особено во политички чувствителните предмети.

Докажување на обележјата на кривичното дело: Анализа на исходите од ослободителните пресуди

Од статистички аспект, на ниво на обвинети лица, меѓу обвинетите во набљудуваните предмети во кои е донесена правосилна одлука, 57 ја признаа вината, додека за 200 се спроведе главна расправа. Од 200-те обвинети за кои се спроведе главна расправа, 64 беа правосилно осудени (32

проценти), 24 беа ослободени од обвинението (12 проценти), а постапките против 112 обвинети (56 проценти) застареа поради истекување на рокот на застареност или завршија со одбивателна пресуда бидејќи обвинителството се откажа од обвинението.

За 95 од овие 112 обвинети (90 проценти), истекувањето на рокот на застареност беше директна последица на измените на КЗ од 2023 година. Поконкретно, во 18 од 72-та набљудувани предмети, измените доведоа до застареност на кривичното гонење за 95 обвинети во однос на сите обвиненија. За дополнителни 11 обвинети во четири предмети, рокот на застареност истече само во однос на точките од обвиненијата за злоупотреба на службената положба и овластување или злосторничко здружување, а постапките продолжија само за преостанатите кривични дела.

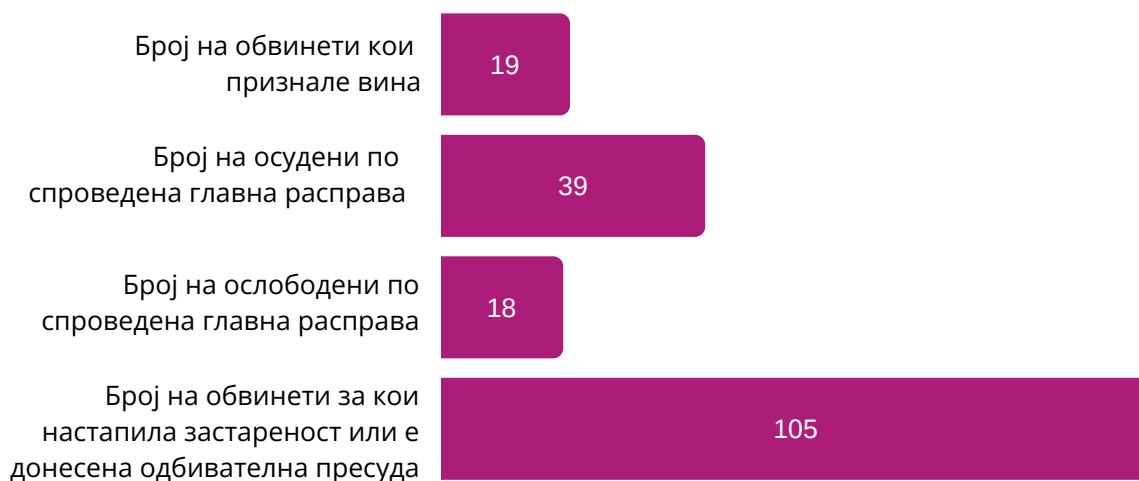
Значаен наод е повисокиот процент на осудителни пресуди во предметите на организиран криминал. Поконкретно, судовите донесоа правосилни осудителни пресуди за 25 од 38 обвинети за кои се спроведе главна расправа откако се изјаснија дека не се виновни во предметите на организиран криминал (или 65 проценти), додека кај кривичните дела поврзани со корупција процентот на правосилни осудителни пресуди изнесува 24 проценти.

Конечен исход во предметите на организиран криминал



Графикон 7 - Конечен исход во набљудуваните предмети на организиран криминал

Конечен исход во предметите на корупција



Графикон 8 - Конечен исход во набљудуваните предмети на корупција

Целта на системот на кривична правда не е да обезбеди осудителни пресуди по секоја цена, па затоа ослободителната пресуда сама по себе не претставува доказ за несоодветно постапување на обвинителството. Таа може да биде одраз на правилната примена на стандардот на докажување, слабостите во предложените докази, тешкотиите во докажувањето на субјективните обележја како што е умислата или недостатоците во начинот на кој доказите се изведуваат и се поврзуваат со обвиненијата. Истовремено, само врз основа на забележаните исходи, ваквите резултати може тешко да се разликуваат од оние поврзани со одредени аспекти на подготовката на предметот, како што се нецелосно формулирање на релевантните обележја на кривичното дело, ограничено користење на финансиските истраги, недоволно внимание кон конфискацијата или недоволно развиена доказна теза. Ова

ги покажува ограничувањата на оценувањето на постапувањето на јавните обвинители исклучиво врз основа на исходите од предметите, бидејќи вистинските ограничувања во капацитетите и други фактори може да доведат до слични резултати.

Оттука прозлегува важноста јавнообвинителските одлуки да се засноваат на темелна оцена на предложените докази, а јавните обвинители да добиваат институционална поддршка за идентификување на слабостите, учење од искуството и континуирано подобрување на својата практика. Кога пресудите идентификуваат недостатоци во доказите, недоволно докажување на умислата или слаба поврзаност меѓу доказите и конкретните обележја на кривичното дело, таквите исходи треба да се користат како основа за структурирано институционално учење

во јавнообвинителската служба. Таквата институционална поддршка, исто така, би им овозможила на јавните обвинители со поголема сигурност да застанат зад добро образложените одлуки да не поведат кривична постапка кога не е достигнат потребниот доказен

праг, вклучително и во околности кога таквите одлуки може да бидат предмет на преиспитување или критики. Ова е особено важно имајќи предвид дека кривичните постапки бараат значителни јавни ресурси (*поврзано со одредниците 7.iii и 7.iv*).

Самоевалуација на капацитетите од страна на правосудните актери и области за подобрување

За време на консултациите, судиите и јавните обвинители се согласија дека квалитетот на обвиненијата заслужува посебно внимание и дека постои простор за подобрување. Тие дополнително забележаа дека фазата на оцена на обвинителните акти е недоволно искористена како механизам за подобрување на нивниот квалитет.

Јавното обвинителство, во соработка со домашните и меѓународните партнери, учествува во различни иницијативи и програми за обука насочени кон зајакнување на техниките за изготвување обвиненија и подобрување на постапувањето на јавните обвинители пред судот. Во овој контекст, Мисијата на ОБСЕ во Скопје и Академијата за судии и јавни обвинители се фокусираа на активности за подобрување на ефективното прибирање докази, што е од суштинско значење за подобро постапување пред судот (*поврзано со одредницата 7.v*). Истовремено, Здружението на јавните обвинители, во соработка со Амбасадата на САД во Скопје, презеде напори за подобрување на квалитетот на обвиненијата. Државното јавно обвинителство, исто така, ги поддржа овие иницијативи, со посебно внимание на подобрувањето на изведувањето на

доказите пред судот и зајакнувањето на ефективноста на јавните обвинители во текот на судењата. Паралелно со тоа, Советот на јавните обвинители и јавните обвинители од Државното јавно обвинителство учествуваа во процесот на изготвување нови прописи за надзор над работата на јавните обвинителства и оцена на работењето на јавните обвинители, во согласност со развојната законска рамка (*поврзано со одредницата 7.iv*). Оваа иницијатива, поддржана преку Проектот за владеење на правото финансиран од ЕУ, има за цел да ги усогласи постојните внатрешни прописи и да воспостави појасни механизми за надзор и професионална оцена (*види повеќе во рамките на Препорака 9*).

Овие тековни активности претставуваат позитивни чекори за надминување на дел од претходно наведените наоди, преку поттикнување поконзистентна јавнообвинителска практика, подобра подготовка на предметите и подобро постапување пред судот.

Сепак, посебно внимание треба да се посвети и на ставот на јавните обвинители дека недоволните човечки и финансиски ресурси значително влијаат врз нивната способност ефективно да ги

звршуваат своите должности. Се чини дека ова е едно од најкритичните прашања што бара паралелен пристап: континуирани напори од страна на обвинителството за подобрување на ефикасноста, во комбинација со соодветна институционална поддршка и обезбедување ресурси. Решавањето на двата аспекта е неопходно за да се прекине кругот во кој се очекува подобрување на ефикасноста пред да се обезбедат дополнителни ресурси, додека јавните обвинители сметаат дека дополнителните ресурси се неопходни за постигнување поголема ефикасност *(види повеќе во рамките на Препорака 6)*.

Како заклучок, за да се обезбеди одржливо и долгорочно подобрување, овие напори треба да се интегрираат во постојната институционална рамка на јавнообвинителската служба и да бидат поддржани со соодветна институционална посветеност и ресурси.

На јавните обвинители треба да им се обезбедат потребните насоки, професионална поддршка и услови за работа за ефективно да ги применуваат и дополнително да ги развиваат овие практики. Ова вклучува вградување на научените лекции во стручните дискусии, механизмите за надзор и оцена на работењето и континуираниот развој на програмите за обука. Посистематскиот пристап би помогнал да се обезбеди подобрувањето во квалитетот на обвиненијата, правната аргументација, изведувањето на доказите и постапувањето пред судот да станат составен дел од секојдневната јавнообвинителска пракса и доследно да се применуваат во сите јавни обвинителства.

Да се зајакнат институционалните услови за доследно, јасно и проверливо изготвување на судските одлуки во предметите на ОКК од јавен интерес, вклучително и преку насочено, доволно и проверливо образложение и доследност во правното толкување.

8.1. Претседателот на Врховниот суд и претседателите на апелационите судови, во рамките на редовните работни состаноци, треба да го разгледуваат прашањето за подобрување на квалитетот на одлуките и пресудите, вклучително и нивно поконцизно, поаналитичко и поразбирливо изготвување, со јасен фокус на клучните докази, главните противречности и суштинското образложение.

8.2. Претседателите на судовите треба да обезбедат доследно и точно внесување на податоците во системот за управување со предметите, со цел да им овозможат на судиите ефикасно да пристапуваат до одлуките и пресудите и да ги користат за цитирање.

8.3. Основниот кривичен суд Скопје треба да издава билтени што ќе содржат неправосилни пресуди во предметите на ОКК, придружени со концизни правни анализи и резимеа на судските образложенија.

8.4. Врховниот суд треба да промовира добри практики во изготвувањето на судските одлуки преку редовни консултации со судии од сите инстанции.

8.5. Академијата за судии и јавни обвинители треба континуирано да овозможува размена на искуства меѓу колегите, форуми за дискусија и аналитички прегледи, со цел да се подобрат структурата и јасноста на пресудите, особено во сложените предмети на ОКК.

Фаза на имплементација



Рана имплементација

Одредници за имплементација

- 8.i. Процент на одлуки во набљудуваните предмети што се оценети како доволно јасни и добро образложени;
- 8.ii. Конкретни активности или предлози за подобрување на правното пишување што произлегле од работните состаноци меѓу претседателите на судовите;
- 8.iii. Процент на правосилни судски одлуки објавени на судскиот портал;
- 8.iv. Број на консултации што се одржуваат на годишно ниво со судии и стручни соработници од различни судски инстанци, посветени на изготвувањето на судските одлуки;
- 8.v. Процент на судии што постапуваат по предмети на ОКК и стручни соработници што учествуваат на обуки, форуми за дискусија и анализи поврзани со правното пишување.

Во текот на извештајниот период, анализата на судските одлуки во предметите на ОКК од јавен интерес, спроведена од Проектот, покажа дека две третини од анализираниите првостепени и второстепени одлуки ги исполнуваат основните стандарди. Неколку одлуки покажаа добра практика во структурирањето на фактичкото и правното образложение, а консултациите со засегнатите страни укажуваат на професионално препознавање на потребата од зајакнување на јасноста, достапноста и аналитичкиот квалитет на судските одлуки во сложените предмети на ОКК. Анализите укажуваат дека, иако основните стандарди за јасност

и поткрепеност се исполнети во мнозинството анализирани одлуки, кај значителен дел од нив и понатаму се присутни повторливи слабости, што укажува на невоедначено усвојување на добрите практики за судско образложение.

Затоа, следната фаза треба да се насочи кон претворање на постојните добри практики во заеднички стандарди на постапување и воспоставени механизми за институционално учење што ќе го поддржат донесувањето јасни, структурирани и проверливи судски одлуки во предметите на ОКК од јавен интерес.

Наоди

Во текот на извештајниот период, Проектот анализираше 58 судски одлуки – 30 одлуки на основните судови, 24 одлуки на апелационите судови и четири

одлуки на Врховниот суд, со што вкупниот број анализирани одлуки од почетокот на Проектот достигна 89.³¹

Подобрен квалитет на изготвувањето на првостепените пресуди

Седум од пресудите на основните судови се истакнаа како особено добро структурирани и јасно образложени, како од фактички така и од правен аспект, при што посеопфатно образложение беше забележано кај ослободителните отколку кај осудителните пресуди. Повеќето од овие пресуди исто така се повикуваа на слични домашни одлуки и пресуди на ЕСЧП, што претставува особено добра судска практика. Таквите упатувања поттикнуваат доследност и воедначен пристап кон слични правни и фактички ситуации. Кај други осум пресуди постои простор за помали подобрувања во образложувањето на правните прашања што вклучуваат одредби надвор од областа на кривичното право и во поконцизно сумирање на доказите. Дополнително, тие би можеле да се подобрат преку поструктурирано идентификување на фактичките и правните прашања кои се предмет на одлучување, пред започнување со деталната анализа, како и преку почесто повикување на домашни судски одлуки и пресуди на ЕСЧП. Во пресудите, исто така, фактичкиот опис се повторува, прво како дел од обвинението, а потоа како факти утврдени од страна на судот. Иако ова ја одразува структурата пропишана со ЗКП, истото доведува до непотребно повторување кога судот ги

утврдува истите факти, онака како што се наведени во обвинението. Читливоста би можела да се подобри со упатување на обвинението, наместо со повторување на фактичкиот опис, при што јасно би се идентификувале разликите меѓу наводите во обвинението и наодите на судот, доколку истите постојат. Структурата, исто така, би можела да се подобри со користење појасни поднаслови што би го олесниле следењето на текстот.

Преостанатите првостепени пресуди се карактеризираат со прекумерна должина, првенствено поради опширно прераскажување или дословно пренесување на сведочењата, исказите на обвинетите и завршните зборови. Ова честопати резултира со вклучување нерелевантни факти или нецелосно претставување на релевантните факти со што се намалува аналитичката длабочина на пресудите. Материјалните докази би можеле да бидат посеопфатно анализирани, наместо само да се набројуваат. Имаше и случаи во кои поврзаноста меѓу утврдените факти и доказите што ги поткрепуваат можела дополнително да се разјасни, особено преку наведување кои докази ги поткрепуваат решавачките факти. Образложението на фактичката состојба честопати беше површно во предметите

³¹ Ова ги опфаќа пресудите од сите судски инстанции, како и одлуките на апелационите судови со кои се укинуваат првостепените пресуди и предметите се враќаат на повторно судење.

со противречни докази, без јасно објаснување зошто судот им дал поголема тежина на едни докази во однос на други, особено во однос на вештачењата, но и во однос на постоењето на обележјата на кривичното дело, особено умислата за прибавување имотна корист за друго лице во предметите што се однесуваат на кривичното дело злоупотреба на службената положба и овластување. Правното образложение честопати беше изоставено или кога беше дадено, истото беше прекумерно кратко и недоволно поткрепено. Имено, наместо систематска анализа на секое од обележјата на кривичното дело, судот честопати преминуваше од фактичкиот опис директно на заклучокот дека е утврдено постоењето на кривичното дело. Образложенијата за одмерувањето на казната честопати не беа индивидуализирани и се потпираа на шаблонски формулации, што го отежнуваше разбирањето на начинот на кој судот ги одмерил отежнувачките и

олеснувачките околности. Понатаму, упатувањето на домашната судска практика или практиката на ЕСЧП би го зајакнало образложението, би поттикнало доследност и би ја зголемило довербата на јавноста во заклучоците на судот. На крај, одредени пресуди содржеа печатни и граматички грешки. Свкупно, иако генерално обезбедуваа основно ниво на образложување, кај овие пресуди постои простор за подобрување во повеќе суштински аспекти.

Оваа анализа покажува слични бројки како и претходниот извештаен период, кога кај 73 проценти од анализираниите првостепени пресуди беше утврден простор за подобрување (како помали така и посуштински подобрувања). Треба да се истакне дека кај 50 проценти од пресудите има можности за посуштински подобрувања, додека преостанатите наоди се однесуваат на помали области за подобрување (*поврзано со одредницата 8.i*).

Потреба од континуирани напори за зајакнување на образложението и јасноста на одлуките во втор степен

Осум второстепени одлуки беа оценети како јасни и концизни, при што причините за укинување, преиначување или потврдување на првостепените пресуди беа објаснети на јасен и прецизен начин. Повеќето од нив исто така, упатуваа на претходни релевантни одлуки на судот, како и на одлуки на Врховниот суд. На тој начин тие ја одразуваа корективната функција на жалбената постапка и придонесуваа за правната сигурност и квалитетот на судското одлучување. Кај дополнителни

девет одлуки постои простор за помали подобрувања; кај некои во однос на надминување на внатрешните противречности, а кај други во однос на појасно и посуштинско изложување на жалбените наводи на странките, вклучително и мислењето на вишиот јавен обвинител. Кај неколку од нив би била корисна поексплицитна оцена дали секој од недостатоците во првостепената пресуда навистина бил отстранет по повторното судење или на кој начин олеснувачките околности оправдуваат

изрекување поблага казна. Кај преостанатите седум одлуки беше утврден простор за посуштински подобрувања, во однос на недоволно разгледување на жалбените наводи, нејасна поврзаност меѓу доказите и релевантните факти, пропусти во однос на содржината на одредени докази и слабо или целосно изоставено правно образложение. На пример, имаше случаи во кои апелациониот суд не објаснил доволно зошто првостепената пресуда се смета за нејасна, особено во однос на оцената на доказите, и се чинеше дека од понискиот суд бара да утврди нови факти, наместо да ја оцени доволноста на постојните докази. Понекогаш во пресудата не беше направена јасна разлика меѓу недостатоците во оцената на фактичката состојба и недостатоците во правното образложение, со што се намалува практичната вредност на насоките дадени на понискиот суд, или беа утврдени суштествени повреди на постапката без прецизирање на нивната природа или обезбедување доволни насоки за натамошното постапување. Дополнително, грешките при изготвувањето и техничките грешки го намалуваа севкупниот квалитет и јасноста на одредени одлуки, создавајќи впечаток дека тие не биле прегледани со доволно внимание.

Од објавувањето на Јавниот извештај на Проектот од 2024 година, кога кај 18 проценти од анализираниите одлуки на апелационите судови беше утврден простор за подобрување, без оглед дали станува збор за помали или посуштински подобрувања, најновата оценка покажува зголемување за 66 проценти, при што кај 29 проценти од одлуките се потребни посуштински подобрувања (*поврзано со одредницата 8.i*).

Во однос на пресудите на Врховниот суд, Проектот анализираше четири пресуди во текот на извештајниот период и не идентификуваше значителни проблеми. Пресудите беа јасни и добро образложени, иако една од нив во голема мера се потпира на стандардизирани формулации што вообичаено се користат во судските одлуки, со ограничена анализа на правните прашања покренати со правниот лек, специфична за конкретниот предмет. Во една пресуда беше повторена техничка грешка што веќе се појавила во одлуката на апелациониот суд, што укажува дека делови од образложението на понискиот суд можеби биле преземени без внимателна проверка. Иако грешката не влијае врз исходот, нејзиното присуство во конечната одлука предизвикува загриженост. Таквите грешки, особено кога се поврзани со одмерувањето на казната, може да покренат прашања за вниманието посветено на изготвувањето и проверката на судските одлуки. Понатаму, имајќи ја предвид неговата улога како највисок судски орган, пресудите би биле поквалитетни доколку содржат повеќе упатувања на воспоставената судска практика на самиот Суд и на релевантната практика на ЕСЧП. Таквиот пристап би ги зајакнал авторитетот и конзистентноста, истовремено обезбедувајќи појасни насоки за пониските судови.

Зајакнувањето на вештините за изготвување судски одлуки не само што би ја подобрило правната јасност, туку би можело да придонесе и за поголема процесна ефикасност и доследност меѓу различните инстанции. Имено, нејасните и неразбирливи пресуди се една од главните причини за нивно укинување,

што значи дека лошата структура или изоставувањето на анализата на релевантните докази може да има конкретно влијание врз исходите од жалбените постапки (*види ги наодите во рамките на Препорака 5*). Истовремено, недостигот од јасни насоки во второстепените одлуки со кои се наредува повторно судење може да придонесе и за одолговлекувања,

бидејќи првостепениот суд можеби нема да може соодветно да ги надмине идентификуваните проблеми. Затоа, постои изразена потреба од координација меѓу судиите од различни инстанции, при што предлозите за подобрување треба да се засноваат на добрите практики што произлегуваат од самите судии (*поврзано со одредниците 8.ii, 8.iv и 8.v*).

Препознавање на важноста на транспарентно и образложено одлучување

Врховниот суд ја препозна важноста на подобрувањето на квалитетот на судските одлуки и објавувањето збирки на добри практики од судските одлуки. За време на консултациите, претседателот на Врховниот суд и претставниците на Судот изразија подготвеност да објават збирка судски одлуки, што е предвидено и во Акцискиот план за спроведување на Стратегијата за развој на правосудниот сектор 2024–2028, во зависност од расположливите буџетски средства.³² Таквата иницијатива би можела да помогне и во надминувањето на недостатоците кои се повторуваат во образложувањето на одлуките во жалбената постапка и да обезбеди практични насоки за апелационите судови преку истакнување примери на добро образложени судски одлуки.

Првостепените судии исто така се согласија дека, генерално, секогаш постои простор за подобрување при изготвувањето на нивните одлуки. Сепак, тие ја истакнаа ограничената достапност на материјали засновани на конкретни предмети, особено кога станува збор за пресуди на основните

судови, како и практични анализи што би им помогнале на судиите да прават разлика меѓу добро поткрепени и помалку убедливи пристапи кон образложението на фактичките и правните прашања. Судиите исто така посочија дека немаат доволен пристап до домашната судска практика и дека не постои едноставен начин за нејзино пребарување, што ја ограничува нивната можност да се повикуваат на претходни одлуки при изготвувањето на сопствените.³³ Затоа, доследното и сеопфатно внесување податоци во системот за управување со предметите е од клучно значење не само за јавниот пристап и транспарентноста, туку и за да им се овозможи на судиите да го подберат квалитетот на своите образложенија преку ефективен пристап до судската практика (*поврзано со одредницата 8.iii*).

Истовремено, судовите известија дека електронскиот систем на судските одлуки нема доволен капацитет за складирање на постојните и новодонесените пресуди. Како резултат на тоа, нововнесените одлуки автоматски ги заменуваат претходно зачуваните, со

³² Акциски план за спроведување на Стратегијата за развој на правосудниот сектор 2024–2028.

³³ Реформска агенда на Северна Македонија 2024–2027, види и стр.132: „(...) да се воспостават лесно пребарливи бази на податоци со судски одлуки, со цел зајакнување на униформноста на судската пракса (...)”.

што се ограничува достапноста на постарата судска практика. Овие предизвици ја покажуваат меѓусебната поврзаност на правосудните реформи и потребата од координирано дејствување меѓу институциите и секторите.

Првостепените судии дополнително ја нагласија важноста на редовните работни состаноци со судиите од повисоките инстанции. Таквите дискусии можат да поттикнат конзистентност, квалитет и ефикасност во судското одлучување, со почитување на судската независност. Додека тие ја истакнаа важноста на дискусии со судии од апелационите судови со цел подобрување на образложението на судските одлуки, одредени апелациони судии сметаат дека ова прашање би можело поефективно да се разгледува преку Врховниот суд. Ова одразува поширока тенденција кај судиите да очекуваат повисокиот судски степен да ги обезбеди конечните насоки за такви прашања. Сепак, барем во предметите во кои апелациониот суд одлучува како последен степен, би требало да постои простор за дискусија и размена на мислења за подобрување на судските образложенија. Покрај тоа, учењето преку размена на искуства меѓу колегите не треба да биде ограничено на размена меѓу различни судски инстанции; судиите во рамките на истиот суд редовно одржуваат состаноци и би требало да се поттикнуваат редовно меѓусебно да разговараат за одлуките, пристапите кон образложенијата и предизвиците, бидејќи тоа може да придонесе за посилна култура на заедничко учење и континуирано подобрување.

Создавањето структурирана и конструктивна рамка за таква размена би можело да помогне во надминувањето на оваа загриженост и да поттикне учење од самата судска практика, без тоа да се доживува како критика на поединечни судии. Таквите дискусии и учењето преку размена на искуства меѓу колегите би можеле да се реализираат и во соработка со Академијата за судии и јавни обвинители (*поврзано со одредниците 8.ii и 8.iv*).

Понатаму, Основниот кривичен суд Скопје започна со издавање на информативен билтен кој, покрај информирањето на јавноста и зајакнувањето на транспарентноста за неговата работа (*види и во рамките на Препорака 1*), може да ја зголеми и информираноста на судиите за достапните одлуки и да поттикне подобро учење и размена на искуства меѓу колегите. Ова претставува скромна, но важен чекор кон поголема транспарентност и посистематска анализа на судската практика. Во иднина, билтенот би можел да придонесе и за развој на практични материјали за учење, овозможувајќи им на судиите подобро да ги идентификуваат посилните и послабите пристапи кон образложувањето на фактичките и правните прашања преку подлабинска анализа на реални предмети и судската практика.

На крај, обуките се подеднакво клучен елемент во континуираното унапредување на вештините на судиите за изготвување одлуки, особено за јасно, сеопфатно и добро образложено

изложување на причините во однос на фактичките и правните прашања. Обуките за правно пишување треба да ги опфатат и стручните соработници, кои им помагаат на судиите при изготвувањето на судските одлуки *(поврзано со одредницата 8.v)*.

Иако е охрабрувачки што самите судии се свесни за постојните недостатоци во квалитетот и образложувањето на судските одлуки, оваа свесност во голема мера се задржува на индивидуално ниво, наместо да биде дел од поширок институционален пристап. Важен чекор напред би бил да се зајакне разбирањето дека за овие прашања може и треба отворено да се разговара, не како форма на критика или оцена на поединечни судии, туку како средство за подобрување на квалитетот, јасноста и доследноста на судското образложување.

Создавањето култура во која судиите ќе се чувствуваат слободни да разменуваат мислења за техниките на изготвување одлуки, пристапите кон образложенијата и практичните предизвици, би можело да го поддржи континуираниот професионален развој и меѓусебното учење. Една од тековните активности на Мисијата на ОБСЕ во Скопје е поддршката на анализа на околу 300 одлуки, што би можело да послужи како основа судовите да ја надградат оваа иницијатива и да спроведат институционална анализа на одлуките во предметите на ОКК. Таквата анализа би можела да ги поттикне судиите дополнително да ги развиваат своите вештини за пишување одлуки преку конструктивен дијалог и размена на добри практики.

Да се зајакнат условите за прибирање на повратни информации од институциите и управување со резултатите од работењето, со цел механизмите за оценување, надзор и известување во судството и јавното обвинителство да придонесат кон доследно и висококвалитетно постапување по предметите на ОКК и да ја одразат нивната сложеност.

9.1. Судскиот совет и Државниот јавен обвинител, во тесна координација со Советот на јавните обвинители, треба континуирано да ги ревидираат методите и достапните дигитални алатки што се користат за следење и оцена на работењето на судиите и јавните обвинители.

9.2. Судскиот совет треба да обезбеди правната рамка што се користи за оцена на работењето соодветно да ги одразува специфичните предизвици при постапувањето по предметите на ОКК и да ги опфаќа сите должности што се дел од работата на судиите.

9.3. Советот на јавните обвинители, во координација со Државното јавно обвинителство, треба редовно да ја оценува правилната примена на механизмите за надзор, вклучително и преку земање предвид на мислењата на јавните обвинители.

9.4. Судството и јавното обвинителство треба да ги користат оценувањето, надзорот и годишното известување како алатки за институционално учење, преку усвојување формални заклучоци, насоки за постапување или последователни мерки со цел надминување на проблемите кои се повторуваат, а кои се идентификуваат преку набљудувањето на судските процеси, анализата на правосудните акти, интерниот надзор и стручните сугестии.

Фаза на имплементација



Рана имплементација

Одредници за имплементација

9.i. Усвоени формални заклучоци за резултатите од процесите релевантни за подобрување на резултатите од работењето (следење, оцена на работењето, надзор);

9.ii. Усвоени измени на правната рамка за оцена на работењето;

9.iii. Презентирани резултати од анкети или други форми на прибрани повратни информации поврзани со подобрувањето на резултатите од работењето.

Од објавувањето на Јавниот извештај на Проектот од 2024 година, Северна Македонија презеде почетни чекори кон зајакнување на механизмите за управување со резултатите од работењето на судиите и јавните обвинители, вклучително и измени на релевантните подзаконски акти, дискусии за подобрување на рамките за оцена на работењето и сè поголемо препознавање дека постојните дигитални системи би можеле постратешки да се користат за генерирање информации за обемот на работа, сложеноста и професионалната практика во предметите на ОКК. Консултациите, исто така, укажуваат дека судиите и јавните обвинители сè поотворено изразуваат загриженост во однос на кредибилитетот и практичната корист на постојните механизми за оцена на работењето и надзор, особено кога овие механизми не ги опфаќаат соодветно сложеноста, суштината и целокупниот обем на работа што се бара во постапките за ОКК на високо ниво.

Меѓутоа, имплементацијата сè уште не може да се оцени како операционализирана, бидејќи постојат ограничени докази дека овие реформски напори го промениле начинот на кој резултатите од работењето на судиите и

јавните обвинители се оценуваат, разгледуваат или подобруваат во практиката. Постојните механизми за оцена на работењето и надзор сè уште не се доволно поврзани со наодите од набљудувањето на судските процеси, анализата на правосудните акти, повратните информации од практичарите и податоците за сложеноста на работата во предметите на ОКК. Критериумите за оцена на работењето сè уште не ги рефлектираат соодветно тежината на професијата при постапувањето по сложени предмети, вклучително и работата во судечките совети, оцената на обвинителните акти, управувањето со доказната постапка, квалитетот на образложенијата, подготовката на судењата, постапувањето пред судот и работата во жалбените постапки. Затоа, следната фаза треба да се насочи кон претворање на оцената на работењето, надзорот и годишното известување во кредибилни механизми што ќе ги идентификуваат проблемите кои се повторуваат во практиката, ќе резултираат со формални заклучоци или насоки за постапување и ќе го поддржуваат институционалното учење, наместо да се сведуваат на формално исполнување на обврските или исклучиво квантитативна оцена.

Наоди:

Препораката 9 ги адресира практиките кои се повторуваат, идентификувани преку набљудувањето и анализата на правосудните акти спроведени од Проектот, вклучително и прашањата поврзани со подготовката на судењата, практиките за управување со предметите, квалитетот на обвинителните акти, постапувањето пред судот, процесното образложение и јасноста на судските одлуки. Овие наоди не укажуваат само на изолирани недостатоци во поединечни предмети. Тие исто така покажуваат дека постојните механизми за оцена на работењето, надзор и известување сè уште не функционираат како доволно кредибилни механизми, способни да ги идентификуваат проблемите кои се повторуваат во практиката, да ги поддржат професионалните стандарди и да го поттикнат институционалното учење при постапувањето по сложени предмети на ОКК.

Затоа, кредибилитетот и ефективноста на системите за управување со резултатите од работењето во судството и јавното обвинителство се непосредно релевантни за набљудуваните постапки за ОКК. Сложените предмети на ОКК бараат значителна работа што не е секогаш видлива преку вообичаените показатели за продуктивност, вклучително и управување со обемни докази, учество во судечки совети, оцена на обвинителни акти, постапување по голем број на процесни барања, подготовка на сведоци и докази прибавени со вештачење, анализа на

финансиски и дигитални докази, учество во жалбени постапки и континуирани напори за управување со предметите во текот на подолги временски периоди. Рамките за оцена на работењето и надзор што не ги опфаќаат овие аспекти создаваат ризик од недоволно вреднување на работата потребна за постапување по сложените предмети и можеби не обезбедуваат доволно поттик за практиките неопходни за навремени, правични и квалитетни постапки.

Оцената исто така се заснова на консултации со правосудните професионалци, анализа на институционалните извештаи и оперативните предизвици кои се повторуваат, идентификувани во набљудуваните предмети на ОКК. Неодамнешните чекори, како што се измените на подзаконските акти со поддршка од ЕУ, претставуваат напредок, но потребни се дополнителни институционални и процесни подобрувања за овие реформи да доведат до видливо подобрување на резултатите од работењето (*одреден напредок во однос на одредницата 9.ii – измени на правната рамка за оцена на работењето*).³⁴

Ниту судиите ниту јавните обвинители ги сметаат постојните механизми за оцена на работењето за кредибилни алатки за подобрување на резултатите од работењето.³⁵ Судиите од Одделението за ОКК при Основниот кривичен суд Скопје нагласија дека постојниот систем за оцена на работењето не ја вреднува соодветно суштината на нивната работа.

³⁴ Проектот – Поддршка од ЕУ за владеењето на правото.

³⁵ Стразбур, 27 септември 2012 година, Мислење бр. 17 на Консултативниот совет на европските судии (КСЕС) (на англиски јазик), види и точка 24: „Секоја оцена треба да има за цел одржување и подобрување на квалитетот на работата на судиите, а со тоа и на целиот судски систем.“ Документ на Советот на Европа; Мислење бр.11 на Консултативниот совет на европските обвинители (КСЕО), види и точка 42: „Оцената на јавните обвинители и нивната работа може да биде корисна стратешка алатка за подобрување на вештините потребни за справување со сè поголемите барања за квалитет, ефикасност и професионалност. Индивидуалните оценки, исто така, можат да обезбедат важни информации за развивање најрелевантни обуки за јавните обвинители на сите нивоа.“

Тие го критикуваа фактот дека оцената на работењето во голема мера се заснова на бодови стекнати преку дополнителни активности, како што се предавања (вклучително и на Академијата за судии и јавни обвинители) и публикации, можности што честопати им се недостапни поради други, поитни професионални обврски. Тие исто така забележаа дека нивната работа во судечки совети или како судии што вршат оцена на обвинителните акти не се зема доволно предвид при оцената на работењето.³⁶ Претставниците на Судскиот совет изразија интерес да се консултираат со судиите за нивните ставови (*клучен чекор кон одредницата 9.iii – повратни информации за процесите на оцена на работењето*).

Јавните обвинители исто така изразија резерви во однос на системот за оцена на работењето, особено затоа што оцената ја вршат јавните обвинителства од повисок степен, кои не секогаш имаат непосреден увид во работата на обвинителствата од понизок степен. Одредени јавни обвинители исто така изразија загриженост дека оцените може повеќе да ја одразуваат институционалната хиерархија отколку вистинските резултати од работењето, што ја ограничува нивната корисност.³⁷ Тие сметаа дека други механизми, како што е надзорот, имаат поголемо влијание врз подобрувањето на нивната работа.³⁸

И судиите и јавните обвинители изразија позитивни ставови за стручните

колегиуми, сметајќи ги за корисни платформи за размена на искуства и конструктивен дијалог за правни прашања (поврзано со одредницата 9.i – заклучоци за подобрување на резултатите од работењето).

За да се овозможат поефикасни, пообјективни процеси на оцена на работењето засновани на докази, постојните дигитални алатки, како што е АКМИС, како и идните системи за управување со предметите во јавното обвинителство, треба дополнително да се развиваат или да се користат постратешки во рамките на нивните постојни технички капацитети, со цел да генерираат аналитички податоци, показатели за резултатите од работењето и извештаи приспособени на потребите на оценувањето. Таквиот пристап би им овозможил на судските и јавнообвинителските институции да спроведуваат оцена на работењето на посистематски, потранспарентен и поисплатлив начин, истовремено намалувајќи го административното оптоварување на и онака ограничените човечки и финансиски ресурси во судовите и јавните обвинителства. Тоа исто така би придонело за усвојување поинформирани заклучоци и препораки насочени кон зајакнување на професионалните резултати од работењето и институционалната ефективност (*поврзано со одредниците 9.i, 9.ii и 9.iii*).

³⁶ *Реформска агенда на Северна Македонија 2024–2027*, види и стр. 131: „(...) на АКМИС му требаат подобрувања за да се земе предвид нивото на сложеност на судските предмети и методот за оценување на судиите и претседателите на судовите.“ Стр. 132: „да се воспостават лесно пребарливи бази на податоци со судски одлуки со цел (...) да може да се користи за оценување на работата на судиите.“

³⁷ *Реформска агенда на Северна Македонија 2024–2027*, види и стр. 120, Подобласт 5.2. Независност, квалитет и интегритет на судството, стр. 136: „Критериумите за квалитетот за работата на јавните обвинители, односно за следењето и оценувањето на нивната работа, се дадени општо, без нивна елаборација за да се објективизираат.“

³⁸ Иако не е дел од постапката за оцена на работењето, механизмот за надзор од страна на повисокиот јавен обвинител обезбедува законито и навремено извршување на јавнообвинителската функција, согласно член 28 од Законот за јавното обвинителство.

Иако одредени активности за подобрување на резултатите од работењето се наведени во годишните извештаи на институциите, известувањето останува претежно формалистичко и недоволно содржајно. Поточно, извештаите ретко содржат податоци или заклучоци што би можеле да им помогнат на јавноста или на колегите да разберат кои конкретни подобрувања биле постигнати или кои системски проблеми биле идентификувани (*поврзано со одредниците 9.i и 9.iii*). Постои јасна можност судските и јавнообвинителските органи да ги користат овие извештаи постратешки, и како алатки за отчетност и како извори на институционално учење. Годишните извештаи не треба само да ги евидентираат активностите или збирните резултати. Тие треба да ги идентификуваат проблемите кои се повторуваат во практиката, да објаснат како институциите одговориле на нив и да наведат кои последователни мерки биле усвоени за подобрување на квалитетот, доследноста и оперативната ефективност при постапувањето по предметите на ОКК.

Механизми за подобрување на резултатите од работењето постојат, но се применуваат недоследно и истите не се јасно искомунцирани. За да бидат кредибилни и ефективни, овие механизми мора да го надминат формалното исполнување на обврските и да служат како вистински алатки за учење, коригирање на пристапот и институционално зајакнување. Ова опфаќа и разјаснување на критериумите за оцена на работењето кои ја одразуваат сложеноста на работата во предметите на ОКК, вклучување на

структурирани повратни информации од практичарите и обезбедување резултатите од оцената да се користат конструктивно, наместо казнено, за поддршка на професионалниот развој. Објавувањето посодржајни информации во годишните извештаи, исто така би покажало посилна посветеност кон транспарентноста и институционалното преиспитување на сопственото работење.

Како заклучок, потребата од зајакнување на управувањето со резултатите од работењето дополнително се потврдува преку постојаните проблеми идентификувани во рамките на другите препораки, како што се недостатоците во квалитетот на обвинителните акти и постапувањето пред судот (*Препорака 7*), како и недостатоците во образложувањето и јасноста на судските одлуки (*Препорака 8*). Ова не се изолирани проблеми, туку повторливи практики што укажуваат на ограничувања во начинот на кој во моментов се следат, оценуваат и поддржуваат резултатите од работењето. Во овој контекст, оцената на работењето е еден од најчувствителните аспекти на судскиот и јавнообвинителскиот систем. Затоа, релевантните правосудни органи треба да ги препознаат потенцијалните ризици при креирањето соодветни политики и активности и да настојуваат да постигнат одредена рамнотежа меѓу легитимната цел за подобрување на институционалните резултати од работењето преку ефективна оцена од една страна и потребата од заштита на самостојноста на јавното обвинителство и независноста на судството, од друга.

Да се зајакнат институционалните услови за доследен и ефективен поврат на имот во предметите на ОКК, преку инкорпорирање заеднички стандарди во редовното постапување на јавното обвинителство, судовите и во меѓуинституционалната практика.

10.1. Државниот јавен обвинител треба:

(а) Да воведе стандардни оперативни процедури (СОП) за систематско и доследно спроведување финансиски истраги, одземање имот и поднесување барања за (проширена) конфискација и надомест на штета, со воспоставена координација меѓу сите релевантни институции, заснована на доверливост, итност и отчетност;

(б) Да осигура дека активностите на јавните обвинители поврзани со повратот на имот ќе се користат при оценувањето на професионалноста и квалитетот на нивното работење;

(в) Да обезбеди распределба на средства за вработување специјализиран кадар за финансиски истраги, вклучително и квалификувани и целосно оперативни истражители и економски експерти;

(г) Редовно да бара финансиски средства за поддршка на континуираното работење и ефективност на Канцеларијата за поврат на имот (АРО); и

(д) Да се осигура дека податоците за резултатите од спроведените финансиски истраги и привременото одземање имот ќе бидат транспарентни, редовно ќе се пријавуваат за секој предмет, систематски ќе се собираат и заеднички ќе се анализираат.

10.2. Јавните обвинители треба:

(а) Да спроведуваат финансиски истраги за идентификување и пронаоѓање имот што може да биде предмет на конфискација, вклучително и проширена конфискација, како и имот потребен за обезбедување надомест на штета;

(б) Да бараат привремено одземање на идентификуваниот имот;

(в) Да бараат конфискација, вклучително и на друг имот во соодветната вредност кога тоа е законски дозволено, преку јасно идентификување на противправно стекнатата корист, пронајдениот имот и основот за идно извршување кога конкретен имот сè уште не е пронајден; и

(г) Да ја вклучуваат Канцеларијата за поврат на имот (АРО) во процесот на пронаоѓање имот стекнат со кривично дело.

10.3. Судиите треба да бараат од јавните обвинители да обезбедат јасни и детални описи на имотот што е предмет на конфискација и да осигураат дека изреката на пресудите ќе воспостави соодветна поврзаност меѓу мерката конфискација и самата осудителна пресуда.

10.4. Судскиот совет треба да обезбеди годишните извештаи за работата на судовите да содржат статистички податоци и анализи за повратот на имот.

10.5. Агенцијата за управување со одземен имот треба:

(а) Да побара помош од Канцеларијата за поврат на имот (АРО) за пронаоѓање и идентификување имот заради идно извршување во предметите во кои имот не бил пронајден во текот на постапката; и

(б) Проактивно да бара финансиски средства за обезбедување соодветно функционирање на својата база на податоци и електронскиот систем.

10.6. Академијата за судии и јавни обвинители треба континуирано да вклучува форуми за дискусија и обуки за финансиски истраги и поврат на имот во својата програма за обука, да обезбеди задолжително учество на релевантните професионалци и да известува за постигнатите резултати преку мерливи показатели.

Фаза на имплементација



Рана имплементација

Одредници за имплементација

10.i. Усвоени стандардни оперативни процедури и воспоставена координација со сите релевантни институции врз основа на принципите на доверливост, итност и отчетност;

10.ii. Вклучување на активностите поврзани со повратот на имот во критериумите за оцена на работењето на јавните обвинители;

10.iii. Формални барања за финансиски средства поднесени од сите релевантни институции;

10.iv. Вклучување на податоци и аналитичка оцена за финансиските истраги, привременото одземање, конфискацијата, проширената конфискација и надоместот на штета на државниот буџет вклучени во годишните извештаи на релевантните институции;

10.v. Процент на набљудувани предмети во кои се соодветно утврдени основите и износите за поврат на имот и во кои е обезбедено ефективно пронаоѓање, идентификување и привремено одземање имот заради конфискација или, кога имотот не е достапен, конфискација на друг имот во соодветна вредност;

10.vi. Процент на јавни обвинители, судии и судски службеници што работат на предмети на ОКК и успешно завршиле обука за финансиски истраги/конфискација и учествувале на форуми за дискусија на оваа тема.

Повратот на имот претставува клучен показател за ефективност на постапките за ОКК, бидејќи од него зависи дали исходите од кривичните постапки резултираат со одземање на противправно стекнатата корист од сторителите и надоместување на штетата на државниот буџет. Од објавувањето на Јавниот извештај на Проектот од 2024 година, Северна Македонија покажа зголемено институционално внимание кон повратот на имот во предметите на ОКК, вклучително и преку сеопфатни стратешки иницијативи и подобро идентификување и привремено замрзнување на имотот во набљудуваните предмети. Овие важни случувања укажуваат дека повратот на имот сè повеќе се препознава како суштинска компонента на правосудниот одговор на организираниот криминал и корупцијата, наместо како споредна последица на осудителната пресуда.

Меѓутоа, главните предвидени мерки сè уште чекаат усвојување и имплементација, а допрва треба да се утврди колку ефективно ќе бидат преточени во практика. Следствено, имплементацијата сè уште не може да се оцени како операционализирана. Финансиските истраги, пронаоѓањето имот, привременото одземање, предлозите за конфискација, барањата за надомест на штета, судското образложение и следењето на извршувањето сè уште не се поткрепени со доволно стандардизирани процедури, сигурни механизми за координација, специјализирана поддршка за финансиски истраги, целосно статистичко известување или функционален систем за следење на имотот. Анализата на Проектот исто така укажува на значителен јаз меѓу износите наведени во обвинителните акти и износите што ефективно се повратени во набљудуваните предмети, додека

годишните извештаи сè уште не им овозможуваат на институциите или јавноста да ги следат резултатите од повратот на имот низ целиот тек на предметот. Затоа, следната фаза треба да се насочи кон преточување на препознаената важност на ова прашање

Наоди

Во текот на извештајниот период Проектот ја оцени практиката на поврат на имот преку набљудување на судските процеси, анализа на правосудните акти, консултации со јавните обвинители, судиите и институциите за поврат и управување со имот, како и преглед на достапните статистички извештаи. Наодите укажуваат на одреден напредок во споредба со претходниот извештаен

на ниво на политики и поединечните подобрувања, во редовна јавнообвинителска, судска и меѓуинституционална практика, поткрепена со јасни стандарди, сигурни податоци, оперативна координација и извршливи одлуки за конфискација.

период, вклучително и зголемено идентификување и привремено замрзнување на имотот во одредени набљудувани предмети и усвојување важни реформски стратегии. Меѓутоа, повратот на имот сè уште не е доследно вграден како редовен дел од постапувањето по предметите на ОКК, од истрагата до извршувањето.

Напредок и преостанати предизвици во обезбедувањето поврат на имот

Во 21 од 26 обвиненија во набљудуваните предмети анализирани во текот на извештајниот период, обвинителството навело дека со кривичните дела што се предмет на обвинение била стекната противправна корист или била предизвикана штета на државниот буџет. Во 12 од овие предмети, обвинителството идентификувало одреден имот и поднело предлози за негово привремено замрзнување, а била предложена и конфискација во случај на осудителна пресуда. Во некои од овие предмети, идентификуваниот имот покрива само дел од наводната противправно стекната корист или штета. Во еден предмет, јавниот обвинител примени алтернативен пристап за обезбедување поврат на наводната корист или надоместување на штетата, предлагајќи поништување на договор за јавна набавка како незаконит. Бидејќи набавените добра

веќе биле во сопственост на државата, овој пристап бил оценет како доволен за надоместување на наводната штета во конкретниот случај. Меѓутоа, дури и во овие предмети, недостигот од стандардизирани процедури или СОП за идентификување и следење на имотот, според сознанијата на Проектот, ја ограничува достапноста на јасни информации за преземените чекори, фазата во која биле преземени и степенот до кој биле разгледани сите можности. На пример, анализата идентификуваше случаи во кои користа што наводно ја стекнале трети лица – кои не биле обвинети – не била дополнително испитана од аспект на поврат на имот и не биле преземени мерки во однос на нивниот имот. Слично на тоа, во предметите во кои беа споменати криптовалути, не произлегува дека тие биле идентификувани, ниту дека биле предмет на мерки за замрзнување.

Во преостанатите девет предмети во кои тоа било применливо, анализата на обвиненијата и набљудувањето на судските процеси укажаа дека не бил идентификуван никаков имот. Меѓутоа, имајќи предвид дека во други случаи информациите за финансиските истраги не беа содржани во обвиненијата, додека во текот на судските постапки се покажа дека такви истраги всушност биле спроведени и дека имотот бил замрзнат, можно е и во овие предмети да биле спроведени финансиски истраги, но без успех. За време на консултациите, одредени јавни обвинители забележаа дека финансиската истрага е дел од задолжителните дејствија што ги преземаат во текот на истрагата, но дека тоа не мора нужно да биде наведено како такво во обвинението. Имајќи ја предвид важноста на повратот на имот, би било препорачливо јавните обвинители во обвиненијата да наведат дали била спроведена финансиска истрага за релевантниот имот, дури и кога на крајот не бил идентификуван никаков имот. Таквата информација би можела да биде вклучена во фактичкиот опис, листата на докази или предлогот за конфискација, со наведување дека до тој момент не бил откриен имот што може да биде предмет на конфискација.

Понатаму, ова не треба да го спречи јавниот обвинител уште во обвинението да побара конфискација во случај на осудителна пресуда, било на имот што може да биде идентификуван во меѓувреме или во иднина, вклучително

и имот што осуденото лице може да го стекне по донесувањето на осудителна пресуда.

Дополнително прашање што произлегува од еден неодамнешен предмет е потенцијалната релевантност на средствата дадени како гаранција како извор за идна конфискација. Во тој предмет, обвинетите беа пуштени да се бранат од слобода со гаранција, а средствата обезбедени за таа цел, под услов да бидат исполнети применливите законски барања, потенцијално би можеле да бидат земени предвид за конфискација во подоцнежна фаза. Ова покажува уште една можност што јавното обвинителство би можело да ја земе предвид при развивањето стратегии за поврат на имот. Имено, кога самите обвинети обезбедуваат значителни финансиски средства, постои можност тие средства да се зачуваат и на крај да се конфискуваат, наместо да се потпираат исклучиво на напорите на обвинителството за идентификување и обезбедување на имот што може да претставува принос од незаконска активност.

Севкупно, во споредба со претходниот извештаен период, обвинителството идентификувало некаков имот што потенцијално може да биде предмет на конфискација во приближно 57 проценти од предметите во кои тоа било применливо. Ова претставува зголемување од 12 проценти во споредба со претходниот извештаен период.

Недоволно користење на финансиските истраги при гонењето на организираниот криминал

Во два набљудувани предмети на организиран криминал поврзани со дрога, се чини дека обвинителството не идентификувало ниту го утврдило износот на потенцијално значителната противправно стекната корист. Поконкретно, обвинителството навело дека обвинетите се занимавале со трговија со дрога и ја прецизирало вредноста на дрогата за која станувало збор. Меѓутоа, во еден од предметите во кој дрогата веќе била продадена до моментот на нејзиното откривање, обвинителството не навело дека обвинетите стекнале противправна имотна корист од кривичното дело. Како резултат на тоа, се чини дека не била спроведена финансиска истрага за идентификување имот за потенцијално замрзнување заради конфискација или проширена конфискација, ниту пак превентивно биле побарани конфискација и проширена конфискација за да се зачува можноста за примена на таквите мерки во иднина. Во другиот предмет, иако дрогата била одземена, не бил идентификуван ниту замрзнат имот што потенцијално би можел да биде предмет на проширена конфискација. Слични практики беа забележани и во претходниот извештаен период, кога беше анализиран поголем број обвиненија во предмети на организиран криминал.

Иако противправно стекнатата корист не е конститутивно обележје на овие кривични дела, таа вообичаено претставува предвидлива последица на организираната криминална активност. Конвенцијата на Обединетите нации против транснационалниот организиран криминал (Конвенцијата од Палермо), исто како и националното законодавство, овозможува конфискација на приносите од кривични

дела, друг имот во соодветната вредност, како и предмети што биле употребени или наменети за извршување на кривичните дела опфатени со Конвенцијата. Бидејќи нејзиниот опфат се протега на сите кривични дела извршени од организирани криминални групи, оваа обврска подеднакво се применува и на кривични дела како што се трговија со дрога, криумчарење мигранти и други облици на тежок криминал. Неефективните напори за одземање на противправно стекнатиот имот во предметите на организиран криминал оставаат простор криминалните групи да продолжат со своите активности, дури и кога нивните членови се осудени на казна затвор.

Практичен пристап би бил јавните обвинители да побараат замрзнување на целиот имот што може да се идентификува уште во најраната можна фаза од постапката, со цел тој да остане обезбеден до завршувањето на финансиската истрага и донесувањето на конечната одлука за конфискација или проширена конфискација. Таквиот превентивен пристап овозможува зачувување на имотот за кој подоцна може да се утврди дали претставува принос од кривично дело, друг имот во соодветната вредност или имот што може да биде предмет на проширена конфискација, со што се спречува неговото отуѓување во текот на постапката. По завршувањето на финансиската истрага и разјаснувањето на доказната состојба, обвинителството може да го утврди соодветниот опфат на конечниот предлог за конфискација или проширена конфискација. Оваа практика би ја зајакнала ефективностa на рамката за поврат на имот и подобро би обезбедила организираниот криминал да не ги задржи економските придобивки од криминалната активност.

Предизвици при утврдувањето на износот на штетата и имотната корист

Во три предмети на корупција, јавниот обвинител навел дека на јавна институција ѝ била предизвикана нематеријална штета или дека трети лица стекнале нематеријална корист, но не бил утврден износот ниту на штетата ниту на користа. Како резултат на тоа, не бил идентификуван ниту пронајден имот за потенцијален поврат. Иако докажувањето на природата на наводната штета или корист би можела да претставува предизвик, отсуството на каков било обид за процена на нејзината вредност ја ограничило можноста за преземање финансиски мерки насочени кон одземање на користа што сторителите или корисниците ја стекнале од криминалното постапување, или мерки за обезбедување надомест на штета.

Овие предмети отвораат пошироки прашања за начинот на кој треба да се постапува во такви ситуации во иднина.

Различни пристапи кон пресметувањето на противправно стекнатата корист и финансиската штета

Проектот забележа значителни разлики во начинот на кој се утврдува вредноста на наводната противправно стекната корист или штета – суштинско обележје на кривичните дела поврзани со злоупотреби во јавните набавки. Јавните обвинители најчесто ја утврдуваат користа за трето лице или штетата на буџетот во износ еднаков на целокупната вредност на набавката. Од друга страна, одбраната постојано тврди дека вкупната вредност на набавката не може автоматски да се смета ниту за корист ниту за штета, особено ако стоките или услугите навистина биле испорачани, биле потребни и нивната цена била во рамките на пазарните ени. Овие спротивставени ставови честопати

Во однос на нематеријалната штета и индиректните финансиски придобивки во рамките на кривичните постапки, треба да се разгледа дали настаната корист или штета може да се идентификува, да се утврди нејзиниот износ и да се поврзе со конкретен имот. Развивањето методологии и јавнообвинителски практики за процена на таквите придобивки и штети би можело да помогне финансиските истраги да не се ограничуваат исклучиво на предмети што вклучуваат лесно мерливи приноси. Ова пак би ги зајакнало можностите за поврат на имот и би го потврдило принципот дека кривичното дело не смее да резултира со финансиска корист, без оглед дали е директна или индиректна, и дека на оштетената страна треба да ѝ биде обезбеден соодветен надоместок.

доведуваат до оспорување на економските вештачења на обвинителството, за кои одбраната тврди дека се засноваат на правни, наместо на економски параметри. Таквите разлики ги одолжуваат судските постапки и понекогаш бараат супервештачење, со кое честопати тешко може да се надмине суштинското несогласување, поради што главното прашање останува неразрешено. Меѓутоа, во еден неодамнешен предмет, Проектот забележа позитивен пример: обвинителството имаше направено попрецизна пресметка, ограничувајќи ја наводната корист или штета на разликата меѓу избраната повисока понуда и отфрлената пониска понуда.

Бидејќи ова прашање што се повторува создава значителни одолжувања и процесни оптоварувања во текот на судењата, тоа треба дополнително да се разгледа и разјасни меѓу релевантните институции. Во практиката, докажувањето на целосниот износ на наводната противправно стекната

корист или штета може да биде значително потешко, додека утврдувањето пропорционален износ заснован на докази може да овозможи поефективно кривично гонење, истовремено обезбедувајќи ги целите на отчетноста и повратот на имот.

Ограничена практична примена на проширената конфискација и покрај постоењето законска основа

КЗ предвидува широк опфат на кривични дела, вклучително и дела поврзани со организиран криминал и корупција, за кои може да се примени проширена конфискација.³⁹ Во повеќето набљудувани предмети, фактичките околности укажуваат дека можеби постоеле основи да се разгледа примената на проширена конфискација, имајќи ги предвид природата на кривичните дела и применливата правна рамка. И покрај оваа проширена можност, само во описот на едно обвинение експлицитно беше спомената проширената конфискација и беа наведени околности релевантни за нејзината потенцијална примена. Во тој предмет, јавниот обвинител експлицитно наведе дека дел од имотот треба да биде замрзнат поради постоење услови за проширена конфискација. Меѓутоа, финансиската истрага во овој предмет беше ограничена на парите пронајдени при претресот и не го опфати поширокиот имот на обвинетите, нивните семејства или трети лица. Ова укажува дека, иако постои законска основа за проширена конфискација, нејзината практична примена останува ограничена и недоволно развиена во истражната практика. Исто така, укажува на

потребата од појасни и постандардизирани пристапи кон идентификувањето, пронаоѓањето и обезбедувањето имот што потенцијално може да биде предмет на проширена конфискација.

Во оваа насока, јавнообвинителската практика би можела да се развива така што, кога постојат разумни основи за разгледување на примената на проширена конфискација, целиот потенцијално релевантен имот ќе биде идентификуван и, кога се исполнети законските услови, привремено замрзнат во рана фаза од постапката, чекајќи го завршувањето на финансиската истрага и донесувањето на конечната судска одлука за конфискација (*поврзано со одредниците 10.i и 10.ii*).

³⁹ КЗ, член 98-а (Проширена конфискација), изменет во 2026 година, со што е проширен опфатот на неговата примена.

Предизвици при оценувањето на ефективността на механизмите за конфискација и надомест на штета

При прегледот на годишните извештаи на сите релевантни институции, Проектот утврди дека достапните статистички податоци не ѝ обезбедуваат на јавноста јасна слика за работата поврзана со конфискацијата, вклучително и проширената конфискација, и надоместот на штетата на државниот буџет. Имено, достапните податоци не овозможуваат јасна оцена на тоа колкав дел од вкупната корист и штета наведени во одобрените обвинителни акти резултира со правосилни осудителни пресуди и фактичко враќање на средствата во државниот буџет.⁴⁰

Јасните и сеопфатни статистички податоци од овие институции треба да овозможат увид во секоја фаза од постапката – од истрагата до правосилна одлука и извршувањето. Ова би ја зајакнало транспарентноста и би обезбедило суштинска доказна основа за креирање информирани политики (поврзано со одредницата 10.iv).

Графиконите подолу даваат преглед на моменталната состојба во набљудуваните предмети. Тие исто така го илустрираат бројот на процесни и материјални услови што треба да бидат исполнети пред да може да се постигне конечен поврат на имот. Податоците од набљудувањето укажуваат дека ефективността на судските одлуки во оваа област во голема мера зависи од иницијативата и подготвеноста на обвинителството. Во неколку предмети, напорите на обвинителството довеле доидентификување и привремено

замрзнување на имот, а подоцнежните барања за конфискација или надомест на штета резултирале со судски одлуки. Особено, кога имотот бил пронајден и идентификуван во најраната можна фаза, обезбеден преку привремени мерки и, по докажувањето на кривичното дело пред судот, била донесена правосилна осудителна пресуда, тоа овозможило негова конфискација. Наспроти тоа, кога не биле утврдени постоењето или износот на противправно стекнатата корист или штета и кога не бил идентификуван имот за замрзнување и конфискација, ниту било побарано донесување одлука за идна конфискација, судовите генерално немале овластување да наредат конфискација или надомест на штета, дури и во предметите што завршиле со осудителни пресуди.

Меѓутоа, судовите треба да можат да наредат конфискација и во отсуство на такво барање од јавниот обвинител, кога ќе утврдат дека со извршувањето на кривичното дело е стекната противправна корист. Ова би ја зачувало можноста за реализација на конфискацијата доколку таквиот имот биде идентификуван во иднина, а во согласност со принципот дека никој не смее да ја задржи противправно стекнатата корист и дека конфискацијата не подлежи на рокови на застареност.

Податоците подолу исто така покажуваат значителен јаз меѓу износите наведени во обвиненијата и износите што ефективно се повратени.⁴¹

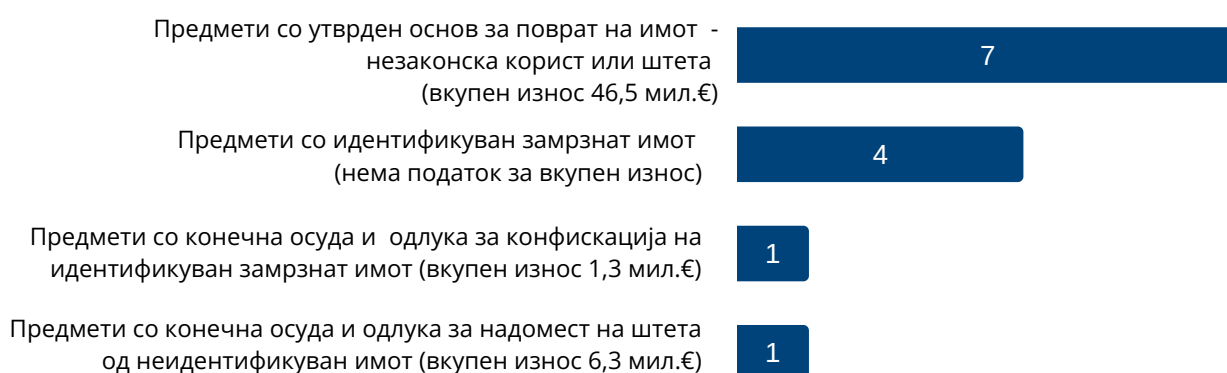
⁴⁰ Годишен извештај за работата на Јавното обвинителство за 2025 година; Оцени и заклучоци по извештаите за работата на судовите во Република Северна Македонија за 2025 година; Извештај за работата на Основниот кривичен суд Скопје за 2025 година; Годишен извештај за работата на Агенцијата за управување со одземен имот за 2025 година.

⁴¹ Слично на состојбата забележана во ЕУ: види „Конфискација и поврат на имот“ (на англиски), Генерален директорат за миграција и внатрешни работи на Европската комисија.

Сепак, треба да се нагласи дека одреден број постапки сè уште се во тек и дека конфискацијата може да се изврши без законски рок на застареност,

вклучително и кога кривичното гонење не е изводливо поради фактички или правни пречки, како и преку граѓански постапки.

Поврат на имот во набљудуваните предмети на организиран криминал



Графикон 9 - Поврат на имот во набљудуваните предмети на организиран криминал

Поврат на имот во набљудуваните предмети на корупција



Графикон 10 - Поврат на имот во набљудуваните предмети на корупција

Предизвици при повратот на имот по донесувањето на осудителна пресуда

Дополнителна област во која постои простор за подобрување е отсуството на механизми за следење на имотот на осудените лица по изрекувањето на казната. Имајќи предвид дека конфискацијата не подлежи на застареност, државата, во принцип, може да изврши поврат на имот и по повеќе години. Меѓутоа, без ефективни механизми за следење на имотот по изрекувањето на казната, идентификувањето и пронаоѓањето имот за подоцнежна конфискација може да биде отежнато. Ова прашање е поврзано со загриженоста изразена од Агенцијата за управување со одземен имот (Агенцијата), која нагласи дека, иако законот ѝ дава одредени овластувања да пронајде имот доколку тој претходно не бил идентификуван и замрзнат, таа нема истражни капацитети и овластувања и затоа зависи од судските одлуки и од прецизирањето на имотот што е предмет на (проширена) конфискација во тие одлуки.⁴²

Со други зборови, ако имотот не е прецизиран – односно, ако не е идентификуван и обезбеден во текот на фазата на кривично гонење (истрагата и судењето), но постои судска одлука за конфискација – Агенцијата има ограничени можности за постапување. Се чини дека ова прашање заслужува посебно внимание во рамките на дополнителна анализа на институционалните капацитети и правните алатки на располагање на Агенцијата и би можело да се надмине преку потесна соработка со Канцеларијата за поврат на имот (АРО) во подоцнежна фаза од постапката, кога предметите се правосилно завршени, но имотот останува неоткриен. Исто така и Законот за управување со конфискуван имот, имотна корист и одземени предмети во кривична и прекршочна постапка, ја нагласува важноста на соработката со јавните обвинителства и судовите кога Агенцијата не е во можност да го идентификува или пронајде предметниот имот.

Институционален одговор и напредок на национално ниво

Од институционален аспект, кај сите засегнати страни постои силна заедничка свесност дека конфискацијата, проширената конфискација и надоместот на штетата се клучни алатки, не само како облик на казнување на сторителите, туку и како ефективно средство за одвраќање на потенцијалните идни сторители на ОКК. Консултациите со јавните обвинители укажаа на недоволна специјализирана поддршка за финансиски истраги, недоволно развиени стандарди на постапување и фрагментирани механизми за координација. Беше

забележано дека каналите за прибавување информации за финансиските средства на осомничените и обвинетите се ограничени и не се секогаш систематизирани. Исто така, беше нагласено дека и имателите на информации за имотот и органите надлежни за спроведување на законот што имаат пристап до релевантните бази на податоци мора да ги зајакнат своите стандарди за доверливост и да обезбедат побрзо постапување; во спротивно, искуството покажува дека секое неовластено откривање информации или одложување може да ја

⁴² Член 59 од Законот за управување со конфискуван имот, имотна корист и одземени предмети во кривична и прекршочна постапка, „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 64/2024.

загрози ефективността на одземањето имот. Ова дополнително ја потврдува потребата од стандардни оперативни процедури со кои ќе се дефинираат институционалните улоги, каналите за размена на информации, заштитните мерки за доверливост, барањата за итно постапување и механизмите за отчетност при финансиските истраги и повратот на имот во предметите на ОКК *(поврзано со одредницата 10.i).*

За време на консултациите, АРО, во рамките на Државното јавно обвинителство ги претстави своите заложби и конкретните чекори што ги презела. АРО нагласи дека е особено фокусирана на идентификување имот во странство, како и на пронаоѓање имот во земјата, како одговор на барања од странски јурисдикции. Исто така, ги истакна своите напори за зајакнување на соработката со сите релевантни домашни институции овластени да го следат имотот и да собираат поврзани информации, вклучително и за постапување по барањата на јавните обвинители за пронаоѓање имот, особено од помалите јавни обвинителства што немаат сопствени истражни центри. Според АРО, нејзиното вклучување може да поддржи понавремен пристап до информации релевантни за следење на имотот и координација на барањата меѓу институциите, иако тоа зависи и од поднесувањето барања од јавните обвинители за таква поддршка. АРО дополнително забележа дека одредени предвидени стратешки мерки веќе се спроведуваат, особено оние поврзани со ИТ-инфраструктурата (хардвер, софтвер и меѓусебна поврзаност), и ја нагласи важноста од вработување дополнителен кадар во наредниот период.

Државното правобранителство забележа дека наплатата на надоместот на штета останува предизвик. Исто како и Агенцијата за управување со одземен имот, Државното правобранителство нема соодветни електронски системи и голем дел од неговата работа сè уште се врши рачно, што дополнително ја ограничува неговата ефективност *(поврзано со одредницата 10.iii).*

Стратешките документи предвидуваат подобрувања во оваа област. Пред сè, се очекува Реформската агенда⁴³ и Стратегијата за јакнење на капацитетите за спроведување финансиски истраги и конфискација на имот 2025–2028, заедно со придружниот Акциски план,⁴⁴ да ги донесат многу потребните промени. Оваа Стратегија содржи сеопфатна анализа на моменталната состојба и предвидува повеќе опсежни мерки. Тие вклучуваат зајакнување на институционалните капацитети преку вработување квалификувани професионалци, обезбедување основни и напредни обуки, унапредување на задолжителната меѓуинституционална координација и соработка, како и неограничен пристап до базите на податоци и информациите неопходни за утврдување на потеклото и сопственоста на имотот.

Соодветно на тоа, Стратегијата предвидува измени на повеќе закони, вклучително и ЗКП и законите со кои се уредува банкарскиот сектор. Овие измени имаат за цел да обезбедат јасни надлежности и неограничен пристап до клучните финансиски информации и информациите поврзани со имотот. Понатаму, Стратегијата предвидува усвојување СОП во рамките на Јавното обвинителство/АРО. Според извештајот за напредокот во имплементацијата, овој

⁴³ Реформска агенда на Северна Македонија 2024–2027, види и стр. 140, Подобласт 5.7. Поврат на имот.

⁴⁴ Стратегија за јакнење на капацитетите за спроведување финансиски истраги и конфискација на имот 2025–2028.

процес моментално е во тек, по што ќе следува ревидирање на СОП на другите надлежни органи за спроведување на законот, со цел да се обезбеди нивна усогласеност со процедурите усвоени од Јавното обвинителство. Стратегијата дополнително ја нагласува потребата од подобро статистичко следење и собирање податоци за да се овозможи посеопфатна оцена на финансиските истраги и напорите за поврат на имот.

Неодамнешните институционални и законодавни иницијативи се насочени кон зајакнување на соработката и координацијата во финансиските истраги и конфискацијата на имот, вклучително и Договорот меѓу Државниот јавен обвинител и министерот за внатрешни работи за соработка и електронска размена на податоци и воспоставувањето на Националниот совет за финансиски истраги и конфискација на имот, како дополнителен механизам за координација покрај постојната Национална комисија, која функционира како стручно тело. На крајот, се очекува со претстојните измени на КЗ да се ревидираат одредбите поврзани со конфискацијата.

Во однос на професионалниот развој, Академијата за судии и јавни обвинители продолжува да обезбедува обуки за поврзани теми за јавните обвинители, судиите и службените лица од органите за спроведување на законот, вклучително и со поддршка од меѓународните партнери. Мисијата на ОБСЕ во Скопје ги поддржа овие напори, особено преку своите најнови активности поврзани со обуки за подобрување на меѓуинституционалната

соработка за ефективни финансиски истраги, и замрзнување, финансиски криминал и поврат на имот, за судии, јавни обвинители и службени лица од органите за спроведување на законот. Во тек се дополнителни напори за можностите за обука да бидат понасочени, систематски планирани и приспособени на идентификуваните институционални потреби (*поврзано со одредницата 10.vi*).

Може да се заклучи дека, во споредба со претходниот извештаен период, релевантните институции презеле значителни стратешки чекори кон зајакнување на капацитетите за поврат на имот. Предвидените реформи се сеопфатни и далекусежни и влијаат врз повеќе правни, процесни, институционални и финансиски аспекти на системот. Меѓутоа, иако преку Стратегијата и поврзаните законодавни и институционални реформи веќе е воспоставена широка рамка на мерки, од суштинско значење е тие да се спроведат во разумна и предвидлива временска рамка. Доцнењата во спроведувањето може да ги попречат предвидените промени, затоа што засегнатите страни во очекување на реформите, може да се држат до постојната институционална практика сè додека неопходните механизми уште не се воспоставени. Затоа, навремената и ефективна имплементација, поткрепена со јасни показатели за следење, аналитички алатки и редовна оцена на напредокот, е клучна за да се обезбеди планираните мерки да резултираат со одржливи подобрувања во финансиските истраги, практиките за конфискација и резултатите од повратот на имот.

Анекс

Длабинска статистичка анализа за тоа како набљудуваните предмети за сериозен организиран криминал и корупција се движат од обвинение до конечен исход

Дел I - Од бројки за исходите на предметите до дијагностички сигнали

Длабинската дијагностичка анализа „Од судењето до исходот“ поаѓа од еден добро познат реформски проблем. Од правосудните институции често се бара да покажат резултати во предметите на сериозен организиран криминал и корупција (ОКК). Највидлив показател обично е стапката на осудителни пресуди. Таа е лесна за соопштување, лесна за споредување и интуитивно убедлива. Но, истовремено е премногу општ показател за да одговори на прашањето на кое вообичаено се очекува одговор.

Стапката на осудителни пресуди може да покаже дека е евидентиран одреден исход. Таа не може да покаже дали обвинението било основано, дали најсериозните обвиненија опстанале, дали осудителната пресуда била донесена по спроведена контрадикторна постапка или во рамките на спогодбена правда, дали санкцијата имала суштинско значење, дали конфискацијата ја опфатила незаконски стекнатата корист или дали исходот останал ист по жалба. Стапката на ослободителни пресуди е подеднакво нецелосен показател. Таа не може да покаже дали судот правилно го применил стандардот на докажување, дали предметот требало да биде поставен поинаку, дали одолжувањето влијаело врз крајниот исход или дали списите на предметот укажуваат на недостатоци во доказите, правната квалификација или индивидуалната одговорност.

Оваа дијагностика беше развиена токму затоа што ваквите разлики се важни. Предметите за сериозен ОКК не се едноставни процесни единици. Еден предмет може да опфаќа повеќе обвинети, повеќе обвиненија, различни основи на одговорност, различни исходи, спогодби, ослободителни и осудителни пресуди, одлуки за конфискација и жалби. Ако сето тоа се сведе на една ознака за предметот, бројката станува разбирлива, но доведува до погрешен заклучок. Така, осудителна пресуда за спореден обвинет за полесно кривично дело може да се смета на ист начин како осудителна пресуда за главниот обвинет за најтешките кривични дела, со пропорционална санкција и одземање на незаконски стекнатата корист. Исто така, ослободителна пресуда заснована врз правилна судска контрола би можела да има исто реформско значење како и ослободителна пресуда што произлегува од недостатоци во доказите, нејасна правна квалификација или одолжување што можело да се избегне.

Методолошкиот пристап немаше за цел создавање нов збир на информации, туку реорганизирање на информациите со кои Проектот веќе располагаше. Како што набљудуваните предмети стануваа правосилни или добиваа други значајни исходи, тимовите веќе располагаа со забелешки од набљудувањето на рочиштата, извештаи за предметите, анализи на завршени предмети и правосудни акти, историјат на постапката и информации за исходите. Длабинската анализа избра податоци од набљудувањето од завршените предмети и ги постави во заедничка споредлива структура.

Во практична смисла, дијагностиката функционираше како систематизиран регистар. Секое поле опфаќаше стандардно прашање: тежина на кривичното дело, статус на обвинетиот, вид на постапка, првостепен исход, конечен исход, санкција, конфискација, жалба, причина за ослободување, времетраење и медиумско внимание. Секој ред претставуваше еден обвинет во однос на едно обвинение. Овој пристап е важен бидејќи кривичната одговорност е лична и се утврдува во однос на конкретно кривично дело. Вината се однесува на конкретен обвинет и се испитува во однос на конкретни наводи. Во спротивно, единствен ред на ниво на предмет би ги изедначил токму оние разлики што анализата требаше да ги забележи. Оттука, регистарот овозможи истото прашање да се постави за секој завршен предмет, без да се изгуби врската со изворните материјали од набљудувањето.

Длабинската анализа најдобро може да се разбере како зголемување на аналитичката прецизност, со целно умерен статистички пристап. Дијагностиката користи дескриптивна статистика и вкрстени табели. Овие алатки можат да покажат како се распределени исходите во набљудуваниот примерок и дали одредени карактеристики почесто или поретко се јавуваат заедно. Тие не докажуваат причинско-последична врска. Ако обвинетите со висок статус почесто се појавуваат во одредена категорија исходи, табелата не докажува повластен третман или несоодветно влијание. Ако предметите со голема јавна видливост покажуваат различна распределба на исходите, табелата не докажува дека медиумското внимание влијаело врз исходот. Таа идентификува поврзаност што би барала идно објаснување.

Токму затоа, следниот чекор секогаш е враќање кон податоците за предметот. Статистичкиот сигнал ја започнува анализата за утврдување на причините; тој не ја завршува. Откако длабинската анализа ќе направи одредена видлива поврзаност, анализата повторно се насочува кон извештаите за предметите, рочиштата, обвиненијата, пресудите, одлуките по жалба и анализите по завршувањето на предметите што стојат зад табелата. Тогаш се поставува прашањето: кои предмети ги создаваат овие практики, што се случило во тие предмети, кои објаснувања се поткрепени со податоците и кои алтернативни објаснувања мора да останат отворени?

Ова двонасочно движење е главната вредност на дијагностиката. Практики без увид во податоците за предметот би покажале само поврзаност за која допрва треба да се најде објаснување. Убедливо објаснување во еден предмет е, само пример доколку не може да се провери во однос на поширокиот збир на набљудувани предмети. Длабинската анализа му овозможува на Проектот да се движи во двете насоки: од податоците за предметот кон структурираните практики и од практики назад кон податоците за предметот.

Дел II - Што покажува дијагностиката

Практиките наведени подолу не треба да се толкуваат како наоди што подеднакво се однесуваат на сите јурисдикции. Тие претставуваат аналитички сигнали изведени од набљудуваните завршени предмети за сериозен ОКК на ниво на регион. Нивната цел е да го покажат она што збирните бројки сами по себе не можат да го објаснат и каде податоците од набљудувањето на судските постапки, анализата на правосудните акти и на текот на постапките, институционалните податоци и консултациите бараат подетално разгледување.

Онаму каде што дијагностиката даде проверени и вкрстени наоди специфични за одредена јурисдикција, тие наоди се прикажани во соодветните поглавја за јурисдикциите. Овој дел има поинаква цел. Тој разгледува што станува видливо кога конечните исходи ќе се расчленат на карактеристиките што збирната статистика вообичаено ги обединува. Ги издвојува пошироките регионални сигнали што произлегоа кога набљудуваните исходи беа расчленети според обвинет, обвинение, тежина, вид на постапка, тек на жалбената постапка, санкција, конфискација и времетраење. На тој начин се утврдуваат реформските прашања за кои е потребен попрецизен одговор.

1. Збирните стапки на осудителни пресуди можат да прикријат спротивни реалности

Првиот сигнал е методолошки, но суштински: стапката на осудителни пресуди сама по себе не претставува резултат. Таа е почетна точка. Сама по себе, таа не може да покаже каква осудителна пресуда е донесена, против кого, за кое обвинение, во каква постапка, по какво преиспитување, со каква санкција и со какви финансиски последици.

Во набљудуваните примероци, збирните бројки што изгледаат слично можат да одразуваат многу различни реалности. Високата стапка на осудителни пресуди може да укажува на добри резултати на системот, но истовремено може да наложи подетално разгледување на начинот на кој се постигнати тие осудителни пресуди: дали произлегле од контрадикторна постапка или спогодбена правда, дали се однесувале на главни или споредни обвинети, дали најсериозните обвиненија опстанале, дали образложението било доволно, дали санкциите биле пропорционални и дали, кога било релевантно, била изречена конфискација.

Важи и обратното. Пониска стапка на осудителни пресуди, особено во контрадикторни постапки, не укажува автоматски на недостиг на волја кај правосудството или институционална слабост. Таа може да биде резултат на правилна примена на кривично-правниот стандард на докажување. Исто така, може да укажува на нецелосни докази, нестабилна правна квалификација, недоволна индивидуализација на одговорноста, одолжување или недостатоци што настанале пред судењето.

Оттука, дијагностиката го менува прашањето. Таа не прашува дали стапката на осудителни пресуди е висока или ниска како цел сама по себе. Таа прашува што

содржи таа бројка. Кога осудителните пресуди, ослободителните пресуди и другите исходи ќе се расчленат, истата збирна бројка може да открие спогодбена правда, оспорени докази, измена во жалбена постапка, повторно судење, притисок поради роковите на застареност, ограничени последици од санкционирањето или отсуство на финансиски последици. Кога се бројат заедно, тие може да дадат лесно разбирлива статистика; кога ќе се раздвојат, стануваат информации релевантни за реформите.

2. Суштинската критична точка која се повторува е усогласеноста меѓу фактите, доказите и правните елементи

Најважниот суштински сигнал не е дека „судовите не осудуваат“ или дека „обвинителите не гонат“. Прашањето што се повторува е усогласеноста. Предметите на сериозен ОКК често стануваат ранливи во моментот кога фактичкиот опис, доказите, правната квалификација, индивидуалната одговорност и судското образложение треба меѓусебно да се усогласат.

Во набљудуваниот подзбир на завршени предмети во кои била спроведена контрадикторна постапка, исходите без осудителна пресуда најчесто биле поврзани со прашања во однос на доказите и правната конструкција на предметот. Причините видливи во податоците за предметите вообичаено припаѓаат на истата група: недоволно докази, недокажани законски обележја на кривичното дело, неточна или нестабилна правна квалификација, нејасен фактички опис, недостатоци во обвинението или слаба поврзаност меѓу дејствијата на обвинетиот и кривичното дело за кое е обвинет. Ова не се само технички прашања. Во предметите на сериозен ОКК, тие определуваат дали предметот може да издржи контрадикторно испитување, дали пресудата може кохерентно да се образложи, дали може да опстане по жалба и дали јавноста може да ја разбере правната основа на исходот.

Токму затоа усогласеноста е поважна од насоката на исходот на предметот. Осудителната пресуда не е значаен показател за резултатите ако се однесува на полесно обвинение, спореден обвинет, ограничено образложение или ако нема финансиски последици. Ослободителната пресуда не претставува институционален неуспех доколку доказите не го докажале обвинението. Реформското прашање е дали сериозните предмети се избираат, обвиненијата се поставуваат, поткрепуваат, испитуваат и образложуваат на начин што ги поврзува фактите со законските обележја, а законските обележја со индивидуалната одговорност.

3. Тежината на делото, статусот на обвинетиот и јавната видливост се показатели за кои е потребно објаснување

Во неколку набљудувани примероци, практиките во однос на исходите на предметите се разликуваат во зависност од тежината на кривичното дело, улогата или статусот на обвинетиот или јавната видливост. Овие практики треба внимателно да се разгледуваат. Тие не докажуваат несоодветно влијание, селективна правда или институционална неподготвеност за постапување. Податоците за исходите не можат да утврдат мотив, притисок или заробеност на институциите.

Истовремено, ваквите практики не можат да се отфрлат како чисто технички. Во предметите за сериозен ОКК, разликите поврзани со тежината, статусот или видливоста се особено чувствителни бидејќи се однесуваат на предметите во кои еднаквоста пред законот, институционалната отпорност и довербата на јавноста се највидливо ставени на проверка.

Постојат легитимни објаснувања. Посериозните предмети и предметите во кои се вклучени обвинети со повисок статус може да бидат правно и доказно посложени. Тие може да опфаќаат посложени фактички структури, подобри ресурси за градење на стратегии на одбраната, поголеми тешкотии при докажувањето на умислата, хиерархијата, користа или индивидуалниот придонес и поголема веројатност за жалба или процесно приговарање. Пониската стапка на осудителни пресуди или посложениот карактер на исходите во ваквите предмети, оттука, може да го одразуваат повисокиот товар на докажување и правилната примена на кривично-правниот стандард на докажување.

Но, истите практики можат да отворат и прашања на кои системот треба да може да одговори. Кога предмети за потешки кривични дела или предмети против обвинети со повисок статус завршуваат без осудителна пресуда, со ублажени обвиненија, ограничени санкции, одложен краен исход или без видливи финансиски последици, јавноста може тешко да ја разликува сложеноста на докажувањето од нерамномерните капацитети, институционалната претпазливост, недоследната практика или можните ефекти од притисок. Дијагностиката не може да избере меѓу овие објаснувања само врз основа на податоците за исходите. Нејзината вредност е во идентификувањето на предметите во кои на институциите им се потребни особено јасни образложенија, поквалитетни податоци, транспарентна комуникација во рамките на ограничувањата што произлегуваат од правото на правично судење и механизми за повратни информации способни да покажат дали исходите одразуваат правно релевантни фактори, наместо необјаснети отстапувања.

4. Правосилноста не е исто што и ефективноста

Правосилниот исход е неопходен за правната сигурност, но сам по себе не претставува доказ за ефективност. Правосилноста покажува дека предметот достигнал крајна точка. Таа не покажува дали патот до таа точка бил навремен, пропорционален, ефикасен во однос на ресурсите или способен да придонесе кон институционално учење.

Дијагностиката покажува зошто е важен патот до правосилноста. Како илустративен пример, во еден набљудуван примерок, 21 процент од конечните исходи по обвиненија се промениле меѓу првостепената и конечната фаза. Тоа значи дека еден од пет исходи не останал ист по преиспитувањето. Во истиот примерок, повторно судење било евидентирано во 28,4 проценти од завршените предмети, што значи дека повеќе од еден од четири предмети морал повторно да помине низ системот пред да стане правосилен. Дополнително, прашањата поврзани со роковите на застареност биле поврзани со приближно 37 проценти од конечните ослободителни исходи во тој примерок.

Овие бројки не значат дека жалбата претставува проблем. Жалбата е заштитен механизам. Ниту пак значат дека секоја промена на исходот укажува на некавалитетно постапување во прв степен. Тие покажуваат дека правосилноста има своја историја и дека таа историја е важна за реформите. Честите преиначувања, повторните судења и одлучувања или притисокот од роковите на застареност трошат институционални ресурси, создаваат ризик предметите да не бидат решени поради настапување на застареноста, ја продолжуваат неизвесноста за обвинетите и оштетените и ги одржуваат предметите од висок јавен интерес изложени на сомнежи во јавноста.

За креаторите на политики, патот до правосилноста може да покаже дали системот создава одржливи исходи или постојано троши јавни ресурси за коригирање, повторно постапување или завршување на сериозни предмети по одолжувања што можеле да се избегнат. Тој може да укаже и на тоа каде во правосудниот синџир се потребни подобра подготовка на предметите, појасна правна квалификација, подобро планирање на судењата, подобро образложение, подоследни насоки од повисоките судови и повнимателно управување со одолжувањата.

5. Отчетноста бара санкционирање и финансиски последици

Последниот сигнал е дека осудителната пресуда не е исто што и целосна отчетност. Во предметите за сериозен ОКК, исходот е важен не само затоа што може да биде утврдена одговорноста, туку и затоа што правната последица треба да одговара на тежината на кривичното дело, улогата на обвинетиот и, каде што е релевантно, економската логика на постапувањето.

Во набљудуваните конечни осудителни исходи во завршените примероци, конфискација била изречена во приближно 31 процент од случаите. Со други зборови, во околу седум од десет конечни осудителни исходи, во набљудуваниот конечен исход не била евидентирана одлука за конфискација. Овој податок треба внимателно да се толкува. Не секоја осудителна пресуда нужно вклучува незаконски стекната корист што може да се идентификува или правна основа за конфискација. Но, во предметите за ОКК, финансиските последици се доволно суштински за нивното отсуство од видливиот исход да бара внимание.

Системот може да осуди, а да не одземе ништо. Може да осуди и да изрече санкција што е условна, заменета или на друг начин ограничена во своите практични последици. Може да осуди јавен функционер, а последиците поврзани со функцијата или економските последици да останат недоволно опфатени. Бројот на осудителни пресуди ги третира овие исходи како еднакви форми на одговорност, иако во реалноста тие не се такви.

Оттука, реформското прашање е дали исходите во предметите на сериозен ОКК имаат значајни правни, казнени, одвраќачки, ресторативни и финансиски ефекти, кога тоа го дозволуваат законот и фактите. Конфискацијата и повратот на имот не се споредни елементи на осудителната пресуда. Тие се меѓу основните начини на кои кривичната постапка одговара на економските поттици зад организираниот криминал и корупцијата.

Дел III - Какво е значењето на дијагностиката

Дијагностиката не треба да се толкува како да создава целосно нов сет на наоди одвоени од редовното набљудување на Проектот или од прашањата што досега веќе може да се сметаат за општопознати. Многу од прашањата што ги отвора — недостатоци во доказите, нестабилна правна квалификација, разлики меѓу исходите од спогодбената правда и контрадикторните постапки, преиначување во жалбена постапка, одложена правосилност, ограничена конфискација и нееднакви последици од санкционирањето — веќе беа утврдени преку набљудувањето на рочиштата, анализата на правосудните акти, анализата по завршувањето на предметите и дијалогот посветен на креирањето политики. Придонесот на дијагностиката е поинаков. Таа им дава на овие прашања посистематска доказна основа. Покажува дали тие се појавуваат како изолирани примери или како повторливи практики; дали се распространети низ целиот набљудуван збир или се концентрирани во одредени подзбирки; дали збирната статистика ги прикрива; и каде податоците за предметот мора повнимателно да се разгледаат пред одговорно да се понуди објаснување.

Ова е особено важно бидејќи истото прашање може да има повеќе веродостојни објаснувања. Ниската стапка на осудителни пресуди во контрадикторни постапки може да се толкува како воздржаност на судството, слабост на обвинителството, правилна примена на стандардот на докажување, недоволност на доказите, сложеност на предметот, одолжувања или комбинација од овие фактори. Високата стапка на осудителни пресуди може да се толкува како ефективност, но истовремено може во голема мера да зависи од спогодбени постапки, полесни обвиненија, споредни обвинети или ограничени последици од санкционирањето. Практики поврзани со статусот на обвинетиот или тежината на кривичното дело може да отвори прашања за еднаквоста пред законот, но може да одразува и повисок товар на докажување, подобро обезбедена одбрана или сложеноста на докажувањето на хиерархијата, умислата и користа. Дијагностиката не избира меѓу овие објаснувања преку статистичко тврдење. Таа ги прави видливи различните можни објаснувања и покажува кои дополнителни показатели се потребни за тие да се разграничат. На пример:

- Збирните стапки на осудителни пресуди често изгледаат како пребрзо да даваат одговор на прашањето за постигнатите резултати. Тие можат да создадат впечаток дека осудителна пресуда значи успех, ослободителна пресуда значи неуспех, правосилност значи завршување, а конфискација значи финансиска одговорност. Дијагностиката го забавува ваквото автоматско заклучување. Прашањето што е премногу општо — „колку осудителни пресуди?“ — го претвора во низа прашања на кои институциите навистина можат да одговорат.
- Кога збирните стапки на осудителни пресуди изгледаат високи, следното прашање не е дали системот е ефективен само затоа што осудува. Прашањето е дали осудителните пресуди се засноваат на правична постапка, ефективна одбрана, образложени пресуди, пропорционални санкции, одржливост во жалбена постапка и соодветни финансиски последици.

- Кога стапките на осудителни пресуди се ниски во контрадикторните постапки, следното прашање не е дали судовите не сакаат да осудуваат. Прашањето е дали списите на предметот укажуваат на недоволност на доказите, проблеми со правната квалификација, нејасна индивидуална одговорност, недостатоци во конструкцијата на обвинението, управувањето со судењето, одолжување или соодветна судска контрола.
- Кога спогодбената правда сочинува значителен дел од осудителните исходи, следното прашање не е дали постапките засновани на спогодба или скратените постапки се добри или лоши сами по себе. Прашањето е дали се применуваат со соодветни гаранции: фактичка основа, пропорционалност, судско образложение, ублажување на казната, улога на обвинетиот, важноста на соработката и конфискација.
- Кога исходите се разликуваат според тежината на кривичното дело, статусот на обвинетиот или јавната видливост, следното прашање не е дали практиките докажуваат влијание. Не го докажуваат. Прашањето е дали системот може да ги објасни практиките преку правно релевантни фактори: сложеноста на предметот, товарот на докажување, стратегијата на одбраната, хиерархијата, умислата, користа, текот на жалбената постапка, образложението, санкционирањето или други карактеристики видливи во предметот.
- Кога правосилноста следува по жалба, повторно судење или притисок поради роковите на застареност, следното прашање не е дали жалбата претставува проблем. Прашањето е дали повторените преиначувања или повторното постапување укажуваат на проблеми во подготовката на предметот, планирањето на судењето, образложението на пресудата, процесниот континуитет, повратните информации од жалбената постапка или управувањето со одолжувањата.
- Кога осудителните пресуди не се проследени со конфискација или со значајни последици од санкционирањето, следното прашање не е само дали обвинетиот е огласен за виновен. Прашањето е дали со осудителната пресуда е одземена незаконски стекнатата корист, дали е изречена пропорционална санкција, дали се опфатени последиците поврзани со вршењето функција, каде што е релевантно, и дали е воспоставена одговорност што може ефективно да се спроведе.

Овие прашања не можат да се сведат на едно. На некои може да се одговори преку подобри податоци и подисциплинирано институционално известување: дали исходите се разликуваат според видот на постапката, дали по осудителната пресуда следува конфискација, дали жалбата го менува првостепениот исход, дали повторните судења се честа појава и дали роковите на застареност влијаат врз правосилноста. Други прашања бараат насочени реформи пред воопшто да можат правилно да се мерат. Ако институциите не ги евидентираат на споредлив начин исходите на ниво на обвинение, причините за корекции во жалбена постапка, извршувањето на конфискацијата,

замената на санкциите или времетраењето на предметите, системот сè уште не може да знае што навистина значат неговите сопствени резултати.

Дополнителен сет прашања целосно излегува надвор од податоците за исходите на предметите. На нив не може да се одговори само со статистика, ниту само со редовно набљудување на судските постапки, без оглед колку внимателно се спроведува. Причината е што предмет на анализа повеќе не се само предметот, рочиштето или пресудата. Предмет на анализа е професионалната рутина преку која се создава предметот. Набљудувањето на судските постапки може да покаже што станува видливо пред судот: одложувања, оспорување на доказите, недостатоци во образложението, одолговлекувања, процесни одлуки, исходи по жалба, санкционирање и конфискација. Анализата на правосудните акти може да покаже како се составуваат и образложуваат одлуките. Дијагностиката може да покаже каде се групираат практиките кои ги обликуваат исходите. Но, овие инструменти не можат целосно да покажат како се оформува предметот пред да стигне до судот; како одговорноста се пренесува помеѓу полицијата, обвинителството, вештаците, судовите и административниот персонал; кои одлуки се донесуваат свесно, а кои по автоматизам; како професионалците ги разбираат своите улоги; или кои поттици придонесуваат одредени практики да се повторуваат дури и кога формално се менуваат реформските правила.

Тоа е границата на она што овој инструмент може да го објасни, но истовремено претставува и премин кон следното ниво на анализа. Откако дијагностиката ќе утврди каде практиките кои ги формираат исходите бараат објаснување, прашањето станува како релевантната професионална рутина навистина функционира. Како се избира сериозен предмет? Како се проверува правната квалификација пред поднесување на обвинението? Кој проверува дали доказите го докажуваат секое законско обележје? Како се планира прибирањето и користењето на финансиските докази? Како се разгледуваат и земаат предвид укинувањата или преиначувањата во жалбена постапка? Кои формални правила се почитуваат во практиката, кои се заобиколуваат и кои се сметаат за туѓа одговорност?

Ова се прашања за спроведувањето на реформите; тие испитуваат дали реформата навистина стигнала до работните навики, поттиците и очекувањата преку кои сериозните предмети фактички се процесуираат. Препорака може да биде усвоена на хартија, може да биде донесено упатство или да биде создадена база на податоци; но одлучувачкото прашање е дали лицата што го водат предметот низ системот ги користат тие алатки во моментите кога го применуваат своето професионално расудување.

Токму во тоа се состои суштинскиот придонес на дијагностиката. Таа му дава посилна доказна основа на квалитативното расудување, ја олеснува интерпретацијата на статистичките податоци и утврдува каде причинско-последичните претпоставки треба да се проверат пред да се утврдат одговорноста, реформските приоритети или потребите за институционално учење.



Organization for Security and
Co-operation in Europe



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



**Funded by
the European Union**