

ЈАВНА РЕАКЦИЈА

Полугодишен преглед на
работата на Судскиот совет во
2026 година

—
Анализа на примената на новиот Закон и на
релевантните европски препораки

Коалиција Сите за правично судење

WWW.CAFT.ORG.MK

ул. Македонија 11/2-10, Скопје

+389 2 6139874

+389 71 218651

Скопје, 2026

Издавач:

Коалиција „Сите за правично судење“

Автор:

Тимот на Коалиција „Сите за правично судење“

Дизајн и техничка обработка:

Даниел Митковски

Достапно единствено како електронско издание.

КЛУЧНИ НАОДИ

НОВИ ПРАВИЛА, СТАРИ ПРАКТИКИ

Новиот Закон за Судскиот совет кој се применува од јануари 2026 година вовеле повисоки стандарди за законитост, транспарентност, ефикасност и образложување на одлуките. Тој беше донесен како одговор на долгогодишните слабости утврдени од Оценската мисија на Европската Унија, Венецијанската комисија, Европската комисија и домашните организации што ја следат работата на правосудството.

Сепак, мониторингот на Коалицијата „Сите за правично судење“ покажува дека промената на законската рамка сè уште не довела до соодветна промена во практичното работење. Во набљудуваниот период повторно се појавија проблеми поврзани со одлучување надвор од јавните седници, нецелосно реферирање на претставки, непроверливо гласање, долготрајни постапки, недоволно образложени одлуки и рестриктивен однос кон стручната и граѓанската јавност.

Најголемиот предизвик затоа повеќе не е недостигот на правила, туку начинот на кој Судскиот совет ги толкува и применува.

ОДЛУЧУВАЊЕ НАДВОР ОД ЈАВНИТЕ СЕДНИЦИ

На повеќе седници беше посочено дека определени прашања претходно биле разгледувани на колегиуми или работни состаноци и дека Советот постапува согласно заклучоци донесени на тие состаноци. Работните состаноци се оправдани кога служат за организација, размена на информации или подготовка на дневниот ред. Тие, меѓутоа, не смеат да се претворат во место на кое се усогласуваат ставови или се носат заклучоци што однапред го определуваат подоцнежното одлучување. Законот предвидува дека Советот работи и одлучува на седници. Доколку суштинските ставови се формираат надвор од седницата, а јавната расправа се сведува на формално реферирање и гласање, се создава впечаток на паралелен систем на одлучување што не е достапен за јавна проверка.

Овој проблем беше особено видлив во постапката за предлагање кандидат за судија на Уставниот суд, кога со заклучок од работен состанок бил ограничен обемот на проверката што Комисијата била должна да ја изврши согласно Деловникот. Работен состанок не може да биде правна основа за изменување или неприменување јасна одредба од акт што го обврзува Советот.

НЕЦЕЛОСНО РЕФЕРИРАЊЕ И НЕОТЧЕТНО ГЛАСАЊЕ

При постапувањето по претставките од граѓаните, членот известител има обврска целосно и непристрасно да ги претстави наводите, фактите и прибраните податоци. Во набљудуваниот период, дури по дополнителни прашања од други

членови, се покажа дека содржината на определени претставки не соодветствува целосно со начинот на кој првично биле презентирани. Тоа создава ризик Советот да одлучува врз основа на нецелосна, непрецизна или селективно прикажана фактичка состојба. Кога претставката може да доведе до постапка за утврдување одговорност на судија, целосното реферирање претставува суштинска процесна гаранција, а не само прашање на стилот на известителот.

Дополнителни проблеми се појавија при гласањето. Иако дисплејот преку кој јавноста може да види како гласал секој член не функционираше, гласањето беше спроведено електронски и беше објавен резултат од шест гласа за враќање на претставката на доработка и пет гласа за нејзино отфрлање. Наместо сомнежот веднаш да биде отстранет со повторено гласање со кревање рака, како проверлив начин предвиден со Деловникот, по пауза беше предложено известителот да ја повлече претставката. Така, предметот беше тргнат од одлучување иако резултатот од првичното гласање веќе беше објавен и констатиран.

Ваквото постапување создаде дополнителна нејаснотија за правното дејство на спроведеното гласање и за вистински изразената волја на Советот. Транспарентноста не се обезбедува само со објавување на вкупниот број гласови. Јавноста треба да може да утврди како гласал секој член, особено кога исходот е решен со разлика од еден глас.

ДОЛГИ ПОСТАПКИ И ОДЛУКИ БЕЗ ДОВОЛНО ОБРАЗЛОЖЕНИ ПРИЧИНИ

Неколку значајни постапки за избор на судии и претседатели на судови траеја подолго од една година. Меѓу нив се постапките за избор на претседател на Основниот кривичен суд Скопје, судии во Апелациониот суд Штип и судии во Вишиот управен суд. Таквото траење создава неизвесност за кандидатите и може да влијае врз управувањето и функционирањето на судовите. Проблемот е дополнително нагласен затоа што јавноста не добива конкретни и навремени објаснувања за причините за одложувањата.

Продолжуваат и слабостите во образложувањето на одлуките. Советот треба да покаже кои критериуми ги применил, како ги споредил кандидатите и зошто определен кандидат добил предност. Кратките и општи образложенија не овозможуваат да се провери дали одлуката е заснована врз заслуги и дали критериуми се применувале еднакво кон сите кандидати.

ТРАНСПАРЕНТНОСТ ШТО ЧЕСТО ОСТАНУВА САМО ФОРМАЛНА

Преносот на седниците во живо претставува важен чекор, но сам по себе не е доволен за целосна јавна контрола. Потребно е навремено да се објавуваат одлуките, записниците, ранг-листите, биографиите и програмите на кандидатите. Кога овие документи недостигаат или се објавуваат со задоцнување, јавноста не може да провери како биле оценети кандидатите, дали конечниот избор соодветствува со резултатите од постапката и врз кои причини се темели одлуката.

Слично формалистички беше применета и препораката за вклучување на граѓанските организации во расправата за Годишниот извештај. Организациите беа поканети да присуствуваат на седница што и онака е јавна, но не им беше овозможено да постават прашања, да ги презентираат своите наоди или да дадат препораки. Тоа претставува формално присуство, но не и суштинско учество.

ЗАКОНСКА МОЖНОСТ ЗА СТРУЧНА ЈАВНОСТ БЕЗ ПРАКТИЧЕН КОРИСНИК

Особено загрижува рестриктивното толкување на одредбата што овозможува присуство на стручната јавност во нејавните постапки за утврдување одговорност на судија или претседател на суд. Коалицијата поднесе барање за присуство како стручна јавност, но Советот одлучуваше по него дури по повеќе од два месеци и го одби. Притоа, Коалицијата е една од само две организации што континуирано ја следат работата на Советот, Европската комисија ја наведува меѓу релевантните извори при оценувањето на неговата работа, а нејзините набљудувачи повеќе од десет години присуствуваат на судења со исклучена јавност без прекршување на доверливоста.

Според толкувањето применето од Советот, ниту една од двете специјализирани организации што ја следат неговата работа не би била опфатена со законската одредба. Тоа отвора едноставно, но суштинско прашање: доколку овие организации не претставуваат стручна јавност, за кого законодавецот ја предвидел оваа можност?

ОПШТА ОЦЕНА

Првите шест месеци покажуваат дека новиот Закон сам по себе не е доволен за промена на работата на Судскиот совет. Без доследна примена, транспарентно одлучување и подготвеност за надворешна стручна проверка, новите правила ризикуваат да останат нормативна реформа без соодветно практично дејство.

Советот треба јасно да ги разграничи работните состаноци од формалното одлучување, да обезбеди целосно реферирање и проверливо гласање, да ги завршува постапките во разумен рок и да донесува индивидуализирани и аргументирани одлуки. Истовремено, треба да ја третира стручната и граѓанската јавност како механизам за зајакнување, а не како пречка за институционалната отчетност.

ВОВЕД

На 8 јануари 2026 година стапи во сила новиот Закон за Судски совет на Република Северна Македонија, донесен како дел од реформите насочени кон надминување на долгогодишните слабости во работењето на Советот.^[1] Законот беше подготвен во контекст на препораките на Оценската мисија на Европската Унија од 2023 година, мислењето на Венецијанската комисија и обврските преземени во рамките на Реформската агенда. Во подготовката учествуваа претставници на судските институции, академската заедница и граѓанските организации што ја следат работата на правосудството.^[2]

Нормативната реформа имаше цел да ги направи постапките на Судскиот совет појасни, потранспарентни и попроверливи, да го унапреди изборот заснован врз заслуги, да обезбеди индивидуализирани и соодветно образложени одлуки, како и да ја зајакне отчетноста во постапките за утврдување одговорност. Европската комисија во Извештајот за владеење на правото за 2026 година го оцени Законот како чекор кон усогласување со европските стандарди и посочи дека тој ја подобрува транспарентноста и јасноста на изборните и дисциплинските постапки.^[3]

Оваа анализа го оценува практичното дејство на новиот Закон во првите шест месеци од примената. Во фокусот се начинот на организирање и водење на седниците, постапувањето по претставки, изборните постапки, транспарентноста, односот кон граѓанското општество и примената на новиот институт на стручна јавност во нејавните постапки за утврдување одговорност.

Главниот заклучок е дека постои значителен јаз меѓу нормативното подобрување и практичното постапување. Така, на повеќето набљудувани седници Советот применува тесни или формалистички толкувања, користи работни состаноци за усогласување ставови, не постапува со должно внимание при проверка и реферирање на претставките, и не дава образложенија на одлуките што би овозможиле да се разбере како е донесена таквата одлука. Овие појави се поврзани со токму оние ризици што европските извештаи веќе ги имаат идентификувано, како што се неконзистентна транспарентност, недоволно поткрепени образложенија, сомнежи во објективноста на дисциплинските постапки и отстапувања од изборот заснован врз заслуги.^[4]

МЕТОДОЛОГИЈА И ОПФАТ

Анализата се заснова врз непосредно набљудување на јавните седници на Судскиот совет од страна на Коалицијата „Сите за правично судење“, јавно достапните дневни редови, соопштенија, записници и одлуки, како и врз домашната правна рамка и релевантните европски документи. Конкретните случувања се утврдуваат преку мониторингот и материјалите на Советот; Законот и Деловникот претставуваат непосреден правен тест; додека извештаите на Европската комисија и мислењето на Венецијанската комисија се користат за да

се оцени дали набљудуваната практика е во согласност со реформската цел и со претходно идентификуваните системски ризици.

Анализата не претставува исцрпна оценка на сите активности на Советот во наведениот период. Таа се фокусира на неколку ситуации што се особено значајни бидејќи ја покажуваат практичната примена на новите законски решенија, а оцените се однесуваат на институционалното постапување и на неговите правни и процедурални последици.

НАОДИ ОД МОНИТОРИНГОТ

ЗАКОНИТОСТ И ТРАНСПАРЕНТНОСТ НА ИНСТИТУЦИОНАЛНОТО ОДЛУЧУВАЊЕ

Водење на седниците и институционална комуникација

Начинот на кој Судскиот совет ги организира и води седниците непосредно влијае врз квалитетот на одлучувањето, институционалниот интегритет и довербата на јавноста и судиите. Покрај формалното почитување на дневниот ред и правилата за гласање, од особено значење се можноста секој член слободно да поставува прашања, да бара појаснување и да изрази несогласување, како и обврската расправата да остане професионална и насочена кон правните и фактичките прашања.

Во набљудуваниот период, на повеќе седници беше забележана несоодветна комуникација меѓу претседателот и дел од членовите, особено кога беа изнесувани спротивставени ставови. Размената на различни мислења во одделни ситуации преминуваше во лична конфронтација, со што аргументираната расправа се потиснуваше од реакции на тонот или од меѓусебни обвинувања. Овој проблем беше нотиран и во претходните мониторинг-извештаи на Коалицијата.

Во колективен орган, претседателот има обврска не само формално да дава и одзема збор, туку и да создава услови во кои секој член може слободно да поставува прашања, да бара дополнителни објаснувања и да изрази несогласување без ризик неговиот став да биде омаловажен или претставен како опструкција на работата. Тоа подразбира еднаква можност за учество, воздржување од постапување што може да создаде впечаток на фаворизирање определен став и разрешување на процедуралните несогласувања преку примена на Законот и Деловникот. Истовремено, сите членови се должни своето учество да го темелат врз професионална комуникација и почитување на институцијата. Несоодветниот тон и личните квалификации, особено на седници што се пренесуваат во живо, создаваат впечаток на внатрешна нестабилност и недостиг на институционална зрелост кај орган што треба да ја гарантира самостојноста и независноста на судството.

Во таа смисла, не станува збор само за прашање на јавен настап, бидејќи конфронтирачката комуникација може да ја ограничи суштинската расправа, да го обесхрабри поставувањето прашања и изнесување спротивставени ставови од членовите, како и да ја намали можноста за јавна проверка на фактите врз кои Советот одлучува. Поради тоа, професионалното водење на седниците е составен дел од законитоста и квалитетот на колективното одлучување.

Колегиуми и работни состаноци

Во повеќе наврати членовите укажуваа дека определени прашања претходно биле разгледувани на колегиум или работен состанок и дека Советот постапува согласно заклучоци донесени на тие состаноци. Работните состаноци сами по

себе не се спорни кога служат за организација на тековната работа, подготовка на дневниот ред, навремено информирање на членовите или техничко координирање на активностите. Проблемот настанува кога на таков состанок се утврдуваат ставови или заклучоци што суштински го определуваат начинот на постапување или го ограничуваат предметот на расправа на јавната седница.

Согласно член 42 од Законот, Судскиот совет работи и одлучува на седници. Оттука, работен состанок не може да стане паралелно место на кое се формира волјата на Советот за прашања од негова законска надлежност. Ова отвора повеќе суштински прашања како за правната основа на тие заклучоци, но и влијанието на колегиумите врз формалното работење на Судскиот совет. Доколку клучните аргументи и ставови се усогласуваат надвор од седницата, а на седницата остануваат само формалното реферирање и гласањето, се намалува суштината на јавната расправа и јавноста не може да утврди кои причини навистина биле одлучувачки. Поради тоа, ваквиот начин на постапување остава сомнеж дека постои паралелен систем на одлучување, на кој се усогласуваат ставовите надвор од седниците, додека на јавните седници постои само формална расправа и одлучување.

Дополнителен проблем претставува фактот што јавноста нема пристап до содржината на овие заклучоци. Тие не се објавуваат на веб-страницата на Судскиот совет, не се презентираат како посебна точка на дневен ред и за нив не се води јавна расправа на седниците. Поради тоа, јавноста не може да утврди за кои прашања биле донесени такви заклучоци, дали истите се во согласност со Законот.

Поради ова Советот треба јасно да ја разграничи дозволената организациска координација од расправата и одлучувањето што мора да се одвиваат на седница. Заклучок донесен на работен состанок не може да измени или ограничи обврска утврдена со Закон или Деловник, ниту да ја замени формалната одлука на Советот.

Реферирање и гласање по претставката УПП бр. 08-183/26

На седниците од 14 и 15 јули 2026 година, Судскиот совет постапуваше по претставки и поплаки на граѓани против судии и судови. Во воспоставената практика, определен член е известител, ја презентира претставката, релевантните наводи и прибраните податоци, по што Советот расправа и одлучува дали претставката е основана. Доколку се оцени како основана и се утврдат релевантни индиции, може да следи постапување за утврдување одговорност.

Во набљудуваните седници беа забележани ситуации во кои, дури по дополнителни прашања од други членови, се покажа дека содржината на претставката не соодветствува целосно со начинот на кој првично била реферирана. Ова создава ризик Советот да расправа и да одлучува врз основа на непотполна, непрецизна или селективно презентирана фактичка основа.

Посебно загрижува што недостатокот станува видлив само ако некој член побара појаснување. Тоа укажува дека пред отворањето на расправата и гласањето не

постои доволно сигурен механизам за проверка дали известителот ги претставил сите суштински наводи, доказите што ги поткрепуваат или оспоруваат и причините за предложениот исход. Кога Советот одлучува за претставки што можат да доведат до постапка за одговорност, целосноста и непристрасноста на реферирањето се суштинска процесна гаранција, а не само прашање на стил на известување.

Практичните последици од нецелосното реферирање особено се согледуваат во постапувањето по претставката УПП бр. 08-183/26 на 550-тата седница, одржана на 15 јули 2026 година. Претставката ја реферираше членот Садула Изаири, а во текот на дискусијата се појавија прашања дали презентираниите наводи целосно соодветствуваат со содржината на претставката. Начинот на гласање потоа дополнително ја проблематизираше постапката, бидејќи дисплејот преку кој се прикажува како гласал секој член не беше во функција поради технички проблеми.

И покрај тоа, претставката најпрво беше ставена на гласање преку електронскиот систем, при што 6 члена гласаа претставката да се врати назад на доработка, а 5 члена гласаа претставката да се одбие како неоснована. По објавувањето на резултатот, членката на Советот Сузана Јошевска Анастасовска побара јавно да се каже како гласал секој член поединечно. Наместо веднаш да се пристапи кон гласање со кревање на рака што е предвидено согласно Деловникот за работа на Судскиот совет, претседателот се спротивстави на барањето, по што комуникацијата меѓу претседателот и членката доби несоодветен и конфронтирачки тон. По паузата, наместо Советот веднаш да го повтори гласањето на транспарентен начин, претседателот му сугерираше на членот на Советот кој беше известител по претставката истата да ја повлече. На тој начин, претставката беше тргната од одлучување иако резултатот од првичното гласање веќе беше објавен и констатиран.

Откако Судскиот совет ќе спроведе гласање и ќе констатира дека е донесена определена одлука, предметот не може едноставно да се врати во претходна фаза без јасна правна и процедурална основа. Доколку постоел сомнеж во техничката исправност или во точноста на резултатот, тој требало веднаш да се отстрани со повторено, јавно и проверливо гласање. Повлекувањето на предметот по веќе констатиран исход не е функционална замена за таквата проверка.

Транспарентноста на гласањето во колективен орган не се исцрпува со објавување на вкупниот број гласови. Јавноста треба да може да утврди како гласал секој член, особено кога одлуката е донесена со разлика од еден глас. Барањето за примена на Деловникот и за проверливост на резултатот не треба да се третира како опструкција, туку како механизам за заштита на интегритетот на одлучувањето.

Во конкретниот случај, техничкиот дефект не беше надминат преку наједноставниот дозволен процедурален механизам, па наместо да се отстрани сомнежот, последователното повлекување на претставката создаде дополнителна нејаснотија за правното дејство на веќе спроведеното гласање и за вистински изразената волја на Советот.

Венецијанската комисија, разгледувајќи го механизмот за претходна проверка на барањата за одговорност, предупреди дека филтрирањето не смее да се заснова врз претесни или нејасни критериуми.^[7] Иако оваа забелешка на Венецијанската комисија непосредно се однесува на механизмот за претходна проверка на барањата за одговорност, нејзината основна логика е релевантна и за реферирањето: начинот на презентирање на предметот не смее да доведе до тоа суштински наводи да останат надвор од видното поле на Советот.

Нецелосното реферирање може непосредно да влијае врз исходот, да доведе до различен третман на споредливи претставки и да ја поткопа довербата во објективноста на дисциплинскиот систем. Потребен е стандарден образец што ќе го обврзе известителот да ги прикаже предметот, сите суштински наводи, прибраните податоци, спорните прашања и јасно образложен предлог.

Постапката за предлагање кандидат за судија на Уставниот суд

На седницата одржана на 11 март 2026 година, Судскиот совет го разгледуваше извештајот на Комисијата за предлагање кандидат за судија на Уставниот суд. Од презентираното произлезе дека Советот на работен состанок донел заклучок бр. 02-281/1, со кој Комисијата била задолжена да ја проверува само навременоста и комплетноста на пријавите, но не и исполнувањето на условите утврдени со огласот и со закон.

Таквиот заклучок е спротивен на член 30 став 8 од Деловникот, изменет на 4 февруари 2026 година, според кој Комисијата во рок од 15 дена изготвува извештај за навременоста на пријавите и исполнетоста на условите по огласот за сите кандидати и го доставува до Советот заедно со документацијата. Со интересен заклучок донесен надвор од седница фактички бил намален обемот на проверката што изречно произлегува од Деловникот.

Особено е проблематично што интерниот заклучок нема јавно образложена правна основа, а неговото постоење стана јасно на индиректен начин, преку извештајот на Комисијата. На тој начин, Советот не само што користел работен состанок за суштинско процедурално прашање, туку преку него фактички отстапил од сопствениот подзаконски акт. Ова е спротивно на начелото на законитост, според кое органот мора да постапува во рамките и на начин утврдени со Уставот, Законот и Деловникот.

Поради тоа, Комисијата била должна да ја изврши целата проверка што ѝ е доверена, а секоја промена на таквата обврска можела да се направи само преку формална и законита измена на Деловникот, а Судскиот совет бил должен да знае дека работен состанок не може да биде правна основа за дерогирање на јасна одредба од Деловникот.

Овој наод има дополнителна тежина бидејќи претходната постапка за предлагање кандидат за судија на Уставниот суд беше поништена поради незаконитости во постапувањето на Судскиот совет, па повторување на сличен тип процедурално отстапување покажува дека не е воспоставен доволно ефикасен механизам за институционално учење од претходните одлуки и нивните последици.

ПОСТАПКИ ЗА ИЗБОР И КВАЛИТЕТ НА ОБРАЗЛОЖУВАЊЕТО

Препораката 15 од Оценската мисија не се однесува само на брзината на постапките, туку и на носење индивидуализирани, конзистентни и соодветно образложени одлуки. Ова барање сега е дополнително зајакнато со новиот Закон. Според оцената на Европската комисија за 2026 година, одлуките за избор и неизбор треба да бидат добро образложени, индивидуализирани и засновани врз споредливи критериуми, а секој член треба усно да го образложи својот глас во однос на кандидатите.

Индивидуализираното образложение не значи само наведување дека кандидатот ги исполнува законските услови, затоа што од одлуката и од расправата треба да биде видно кои критериуми биле земени предвид, каква тежина им била дадена, како биле оценети релевантните разлики меѓу кандидатите и зошто определен кандидат добил предност. Во случаите кога се отстапува од ранг-листата или од објективно мерливите показатели, потребно е да постои особено конкретно и убедливо образложение.

Во практиката, сепак, продолжуваат да се носат одлуки со кратки, општи и недоволно аргументирани образложенија. Од нив често не може да се утврди како Советот дошол до конкретниот заклучок, кои факти биле одлучувачки и на кој начин биле применети критериумите во однос на поединечните кандидати. Проблем претставува и недостигот на конзистентност. Советот не секогаш покажува дека ги применува истите критериуми со иста тежина во споредливи постапки. Во едни случаи се нагласува искуството, во други резултатите од оценувањето, а во трети интервјуто или програмата на кандидатот, без јасно објаснување зошто определен критериум бил одлучувачки.

Ова не е нов проблем, па така Извештајот за владеење на правото за 2024 година забележа критики за недоволно образложени избори и отстапувања од ранг-листите. Во 2025 година Европската комисија повторно констатираше дека транспарентноста се применува неконзистентно и дека образложенијата често не се доволно поткрепени. Во Извештајот за Северна Македонија за 2025 година е посочено дека при изборот на претседател на Врховниот суд не биле изнесени суштински компаративни аргументи, како и дека при изборот во Апелациониот суд Скопје било отстапено од ранг-листата.^[8]

Оттука, првите месеци од примената на новиот Закон претставуваат тест дали нормативната обврска навистина ќе ја промени практиката. Усното образложување на гласот не смее да се сведе на формална изјава или повторување на биографски податоци. Неговата функција е да овозможи јавноста, кандидатите и судската контрола да ја разберат логиката на изборот и да проверат дали споредливите кандидати се оценувани според споредливи мерила.

Поради тоа, препораката за индивидуализирани и компаративни образложенија, иако е нормативно вградена, не може да се оцени како суштински имплементирана додека од расправата и од писмената одлука не се гледа јасна врска меѓу утврдените факти, применетите критериуми и избраниот кандидат.

ЕФИКАСНОСТ И НАВРЕМЕНОСТ

Согласно Препораката 15 од Оценската мисија на ЕУ, ефикасноста на Судскиот совет се мери и со способноста навремено да ги заврши постапките што се од суштинско значење за функционирањето на судовите и за правната сигурност на кандидатите и подносителите на барања.

Во набљудуваниот период, повеќе изборни постапки траеја подолго од една година, меѓу кои изборот на претседател на Основниот кривичен суд Скопје, изборот на шест судии во Апелациониот суд Штип и изборот на три судии во Вишиот управен суд. Ваквото времетраење создава институционална неизвесност, влијае врз управувањето и распределбата на работата во судовите и ги остава кандидатите во состојба на неизвесност, без јасен временски рок во кој може да очекуваат завршување на постапката.

Особено е проблематично што јавноста не добива навремени и конкретни објаснувања за причините за одложувањата, за дејствата што сè уште треба да се преземат и за очекуваниот рок за завршување. Во отсуство на такви информации, долготраењето создава впечаток на недоволна организација или на нееднаков приоритет што им се дава на одделни постапки.

Истата загриженост се појавува и кај барањата за признавање својство на стручна јавност. Барањата беа поднесени повеќе од два месеци пред Советот да одлучи по нив, иако се однесуваа на непосредното остварување на нова законска гаранција и на следење постапки што во меѓувреме може да продолжат без надворешен увид. Одложувањето не беше придружено со образложение ниту со информација дека Советот подготвува критериуми или дополнително уредување.

Оттука, преку анализираните постапки не може да се заклучи дека целта на Препораката 15 за поефикасно и навремено постапување е суштински остварена. Советот треба да воспостави интерни временски планови, јавно да ги објаснува подолгите застои и да даде приоритет на прашања чие одложување фактички ја ограничува примената на законска гаранција.

ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ПРИСТАП ДО РЕЛЕВАНТНИ ИНФОРМАЦИИ

Препораката 34 се однесува на подобрување на транспарентноста преку навремено објавување на одлуките, соопштенијата и релевантните информации на веб-страницата на Судскиот совет. Оваа препорака не треба да се толкува само како техничка обврска за одржување на веб-страницата, туку како суштинска мерка за овозможување јавна контрола врз работата на Советот.

Потребно е да се разграничат четири аспекти на транспарентноста: дали документот воопшто е објавен; дали е објавен навремено; дали е објавена целата документација потребна за разбирање на постапката; и дали самата одлука содржи соодветно образложение. Советот направи важни формални чекори преку јавни седници и пренос во живо, што е препознаено и во извештаите на Европската комисија. Сепак, формалната достапност на седницата не ги

надоместува доцнењето, некомплетната документација или недоволното образложение.^[9]

Во практиката, сè уште не се објавуваат сите документи што се неопходни за јавноста да може целосно да ги следи постапките за избор. Не е јавно објавена ниту една ранг-листа на кандидатите, а не се објавуваат ниту биографиите и програмите за работа на кандидатите за претседатели на судови. Отсуството на овие документи сериозно ја ограничува транспарентноста. Без ранг-листите јавноста не може да утврди како биле оценети кандидатите, кој кандидат имал највисок број бодови и дали конечниот избор соодветствува со резултатите од оценувањето. Без биографиите и програмите не може да се направи јавна процена на професионалното искуство, визијата и предложените мерки на кандидатите за управување со судовите. Ова особено се однесува и кога се избира претседател на позначаен суд.

Покрај необјавувањето на дел од документите, продолжува и практиката на ненавремено објавување на одлуките на Судскиот совет. Одлуките и записниците од седниците често се објавуваат со значително временско задоцнување по нивното донесување. Ваквото доцнење создава период во кој јавноста и заинтересираните лица знаат дека определена одлука е донесена, но немаат пристап до нејзината целосна содржина и образложение.

Поради овие причини, може да се оцени дека Препораката 34 е делумно имплементирана, бидејќи седниците се јавни и постојат канали за објавување информации, но навременоста, комплетноста и квалитетот на објавената содржина не се доследно обезбедени. Транспарентноста треба да се оценува според тоа дали јавноста реално може да ја реконструира постапката и причините за одлуката, а не само според тоа дали постои видео-пренос или кратко соопштение.

УЧЕСТВО НА ГРАЃАНСКОТО ОПШТЕСТВО И СТРУЧНАТА ЈАВНОСТ

Расправа за Годишниот извештај

На 22.04.2026 година, на 541-та седница на Судскиот совет меѓу другите точки на дневниот ред беше и расправа по Годишниот извештај за работата на Судскиот совет за 2025 година. Препораката 27 од Оценската мисија ја нагласува потребата професионалните здруженија и граѓанските организации што ја следат работата на Советот да бидат вклучени во расправата за Годишниот извештај, со цел да се овозможи суштинска дискусија за резултатите, слабостите и предизвиците.

Претставници на граѓанскиот сектор добија покана да ја следат седницата, но не им беше овозможено да се вклучат во дискусијата, да постават прашања или да презентираат наоди и препораки. Бидејќи седниците на Советот и онака се јавни, поканата само за присуство не создава дополнителна можност што не би ја имале како дел од општата јавност, поради што ваквиот пристап претставува формално, но не и суштинско отворање на Советот кон јавноста.

Суштинско вклучување би подразбирало извештајот да биде доставен однапред, да се предвиди можност за писмени коментари и на седницата да се овозможи кратко презентирање на релевантните наоди. Венецијанската комисија го поздравува вклучувањето на граѓанското општество во работната група за Законот, токму поради придонесот што консултацијата го има за довербата и квалитетот на законодавниот процес. Истата логика треба да се примени и при годишното оценување на работата на Советот.

Поради тоа, Препораката 27 е формално, но не и суштински имплементирана. Пасивното присуство на јавна седница не е еквивалентно на учество во расправата, особено кога целта на препораката е Советот да добие организиран надворешен осврт на својата работа.

Односот кон стручната јавност во постапките за одговорност

Еден од најзначајните механизми за отчетност во постапките за утврдување одговорност на судија или претседател на суд е можноста, предвидена во член 66 став 4 од Законот, да присуствува стручната јавност и кога општата јавност е исклучена. Овој механизам има особена функција: постапките се однесуваат на професионалната одговорност, угледот и кариерата на судиите, но поради нивната доверливост не можат да бидат предмет на непосредна јавна контрола. Поради тоа, стручната јавност обезбедува баланс помеѓу доверливоста и јавноста, преку трет, надворешен и професионален увид во постапката, без да ја наруши доверливоста на истата.

Коалицијата поднесе барања за присуство како стручна јавност повеќе од два месеци пред Советот да одлучи по нив. И покрај тоа, прашањето беше ставено на дневен ред и разгледано дури на 15 јули 2026 година, по повторно обраќање. Ваквото одложување е особено проблематично бидејќи барањето се однесува на следење тековни постапки: доколку Советот не одлучува навремено, законската можност може да стане беспредметна за конкретната постапка.

По расправата на седницата на 15.07.2026 година, Судскиот совет донесе одлука дека Коалицијата „Сите за правично судење“ не може да се смета за стручна јавност во смисла на член 66 став 4 од Законот.

На седницата беа изнесени аргументи дека Коалицијата, како здружение на граѓани, не спаѓа во категориите јавни или научни работници или службени лица и дека Законот за здруженија и фондации не ѝ дава таков статус. Беше изнесен и став дека барањето се однесувало на седница на која се разгледува известување на Комисијата на известители, а не на расправа пред Советот, па поради тоа член 66 став 4 не може да се примени.

Овие аргументи се засноваат врз претесно формалистичко толкување на одредбата, бидејќи законот не ја врзува стручноста со правната форма на субјектот, туку треба да се оценат природата на дејноста, искуството, континуитетот во следењето на институцијата и гаранциите за доверливост. Значителен дел од експертската анализа и мониторингот на јавните институции во современите демократски системи го вршат токму специјализирани граѓански организации. Ова е особено проблематично резонирање бидејќи Коалицијата е

една од само двете специјализирани граѓански организации што континуирано ја следат работата на Судскиот совет (другата организација е Институтот за човекови права). Според толкувањето применето од Советот, ниту една од двете специјализирани организации што континуирано ја следат неговата работа не би била опфатена со законската одредба.

Ниту ограничувањето само на формално именуваната „расправа“ е убедливо без анализа на целата структура на постапката. Доколку стручната јавност е исклучена од фаза во која се презентираат наодите на Комисијата, се дискутира за натамошниот тек или се донесува одлука што може суштински да го определи исходот, надворешниот увид станува фрагментарен и во значителна мера лишен од практична смисла. Одредбата треба да се толкува така што ќе обезбеди ефективен увид во релевантните фази, со почитување на доверливоста и правата на лицето против кое се води постапката.

Особено е важно да се земе предвид дека одредбата не може правилно да се толкува само преку тесно јазично определување на изразите употребени во Законот („јавни или научни работници“ и „службени лица“), туку треба да се земат предвид причините за нејзиното воведување, системското место во Законот и функцијата што треба да ја остварува. Европските извештаи со години детектираат проблеми со транспарентноста, конзистентноста и објективноста на дисциплинските постапки. Оттука, присуството на стручната јавност е дел од одговорот на таквите ризици, а не споредна процесна можност без практичен адресат.

Контекстот на подготовката на Законот дополнително ја разјаснува целта. Претставници на Судскиот совет, заедно со претставници на двете граѓански организации што континуирано ја следат неговата работа (Коалицијата „Сите за правично судење“ и Институтот за човекови права) беа вклучени во процесот на подготовка на законските измени. Затоа, при донесувањето на одредбата било познато кои субјекти во практиката располагаат со специјализирано знаење, континуитет и капацитет за следење на работата на Советот.

Законското решение не е нов и непознат институт. Тоа е засновано врз долгогодишниот модел од кривичната и парничната постапка, каде и при исклучена јавност судот може да дозволи присуство на определени „службени лица“ и „научни или јавни работници“ кога тоа е поврзано со нивната служба или дејност. Во кривичните постапки ова е уредено во член 355 од Законот за кривичната постапка, а во парничните постапки во член 294 од Законот за парничната постапка.^[10] Суштината не е секое лице со формален статус да има автоматско право на присуство, туку судот да оцени дали неговата професионална или јавна дејност е релевантна за постапката и дали може да ја почитува доверливоста.

Коалицијата повеќе од десет години присуствува како стручна јавност на судења на кои општата јавност е исклучена, без забележан инцидент или повреда на доверливоста. Судовите во практиката ја препознавале природата на мониторингот и јавниот интерес што го остварува. Дополнително, дел од сегашните членови на Судскиот совет, додека ја вршеле судиската функција,

дозволувале присуство на набљудувачи на Коалицијата на судења со исклучена јавност. Оваа воспоставена практика е релевантна за толкувањето на речиси идентичен процесен институт пред Советот.

Наодите на Коалицијата и Институтот за човекови права, се користат во извештаите на Европската комисија при оценувањето на транспарентноста и образложеноста на одлуките на Советот.^[11] Особено е тешко да се оправда толкување според кое наодите на овие организации се доволно релевантни за европското оценување на владеењето на правото, но самите организации за Судскиот совет не претставуваат стручна јавност кога бараат да ја следат постапката од која треба да произлезат идните наоди.

Доколку Коалицијата и Институтот за човекови права не спаѓаат во категоријата стручна јавност, останува нејасно кој постоечки субјект би можел реално да ја оствари функцијата предвидена со Законот. Рестриктивното толкување доведува до парадоксален резултат: лице може да биде земено предвид само поради формалниот статус на службено лице, иако неговите надлежности немаат непосредна поврзаност со судството, додека од кругот се исклучуваат организации чија основна дејност е мониторингот на правосудните институции. Таквиот резултат не е во согласност со целта на нормата и ја доведува во прашање нејзината практична ефективност.

Советот можел и бил должен да ги оцени конкретните околности: долгогодишниот мониторинг на неговата работа, специјализираната експертиза, повеќегодишното искуство од присуство на судења со исклучена јавност, методологијата на работа и механизмите за заштита на доверливи информации. Доколку Советот сметал дека се потребни дополнителни критериуми, во периодот подолг од два месеци од поднесувањето на барањата можел да ги утврди и јавно да ги соопшти. Одложувањето, а потоа рестриктивното толкување, не може да се оправда со прашање што самиот Совет не го уредил навремено.

Имајќи го ова предвид, одлуката не се однесува само на едно барање. Таа воспоставува практика што фактички ја прави неприменлива законската можност за независен стручен увид, а со тоа се отвара и сомнеж за степенот на свесност и односот на Судскиот совет кон надворешната контрола и кон улогата на граѓанското општество во обезбедувањето отчетност на институцијата. Кога од кругот се исклучуваат токму организациите што континуирано ја следат институцијата и располагаат со релевантна експертиза, останува нејасно на кого се однесува одредбата, со што се губи и способноста да ја оствари реформската цел.

ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ

Првите шест месеци од примената на новиот Закон покажуваат дека најголемиот предизвик не е повеќе во недостигот на правила, туку во начинот на нивното толкување и институционализирање. Новиот Закон создаде основа за појасни, потранспарентни и пообразложени постапки. Сепак, кога неформален заклучок го ограничува Деловникот, гласање се остава без јасно правно дејство, претставка се реферира нецелосно или законската гаранција за стручна јавност се толкува без практичен адресат, нормативната реформа не ја постигнува својата цел.

За надминување на забележаните слабости, Судскиот совет треба да ги преземе следните мерки:

- ♣ Да воспостави практика според која на колегиумите и работните состаноци може да се разгледуваат само организациски и информативни прашања, но не и да се донесуваат заклучоци што го определуваат исходот, го ограничуваат предметот на расправа или отстапуваат од Закон и Деловник.
- ♣ Да обезбеди доследна примена на резервниот начин на гласање: кога електронскиот систем или дисплејот не овозможуваат сигурно утврдување на поединечните гласови, гласањето веднаш да се спроведе со кревање рака и да се внесе поименично во записникот.
- ♣ Да усвои стандарден начин за реферирање претставки, кој ќе ги содржи сите суштински наводи, прибраните податоци, доказите што ги поткрепуваат или оспоруваат, спорните прашања и образложен предлог на известителот, како и да усвои механизам за проверка на точноста и доследноста на реферирањето.
- ♣ Да обезбеди доследна пракса секоја комисија да ги извршува сите проверки предвидени со Закон и Деловник, без да постојат обиди за намалување или менување на законски утврдениот обем на нејзината работа.
- ♣ Да воспостави јавно достапни временски планови за изборните и другите постапки кои се очекува да траат подолго, со обврска секое значително одложување да биде образложено и да се наведе следното планирано дејство.
- ♣ При изборите, усното и писменото образложение да содржи вистинска споредба меѓу кандидатите, јасно наведување на решавачките критериуми и посебни причини за секое отстапување од ранг-листата или од објективно мерливите показатели.
- ♣ На веб-страницата навремено да се објавуваат ранг-листите, биографиите и програмите на кандидатите за претседатели на судови, целосните одлуки, записниците и другата документација потребна за реконструкција на постапката.

- ⚖ За расправата по Годишниот извештај, професионалните здруженија и организациите што го следат Советот однапред да го добијат извештајот, да можат да достават писмени коментари и да добијат разумна можност за учество на седницата.
- ⚖ Член 66 став 4 да се применува непосредно и поединечно, врз основа на релевантноста на дејноста, искуството, целите на мониторингот, методологијата за работа и гаранциите за доверливост. Непостоењето правилник или друг акт да не се третира како пречка за одлучување по тековните барања.
- ⚖ Во случај на подготовка на подзаконски акт, потребно е да се утврдат јасни и јавно достапни критериуми за утврдување на статус на стручна јавност, како средство за воедначување на практиката, а не како услов за рестриктивна примена на Законот. Критериумите треба да ја препознаат улогата на специјализираните организации што континуирано го следат правосудството.
- ⚖ Да воспостави јавен механизам за следење на препораките од Оценската мисија, Венецијанската комисија и Европската комисија, со конкретни активности, рокови, одговорни лица и мерливи показатели за напредок.

Имплементацијата на европските препораки не може да се оцени само според тоа дали определена формулација е внесена во Закон, Деловник или акциски план. Суштинската имплементација постои кога новото правило го менува начинот на кој Советот расправа, ги проверува фактите, ги образложува одлуките, ги објавува информациите и се отвора кон професионална надворешна контрола. Во спротивно, реформата останува формална, а претходно идентификуваните слабости продолжуваат во нова нормативна рамка.

БЕЛЕШКИ

- [1] Закон за Судскиот совет на Република Северна Македонија, „Службен весник на РСМ“ бр. 269/2025 од 31.12.2025 година.
- [2] Венецијанска комисија, CDL-AD(2025)026, Мислење за Предлог-законот за Судскиот совет, 16.6.2025 година, пасуси 1-10; Европска комисија, документација за исполнувањето на реформскиот чекор во рамките на Инструментот за реформи и раст, стр. 24-25.
- [3] Европска комисија, Извештај за владеење на правото за 2026 година - Поглавје за Северна Македонија, SWD(2026) 930 final, 17.7.2026 година, стр. 4.
- [4] Европска комисија, Извештај за владеење на правото за 2024 година - Поглавје за Северна Македонија, стр. 5-6; Извештај за владеење на правото за 2025 година - Поглавје за Северна Македонија, стр. 4-5; Извештај за Северна Македонија за 2025 година, стр. 27-28.
- [5] Венецијанска комисија, CDL-AD(2025)026, особено пасуси 11-30.
- [6] Европска комисија, Извештај за владеење на правото за 2024 година - Поглавје за Северна Македонија, стр. 5; Извештај за Северна Македонија за 2025 година, стр. 28.
- [7] Венецијанска комисија, CDL-AD(2025)026, пасуси 18-21.
- [8] Европска комисија, Извештај за владеење на правото за 2024 година - Поглавје за Северна Македонија, стр. 5-6; Извештај за владеење на правото за 2025 година - Поглавје за Северна Македонија, стр. 4-5; Извештај за Северна Македонија за 2025 година, стр. 27-28.
- [9] Европска комисија, Извештај за владеење на правото за 2025 година - Поглавје за Северна Македонија, стр. 4-5.
- [10] Закон за кривичната постапка, член 355; Закон за парничната постапка, член 294, во текстовите применливи во анализираниот период.
- [11] Во Извештајот за владеење на правото за 2025 година, Европската комисија ги наведува Коалицијата „Сите за правично судење“ и Институтот за човекови права меѓу изворите за оцените поврзани со транспарентноста и образложеноста на работата на Судскиот совет.

КОРИСТЕНИ ИЗВОРИ

- ⚖️ [Закон за Судскиот совет на Република Северна Македонија, „Службен весник на РСМ“ бр. 269/2025.](#)
- ⚖️ [European Commission, 2026 Rule of Law Report - Country Chapter on North Macedonia, SWD\(2026\) 930 final, 17 July 2026.](#)
- ⚖️ [European Commission, 2025 Rule of Law Report - Country Chapter on North Macedonia.](#)
- ⚖️ [European Commission, 2024 Rule of Law Report - Country Chapter on North Macedonia.](#)
- ⚖️ [European Commission, North Macedonia Report 2025.](#)
- ⚖️ [Venice Commission, CDL-AD\(2025\)026, Opinion on the Draft Law on the Judicial Council, 16 June 2025.](#)
- ⚖️ Дополнително се користени: препораките на Оценската мисија на ЕУ за функционирањето на Судскиот совет од 2023 година; Деловникот за работа на Судскиот совет; Законот за кривичната постапка; Законот за парничната постапка; и материјалите од набљудуваните седници на Судскиот совет.