



Овој проект е финансиран  
од Европската Унија



# ИЗВЕШТАЈ ОД МОНИТОРИНГОТ НА СУДСКИОТ СОВЕТ И СОВЕТОТ НА ЈАВНИТЕ ОБВИНИТЕЛИ ВО 2022 ГОДИНА

---

## MONITORING REPORT ON THE JUDICIAL COUNCIL AND THE COUNCIL OF PUBLIC PROSECUTORS IN 2022

СКОПЈЕ, 2022

**ИЗВЕШТАЈ ОД МОНИТОРИНГОТ НА  
СУДСКИОТ СОВЕТ И  
СОВЕТОТ НА ЈАВНИТЕ ОБВИНИТЕЛИ  
ВО 2022 ГОДИНА**

**Издавач:**

Коалиција на здруженија на граѓани Сите за правично судење – Скопје

**За издавачот:**

Дарко Аврамовски - извршен директор на Коалицијата Сите за правично судење

**Уредник:**

Дарко Аврамовски

**Автор:**

Емилија Спасовска

**Дизајн и печатење:**

Графохартија

**Тираж:**

100

*CIP - Каталогизација во публикација*

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

*347.962.07:005.584.1 (497.7)"2022"(047)*

*347.963.07:005.584.1 (497.7)"2022"(047)*

*СПАСОВСКА, Емилија*

*Извештај од мониторингот на судскиот совет и советот на јавните обвинители во 2022 година / [автор Емилија Спасовска]. - Скопје :*

*Коалиција на здруженија на граѓани "Сите за правично судење", 2022. - 38 стр. : илустр. ; 25 см*

*Фусоти кон текстот*

*ISBN 978-608-4552-55-0*

*а) Судски совет -- Мониторинг -- Македонија -- 2022 г. -- Извештаи б) Совет на јавни обвинители -- Мониторинг -- Македонија -- 2022 г. -- Извештаи*

*COBISS.MK-ID 58841093*

Оваа публикација е изработена со финансиска поддршка од Европската Унија. Содржината на публикацијата е единствена одговорност на Коалиција „Сите за правично судење“ и не нужно ги одразува ставовите на Европската Унија.



Проектот е финансиран  
од Европската Унија



# СОДРЖИНА

<b>1 ДЕЛ</b> .....	<b>3</b>
<b>СУДСКИ СОВЕТ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА</b> .....	<b>3</b>
<b>1. ТРАНСПАРЕНТНОСТ НА СУДСКИОТ СОВЕТ</b> .....	<b>4</b>
1.1 Достапност на информации за работата на Судскиот совет.....	4
1.2 Физичка пристапност и пристап до информации.....	5
<b>2. ИЗБОР НА ЧЛЕН НА СУДСКИОТ СОВЕТ ОД РЕДОТ НА СУДИИТЕ</b> .....	<b>7</b>
<b>3. ОЦЕНУВАЊЕ НА СУДИИТЕ</b> .....	<b>10</b>
<b>4. СИТЕМАТИЗАЦИЈА НА СУДСКИ МЕСТА</b> .....	<b>12</b>
<b>5. РАБОТА ПО ПРЕТСТАВКИ ОД ГРАЃАНИТЕ ЗА РАБОТАТА НА СУДИИТЕ</b> .....	<b>15</b>
<b>6. ПРОГРАМА И АКЦИОНЕН ПЛАН ЗА ПРЕВЕНЦИЈА И СЛЕДЕЊЕ НА КОРУПЦИЈА ВО СУДСТВОТО</b> .....	<b>17</b>
<b>7. ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ</b> .....	<b>19</b>
<b>2 ДЕЛ</b> .....	<b>21</b>
<b>СОВЕТ НА ЈАВНИТЕ ОБВИНИТЕЛИ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА</b> .....	<b>21</b>
<b>1. ТРАНСПАРЕНТНОСТ НА СОВЕТОТ НА ЈАВНИТЕ ОБВИНИТЕЛИ</b> .....	<b>22</b>
1.1 Достапност на информации за работата на Советот на јавните обвинители.....	22
1.2 Физичка пристапност и пристап до информации.....	22
<b>2. ЕТИЧКИОТ КОДЕКС НА ЈАВНИТЕ ОБВИНИТЕЛИ</b> .....	<b>24</b>
<b>3. НАДЛЕЖНОСТИ НА СОВЕТОТ НА ЈАВНИТЕ ОБВИНИТЕЛИ</b> .....	<b>25</b>
3.1 Работа по претставки.....	25
3.2 Избор на јавни обвинители.....	27
3.3 Разрешување на јавни обвинители и дисциплинска постапка.....	29
<b>4. ИЗВЕШТАЈ ЗА РАБОТАТА НА СОВЕТОТ НА ЈАВНИ ОБВИНИТЕЛИ</b> .....	<b>32</b>
<b>5. СИТЕМАТИЗАЦИЈА НА ЈАВНИ ОБВИНИТЕЛСКИ МЕСТА</b> .....	<b>33</b>
<b>6. ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ</b> .....	<b>36</b>

## ЛИСТА НА КРАТЕНКИ

<b>ЕКЧП</b>	Европска конвенција за човекови права
<b>ЗСС</b>	Закон за Судскиот совет на Република Северна Македонија
<b>ЈОРСМ</b>	Јавно обвинителство на Република Северна Македонија
<b>ОЈГОКК</b>	Основно јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција
<b>РСМ</b>	Република Северна Македонија
<b>СЈОРСМ</b>	Совет на јавните обвинители на Република Северна Македонија
<b>ССРСМ</b>	Судски совет на Република Северна Македонија

## ВОВЕД

Во последните неколку години Република Северна Македонија (во понатамошниот текст: РСМ) е постојано мета на критики и укажувања од страна на Европските институции кои во главно се ориентирани кон постоењето на некавалитетна судска правда и потребата од промени во правосудството. Под влијание на сите тие укажувања, Владата на РСМ ја усвои Стратегијата за реформа во правосудниот сектор за периодот 2017-2022 година со Акциски план, според која правосудството требаше да се врати на вистинскиот колосек, со цел да се врати довербата на граѓаните во институциите и правосудството.

Согласно новиот извештај на Европската комисија од 12.10.2022 година<sup>1</sup>, Република Северна Македонија во глобала има постигнато одреден напредок во поглед на правосудството, вклучително и зајакнување на судската независност, а со оглед дека претходната стратегија е во завршна фаза, во моментот се подготвува нова стратегија.

Сепак, иако имаме постигнато одреден напредок, довербата на јавноста во правосудството е сè уште на незавидно ниско ниво. Согласно Меѓународниот републикански институт – ИРИ за Македонија, довербата на граѓаните на РСМ во судството е многу ниска, а оваа констатација е пресликана и во најновата анкета во која само 3% од испитаниците рекле дека веруваат во судството, 30% рекле дека веруваат до одреден степен додека 42% рекле дека воопшто не им веруваат на судовите и генерално на судскиот систем.<sup>2</sup> Во однос пак на јавното обвинителство, довербата е исто така прилично ниска.<sup>3</sup> Довербата на граѓаните во правосудството е од круцијално значење за правилно имплементирање на принципот на владеење на правото, а видно од спроведените анкети кај граѓаните е дека истите немаат доверба ниту во судството ниту во обвинителството.

Оваа недоверба во сите актери во правосудниот систем доведува кон тоа граѓаните да се обесхрабрат воопшто да поведат било каква постапка, со оглед дека немаат гаранција дека нивниот случај ќе биде разгледан од неутрален и независен суд во разумно време. Од друга страна и репутацијата на обвинителите од ден на ден опаѓа. Доколку се земе предвид неславниот крај на Специјалното јавно обвинителство и моменталните проблеми поврзани со оддалечување од функцијата<sup>4</sup> на Основниот јавен обвинител на Јавното обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција, јасно е зошто кај граѓаните е присутна перцепцијата за корупција и за политички влијанија во рамките на обвинителствата.

Едни од главните чинители кои се одговорни за обезбедување и гарантирање на самостојноста и независноста на судиите и јавните обвинители се Судскиот совет и Советот на јавни обвинители на Република Северна Македонија.

Улогата на Судскиот совет е голема со оглед дека претставува тело на кое му е доверена заштитата на независноста на судиите, како клучен елемент во една држава раководена според владеењето на правото и на овој начин почитувајќи го принципот на раздвојување на власта.<sup>5</sup> Судскиот совет треба да ја заштитува независноста и на судскиот систем и на поединечните судии и во исто време да ја гарантира ефикасноста и квалитетот на правдата онака како што е дефинирано во Член 6 од Европската конвенција за човекови права (во понатамошниот текст: ЕКЧП) со цел да ја зајакне јавната доверба во правниот систем.

Од друга страна пак, целта на Советот на јавните обвинители е да се обезбеди самостојност, професионалност и стручност во вршењето на функцијата на кривичното гонење, како еден од основните елементи во кривичната постапка.

<sup>1</sup> Извештај на Европската Комисија за напредокот на Република Северна Македонија за 2022 година, стр. 16

<sup>2</sup> Без довербата на граѓаните во судството не може да има правна држава и добро владеење – Truthmeter (vistinomer.mk)

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> <https://jorm.gov.mk/iniczirana-postapka-za-disciplinska-odgovornost-na-trojczja-javni-obviniteli/>

<sup>5</sup> Мислење бр. 10 (2007) на КСЕС

Сепак, при постоење на толку низок степен на доверба во правосудството, се поставува прашањето дали можеби Судскиот совет и Советот на јавните обвинители не ја извршуваат својата работа така како што треба или потфрлаат во поглед на својата улога за заштита на правосудството?

Целта на овој извештај е да се прикаже и анализира работата на Судскиот совет и Советот на јавните обвинители во Република Северна Македонија, за периодот 01.01.2022 до 30.09.2022 година, кога Коалицијата „Сите за правично судење“ спроведе мониторинг на седниците на Судскиот совет и Советот на јавните обвинители. За време на овој период беа мониторираани 15 седници на Судскиот совет и 14 седници на Советот на јавните обвинители, со физичко присуство од страна на професионални набљудувачи на Коалицијата. За секоја седница, од страна на набљудувачите е изготвен извештај за начинот на водење на седниците, дискусиите по однос на точките поставени во дневниот ред, како и процесот на носење на одлуки. Покрај спроведениот мониторинг, за целите на овој извештај направена е и анализа на законските одредби, годишните извештаи на Советите, веб страните на советите, како и останати документи поврзани со работата на Судскиот совет и Советот на јавните обвинители, а прибрани се податоци и преку поднесени барања за слободен пристап до информации од јавен карактер. Врз основа на сето погоре наведено, во продолжение ќе бидат презентирани податоците за работата на двата совети. Воедно, во однос на Судскиот совет ќе се направи компарација и со податоците од минатата година кои беа презентирани во анализата „Влијание на мерит системот врз судската независност и професионалност во Северна Македонија“<sup>6</sup>, која се осврна на работата на Судскиот совет, фокусирајќи се на независноста и професионалноста во судството.

---

<sup>6</sup> Влијание на мерит системот врз судската независност и професионалност во Северна Македонија, Натали Петровска, Дарко Аврамовски, Скопје 2021 година

# **1 ДЕЛ**

## **СУДСКИ СОВЕТ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА**



# 1. ТРАНСПАРЕНТНОСТ НА СУДСКИОТ СОВЕТ

## 1.1 Достапност на информации за работата на Судскиот совет

Транспарентноста подразбира дека сите граѓани мора да имаат право на увид во работата на државните органи, како и да бидат запознаени со прописите што се применуваат на јасен и разбирлив начин. Според „Резолуцијата за транспарентност и пристап до правда“<sup>7</sup>, усвоена од Европската мрежа на Судски совети, Судските совети и слични независни тела, со цел да го промовираат владеењето на правото, мора да направат сè што е во нивна можност за да обезбедат одржување на отворен и транспарентен систем на правда. Во истата резолуција е наведено дека јавниот пристап до дискусиите на Судскиот совет и објавувањето на неговите одлуки треба да бидат загарантирани со закон и да се применуваат во практика.

Согласно член 18 од Деловникот за работа на Судскиот совет на Република Северна Македонија

---

*„Јавност во работата на Советот се обезбедува со објавување на соопштениеја преку средствата за јавно информирање, известувања преку веб страницата на Советот за денот и часот на одржување на седниците, со објавување на донесените одлуки, отворени денови за запознавање на пошироката јавност со работата на Советот, со давање на интервјуа, брифинзи или учество на дебати емисии во медиумите од страна на претседателот или член на Советот и други активности за афирмација на Советот.“*

---

Во овој поглед може да се констатира дека Судскиот совет на Република Северна Македонија (во понатамошниот текст: ССПСМ) редовно ги објавува закажаните седници на својата веб страна, во согласност со член 11 од Деловникот.<sup>8</sup> Исто така, редовно се објавуваат соопштениеја на веб страната за донесените одлуки по завршувањето на седниците. Сепак, постои застој од околу еден месец од денот на одржување на седниците до нивното објавување на веб страната. Ова можеби се должи на тоа што записниците споро се усвојуваат со оглед дека во истите честопати има грешки во пишувањето, па членовите на Судскиот совет бараат да се изврши исправка сè со цел да не се протолкува погрешно нивната изјава.

Исто така, може да се забележи дека се објавуваат и останати информации поврзани со состаноци и средби на кои присуствуваат претседателот и членовите на Судскиот совет, како и годишните извештаи за работата на ССПСМ.

Што се однесува пак до јавноста, истата може да присуствува на седниците на Судскиот совет, освен за точките кога се дискутира за утврдување на одговорност на судија или претседател на суд.

Како посебно несоодветна практика на постапување која беше детектирана во анализата минатата година,<sup>9</sup> е одржувањето на колегиум зад затворени врати на членовите на Советот пред одржувањето на седниците. Во периодот кој е предмет на оваа анализа, забележано е дека овие колегиуми продолжуваат да се одржуваат и понатаму непосредно пред започнувањето на седниците. Воедно, забележано е дека и некогаш на самата седница кога настанува расправија помеѓу членовите по одредено прашање се дава пауза од 10 или 15 минути за кое време јавноста ја напушта просторијата каде што се одржува седницата, а членовите продолжуваат да дебатираат зад затворени врати.

Опцијата за одржување на колегиуми беше овозможена уште со Деловникот за работа на Судскиот совет од 2015 година, каде беше предвидено во член 15 дека претседателот на Советот може да

---

<sup>7</sup> [https://www.ency.eu/images/stories/pdf/opinions/resolutionbucharest29may\\_final.pdf](https://www.ency.eu/images/stories/pdf/opinions/resolutionbucharest29may_final.pdf)

<sup>8</sup> Член 11 став 1 од Деловникот на СС на РСМ „Денот на одржувањето на седницата на Советот се објавува на веб-страната на Советот од страна на генералниот секретар веднаш по закажувањето на седницата, истовремено со доставувањето на поканата на членовите на Советот.“

<sup>9</sup> Влијание на мерит системот врз судската независност и професионалност во Северна Македонија, Натали Петровска, Дарко Аврамовски, Скопје 2021 година, стр.24

свикува и да одржува работни состаноци (колегиуми) секогаш кога ќе оцени дека има потреба за тоа. Во Деловникот кој е моментално во сила, таа одредба е преликувана во член 19. Во тој поглед одржувањето на колегиуми непосредно пред започнување на седниците и давањето на пауза за време на која членовите продолжуваат да дебатираат остава впечаток дека Судскиот совет ги крие своите ставови и мислења од јавноста. Токму поради тоа се препорачува членовите на Советот да дебатираат на самите седници, да го искажуваат своето мислење за или против некој предлог, бидејќи на овој начин се подобрува мислењето на јавноста за работата на Судскиот совет и се зголемува степенот на контрола.

Во овој поглед, од мониторираните седници може да се забележи дека членовите на Судскиот совет се поактивни во однос на минатата година, односно повеќе членови се вклучуваат во дискусија, а некои од нив имаат и спротивставени мислења. Ваквиот пристап на членовите е за поздравување, бидејќи истиот допринесува кон унапредување на дебатата во Судскиот совет што води кон поконструктивна аргументација и поголема издржаност на донесените одлуки. За пример, може да се посочи седницата од 1 јули 2022 година, на која се дискутираше за разрешување на 42 судии поради исполнување на услови за старосна пензија поради стапување во сила на Законот за измените и дополнувањата на Законот за работните односи<sup>10</sup>. На оваа седница, еден од членовите на Судскиот совет беше против донесување на одлука за пензионирање на судиите, сметајќи дека таквата одлука би била неуставна, поради тоа што мандатите на судиите веќе им биле продолжени, па не треба ретроактивно да се применува понеповолен закон за нив. Овој член на Советот ја напушти седницата, со оглед на фактот што останатите членови на Судскиот совет не го прифатија ваквото образложение и донесоа одлука дека сепак судиите мора да се разрешат согласно донесените измени на Законот за работните односи.

Исто така, може да се забележи дека членовите по функција, односно Министерот за правда и Претседателот на Врховниот суд на РСМ ретко, односно воопшто не се присутни на седниците на Судскиот совет. Министерот за правда никогаш не е присутен, што е во согласност со препораките на Венецијанската комисија кои се однесуваат на целосно отстранување на министерот или друг претставник на извршната власт. Од друга страна пак, Претседателката на Врховниот суд, е присутна на само мал број на седници, со оправдување дека ретко на време ги добива потребните материјали за седницата и датумот кога истата е закажана, па поради тоа нема доволен временски период за истата да се подготви на седниците и да присуствува на нив. Сепак, нејзиното присуство на седниците придонесува за развивање на дискусија и детектирање на определени проблеми. Така, на седницата на 22.02.2022 година, беше констатирано дека Врховниот суд на Република Северна Македонија не го совладал приливот на предмети и го зголемил заостатокот за 13 предмети, па поради тоа за 2021 година Врховниот суд на Република Северна Македонија се оценува како неажурен. На тоа, свој аргумент даде Претседателката на Врховниот суд, тврдејќи дека според Годишниот извештај на Врховниот суд и податоците во АКМИС системот на Врховниот суд, истиот е ажурен. Според податоците од Судскиот совет произлегува дека Врховниот суд е неажурен, односно се појавува разлика во однос на 13 предмети, па оттука се поставува прашањето дали има можност тоа да се регулира понатаму, со оглед на фактот што различни податоци фигурираат во базите на судовите и Судскиот совет. Ова е од големо значење со оглед дека доколку се користат погрешни податоци, тоа може да ја доведе во прашање и веродостојноста на годишните извештаи на Судскиот совет, врз основа на кои се преземаат активности и се прават планови за работењето на судовите во иднина.

## 1.2 Физичка пристапност и пристап до информации

Пристапноста е еден од најзначајните сегменти по кои се оценува правосудството. Тука спаѓаат принципите на физичка пристапност, како и пристапност до информации.

Видно од веб страна на Судскиот совет е дека истата не е прилагодена за ранлива категорија на лица како лицата со оштетен вид или лица кои имаат пречки при читањето - дислексија. Единствено е

---

<sup>10</sup> Закон за изменување и дополнување на законот за работните односи, Службен весник на РСМ бр. 151/2021 од 06.07.2021 година

ставена опција за зголемување на фонот на текстот, што и не претставува некое олеснување со оглед на тоа што на самите прелистувачи има опција за зголемување на страните.

Исто така, пристапот до информации достапни на веб страниците не е на највисоко ниво, со оглед дека наведени се само контакт лицата за остварување на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер, но тие не ги објавуваат информациите кои веќе се одговорени, односно доставени по пат на поднесени барања за слободен пристап до информации од јавен карактер. Воедно, може да се констатира дека Судскиот совет нема добри канали за комуникација со граѓаните, со оглед дека не постои водич, ниту пак било какви информации за покренување жалби и претставки од граѓаните преку веб порталот.

Во однос на физичката пристапност до просториите на Судскиот совет, може да се каже дека истите се прилагодени за лица со попречености, кои сакаат да поднесат претставки, со оглед дека од скоро време архивата е преместена на приземје, а воедно во самата зграда има лифт како би се овозможило и присуство на седниците.

## 2. ИЗБОР НА ЧЛЕН НА СУДСКИОТ СОВЕТ ОД РЕДОТ НА СУДИИТЕ

Постапката за избор на член на Судскиот совет е предвидена во Законот за Судскиот совет на Република Северна Македонија (во понатамошниот текст: ЗСС)<sup>11</sup> од член 9 до член 29. Судскиот совет е составен од 15 члена од кои осум се од редот на судии, тројца ги избира Собранието на РСМ, двајца членови предлага Претседателот на државата, а изборот го врши Собранието, и двајца членови се по функција и тоа Претседателот на Врховен суд и Министерот за правда.

Согласно ЗСС, претседателот на Советот е должен да распише оглас за избор на член на Судскиот совет најдоцна 3 месеци пред истекот на мандатот на член на Судскиот совет. Оваа година, на тројца членови на Судскиот совет им истече мандатот поради исполнување на услови за старосна пензија. Токму поради тоа, и беше спроведен избор за член на Судски совет од редот на судиите. Во тој поглед, во продолжение ќе биде подетално објаснета постапката за избор на член на Судски совет од редот на судиите.

Кандидатите за член на Советот од редот на судиите својата кандидатура ја поднесуваат писмено до Советот, а за да можат да аплицираат треба да исполнат одредени критериуми, како: 6 години судиски стаж, позитивна оценка во работењето како судија и да не му е изречена дисциплинска мерка намалување на плата која сè уште трае во моментот на објавување на огласот.

Понатаму, од страна на Судскиот совет, по пат на ждрепка се формира Комисија од три члена која ги подготвува кандидатските листи согласно навремено доставените кандидатури. Истите се подготвуваат по изборни единици како општи листи за кандидат од Врховниот суд на РСМ, апелационите подрачја Скопје, Битола, Гостивар и Штип, и една посебна листа на кандидати судии кои се припадници на заедниците кои не се мнозинство на ниво на целата територија на државата.

Откако ќе се утврдат кандидатските листи, истите се доставуваат до Комисијата за спроведување на избори на членови на советот од редот на судии, која се состои од претседател, двајца членови и нивни заменици. Претседателот на Комисијата за избор, еден член и нивните заменици се избираат од Здружението на судии на Република Северна Македонија, а еден член и неговиот заменик се избираат од редот на претставниците на здруженијата и фондациите кои работат повеќе од пет години во областа на човековите права и владеење на правото.

Изборите се спроведуваат во ист ден, по изборни места од страна на Изборен одбор формиран од Комисијата за избор. Судиите гласаат за кандидатите од општата листа од своето апелационо подрачје и за единствената посебна листа, додека пак судиите на Врховен суд гласаат за општата листа на кандидат од Врховниот суд и за единствената посебна листа.

Комисијата за избор е должна да ги сумира резултатите од изборните места најдоцна во рок од 48 часа од моментот на затворање на изборите и е должна преку веб страницата на Советот да обезбеди јавноста директно да го следи сумирањето на изборниот резултат, а во случај да не може да се обезбеди директен пренос од технички причини, истата е должна да обезбеди снимање на сумирањето на резултатите и најдоцна следниот ден да ја постави снимката на својата веб страница.

По сумирањето и јавното објавување на резултатите, секој кандидат кој не е задоволен од спроведениот избор може во рок од пет часа по објавување на резултатите од гласањето до Комисијата за избори да поднесе приговор за текот на гласањето за член на Совет или приговор на постапката за сумирање и утврдување на резултатите од гласањето. По однос на овие приговори, Комисијата за избори е должна во рок од 12 часа по нивниот прием да донесе одлука. Доколку кандидатот не е задоволен од одлуката на Комисијата за избор, истиот може да поднесе тужба за поведување на управен спор пред надлежен суд.

<sup>11</sup> Закон за Судскиот совет на Република Северна Македонија (Службен В. на Р.М. бр: 102/2019 од 22.05.2019)

На ден 14.09.2022 година беа спроведени избори за избор на членови на Судскиот совет на РСМ од редот на судиите за изборните единици: Врховен суд на Република Северна Македонија, Апелационо подрачје Скопје и управните судови и Апелационо подрачје Гостивар.

Комисијата за спроведување на изборите беше избрана по пат на ждрепка и тоа: еден судија од Врховен суд на РСМ, еден судија од Апелациониот суд Скопје и еден претставник од граѓанскиот сектор. Претставник од Коалиција „Сите за правично судење“ беше избран како претставник од граѓанскиот сектор, кој имаше можност да биде присутен за време на целиот изборен процес. Комисијата исто така беше задолжена да го провери целиот избирачки материјал и истиот да го подели на избирачките одбори формирани од нејзина страна. За време на изборите, од страна на Комисијата за спроведување на изборите беше констатирано дека во 18 судови регуларно се спроведени изборите, на кои од вкупно 314 запишани во Судски изборен именик вкупно 276 судии гласале.

Во однос на кандидатурите, може да се констатира дека во изборното подрачје Врховен суд пријавен е само еден кандидат, судијката Мирјана Радевска Стефкова, во изборното Апелационо подрачје Скопје и управните судови пријавен е повторно само еден кандидат, судијата на Апелационен суд Скопје Зоран Герасимовски, додека во изборното Апелационо подрачје Гостивар има пријавено двајца кандидати – судиите на Основен суд Тетово, Љупчо Спироски и Ивица Николовски.

Од сумираните гласачки ливчиња произлегоа следните резултати:

Изборна единица	Вкупен број на судии	Број на судии кои гласале	Избран кандидат
Врховен суд на Република Северна Македонија	15	15	Мирјана Радевска Стефкова, судија во Врховниот суд на РСМ (15 гласа)
Апелационо подрачје Скопје и управните судови	243	209	Зоран Герасимовски, судија во Апелациониот суд во Скопје (193 гласа)
Апелационо подрачје Гостивар	56	52	Ивица Николовски, судија во Основниот суд во Тетово (35 гласа)

По објавување на неофицијалните резултати, согласно член 26 од Законот за Судскиот совет на Република Северна Македонија кандидатите имаат право на приговор во рок од 5 часа од објавувањето на резултатите.

На 15.09.2022 година Комисијата констатираше дека до 12:30 часот нема пристигнато приговори до Комисијата за спроведување на избори, по што Комисијата едногласно одлучи да ги објави официјалните и конечните резултати.

Овие избори беа први избори на кои се снимаше броењето на гласачките ливчиња и истото е објавено на веб-страницата на Судскиот совет што е од особена важност за подобрување на транспарентноста на работењето на Судскиот совет за вакви важни прашања.

Што се однесува до кандидатурите за член на Судскиот совет, сепак зачудува фактот што навистина мал број судии имаат поднесено кандидатура за член на Судскиот совет на РСМ. Всушност и не може да кажеме дека навистина станува збор за избори, со оглед дека за изборното подрачје Врховен суд и изборното подрачје Скопје и управните судови се пријавил само по еден кандидат, што значи дека судиите немале можност да бираат, туку единствената опција за избор бил само кандидатот што се пријавил.

Вредно е да се спомне дека согласно податоците од интервјуата кои се спроведени со судии, кои детално беа разработени во анализата од минатата година<sup>12</sup> беше констатирано дека мислењето на судиите за работата на Судскиот совет не е на највисоко ниво. Согласно анализата, поголемиот дел од интервјуираните судиите сметаат дека Судскиот совет нема доволен легитимитет и кредибилитет за да го спроведува оценувањето на судиите. Неколкумина од судиите ја истакнаа својата загриженост за квалитетот и знаењето кое го поседуваат членовите на Судскиот совет, квалитетот на донесените одлуки за избор на судии во повисок суд кои не се доволно образложени, како и начинот на кој се разрешуваат судиите. Доколку се земат предвид овие перцепции на судиите, се поставува прашањето зошто истите не реагираат и не преземат чекори, како на пример да се кандидираат за член на Судскиот совет, со цел да имаат можност да направат некоја промена и да ја унапредат работата на Судскиот совет, како и да ја подобрат ситуацијата за сите судии на територијата на целата држава.

---

<sup>12</sup> Влијание на мерит системот врз судската независност и професионалност во Северна Македонија, Натали Петровска, Дарко Аврамовски, Скопје 2021 година, стр.34

### 3. ОЦЕНУВАЊЕ НА СУДИИТЕ

Подобрувањето на судските перформанси е цел посакувана од сите актери во правосудството и општеството во целина. Програмите за оценката на работата на судиите обезбедуваат основа за судиите да го максимизираат својот потенцијал, а воедно и служат за контрола за работата на судиите.

Претходниот систем на оценување на судиите кој беше воведен во 2008 година имаше доста слабости, беше неразбирлив и се имаше впечаток дека всушност и не постојат доволно цврсти критериуми за оценка, ниту пак беше земен предвид ангажманот на судиите кои постапуваа по исклучително сложените предмети или оние кои беа ангажирани за потребите на Академијата за судии и јавни обвинители како ментори или обучувачи.

Ваквото мислење беше споделено и од страна на судиите, кои и во анализата од претходната година истакнаа дека оценувањето во голема мера се базира на статистички квантитативни податоци кои во практиката не ретко можат да имаат и спротивен ефект од посакуваниот. Имено, оценувањето не треба да се базира во главно на бројот на завршени предмети, со оглед дека тоа може само да предизвика судиите наместо да работат квалитетно, да ги завршуваат предметите по норма, со цел да ја исполнат зададената норма на решени предмети.

Носењето и спроведувањето на Стратегијата за реформа на правосудниот сектор за периодот 2017-2022 година<sup>13</sup> беше од исклучително значење за подобрување на системот на правосудство преку надминување на постојните недостатоци од нормативен и институционален карактер. Токму поради тоа, една од задачите поставени во оваа стратегија беше преиспитување на системот на оценување на судиите и јавните обвинители и промена на системот на евалуација со цел тој да биде добро дефиниран и разбирлив, а евалуацијата да е транспарентна. Оваа стратегија предвиде ревидирање на системот за следење на работата и оценување на судиите со комбинирање на квалитативни и квантитативни критериуми.

Врс основа на тоа, во 2020 година беа усвоени Методологијата за оценување на судија врз основа на исполнетост на квалитативни критериуми и на Методологија за оценување на претседателите на судовите.

Во оваа Методологијата се утврдуваат индикатори за ефикасно следење на степенот на исполнетост на квалитативен критериуми за оценување на работата на еден судија, начинот на оценување и бодување на под-критериумите и индикаторите со кои се утврдува степенот на исполнетост на критериумот квалитет на водење на судската постапка при увидот во секој поединечен предмет на судијата кој се оценува. Методологијата ги содржи и квалитативните критериуми, насловени како – квалитет на ажурно постапување и квалитет на работата на судијата, кои се оценуваат преку увид во податоците од автоматизираниот компјутерски систем за управување со судски предмети од страна на Судскиот совет (АКМИС).

Врс основа на оваа Методологија предвидено е да се врши оценување преку увид во десет предмети на оценуваниот судија од периодот на оценување, од кои пет се добиваат по случаен избор од страна на АКМИС системот, а пет определува самиот судија при што се оценува водењето на судската постапка.

Оценувањето го спроведуваат комисиите за увид и оцена кои се составени од пет члена на судии од сите апелациони судови, односно од непосредно повисокиот суд, а ги формира Советот по случаен избор. На 29.03.2022 година од страна на Судскиот совет беше усвоен и Правилникот за формирање и работење на комисиите на ССПСМ, со што се овозможува условите за започнување на оценување на судиите согласно новите методологии.

<sup>13</sup> <https://rm.coe.int/action-plan-for-implementation-of-the-judicial-sector-for-the-period-2/16808c4383>

Токму на седница на Судскиот совет на 05.04.2022 година, беа формирани комисији за увид и оцена на судии и претседателите на судови за основните, апелационите и Управниот суд во состав од 5 члена, кои ќе бидат надлежни за спроведување на редовното оценување на судиите.

Исто така, беше констатирано и формирањето на комисија за редовно и вонредно оценување од редот на членовите на Судскиот совет. По однос на оваа точка настана дискусија, односно еден член на Советот истакна дека комисијата не е прописно составена. Имено, согласно Правилникот рангирањето на кандидатите го врши Комисија од тројца членови, од кои еден од членовите на Собранието и еден од припадниците кои не се мнозинство во РСМ. Третиот член е задолжително од редовите на судиите. Во моментот Комисијата е составена од еден судија и двајца членови предложени од Собранието, па се постави прашањето дали треба двајца членови во Комисијата да бидат од Собранието, а еден од редот на судиите кога и самиот Судски совет е составен од поголем број на судии, а воедно треба да се земе предвид и стручноста на членовите. Во оваа насока не беше јасно која била интенцијата на законодавецот па прашањето беше оставено за дискусија за некоја наредна прилика. Истиот член на Судскиот совет кој го отвори прашањето за прописно составување на Комисијата, истакна дека во Комисијата нема член припадник на македонската заедница. Сепак, по однос на ова прашање беше укажано дека законот не ја предвидува обврската дека во комисиите мора да има еден член припадник на најбројната заедница во РСМ.

Откако беа формирани комисиите следниот чекор е да видиме како ќе се имплементираат овие методологии во пракса. Потребно е што покоро да се изврши оценувањето, со оглед дека долгото чекање за имплементирање на овие методологии негативно се одрази врз унапредувањето на судиите кои се имаат пријавено на огласи уште од пред една година. Ова од причина, што потребно е да се изврши вонредно оценување на кандидатите согласно законските одредби.

Исто така, потребно е да се направи и соодветна адаптација во АКМИС системот во овој поглед. Имено, една од препораките од најновиот извештај од Европската Комисија<sup>14</sup> се однесува на тоа да се искористат сите можни ресурси за да се осигура дека АКМИС системот е целосно функционален и компатибилен со новата Методологија за сложеност на судските премети и методологијата за оценување на судиите и претседателите на судови.

---

<sup>14</sup> Извештај на Европската Комисија за напредокот на Република Северна Македонија за 2022 година, стр.17



## 4. СИТЕМАТИЗАЦИЈА НА СУДИСКИ МЕСТА

Колку судии, судски службеници и помошен персонал има потреба еден суд за може да се справи со приливот на предмети и навремено да одговори со цел правдата да не биде задоцнета и на каков начин може да се испита и одреди точниот број кој е доволен за да се задоволи потребата од ресурси? На ова прашање треба да се пристапи со голема внимателност, со оглед дека големиот број на предмети повлекува барање на дополнителен персонал, но од друга страна и тие барања треба да бидат добро поткрепени со оглед дека средствата за финансирање се ограничени.

Оценувањето на работата на судовите и судиите може да се врши на различни нивоа: на национално ниво, на ниво на суд, на оддел во рамките на судот и на ниво на поединечни судии. Исто така, евалуацијата може да се врши од различни тела, па така во некои земји тоа може да спадне во надлежност на Министерство за правда или инспекциски орган (на министерство), додека во други земји евалуацијата ја спроведува Судски совет, Врховен суд или друг виш суд.

Во Република Северна Македонија, систематизацијата на судии ја врши Судскиот совет на РСМ. Согласно член 45 од Законот за Судскиот совет, Советот со одлука врз основа на анализа го утврдува бројот на слободните судиски места за основните судови во Република Северна Македонија, земајќи ги предвид вкупниот број на слободни места за судии во основните судови, како и проекцијата за потребите од местата кои ќе се пополнуваат по завршување на почетната обука. Откако ќе биде донесена одлука по однос на ова прашање, истата се доставува до Академијата за судии и јавни обвинители најдоцна до 31 март во годината во која одлуката е донесена.

Сепак, се поставува прашањето, како Судскиот совет го утврдува бројот на судиски места кои треба да се пополнат по судовите. Од досега мониторираните седници може да увидиме дека речиси ниту еден суд не е пополнет согласно систематизација, односно сите судови работат со намален капацитет и имаат потешкотии да се справат со приливот на предмети. Овој проблем е детектиран уште од минатата година, а уште повеќе е нагласен оваа година со оглед дека во одредени судови речиси и да нема воопшто кадар, или има само по еден судија, па претседателите на судовите постојано испраќаат молби, барајќи нови судии со цел да се совлада приливот на предмети. Недостатокот на човечки ресурси е одговорот на судиите на прашањето зошто судовите се неажурни. Сепак, во повеќе наврати на самите седници на Судскиот совет е напоменато дека во РСМ според европските стандарди, бројот на судии во однос на бројот на население е над европскиот просек.

Така, на пример Естонија, која има 1,31 милиони жители има 9 судови во кои работат 242 судии. Во РСМ која има околу 1,83 милиони жители согласно последниот попис, има 34 судови со околу 500 тини судии.<sup>15</sup> Сепак и покрај толку судови и судии, повторно судството од година во година се смета за неажурно. Од статистички извештаи за работата на судовите може да се види дека во 2021 година од 34 суда за ажурни се сметаат 15 суда, додека како неажурни се 19 суда и тоа четири апелациони судови, 15 основни судови и Врховен суд на Република Северна Македонија.<sup>16</sup>

Во декември 2018 година беше изготвена Анализа на судската мрежа во Република Македонија<sup>17</sup> која произлезе како обврска од Стратегијата за реформи на правосудниот сектор за 2017-2022 година. Во оваа стратегија меѓу другото се истакна потребата од развој на управувањето со човечки ресурси во правосудниот систем и усогласувањето на бројот на судии со европскиот просек по глава на жител. Всушност, оставено е на секоја европска држава да направи анализа на судската мрежа и согласно таа анализа да спроведе реформи во однос на подобрување на состојбата во судовите. Така, Италија одлучила да изврши спојување на помалите со поголемите судови, додека други земји како Данска, Норвешка и Холандија решиле да ги укинат помалите судови.<sup>18</sup>

Како воочен проблем при изготвување на оваа анализа е забележано дека со години наназад не се

<sup>15</sup> <https://vistinomer.mk/mnogu-sudovi-i-sudii-malku-pravda/>

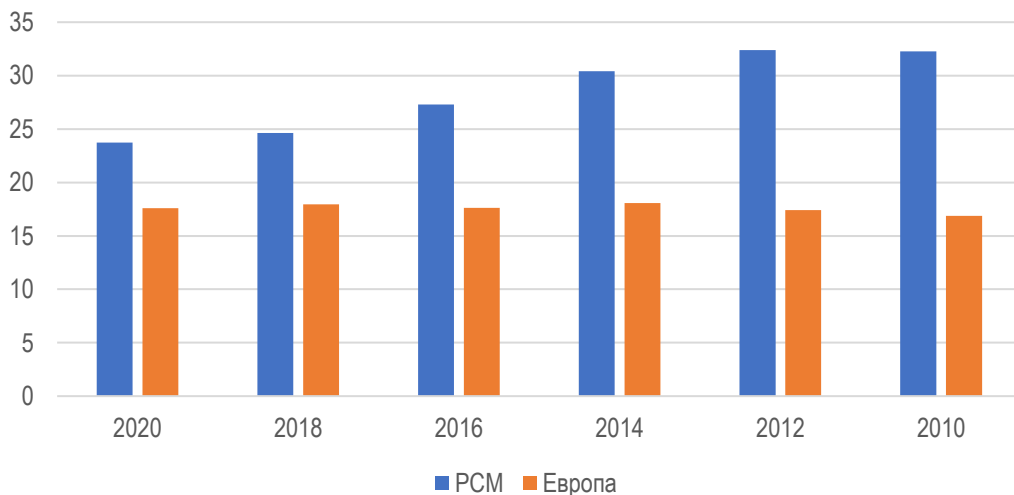
<sup>16</sup> Годишен извештај за работата на Судскиот совет на Република Северна Македонија за 2021 година, стр.9

<sup>17</sup> Анализа на судската мрежа во Република Македонија, Скопје, декември 2018 година

<sup>18</sup> Анализа на судската мрежа во Република Македонија, Скопје, декември 2018 година, стр. 3

совпаѓаат податоци од Министерство за правда со податоците од Судскиот совет. Воедно, судовите работат по различни методологии, па некои податоци се заведени како предмети кои влегуваат, а некои како предмети кои не влегуваат во норма. Овој начин на обезбедување податоци е неприфатлив од причина што мора да постои единствена и апсолутно точна статистика за обемот на работа на судовите, во спротивно залудно е вршењето на анализи и преземање на соодветни активности за надминување на неажурноста на судовите.

Согласно податоците од Извештајот на ЦЕПЕЈ од 2022 година, кој се однесува на податоци од 2020 година, со 23,74 судии на 100.000 жители, Република Северна Македонија сè уште има поголем број судии по глава на жител од просекот на Европа кој изнесува 17,60.



*Просек на судии по глава на жител во РСМ и Европа*

Во последната Стратегија на човечките ресурси во судската мрежа,<sup>19</sup> е наведено дека тековната систематизација на судската мрежа за судиите во сите степени на судовите и за сите видови судови определува 636 судиски позиции и останува постојана во текот на периодот 2016-2019 година, за кој се анализирани податоците.

Во оваа стратегија, сепак се презентирани податоци кои не соодветствуваат со правилна распределба на судиите. Имено, согласно податоците се чини дека некои од помалите судови имаа повеќе ресурси отколку поголемите судови, па така во Основниот кривичен суд во Скопје, кој опслужува поголем процент од населението има 8,90 судии на 100.000 жители (2019) додека во Основен суд Кратово за истата година бројот на судии изнесува 32,63 на 100.000 жители. Од ова произлегува дека во најскоро време потребно е да се изготви нова анализа и соодветно да се систематизираат бројот на потребните судии во секој суд посебно како и стручниот кадар кој што е потребен за тој суд согласно потребите на граѓаните.

Покрај тоа, за нормално функционирање на работата во судовите, треба да се земат предвид и судските службеници кои во голем дел помагаат и асистираат во работата на судиите. Можеби зголемување на бројот на судските службеници, наместо на судии ќе помогне во надминување на проблемот со неажурноста на судовите. Ова е потврдено и во Анализата на судската мрежа<sup>20</sup> каде е истакнато дека стратегијата за човечки ресурси треба да биде насочена кон зголемување на бројот на стручните судски соработници, а намалување на лицата кои вршат административна работа.

Имањето на доволно ресурси во секој случај е неопходно за правилно функционирање на правосудниот систем. Исто така, не е доволно да се има само доволна бројка на потребен кадар, туку и тој кадар да

<sup>19</sup> Стратегија на човечките ресурси во судската мрежа, септември 2020 година

<sup>20</sup> Анализа на судската мрежа во Република Македонија, Скопје, декември 2018 година, стр.19

биде соодветно обучен, со цел да не биде доведен во прашање квалитетот на работата.

Исто така, вредно е да се спомене дека оваа година, на 42 судии им се утврди престанок на судиската функција поради исполнување на услови за старосна пензија поради стапување на сила на измените и дополнувањата на Законот за работните односи. Согласно новите измени, сите лица кои имаат склучено договор за вработување и кои ги исполнуваат условите за старосна пензија, ќе мораат да се пензионираат со навршување на 62 односно 64 годишна возраст и повеќе нема да може да им се продолжува мандатот. Пред стапување на овие измени, продолжувањето на мандатот на судиите кои исполнуваат услови за старосна пензија беше честа практика, користена речиси од страна на сите судии, токму поради фактот дека има недостиг на судии.

Со оглед дека Судскиот совет мораше да постапи по ова законско решение, на 1 јули 2022 беше одржана седница, на која се дискутираше по однос на ова прашање. По одржување на бурна дебата со презентирање на спротивставени мислења, беше донесена одлука дека на овие судии мора да им се утврди престанок на судиската функција поради исполнување на услови за старосна пензија.

До последен момент и во Собранието на РСМ се дискутираше за измените и дополнувањата на Законот за измени и дополнувања на Законот за работните односи, со цел да не дојде до пензионирање на голем број судии кое нешто може да го блокира нормалниот тек на работа во судовите. Ова од причина што кога се менува судијата во постапката, судскиот процес мора да започне одново. Исто така, започнувањето одново, може да доведе до застареност на дел од предметите кои веќе подолго време траат, што повторно може да влијае на довербата на граѓаните во правосудниот систем

Дополнително на тоа, во анализата на судската мрежа од 2018 е наведено дека во РСМ најрано се пензионираат судиите од сите европски земји со навршување на 64 години старост. Во најголемиот дел судиите се пензионираат со 65,67 или 68 години, а голем број на држави ги пензионираат судиите со навршени 70 години старост.<sup>21</sup>

Врз основа на ваквото решение, може да се очекува во следниот период зголемување на неажурноста на судовите, со оглед дека истите ќе работат со значително намален капацитет. Сепак, треба да се земе предвид дека овој факт не беше непознат за Судскиот совет и истиот требаше на време да пронајде решение за надминување на овој проблем. Дополнително, Советот потребно е да направи повеќегодишен план за распоредување и пополнување на судските места, со оглед на тоа што и во наредните години се очекува значителен број на судии кој што ќе ги исполнат условите за старосна пензија. Врз основа на сето горенаведено, Судскиот совет треба да развие добра стратегија за управување со човечки ресурси во судовите, со цел да се овозможи нивно правилно функционирање. Ова претставува и една од препораките на Европската комисија во извештајот од 12.10.2022 година.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Анализа на судската мрежа во Република Македонија, Скопје, декември 2018 година, стр 17

<sup>22</sup> Извештај на Европската Комисија за напредокот на Република Северна Македонија за 2022 година, стр. 17

## 5. РАБОТА ПО ПРЕТСТАВКИ ОД ГРАЃАНИТЕ ЗА РАБОТАТА НА СУДИИТЕ

Претставките кои се поднесуваат до Судскиот совет претставуваат еден од механизмите кои граѓаните ги имаат на располагање за заштита на своите права при водењето на судските постапки во судовите во РСМ. Во тој поглед, со поднесување на претставки воедно се спроведува и еден вид на контрола на работата на судиите, како и на целокупниот судски систем на ниво на цела држава. Со оглед дека Судскиот совет периодично ги оценува судиите, врз основа на определен број предметите, истиот не може целосно да се запознае со работата на судиите, па поднесувањето на претставки овозможува на Судскиот совет да ги согледа од поинаква перспектива потешкотиите со кои граѓаните се соочуваат при реализација на нивните права пред судовите.

Во рамките на оваа анализа, беше извршен мониторинг на седниците на Судскиот совет, во кој период беше констатирано дека во периодот од 01.01.2022 до 30.09.2022 година, од вкупно 360 претставки кои се разгледани на седница, само 9 се усвоени како основани од страна на Судскиот совет или 2,5%. Истиот проблем беше детектиран и минатата година, кога беше забележано дека само минимален број на претставки се усвојуваат, а најголемиот број се отфрлаат или одбиваат како неосновани.

Од страна на Судскиот совет во неколку наврати беше посочено дека причината поради која најголемиот број од претставки се отфрлаат е фактот што граѓаните истакнуваат жалбени наводи и се осврнуваат на фактичката состојба, наместо на работата на судиите. Имено, граѓаните сметаат дека Судскиот совет претставува еден вид на суд од повисока инстанца и наместо да истакнат наводи за работата на судиите, истите незадоволни од одлуката на судиите повторно истакнуваат жалбени наводи кои биле претходно истакнати во постапката. Оттука, очигледно е дека низ годините секогаш преовладува истиот проблем, односно граѓаните не го разбираат концептот и улогата на претставките, па во таа насока потребно е да се зголеми напорот за едуцирање на граѓаните, како истите би можеле да го искористат овој механизам на правилен начин. Во спротивно, останува впечатокот дека поднесување на претставка до Судскиот совет е бескорисно, со оглед дека сите претставки се отфрлаат, а на тој начин и се намалува довербата во судството.

Исто така, можеме да констатираме дека граѓаните и понатаму имаат потешкотии во тоа кога се поднесува претставка, а кога барање за утврдување на одговорност на судија, па не ретко во претставките бараат утврдување на одговорност на судија, што претставува причина за отфрлање на претставката. Разликата меѓу поднесување на претставка и барања за утврдување на одговорност на судија не е само во начинот на поднесување, туку и во начинот на постапување од страна на Судскиот совет. Имено, за поднесување на претставка доволно е во истата да се даде краток опис на повредата, и истата се реферира на јавна седница од страна на член на Судскиот совет како лице известител определен по случаен избор, кој практично самиот решава и дава предлог дали претставката треба да се прифати, одбие или отфрли. Од друга страна пак, за барањата за утврдување на одговорност на судија се одлучува без присуство на јавноста, и постапката започнува со формирање на комисија на известители, а самото поднесување е отежнато со вклучување на задолжителни елементи во поднесокот како име и презиме на судијата, адреса и место на живеење, во кој суд постапува, опис и законски назив на повредата и предлог докази кои треба да се изведат во постапката. Исто така крајниот резултат е различен, односно доколку претставката е основана, Судскиот совет ќе му укаже на надлежниот орган да се преземат потребните мерки за отстранување на повредата, додека доколку барањето за утврдување на одговорност е основано, тогаш Судскиот совет може да го разреши судијата или да му изрече дисциплинска мерка. Тоа значи дека со поднесување на претставка не може да се иницира разрешување на судија. Сепак, може да се даде до знаење за однесувањето на одреден судија, па доколку постојат основи да се поднесе барање за утврдување на одговорност.

Со оглед дека јавноста е исклучена за време на постапување по барања за утврдување на одговорност, во оваа анализа ќе се осврнеме на начинот на постапување на Судскиот совет по претставките. Во тој поглед, може да констатираме дека и натаму останува праксата на реферирање на претставката од страна на член на Советот со неколку реченици без притоа да се навлезе во суштинскиот дел и

причините поради кои претставката се смета за основана или неоснована, а потоа истата се усвојува едногласно од страна на членовите на Судскиот совет согласно предлогот на известителот кој ја реферира претставката. Оваа состојба беше констатирана и минатата година во претходната анализа, што навидум имаше влијание врз начинот на работа на членовите на Судскиот совет при постапување по претставки. Имено, по презентирањето на анализата на завршната конференција, на следната закажана седница на Судскиот совет веднаш беше забележана промена во начинот на постапување при реферирање на постапки, со што истите целосно беа образложени од страна на сите членови на Советот поставени како известители, како и дискутирани од страна на останатите членови. Сепак, ваквото постапување траеше краток период, а оваа година повторно е забележан истиот тренд на само формално реферирање на претставките.

Уште еден проблем кој се провлекува од минатата година се однесува на претставките кои се усвојуваат како основани. Имено, како што беше посочено претходно, од вкупно 360 претставки само 9 се усвоени. На една од седниците каде е усвоена претставка, од страна на член на Судскиот Совет - известител е констатирано дека истата се усвојува поради неизвршена достава на пресуда од страна на Управниот суд и предметот треба веднаш да се достави до координаторот на Управниот суд на понатамошно постапување. Сепак, не е дадено образложение на кој начин ќе се отстрани повредата на странката во постапката, ниту пак дали ваквото постапување ќе има последици по однос на судијата. Разбирливо е дека ваквите одлуки не можат да се донесат во моментот на реферирање на претставките, со оглед на тоа што координаторот на засегнатиот суд е должен да направи проверки и врз основа на тоа да преземе соодветни дејствија. Сепак, се забележува дека откако ќе се усвои претставка, понатаму се губи секаква трага за тоа дали навистина е постапено по однос на истата, дали е отстранета повредата и на кој начин. Во таа насока се препорачува координаторот на судот на некоја од следните седници да објави известување како е постапено по однос на претставката, со цел јавноста да се запознае со исходот од таквото постапување. Во спротивно, се остава впечаток дека Судскиот совет не само што не усвојува претставки, туку и тие ретки што ги усвојува остануваат во фиоки или не се постапува по нив.

Исто така, потребно е да се направи евиденција колку претставки се поднесуваат против еден судија. Доколку се детектира дека против еден судија постојано се поднесуваат претставки, иако Судскиот совет можеби решил дека се неосновани, сепак тоа може да алармира на несоодветно постапување на судија.

## 6. ПРОГРАМА И АКЦИОНЕН ПЛАН ЗА ПРЕВЕНЦИЈА И СЛЕДЕЊЕ НА КОРУПЦИЈА ВО СУДСТВОТО

Корупцијата ја поткопува основата за спроведувањето на правдата, создавајќи значителна пречка за остварување на правото на непристрасно судење и сериозно поткопувајќи ја довербата на народот во судството. Корупцијата може да се појави во различни облици и нејзиниот широк опсег на дејствување може да влијае на само на судскиот систем, туку и на сите сектори на државната администрација. Корупција и незаконското мешање во правдата, може да има за цел да обезбедат специфични цели, како што е затворање на одреден случај или ослободување од обвинение на одреден поединец. Носителите на судиска функција можат да бидат подложени на подмитување, можат да бидат предмет на изнуди и да бидат принудени под закана на сила на коруптивно однесување.

Националната легислатива и релевантните меѓународни инструменти предвидуваат различни обврски за државите за спречување на корупција. Иако, судскиот систем е една од најголемата мета на корупцијата и организираниот криминал, токму во судските системи општествата го имаат својот главен инструмент за спречување и борба против корупцијата.

Членот 11 од Конвенцијата на Обединетите нации против корупцијата<sup>23</sup> ја нагласува одлучувачката улога на судската гранка во борбата против корупцијата и утврдува дека за ефикасно извршување на оваа улога, самата судска власт мора да биде ослободена од корупција, како и тоа дека секоја држава треба да преземе мерки за зајакнување на интегритетот и за спречување на можностите за корупција меѓу членовите на судството.

Поради тоа, од исклучително значење е да се пристапи кон проценка на ризици за корупција, со креирање на методологија, мапирање на потенцијални области, изготвување на анализа и следствено на тоа да се преземат мерки за да се намали или елиминираат во целост проценетите ризици.

На 07.09.2022 година Судскиот совет на РСМ усвои Програма и акционен план за превенција и следење на корупција во судството 2022-2025<sup>24</sup>, која има цел да придонесе во намалување на корупцијата во правосудството, да го подобри интегритетот на судиите и транспарентноста при нивното работење. Во оваа програма, може да се каже дека Судскиот совет реално ги прикажал сите слабости на правосудството кои со години се провлекуваат во државата. Имено, како еден од главните фактори на ризик од корупција е посочено градењето на непрофесионални спреги помеѓу јавните обвинители, судии и адвокати, кое нешто особено во помалите градови е речиси неизбежно. Исто така, може да се констатира дека од мониторингот на седниците на Судскиот совет на кои се реферираат претставките, забележано е дека голем дел од нив се однесуваат токму на овие пријателски односи помеѓу главните актери во правосудството.

Сепак, иако во програмата ова е констатирано како ризик од корупција, не е наведено кои активности ќе се преземат во надминување на овој ризик. Имено, во програмата само констатирано е дека потребно е потемелно следење на работата на судиите, судските службеници и сите вработени во судовите, но не се наведени конкретни активности кои ќе се преземат во овој поглед. Нејасно е како ќе се намали овој ризик кога ниту се посочени активности, ниту пак има индикатори за мерење на резултати.

Исто така, како проблем е посочен и процесот на распределба на судските предмети преку АКМИС системот, кој наместо да обезбеди објективно распределување на предмети, не ретко служи за субјективно распределување на предмети од страна на раководните лица. Овој проблем се провлекува со години наназад, и иако сите се свесни за неговото постоење, чекорите кои се преземаат во однос на негово отстранување траат предолго. Уште во 2017 година, од страна на Министерството за правда беше извршена проверка во три судови каде што се судат и најголем број на предмети од јавен интерес: Основниот кривичниот суд Скопје, Апелациониот суд Скопје и Врховниот суд на Република Северна

<sup>23</sup> [https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026\\_E.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf)

<sup>24</sup> <http://sud.mk/wps/portal/ssrm/sud/vesti/eff657b7-d75d-41ef-b3ad-c88e8bab72f0>

Македонија. Врз основа на таа проверка беше изготвен извештај<sup>25</sup> во кој беше презентирano дека судовите не ги применуваат доследно одредбите од Законот за управување со движењето на предметите во судовите и Судскиот деловник и АКМИС системот не се користи согласно неговата намена. Злоупотребата на АКМИС системот беше спомната и во извештајот на Стејт депарментот на САД 2018 година<sup>26</sup> каде беа наведени и тогашните претседатели на Основниот кривичен суд Скопје и Врховниот суд како вмешани во манипулација со АКМИС системот. Во 2020 година, поранешниот претседател на Основниот кривичен суд беше осуден на 3,5 години затвор за злоупотреба на АКМИС системот, која казна потоа од страна на Апелациониот суд беше намалена на 2,5 години.

Од сето ова видно е дека овој систем уште од неговото воспоставување се злоупотребува, и тоа никој не го негира, а Судскиот совет го опишува како проблем и како ризик од корупција, но во програмата не наведува никакво решение за негово елиминирање. Од друга страна, видно и од соопштенијата објавени на веб сајтот на Судскиот совет е дека во иднина би можеле да очекуваме нов АКМИС систем, со финансиска помош од страна на Норвешка.<sup>27</sup> Имено, се смета дека со целосно дигитализирање на судскиот систем ќе се создаде поефикасен, потранспарентен и понезависен судски систем.

Дигитализацијата на судството воедно ќе овозможи и дигитализирање на списите што ќе ја намали злоупотребата на правата на учесниците во судските постапки за нивно одолговлекување, а со тоа ќе се овозможи и побрз пристап до правда на граѓаните и зголемена транспарентност на правосудството. Сепак не е наведено кога може да се планира имплементирањето на овој систем, ниту пак тоа е спомнато во програмата.

Во програмата наведени се и останати системски/надворешни, институционални и човечки фактори на ризик од корупција, како и фактори на ризик од корупција поврзани со процесот на работа на судството. Меѓу нив наведени се и политичките влијанија, недоволно ефикасен и ефективен систем на процесирање на судски случаи, недоволна едукација на граѓаните за поднесување на претставки и барања за утврдување на одговорност, изложеност на судиите на притисоци итн. Сепак, како што е спомнато и погоре, во акциониот план може да се каже дека не се наведени активности, туку повеќе констатации за ситуацијата во правосудството. Исто така, не се наведени ни индикатори за мерење на резултати, а кога ќе се погледне во временската рамка, речиси секаде пишува „трајно“. Видно од сето погоре наведено, потребно е дополнително да се разработи програмата и акцискиот план со цел прецизно да се разработат активностите, временската рамка во која се планира да се реализираат, како и да се утврди степенот на ризик (висок, среден и низок).

Исто така, треба да се потенцира дека во оваа програма за превенција и следење на корупцијата во судството потребно е да се таргетираат и самите членови на Судскиот совет за кои важат истите правила како и останатите чинители во правосудството. За жал, неопходно е да констатираме дека членовите на Судскиот совет не се дел од Програмата за превенција и следење на корупција. Од овој аспект неопходно е да се напомене дека лош впечаток е и тоа што креаторите на Програма за борба против корупцијата се однесуваат спротивно на правилата предвидени за спречување на корупција. Во таа насока, како пример би го издвоиле тоа што во јавноста беше објавена веста дека претседателката на Судскиот совет не го пријавила својот имот навреме во Државната комисија за спречување на корупција поради што и е изречена глоба од 150 евра.<sup>28</sup> Исто така е посочено дека констатирани се и други недоследности за кое нешто Антикорупциската комисија дополнително ќе го извести јавното обвинителство за понатамошно постапување.

<sup>25</sup> <https://www.slideshare.net/Portalb/raporti-akmiss>

<sup>26</sup> <https://www.state.gov/reports/2018-country-reports-on-human-rights-practices/north-macedonia/>

<sup>27</sup> <http://sud.mk/wps/portal/ssrm/sud/vesti/4651f3e3-31ac-4f57-a59b-78f4687bf385>

<sup>28</sup> <https://alsat.mk/mk/kazneta-pretседatelkata-na-sudskiot-sovet>

## 7. ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ

- Моменталната ситуација и организација на судовите и систематизацијата на судиите се чини проблематична од повеќе аспекти. Неопходно е подготовка на план за соодветно организирање на судовите како и точна систематизација за потребата на судии и судски службеници според приливот на предмети и работата на секој суд посебно. Воедно, потребно е да се донесе решение во однос на тоа каква методологија ќе се користи за пресметување на бројот на судии потребни во судовите и да се земе предвид фактот дека потребно е зголемување на бројот на стручните судски соработници во судот кои значително можат да помогнат во работата на судии за справување со приливот на предмети.
- Од исклучителна важност е сериозно да се подобри начинот на обработка на податоци, начинот на водење евиденција и соработката помеѓу надлежните чинители во правосудството. Потребно е да се воедначи начинот на водење на предмети, судска евиденција и донесување на единствена методологија. Иако АКМИС системот требаше да доведе до еднакво прибирање на податоци во сите судови на територијата на целата држава, сепак сведоци сме дека и податоците од АКМИС системот на се совпаѓаат помеѓу судовите и Судскиот совет. Ова е од круцијално значење со оглед дека не можат да се преземат понатамошни чекори за конкретни активности, доколку податоците со кои се располага се погрешни.
- Во однос на бројот на судови, корисно би било да се размисли за предлогот од Анализата за судската мрежа каде се препорачува трансформирање на судовите во судски одделенија на други судови, по примерот на Италија.
- Во однос на транспарентноста на Судскиот совет може да се забележи подобрување, особено во поглед на презентирање на издржани аргументи за време на седниците и развивање на дебата за појаснување на донесувањето на некои одлуки. Во однос пак на пристапноста, особено кон информации, потребно е да се направат промени на веб страна на Судскиот совет со цел истата да се прилагоди на ранливите категории на луѓе.
- Што се однесува на претставките од страна на граѓани за работата на судиите и претседателите на судовите, може да се констатира дека ситуацијата не е променета од претходните години. Сè уште се одбиваат поголемиот дел на претставки, најчесто поради недоволна едуцираност на граѓаните кои ги поднесуваат претставките. Имено, потребно е да се работи на едукација на граѓаните, со цел да се избегне впечатокот дека Судскиот совет не си ја врши работата како што треба, односно дека е залудно да се поднесуваат претставки до Судскиот совет, бидејќи истите се очекуваат да бидат отфрлени. Во овој поглед за поздрав е предвидувањето на креирање на брошури и користењето на веб страната за информирање на граѓаните за начинот на поднесување на претставки, кое е предвидено како активност во Програмата и акциониот план за превенција и следење на корупцијата во судството.
- Во однос на претставките кои се усвојуваат од страна на Судскиот совет, до сега, нема пракса да се објавува или пак да се дискутира на седница за тоа каков исход има од постапувањето по претставка која била усвоена како основана. Имено, добра пракса би била членовите на Судскиот совет да известат што понатаму се случува со предметот, дали е постапено по претставката, кои дејствија се преземени и дали е отстранета повредата. На овој начин ќе се даде до знаење дека Судскиот совет постапува во ситуации кога е сторена повреда од страна на судија, би се зголемила транспарентноста во работата на Советот, а воедно би се зголемила и довербата на народот во правосудството.
- Кога станува збор за Програмата и акциониот план за превенција и следење на корупција во судството на Судскиот совет, може да се каже дека истата содржи недостатоци, особено во поглед на предложени активности за надминување на ризиците од корупција. Видно е дека во Програмата се опфатени различни системски/надворешни, институционални и човечки фактори на ризик од корупција, како и фактори на ризик од корупција поврзани со процесот на



работа на судството. Сепак, во акциониот план не се наведени активности, туку повеќето се констатации за ситуацијата во правосудството. Исто така, не се наведени ни индикатори за мерење на резултати, а кога ќе се погледне во временската рамка, речиси секаде пишува „трајно“. Видно од сето погоре наведено, потребно е дополнително да се разработи програмата и акцискиот план со цел да се разработат активностите, временската рамка во која се планира да се реализираат, како и да се утврди степенот на ризик (висок, среден и низок). Исто така, потребно е да се внимава на однесувањето на членовите на Судскиот совет и нивно почитување на обврските определени со закон. Во спротивно се поткопува целосното планирање и реализирање на програмата која има токму за цел борба против корупцијата.

- Во однос на изборот на членови на Судскиот совет од редот на судиите, може да се забележи дека има навистина слаба заинтересираност за пријавување на кандидати за оваа позиција. Имајќи предвид дека голем дел од судиите не се задоволни со состојбите во правосудството, нејасно е зошто истите не се охрабрени да конкурираат за членови на Судскиот совет, со цел да ја подобрат ситуацијата за самите себе како судии, како и за останатите колеги судии на територијата на целата држава. Овогодинашните избори, не може да се каже дека претставуваат вистински избори, со оглед дека се гласаше за само еден кандидат за две од три изборни подрачја. Исто така, треба да се работи на поттикнување на судиите да се кандидираат за членови на Судскиот совет, со цел да се изберат најквалитетните и најстручните судии кои понатаму ќе придонесат во работата на Судскиот совет.

## **2 ДЕЛ**

**СОВЕТ НА ЈАВНИТЕ ОБВИНИТЕЛИ НА  
РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА**

# 1. ТРАНСПАРЕНТНОСТ НА СОВЕТОТ НА ЈАВНИТЕ ОБВИНИТЕЛИ

## 1.1 Достапност на информации за работата на Советот на јавните обвинители

Една од главните задачи на Советот на јавните обвинители во Република Северна Македонија (во понатамошниот текст: СЈОРСМ) е меѓу другото да ја зголемува и одржува довербата на јавноста во работата на Советот и во јавнообвинителскиот систем.

Во поглед на транспарентноста на работата на Советот на јавните обвинители, може да се констатира дека седниците се отворени за јавноста и на нив може да се присуствува на сите точки, освен на оние на кои е исклучена јавноста согласно законот. Јавноста може да биде исклучена само со одлука на Советот заради заштита на угледот и интегритетот на јавниот обвинител. Согласно член 14 од Деловникот за работата на СЈОРСМ<sup>29</sup>, Советот може да одлучи да ја исклучи јавноста од седниците со двотретинско мнозинство од вкупниот број членови. Доколку Советот донесе таква одлука, истиот должен е да ја извести јавноста за причините за исклучување на јавноста.

Врз основа на спроведениот мониторинг на седниците на СЈОРСМ на кои присуствуваше јавноста, може да се констатира дека Советот е транспарентен во својата работа, членовите постојано влегуваат во дискусија, и ги искажуваат своите ставови кои се спротивни од оние на останатите членови на Советот. Сето тоа придонесува кон развивање на конструктивна дебата од која јавноста може навистина да се запознае со состојбата во јавните обвинителства. За време на мониторираниот период од 01.01.2022 до 30.09.2022 година членовите на Советот во главно дискутираа за следното:

- Избор на јавни обвинители во основните јавни обвинителства, вишите јавни обвинителства, основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција (во понатамошниот текст: ОЈОГОКК) и во Јавното обвинителство на РСМ;
- Разгледување на годишните извештаи на вишите јавни обвинителства;
- Прашања кои се однесуваат на тековното работење на СЈОРСМ.

Што се однесува до веб-страницата на Советот на јавни обвинители може да се констатира дека истата не е редовно ажурирана. Записниците се објавуваат со доцнење од два месеци од денот на одржаната седница. Воедно, може да се забележи дека во делот соопштенија има само известувања за седници кои се одржуваат, но воопшто нема соопштенија кои се однесуваат на останатите активности кои се преземаат од страна на СЈОРСМ, како одржување на средби и реализирање на соработка со останати институции, учество на настани, јавни дискусии итн.

Исто така вредно е да се напомене дека неколку пати датумот за седница се објавува непосредно или многу кратко пред одржувањето на седницата, кое нешто значително го отежнува присуството на јавноста. Имено, на 01.06.2022 година е објавено соопштение дека истиот ден е закажана седницата. Согласно член 13 од Деловникот за работа на СЈОРСМ, поканата за седницата со предлог на дневниот ред и сите релевантни материјали, по правило, се доставува до членовите на Советот најмалку 3 дена пред седницата. Датумот, времето и местото на седницата и агендата се објавуваат истовремено со поканата на веб-страницата на Советот. Поради тоа, постои потреба од навремено објавување на соопштенијата за закажување на седници, во спротивно се остава впечатокот дека СЈОРСМ се обидува да го попречи присуството на јавноста на седниците.

## 1.2 Физичка пристапност и пристап до информации

Во однос на физичката пристапност може да се каже дека просториите на Советот се наоѓаат на последниот спрат во зграда во државна сопственост каде што има лифт но истиот е надвор од функција, па врз основа на тоа просториите не се достапни за лица со попречености.

<sup>29</sup> Деловник за работата на Советот на јавните обвинители на Република Северна Македонија (Службен В. на Р.М. бр: 118/2021 од 01.06.2021)

Понатаму, видно од веб страната на СЈОРСМ е дека истата не е прилагодена за ранлива категорија на лица како лицата со оштетен вид или лица кои имаат пречки при читањето - дислексија.

Исто така, пристапот до информации достапни на веб страниците не е на високо ниво, со оглед на тоа што освен извештаи, записници од седници и законски акти, нема други информации. Воедно, може да се пристапи само кон најновите записници, со оглед дека старите записници и соопштенія кои датираат пред месец мај 2022 година не се достапни на веб страната. Исто така, на веб страната не е објавена ниту една одлука за разрешување на јавен обвинител, ниту пак било каква одлука донесена од страна на Советот. Ова е целосно спротивно на Правилникот за работа на Советот на јавните обвинители каде во член 16 став 7 каде е наведено дека Одлуките на Советот мора да бидат образложени и истите се објавуваат на веб страницата на Советот.

Покрај тоа, може да се констатира дека Советот нема добри канали за комуникација со граѓаните, со оглед дека не постои водич, ниту пак било какви информации за поднесување претставки од граѓаните. Вредно е да се забележи дека воопшто не е наведен никаков контакт преку кој граѓаните би можеле да се обратат на Советот, односно нема ниту е-mail адреса ниту телефонски број. Исто така, на веб страната на Советот не е објавено кое лице е назначено за односи со јавноста како и лице задолжено за слободен пристап до информации од јавен карактер.

## 2. ЕТИЧКИОТ КОДЕКС НА ЈАВНИТЕ ОБВИНИТЕЛИ

Советот на јавни обвинители на РСМ во мај 2021 година го донесе Етичкиот кодекс на јавните обвинители по предлог на Здружението на јавни обвинители.<sup>30</sup> Овој кодекс наиде на многу критики од стручната јавност со оглед дека дел од одредбите оставаат впечаток на затвореност на јавното обвинителство, кое нешто е спротивно на законските одредби во поглед на транспарентноста во работењето на јавните обвинители. Посебни реакции имаше одредбата во член 10, став 6, според која „*јавните обвинители нема да ги коментираат во јавноста одлуките донесени од Советот на јавните обвинители на Република Северна Македонија*“. Многумина оваа одредба ја протолкуваа како забрана на јавните обвинители да ги коментираат одлуките на Советот на јавните обвинители, со оглед дека во тој период беа спроведени избори на јавни обвинители, а дел од кандидатите своето незадоволство во однос на недостатокот на транспарентност при изборите го имаа искажано во јавноста.<sup>31</sup>

Во оваа насока, мора да се истакне дека забраната за коментирање на одлуките и постапувањето на било кој орган придонесува само кон намалување на транспарентноста и критиките на јавноста. Токму поради тоа, не само што не треба да се забрани, туку и треба да се поттикне коментирање на одлуките со цел да се унапреди не само отчетноста, туку и квалитетот на донесените одлуки, бидејќи на тој начин органот кој ја носи одлуката ќе треба детално да ги образложи причините поради кои е донесена токму таква одлука. Воедно, доколку органот навистина донел правилна одлука, тогаш истиот не би имал проблем да стои позади така донесената одлука во однос на сите изнесени критики во јавноста. Оттука, навистина не е јасно зошто овој Етички кодекс воведува вакви стандарди на однесување кои целосно се косат со општо прифатените правила во една демократска држава.

Исто така, во член 6 став 5 е наведено дека „*Јавните обвинители се должни да се воздржуваат од давање изјави во јавност или приватно со кои би можеле да предизвикаат сомнеж во нивната непристрасност, а посебно не треба да даваат коментари за предметите во кои постапуваат или би можеле да постапуваат*“

Оваа одредба пак е целосно спротивна на Законот за јавното обвинителство, каде во член 8 став 1 е предвидено дека јавното обвинителство ја информира јавноста за одделни случаи по кои постапува, а кои се од јавен интерес или од поголемо значење, на тој начин промовирајќи ја транспарентноста при работењето на јавните обвинители. Исто така, согласно насоките на Обединетите нации за улогата на јавните обвинители<sup>32</sup>, обвинителите како и сите други граѓани имаат право на слобода на изразување, верување, здружување и собирање. Особено, тие имаат право да учествуваат во јавна дискусија за прашања кои се однесуваат на законот, спроведувањето на правдата и промоцијата и заштитата на човековите права и да се приклучуваат или формираат локални, национални или меѓународни организации и да присуствуваат на нивните состаноци, без да трпат професионална понеповолност поради нивното законско дејствување или нивното членство во законска организација. При остварувањето на овие права, јавните обвинители секогаш се однесуваат во согласност со законот и признатите стандарди на етика во однос на нивната професија.

Со оглед на големиот бран на критики, кон крајот на 2021 година, беше организирана средба со јавните обвинители и Здружението на јавни обвинители<sup>33</sup> на која беше утврдено дека треба да се направи ревизија на Етичкиот кодекс и истиот да се усогласи со важечките основни принципи, националното законодавство и меѓународните стандарди, како што се Европските насоки за етика и однесување на јавните обвинители („Насоки од Будимпешта“) 2005 година (CPGE)<sup>34</sup>. Врз основа на погоре наведената дискусија беше констатирано дека потребно е да се направат дополнителни измени на Етичкиот кодекс. Сепак, истиот до денешен ден не е изменет.

<sup>30</sup> <https://jorm.gov.mk/wp-content/uploads/2021/05/etichki-kodeks-na-%D1%98avnite-obviniteli-2021.pdf>

<sup>31</sup> <https://vecer.mk/makedonija/nezadovolstvo-od-izborot-na-obviniteli-po-lenche-ristovska-i-ivana-trajcheva/>

<sup>32</sup> <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/guidelines-role-prosecutors>

<sup>33</sup> <https://www.coe.int/en/web/skopje/-/revision-of-the-code-of-ethics-for-public-prosecutors>

<sup>34</sup> <https://rm.coe.int/conference-of-prosecutors-general-of-europe-6th-session-organised-by-t/16807204b5>

## 3. НАДЛЕЖНОСТИ НА СОВЕТОТ НА ЈАВНИТЕ ОБВИНИТЕЛИ

### 3.1 Работа по претставки

Поставеноста на Советот на јавните обвинители во однос на јавнообвинителската организација, како и надлежностите во поглед на следењето и оценувањето на работата на јавните обвинители се регулирани со Законот за Советот на јавните обвинители<sup>35</sup> и Законот за јавното обвинителство.<sup>36</sup> Согласно законските одредби во овие закони, Советот на јавните обвинители нема надлежност ниту да врши надзор над работата на јавните обвинители, ниту пак да поведе дисциплинска постапка против јавен обвинител. Имено, согласно член 28 од ЗЈО надзор над законитото и навремено извршување на јавнообвинителската функција на пониските јавни обвинителства врши повисокото јавно обвинителство, додека пак надзорот над ОЈОГОКК го врши Јавното обвинителство на Република Северна Македонија (во понатамошниот текст: ЈОРСМ). Што се однесува пак до дисциплинските постапки, согласно член 93 од ЗЈО постапката за утврдување одговорност на јавните обвинители се спроведува на предлог на Јавниот обвинител на РСМ за сите јавни обвинителства, или пак на предлог на Вишиот јавен обвинител за јавните обвинители во Вишите и основните јавни обвинителства.

Единствената надлежност која ја има Советот на јавните обвинители, а која може да се протолкува како учество во вршење на надзор на работата на јавните обвинители е постапувањето по претставки и поплаки на граѓаните и правните лица за работата на јавните обвинители, согласно член 9, став 1 алинеја 7. Сепак Советот и при реализирање на оваа надлежност нема овластување да врши директен и непосреден надзор над работата на обвинителите.

Оттука, може да се каже дека Советот на јавните обвинители нема законски надлежности да ги оценува јавните обвинители, ниту да поведува дисциплински постапки против нив, туку постапува исклучиво како второстепен орган по приговори и поднесени жалби.

Во однос на претставките, во член 37 од Деловникот за работа на СЈОРСМ е регулиран начинот на постапување. Имено тие се поднесуваат до архивата на Советот, а потоа се проверуваат од страна на членовите на Советот. Доколку членот кој има обврска да постапува по претставката оцени дека истата е основана, го известува за тоа Советот кој потоа ја разгледува претставката на седница. Доколку Советот одлучи дека претставката е основана, истата заедно со сите списи ја доставува на понатамошно надлежно постапување на Јавниот обвинител на Република Северна Македонија. Доколку пак, смета дека претставката е неоснована, за тоа го известува подносителот на претставката и јавниот обвинител. На овој начин, Советот им укажува на повисоките јавни обвинителства за незадоволствата на граѓаните од работата на одредени јавни обвинители, кое нешто треба да се земе предвид при натамошното следење на работата на јавните обвинители, нивното оценување и евентуално покренување на дисциплинска постапка.

Од друга страна пак, согласно Правилникот за внатрешно работење на јавните обвинителства<sup>37</sup>, за работи и задачи од својата надлежност и за преземање дејствија за кои е овластено, Јавното обвинителство исто така прима пријави, претставки и други поднесоци и изјави од граѓани, државни органи и други правни лица. Ваквото решение по однос на претставките предизвикува одреден степен на конфузија со оглед дека за граѓаните нејасно е каде треба да ги понесат претставките, дали до Советот или до Јавното обвинителство? Ако се овластени и Советот и Јавното обвинителство да примаат претставки која е потребата за тоа да постојат две различни институции каде можат да се поднесат претставки. Воедно, доколку Советот не може да врши директен надзор над јавниот обвинител и нема влијание да покрене дисциплинска постапка, тогаш дали има потреба истиот да прима претставки и да ги препраќа до Јавното обвинителство, при услови кога истите можат директно да се пратат до Јавното обвинителство?

<sup>35</sup> Закон за Советот на јавните обвинители на Република Македонија (Службен В. на Р.М. бр: 150/2007 од 12.12.2007, 100/2011; 42/2020;)

<sup>36</sup> Закон за јавното обвинителство (Службен В. на Р.М. бр:42/2020 од 16.02.2020)

<sup>37</sup> Член 19 од Правилникот за внатрешно работење на јавните обвинителства ("Службен весник на РСМ" бр.42/20)

Во однос на постапувањето по претставки за време на седниците, може да се констатира дека Советот на јавни обвинители, за разлика од Судскиот совет, речиси воопшто не ги дискутира претставките. Имено, навистина ретко се случува Советот на јавни обвинители да презентира, образложи или поведе било каква дискусија по однос на некоја претставка за време на седниците. Така, во периодот јануари-септември 2022 година, до Советот биле поднесено вкупно 147 претставки и тоа 128 од страна на физички лица, 17 од правни лица и 2 анонимни, од кои за 43 сè уште се чека на одговор. Сепак и покрај големиот број на претставки, во истиот тој период за време на седниците дискутирано е само за неколку претставки, а една од нив е образложена на седницата од 06.04.2022 година, каде член на Советот се впуштил во реферирање на претставка која пристигнала од страна на СВР Тетово. Во претставката е наведено дека отсутствува комуникација помеѓу СВР Тетово и тамошното јавно обвинителство, па оттаму немаат никакви информации по однос на два предмети кои ги имаат работено, односно до каде е постапувањето по однос на истите. За време на дискусијата спомнато е дека ова претставува еден вид на апел од страна на СВР Тетово, за лошата состојба која се однесува на отсуство на комуникација и соработка помеѓу клучните органи вклучени во борбата со криминалот. Исто така, беше предложено за ова со допис од Советот да се извести ЈОРСМ, за натамошно преземање на мерки и постапување во рамки на своите надлежности.

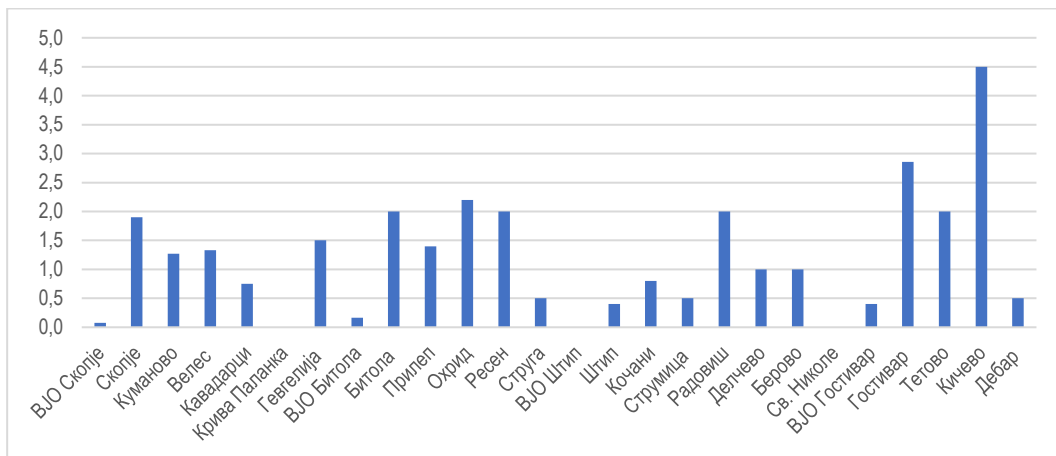
Она што исто е вредно да се спомне е дека на седницата одржана на 08.02.2022 година, еден од членовите на Советот има истакнато дека Советот има донесено заклучок дека ЈОРСМ не одговара на поднесените претставки. Врз основ на тој заклучок беше предложено да се испрати допис до ЈОРСМ со сите претставки по број за кои се чека одговор и да се инсистира да се добие одговор, од причина што многу предмети стојат во фиока. Сето ова остава впечаток дека претставките залудно се поднесуваат, со оглед дека Советот нема речиси никаква надлежност за донесување на одлука по однос на крајниот исход од претставките.

Со оглед дека за оваа година немаме целосна слика за вкупниот број на претставките, ќе ја земеме 2021 година за анализа на одредени параметри. Така, согласно годишниот извештај на Советот на јавните обвинители за 2021 година,<sup>38</sup> Советот постапувал по 231 претставка, од кои 197 биле поднесени од страна на физички лица. Од нив, 190 биле поднесени од страна на оштетени лица, 4 од страна на обвинети лица и 3 од други. Сепак, пропуст кој е неопходно да се истакне е дека во ниеден дел на извештајот не е наведено колку од претставките биле основани, односно нема податок за бројот на претставки за кои проверките биле завршени во тековната година и за кои странките биле известени.

Во самиот извештај е наведено дека најголемиот дел од претставките се однесуваат на јавните обвинители во Основното јавно обвинителство Скопје, кое нешто е за очекување со оглед на тоа што ова обвинителство го има најголемиот обем на работа во однос на останатите јавни обвинителства во државата. Сепак доколку се спореди бројот на претставки со бројот на јавни обвинители во јавните обвинителства може да се каже дека во Основното јавно обвинителство Скопје има во просек 1,9 претставка по јавен обвинител, додека во други градови оваа бројка е многу поголема како на пример Кичево, каде бројката е најголема, односно 4,5 претставки по јавен обвинител, и Гостивар, односно 2,86 претставки по јавен обвинител.

---

<sup>38</sup> <http://sjorm.gov.mk/годишен-извештај/>



*Поднесени претставки од граѓани според јавно обвинителство*

Врз основа на горе наведените податоци може да се каже дека во обвинителствата во Кичево и Гостивар има најмногу претставки по јавен обвинител, додека Основното обвинителство Скопје се наоѓа на осмо место по однос на просечен број на претставки по јавен обвинител.

Со оглед на претходно констатираното, потребно е да се посвети поголемо внимание на пропорционалноста на претставките со бројот на јавните обвинители по јавните обвинителствата, бидејќи може да се доведат погрешни заклучоци доколку се гледа само бројката на претставки кои се поднесуваат до одредено јавно обвинителство.

Исто така вредно е да се спомне дека во самиот извештај е наведено дека при проверки на наводите во претставките забележани се пропусти во постапувањето на јавните обвинители, како од формална, така и од суштинска природа. Во овој поглед треба да се води сметка дали исти јавни обвинители ги прават пропустите при постапувањето, а воедно треба да се посвети внимание на тоа колку претставки се поднесуваат против еден јавен обвинител. Доколку се забележи дека против еден ист јавен обвинител има повеќе претставки, истото треба да се земе предвид како индикација дека јавниот обвинител повеќе пати има направено пропуст, кое нешто пак може да резултира со преземање на потешки мерки против јавниот обвинител.

### **3.2 Избор на јавни обвинители**

Начинот на кој Советот ги избира јавните обвинители е предвиден во Законот за Советот на јавните обвинители на РСМ од член 36 до член 42. Имено, Советот веднаш по упразнување на местото јавен обвинител или по утврдената потреба за јавнообвинителско место носи одлука за објавување на оглас за избор на јавен обвинител. Со огласот се известуваат заинтересираните кандидати во рок од 15 дена од денот на објавувањето да поднесат пријави до Советот.

Во однос на јавните обвинители во Основните јавни обвинителства, Советот врши избор врз основа на постигнатиот успех на листата на кандидати доставена од Академијата за судии и јавни обвинители кои се јавиле на огласот.

Од друга страна, кога станува збор за јавни обвинители во ЈОПСМ, во вишите јавни обвинителства и во ОЈОГОКК, Советот го врши изборот од пријавените кандидати кои ги исполнуваат условите и критериумите утврдени во Законот за јавното обвинителство.

Претходно, јавните обвинители се оценуваат од страна на непосредно повисокиот јавен обвинител со непосреден увид во работата на јавниот обвинител, месечните извештаи, преку непосреден разговор со јавниот обвинител, притоа земајќи ги предвид и сите претставки, пофалби и поплаки за неговата работа. Примерок од одлуката за оценка на работата на јавниот обвинител се доставува до Советот на јавните обвинители, до јавниот обвинител на кого се однесува оценката и до Јавниот обвинител на Република Северна Македонија. Доколку јавниот обвинител не е задоволен од оценката, може да



поднесе приговор до Советот на јавни обвинители на РСМ во рок од 8 дена од приемот на оценката. Доколку Советот оцени дека приговорот е основан, може да донесе одлука со која ќе го врати предметот на повторно оценување кај јавниот обвинител кој го вршел оценувањето. Доколку повторно јавниот обвинител кој е оценуван не е задоволен, има право на уште еден приговор. По однос на овој приговор Советот носи конечна одлука со која го оценува јавниот обвинител.

Седниците на кои се избираат јавните обвинители согласно Законот е се јавни. За време на мониторирањето период беше спроведен избор на јавни обвинители во ОЈОГОКК поради истек на мандат на 5 јавните обвинители. На огласот се имаа пријавено 10 кандидати, од кои 4 имаа поднесено приговор против оценувањето во однос на бодувањето и видот на оцена. Приговорите беа усвоени од страна на Советот на јавните обвинители и истите беа вратени на повторно оценување кај оценувачите со насоки од Советот.

За време на овој период од Основниот јавен обвинител на ОЈОГОКК повеќе пати во јавноста беше посочено дека Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција работи со намален капацитет и дека не може правилно да функционира, бидејќи има само 5 јавни обвинители со мандат.<sup>39</sup>

Од страна на Советот на јавните обвинители, оваа изјава беше протолкувана како недолична и спротивна на начелото на професионализам според Етичкиот кодекс, како едно од основните начела. Воедно беше истакнато дека оваа изјава е тенденциозна со цел да се наруши угледот на Советот на јавните обвинители. На седница на Советот беше одлучено дека останува на Јавниот обвинител на РСМ да го реши случајот, а како втора опција останува да се поднесе претставка до Етичкиот совет против Основниот јавен обвинител на ОЈОГОКК.

Следната седница на која требаше да се изберат јавните обвинители беше одложена, па на 17.03.2022 година, беше одржана нова седница за избор на пет јавни обвинители во Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција – Скопје. Целосната дискусија на Советот по однос на кандидатите беше насочена кон тоа дека кандидатите се позитивно оценети и дека посетувале обуки и семинари на различни теми. Воедно од страна на членовите исто така беше наведено дека поддршка треба да се даде на јавните обвинители кои што веќе биле таму и истечен им е мандатот бидејќи веќе се запознаени со работата и предметите. Сепак, неопходно е да се напомене дека треба да се внимава во иднина со изборот на јавните обвинители во ова обвинителство како би се избегнале влијанија и притисоци. Дополнително, законодавецот овој мандат од 4 години го има предвидено како не би постапувале исти јавни обвинители подолг временски период во случаите од областа на организиран криминал и корупција. Ваквиот начин на ротација на јавните обвинители треба да придонесе кон намалено влијание врз работата на јавните обвинители во ова обвинителство.

Дополнително, во однос на изборот на јавни обвинители, на седница на 13.04.2022 година, Советот донесе одлука за распишување на оглас за избор на:

- јавни обвинители на Вишите јавни обвинителства Битола и Штип.
- јавни обвинители на Основните јавни обвинителства: Радовиш, Охрид, Гостивар, Дебар, Куманово, Кичево, Кочани, Прилеп, Берово, Крива Паланка, Свети Николе, Делчево и Ресен.
- 4 (четири) јавни обвинители во Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција

Видно од повеќето дискусии за време на седниците како и одложувањето на седници е дека Советот на јавните обвинители навистина треба да пронајде начин соодветно да ги распредели јавните обвинители во сите обвинителства на територијата на целата држава. Процесот на избор на јавни обвинители се одвива многу бавно, често се одложуваат седниците кога треба да се направи избор и сето тоа во ситуација кога сè уште постојат јавни обвинителства каде што нема ниту еден јавен обвинител, а останатите работат со навистина намален капацитет и стручен кадар. Сето ова доведува

<sup>39</sup> <https://fokus.mk/ruskovska-me-ostavija-so-samo-5-obviniteli/>

до одолговлекување на постапките, застарување на предмети и намалување на квалитетот и ажурноста во постапувањето на јавните обвинители.

Покрај тоа, кога Советот решава за избор на јавни обвинители, отсуствува задоволителен степен на дискусија помеѓу членовите и образлагање на донесената одлука. Во пракса, ова доведува до ситуации каде од повеќе пријавени кандидати за јавен обвинител нема да биде избран ниту еден, а воедно не е понудено било какво образложение зошто Советот одлучил да не избере ниту еден од предложените кандидати. Како пример може да се даде седницата од 14.07.2022 година, на која беа донесени одлуки за избор на повеќе јавни обвинители во различни обвинителства. Така, за позицијата за избор на Основен јавен обвинител на Основното јавно обвинителство Куманово, беа пријавени двајца кандидати, за кои е наведено дека се позитивно оценети. Сепак, ниту еден од нив не е избран поради тоа што не добил доволен број на гласови, но она што е интересно е што по оваа точка членовите на Советот не иницирале никаква дискусија, ниту пак соопштиле зошто не е избран ниту еден од пријавените кандидати. По извршеното гласање од страна на Републичкиот јавен обвинител беше предложено за в.д. на Основното јавно обвинителство Куманово да се постави моменталниот шеф на обвинителството, кој предлог беше усвоен со 8 гласа ЗА.

Истото се однесува и за изборот на Основен јавен обвинител на Основното јавно обвинителство Гостивар, каде исто така се пријавиле двајца кандидати кои биле позитивно оценети. По однос на оваа точка поведена е кратка дискусија, но повторно е нејасно поради кои причини овие кандидати не го добиле потребното мнозинство.

Во однос на останатите кандидати за останатите јавни обвинителства, кои се избрани за јавни обвинители исто така отсуствува дискусија за причините поради кои токму овие кандидати заслужуваат да ја извршуваат должноста на јавен обвинител во определено обвинителство. Ваквото отсуство на транспарентност при носењето на одлуки за избор на јавни обвинители остава впечаток дека членовите на Советот ги носат одлуките зад затворени врати, а на седниците едноставно гласаат ЗА или ПРОТИВ без притоа да дадат некакво образложение. Во оваа насока, потребно е и да се воведат пракса на образлагање и на гласовите против изборот на некој кандидат, како и соодветно пренесување на сите овие образложенија и аргументи на членовите на Советот во писмените одлуки и нивно објавување на веб страната.

### **3.3 Разрешување на јавни обвинители и дисциплинска постапка**

Во член 89 од Законот за јавното обвинителство се наведени причините поради кои еден јавен обвинител може да се разреши, а тоа се поради сторена тешка дисциплинска повреда или поради членство во политичка партија. Јавниот обвинител може да се разреши само доколку повредата е сторена со намера или очигледна небрежност по вина на јавниот обвинител, без оправдани причини и повредата предизвикала тешки последици. Доколку пак е сторен полесен облик на повредата, може да се изрече дисциплинска мерка.

Во членот 93 од ЗЈО е утврдена пак постапката за утврдување на одговорност на јавните обвинители, која се спроведува по образложен предлог на Јавниот обвинител на Република Северна Македонија за сите јавни обвинители и по образложен предлог на Виш јавен обвинител. Оваа постапка ја спроведува комисија од пет члена или нивни заменици од кои по еден од вишите јавни обвинителства и еден член од Јавното обвинителство на Република Северна Македонија. Доколку мнозинството членови на комисијата сметаат дека постојат законските основи за разрешување на јавен обвинител, можат да предложат разрешување до Советот на јавните обвинители на Република Северна Македонија, а предлогот се доставува и до јавниот обвинител против кој се води постапката. По предлогот за разрешување јавниот обвинител има право на жалба до Советот на јавните обвинители на Република Северна Македонија, во рок од седум дена од доставувањето на предлогот.

Советот пак, како второстепен орган одлучувајќи по жалба може одлуката на Комисијата за утврдување одговорност да ја укине, преиначи или потврди.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Член 51 од Законот за Советот на јавните обвинители (Службен В. на Р.М. бр: 150/2007 од 12.12.2007)

За време на мониторираниот период, беше спроведена постапка за разрешување на еден јавен обвинител. Со оглед дека јавноста беше исклучена за време на седницата, податоците за постапката за разрешување ќе бидат анализирани од записникот за одржаната седница објавен на веб страната на Советот за јавни обвинители.

Врз основа на објавениот записник, постапката за утврдување на одговорност била покрената по барање на Јавниот обвинител на РСМ, во кое биле наведени сите факти наоди и докази за сторени тешки дисциплински повреди. Наведено е дека Комисијата за спроведување на постапката постапила согласно одредбите од Законот за јавното обвинителство и согласно Правилникот за водење на дисциплинска постапка. Постапката била водена за сторени три тешки дисциплински повреди. Имено, јавниот обвинител по известување за сторено кривично дело се упатил кон местото на настанот но не извршил увид ниту изготвил записник, влегол во конфликт со полициските службеници, а потоа и имал несоодветна комуникација со тогашниот премиер на Владата. Исто така, јавниот обвинител во 2018 година во три наврати имал отфрлено кривична пријава и покрај укажувањата на ВЈО Гостивар да ја продолжи кривичната постапка бидејќи не настапила релативна застареност на кривичното дело, после што обвинителот поднел казнен налог по кој била донесена пресуда. По поднесен приговор, била закажана главна расправа на која по изведувањето на докази јавниот обвинител без никаква измена на фактичката состојба се откажал од кривично гонење поради настапена релативна застареност, со што погрешно биле применети одредбите од Кривичниот Законик на штета на оштетениот, а во корист на обвинетиот.

Во текот на постапката јавниот обвинител неколку пати бил сослушан од страна на Комисијата, по што истата ценејќи ги сите дисциплински повреди предложила јавниот обвинител да биде разрешен од функција.

Видно од записникот е дека сите членови на Советот по однос на ова прашање се сложиле со мислењето и предлогот на Комисијата за утврдување на дисциплинска одговорност на јавен обвинител во вршење на јавнообвинителската функција, па врз основа на тоа едногласно била донесена одлука жалбата на јавниот обвинител да се одбие како неоснована, и да се изрече мерка разрешување од функција на јавен обвинител.

Врз основа на горе наведеното може да се констатира дека постапката за разрешување е спроведена согласно законските одредби, но зачудува фактот што јавноста се исклучува од присуство за време на дискусија по овие точки, а потоа се објавува записник во кој се содржани сите информации за настанатите повреди, како и податоци за кој јавен обвинител станува збор.

Исто така, во овој период од страна на Јавниот обвинител на РСМ беше поднесен предлог за поведување на дисциплинска постапка за утврдување одговорност на тројца јавни обвинители од ОЈОГОКК, за кои постои сомнение дека намерно и неоправдано направиле крупна професионална грешка со што сториле тешка дисциплинска повреда од член 91 алинеа 6 од Законот за јавното обвинителство. Во исто време од страна на Јавниот обвинител беше донесено и Решение за оддалечување од функцијата за еден јавен обвинител додека трае кривичната постапка поведена по поднесена кривична пријава против јавниот обвинител.

Постапката за утврдување одговорност е поради направениот претрес во Финансиската полиција, а јавниот обвинител против кој е донесено решение за оддалечување од функција е всушност Основниот јавен обвинител на ОЈОГОКК.<sup>41</sup> По однос на овој предмет од страна на директорот на Управата за финансиска полиција беше поднесена претставка за незаконски извршен претрес, а Републичкото јавно обвинителство изврши увид од кој беше констатирано дека има неправилности при постапувањето во предметот.<sup>42</sup>

<sup>41</sup> <https://telma.com.mk/2022/07/25/arafat-muaremi-protiv-vilma-ruskovska-se-zhali-deka-pretresite-vo-finansiskata-policija-bile-nepotrebni-i-nezakonski/>

<sup>42</sup> <https://telma.com.mk/2022/08/01/jo-utvrdeni-nepravilnosti-vo-predmetot-za-arafat-muaremi-dvajca-obviniteli-od-organiziran-kriminalne-sorabotuvale/>

По однос на донесеното решение за оддалечување од функцијата, од страна на Основниот јавен обвинител на ОЈОГОКК беше поднесена жалба до Советот на јавните обвинители, кој на седница исклучена за јавноста донесе одлука жалбата за суспендирање да се одбие како неоснована.<sup>43</sup>

Сепак, прашање што се покренува како дилема и претставува еден вид на правна празнина која што нашиот законодавец не го предвидел е замената на шефот на обвинителството, при услови кога истиот е суспендиран. Имено, согласно член 25 од Законот за јавното обвинителство во став

---

*(2) Јавниот обвинител на Република Северна Македонија, вишиот јавен обвинител на вишо јавно обвинителство, основниот јавен обвинител на Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција и основниот јавен обвинител на основно јавно обвинителство за време на нивно отсуство ги заменува јавен обвинител од тоа обвинителство, што тие ќе го определат со годишниот распоред за работа.*

*(3) Ако на јавниот обвинител на јавното обвинителство му е истечен мандатот, му престанала функцијата или е разрешен, Советот на јавни обвинители на Република Северна Македонија со одлука донесена од мнозинство гласови од вкупниот број членови на Советот, определува јавен обвинител од редот на јавните обвинители во тоа јавно обвинителство, кој ќе ја врши должноста до изборот на јавен обвинител во тоа јавно обвинителство, а ги исполнува условите за јавен обвинител на тоа обвинителство, но не подолго од шест месеци.*

---

Согласно погоре наведената одредба, вршител на должност се поставува само доколку на јавниот обвинител му е истечен мандатот, му престанала функцијата или е разрешен. Во овој случај Основниот јавен обвинител на ОЈОГОКК ниту е разрешена ниту пак ѝ е истечен мандатот или ѝ престанала функцијата, туку е само оддалечена од функцијата што значи дека нема законска основа да се постави вршител на должност.

Од друга страна пак, поставениот заменик е исто така опфатен во истата дисциплинска постапка како и Основниот јавен обвинител на ОЈОГОКК.

При постоење на една ваква ситуација, Советот на јавните обвинители донесе одлука дека ова јавно обвинителство не може да се остави без раководител во овој период, особено што не станува збор за било кое јавно обвинителство, туку за јавното обвинителство кое е во првите борбени редови против организираниот криминал и корупција. Токму поради тоа, од страна на Советот беше образложено дека во интерес на стабилно и понатамошно функционирање на ОЈОГОКК треба да се избере вршител на должност<sup>44</sup>, со оглед дека ваквата одлука не прекршува нечие право.

Сепак, треба да се земе предвид дека оваа можност не е предвидена во Законот и дека во иднина потребно е да се направат законски измени за да се избегнат слични ситуации.

---

<sup>43</sup> <https://24.mk/details/sovetot-na-javni-obviniteli-ja-ofrdi-zhalbata-na-obvinitelkata-vilma-ruskovska>

<sup>44</sup> <https://makfax.com.mk/makedonija/obvinitelot-trajce-pelivanov-ke-razgoovor-za-izbor-na-nov-obvinitel>

## 4. ИЗВЕШТАЈ ЗА РАБОТАТА НА СОВЕТОТ НА ЈАВНИ ОБВИНИТЕЛИ

Согласно член 13 од Законот за Советот на јавните обвинители на Република Северна Македонија, Советот за својата работа поднесува годишен извештај до Собранието на Република Северна Македонија. Извештајот содржи податоци за бројот на избраните и разрешените јавни обвинители, бројот на поведени и завршени дисциплински постапки, кадровските состојби во јавното обвинителство, материјално-финансиската состојба во јавното обвинителство, податоци за постапување по претставки и предлози од граѓаните и правни лица и други податоци од делокругот на работата на Советот.

Во однос на извештаите на Советот на јавните обвинители, најпрво потребно е да се даде една генерална забелешка која се однесува на точноста на податоците. Имено, при разгледување на извештаите за време на седниците, речиси секогаш податоците кои се презентираат не се совпаѓаат кога ќе се вкрстат со останатите податоци во извештаите. Во скоро сите случаи, изговорот за грешки во презентираниите податоци се однесува на недостигот на време, или пак недостигот на доволно човечки ресурси. Сепак, потребно е да се укаже дека ова прашање треба сериозно да се адресира, со оглед дека грешни податоци во извештаите водат кон изготвување на грешни анализи, кои пак водат кон преземање на погрешни и несоодветни мерки и активности. Сето тоа сериозно може да го доведе во прашање правилното функционирање на јавнообвинителската мрежа.

На седниците се дискутираше за годишните извештаи за работата на јавните обвинители. Некои од податоците кои беа истакнати алудираа на алармантната ситуација на недостаток на јавни обвинители во јавните обвинителства. Така, за подрачјето на Вишото јавно обвинителство Гостивар, јавните обвинители во главно успешно се имаат справено со приливот на предмети и покрај недостатокот на јавни обвинители по основните јавни обвинителства, но бројката на нерешени кривични пријави изнесува 40,23% што е навистина голема бројка. Исто така, беше истакнато дека состојбата со недостаток на јавни обвинители е општо позната и алармантна. Имено, во Основното јавно обвинителство Кичево од предвидени 5 јавни обвинители има само 2 и секој јавен обвинител во 2021 година имал за работа предмети за 795 лица. Слична е состојбата и со Основното јавно обвинителство Тетово каде од предвидените 10 јавни обвинители работат само 3, а во моментот има само 2 со оглед на фактот дека еден јавен обвинител е разрешен од функцијата.

Земајќи го предвид ова, како и претходно изнесените податоци за тоа дека најголемиот број на претставки по јавен обвинител се поднесени за Основното јавно обвинителство Кичево, а исто така голема бројка на претставки има и во Тетово, може да се каже дека треба да се посвети посебно внимание на овие јавни обвинителства и да се преземаат соодветни мерки и дејствија за зголемување на ажурноста. Во однос на Вишото подрачје во Скопје се забележува дека има подобрување во однос на ажурноста и квалитетот во работењето, но има голем број на заостанати предмети, оставени од 2-3 јавни обвинители. Голем проблем претставува и евиденцијата на водење на предметите. Воедно, нема никакви податоци за изрекување на мерката конфискација, што значи дека или оваа мерка воопшто не се користи, или пак не се води евиденција за нејзино изрекување.

За време на презентирањето и на останатите извештаи за Вишите подрачја Штип и Битола беше забележано дека се провлекуваат проблеми кои се заеднички за сите јавни обвинителства. Така на пример во скоро сите јавни обвинителства кривичните пријави ретко се решаваат во рок од три месеци, воопшто не се користи мерката конфискација и има недостаток од кадровска и техничка екипираност кое нешто има големо влијание врз бројот на решени предмети. Исто така речиси во сите виши подрачја има намалување на примени предмети, но зголемен е бројот на нерешени предмети што се смета за загрижувачка појава и треба сериозно да се испита кои се причините за ваквите податоци. Видно од дискусиите за време на презентирање на извештаите е дека се констатираат заклучоци кои се навистина алармантни и загрижувачки. Врз основа на тоа, добро би било кога Советот за време на разгледување на извештаите да утврди и насоки за надминување на констатираните проблеми со кои се соочуваат јавните обвинителства. На тој начин би се добил некаков ефект и смисла на извештаите и на клучните согледувања. Воедно позитивна пракса е тоа што членовите на Советот на јавните обвинители дискутираат и за квалитетот на работење на јавните обвинители, а не само за бројките и за процентите.

## 5. СИСТЕМАТИЗАЦИЈА НА ЈАВНИ ОБВИНИТЕЛСКИ МЕСТА

Видно од извештаите за работата на јавните обвинителства е дека сите обвинителства работат со намален капацитет, а во некои јавни обвинителства воопшто нема ни јавни обвинители. Сето ова доведува да целиот товар на работа падне на неколку јавни обвинители кои не можат да постигнат да ја вршат својата работа. Обемот на материјалот што треба да го разгледаат се зголемува, а истите задачи што традиционално ги извршуваат стануваат потешки. Овој начин на работа би го оптоварил секое лице кое треба да ја исполни оваа улога, дотолку повеќе што станува збор лица кои стојат меѓу првите борбени редови против криминалот. Во овие ситуации, наместо да се зголеми компензацијата или ресурсите за да му се дозволи на секој јавен обвинител да ја врши сè посложената работа која одзема многу време, нема ниту надоместоци ниту пак зголемување на човечките и техничките ресурси. Ваквото сценарио неизбежно води до исцрпеност, ниско задоволство од работата лош квалитет на извршената работа.

Оттука, се поставува прашањето, кои чекори ќе ги преземе Советот на јавните обвинители да ги пополни местата во јавните обвинителства со соодветен кадар и опрема со цел истите да работат во нормални услови. Во насока на подготовка на сеопфатни планови за работа, се поставува и прашањето, како се определува точната бројка во едно јавно обвинителство која е потребна за да се совлада приливот на предмети и навремено да се завршат започнатите постапки. На прашањето до Советот на јавните обвинители дали постои одредена методологија која се користи за одредување на точниот број на потребни јавни обвинители во едно јавно обвинителство односно систематизација на обвинителските места, одговорот беше негативен.

Оттука, нејасно е како Советот воопшто решава за систематизација на работните места за јавните обвинители, како се определува точниот потребен број на јавни обвинители, и која е причината поради која во одредени јавни обвинителства нема ниту еден јавен обвинител, како на пример во Основното јавно обвинителство Крива Паланка, Основното јавно обвинителство Свети Николе и Основното јавно обвинителство Делчево итн.

Во однос пак на ОЈОГОКК за време на седниците беше поставено прашањето дали има потреба да се објавуваат огласи за нови позиции за тоа обвинителство, со оглед дека еден од членовите на Советот истакна дека две третини од предметите кои ги работат се однесуваат на криумчарење мигранти и дела сторени од страна на лица со полициски овластувања. Со оваа констатација не се сложија дел од присутните велејќи дека треба да се има предвид дека ова јавно обвинителство ги има преземено сите предмети од поранешно СЈО, кои предмети се доста обемни и комплексни. Јавните обвинители пак кои работат во одделението за полициски овластувања се вкупно тројца на број со голем обем на работа.

Еден од начините да се пополнат местата каде што нема ниту еден или многу малку јавни обвинители е нивно времено упатување во друго јавно обвинителство. Сепак ваквиот начин на пренесување на јавни обвинители од едно на друго место резултира со уште поголема неажурност, односно јавните обвинители за време на нивното упатување работат помали предмети, времето е кратко и определено и повторно на крај од тој трансфер на јавни обвинители не се решава главниот проблем на немање доволно јавни обвинители.

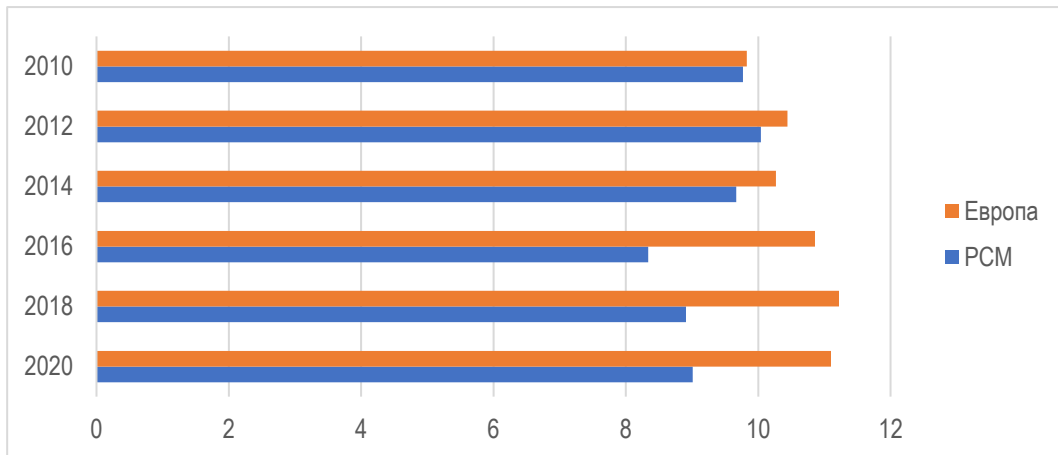
Академијата за судии и јавни обвинители и понатаму останува единствена точка за влез во судството и јавното обвинителство, каде судиите и јавните обвинители се обучуваат во континуитет, ги усовршуваат теоретските и практичните знаења според однапред определени програми. Врз основа на тоа Советот е надлежен до крајот на февруари во тековната година, со одлука да го утврди бројот на слободните јавнообвинителски места во основните јавни обвинителства за наредните две години и одлуката да ја достави до Академијата за обука на судии и обвинители.

Сепак нејасно е како Советот го утврдува потребниот број на јавни обвинители доколку нема некаква методологија за утврдување на точната бројка. Дали таа бројка е слободна оценка на членовите на Советот или е резултат на сеопфатна анализа на состојбата во јавните обвинителствата. Ова не може да се утврди ниту од одлуките на Советот на јавни обвинители за определување на бројот на јавни

обвинители на јавните обвинителства, каде не е воопшто образложено како се утврдени токму тие бројки кои што се наведени во одлуката.

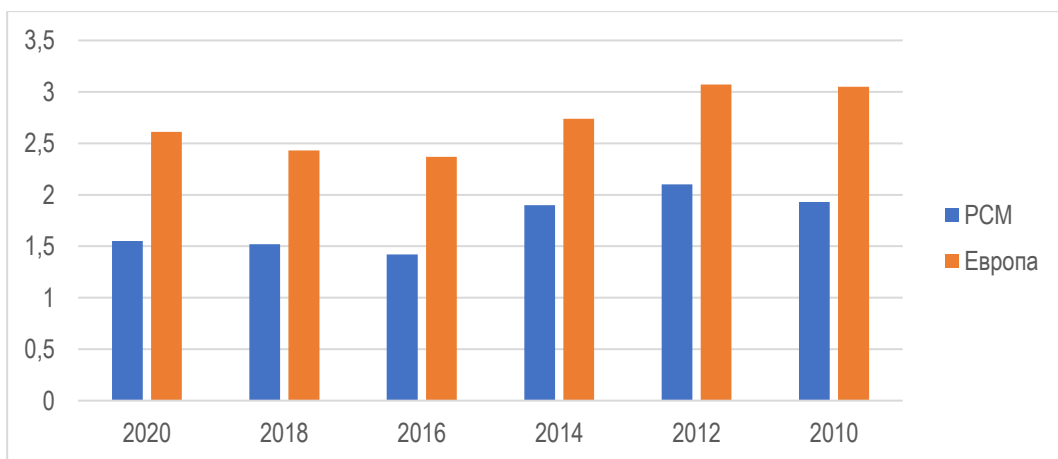
Како што беше и претходно посочено, определувањето на доволен број на јавни обвинители е од големо влијание за ефикасно извршување на јавнообвинителската функција. Европскиот суд за човекови права во повеќе наврати ја има нагласено важноста на администрирање на правдата без одложувања кои би можеле да ја загорзат нејзината ефикасност и кредибилитет, а воедно и дека член 6 став 1 од Конвенцијата им наметнува на државите договорнички должност да ги организираат нивните судски системи на таков начин соодветен за исполнување на барањата од оваа одредба.<sup>45</sup>

Согласно податоците достапни од Извештајот на СЕПЕЈ од 2022 година, со податоци кои се однесуваат на 2020 година, бројот на јавни обвинители на 100.000 жители во РСМ изнесува 9,01, што е помалку од просекот во Европа - 11,10.



*Просек на јавни обвинители по глава на жител во РСМ и Европа*

Од друга страна пак, доколку направиме споредба со останатите држави во Европа, можеме да заклучиме дека оптовареноста со предмети по јавен обвинител во РСМ е пониска во споредба со европскиот просек. Така, според извештајот на ЦЕПЕЈ за истиот период, еден јавен обвинител во РСМ во просек работел 1,55 предмети, додека европскиот просек е 2,61.



*Просек на предмети по јавен обвинител*

<sup>45</sup> Bottazzi v. Italy, Апликација бр.34884/97

Од горе наведените податоци може да заклучиме дека помалиот број на јавни обвинители е оправдан, со оглед дека и јавните обвинители во просек работат помалку предмети од оние во останатите европски земји. Во однос на ова, може да се констатира дека проблемот во јавните обвинителства не е само во намалениот број на јавни обвинители, туку и немањето на доволен број на стручни соработници. Доколку се обезбедат доволно стручни кадри кои ќе можат да помогнат во работата на јавните обвинители, значително би се подобрил и квалитетот на работа, а воедно немада има потреба од зголемување на бројот на јавни обвинители за да се постигнат успешни резултати.

Во секој случај, Советот на јавни обвинители треба да подготви детална анализа во која ќе ја детерминираат точната бројка на потребни јавни обвинители, како и потребата од стручни соработници со цел правилно функционирање на јавнообвинителската служба. Воедно, една од препораките во извештајот на Европската комисија е дека треба да се засили темпото на имплементација на стратегиите за човечки ресурси како за судството така и за јавното обвинителство.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Извештај на Европската Комисија за напредокот на Република Северна Македонија за 2022 година, стр. 4,5.



## 6. ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ

- Во однос на транспарентноста на седниците на Советот на јавните обвинители, може да се каже дека членовите на Советот се транспарентни во својата работа, се впуштаат во дискусија, ги искажуваат своите ставови и мислења кои понекогаш знаат да бидат спротивставени, кое нешто води кон конструктивни аргументи и издржаност на донесените одлуки.
- Од друга страна пак, што се однесува на закажување на седниците на Советот, мора да се истакне дека седниците не се објавуваат редовно, понекогаш се објавуваат на истиот ден кога се одржува седницата, а некогаш се случува датумот на седница да биде објавен откако истата веќе се одржала, кое нешто оневозможува јавноста да биде присутна на сите седници отворени за јавноста. Немањето на доволно персонал не може да биде изговор за ненавременото објавување на седниците, иако не е непознато дека Советот не располага со доволно човечки ресурси, особено информатичари и лица за односи со јавноста. Воедно, на самата веб страна на Советот не е посочено ниту лице за односи со јавноста, ниту има објавено било каков контакт како email адреса или телефонски број, за да може јавноста на некој начин да стапи во контакт со Советот и да побара било какви информации, без разлика дали станува збор за закажана седница или за работата на Советот. Информациите кои се наоѓаат на самата веб страна се минимални, особено во поглед на Соопштенијата кои најчесто содржат само една реченица. Покрај тоа воопшто нема информации за остварени средби или учество на настани, со цел да можат да видат активностите на членовите на Советот надвор од седниците кои се одржуваат. Исто така, не се објавени одлуките за избор на јавни обвинители, ниту пак одлуките за разрешување на јавни обвинители. Од друга страна пак, седниците на кои се одлучува за разрешување на јавни обвинители се затворени за јавноста, но сепак записниците од одржаната седница се објавуваат на страната со наведување на сите податоци за засегнатиот јавен обвинител и дејствијата кои ги презел спротивно на закон. Оттука може одлучно да се констатира дека веб страна на Советот воопшто не функционира како што треба, а воедно остава впечаток на непрофесионализам во јавноста. Кога станува збор пак за пристап до веб страната потребно е да се напомене и дека истата не е прилагодена за лица со оштетен вид или лица со дислексија. Во однос на физичкиот пристап до просториите на Советот, исто така може да се каже дека не се пристапни за лицата на попречености. Врз основа на сето претходно наведено, потребно е да се унапреди веб страната на Советот, особено во поглед на навремено најавување на закажаните седници, објавување на сите информации за работата на Советот, одлуките кои се носат во поглед на избор и разрешување на јавните обвинители, како и наведување на контакт информации. Исто така треба да се посвети внимание и на пристапноста до информации на страната за лица со оштетен вид и дислексија и да се обезбедат простории кои ќе бидат достапни за сите граѓани.
- Што се однесува пак до Етичкиот кодекс на јавните обвинители од мај 2021 година, видно е дека истиот содржи одредени одредби кои се во директна колизија со начелата на транспарентност, особено во поглед на ускратување на можноста на јавните обвинители да ги коментираат одлуките на Советот, како и да даваат изјави во јавноста за предметите по кои постапуваат. Неопходно е уште еднаш да се истакне дека коментирањето на одлуките може да води само кон унапредување на квалитетот на донесените одлуки, со оглед на тоа што органот кој ги носи ќе треба детално да ги образложи причините поради кои токму таква одлука е донесена. Сето тоа придонесува кон зголемување на транспарентноста и отчетноста при работењето на Советот на јавните обвинители. Токму поради тоа, неопходно е да се направат измени во Етичкиот кодекс во тој поглед.
- Што се однесува до претставките по кои постапува Советот на јавните обвинители, може да се заклучи дека истиот нема голема улога при вршење на надзор на работата на јавните обвинители, со оглед дека доколку членовите на Советот сметаат дека претставките се основани, истите едноставно ги испраќаат до Јавниот обвинител на РСМ, кој потоа треба да

преземе дејствија за проверка на јавните обвинители. Од друга страна, пак Јавното обвинителство исто така има надлежност да прима претставки од граѓани, па се поставува прашањето која е потребата да постојат две институции надлежни за постапување по претставки. Ова исто така може да биде збунувачки за граѓаните кои не би знаеле каде да поднесат претставка. Во таа насока, можеби треба да се даде поголема надлежност во поглед на постапувањето по претставките на Советот на јавните обвинители, особено што е забележано дека ЈОРСМ не одговара на поднесените претставки, а воедно порационално и поефикасно како за граѓаните, така и за јавните обвинители би било истите да одат преку една институција.

- Во однос пак на постапувањето по претставки за време на седниците на Советот на јавните обвинители, може да се каже дека членовите многу ретко дискутираат за претставките. Во таа насока, би било корисно доколку Советот на јавни обвинители, слично како и Судскиот совет одвои една седница во месецот за расправање по поднесени претставки од граѓаните и правните лица. Исто така во годишните извештаи наведен е бројот на поднесени претставки на годишно ниво, но не е наведено колку од тие се усвоени како основани, а колку се отфрлени. Пожелно би било во иднина во извештаите да се вклучат и тие бројки со цел да може да се направи анализа дали се постапува по претставките воопшто и каков е исходот, а доколку истите се отфрлаат да се види причината за нивното отфрлање.
- Во поглед пак на вршењето на избор на јавните обвинители, може да се истакне дека за избор на одредени јавни обвинители процесот трае навистина долго при ситуации кога е потребно да се реагира брзо поради истечени мандати или недостаток на јавни обвинители. Во овој поглед потребно е Советот побрзо да реагира со цел да се спречат одолговлекување на постапки и намалување на ажурноста и квалитетот на работа на јавните обвинители. Исто така мора да се спомне дека отсуствува задоволителен степен на дискусија помеѓу членовите на Советот кога се гласа за избор на јавни обвинители. Имено, постојат ситуации кога не е избран ниту еден од пријавените кандидати кои се позитивно оценети, па нејасно е која е причината за така донесената одлука со оглед дека не е дадено никаква аргументација. Вака донесените одлуки оставаат впечаток дека членовите се договараат зад затворени врати, а јавноста е исклучена од причините за донесените одлуки. Токму поради тоа, неопходно е да се развие дискусија и да се даде образложение кои се причините за избор или неизбор на одреден јавен обвинител, како и да се објават донесените одлуки за избор на веб-страницата на Советот.
- Кога станува збор пак за разрешување и дисциплински постапки против јавни обвинители, со оглед дека Коалицијата немаше можност да присуствува на овие седници, можеме да донесеме заклучоци за постапувањето на Советот од достапните информации преку јавните медиуми. Видно од неодамна покренатата дисциплинска постапка против шефицата на ОЈОГОКК е дека на површина излезе правна празнина во поглед на определување на вршител на должност при услови кога шефот на јавното обвинителство е суспендиран. Имено, согласно Законот за јавното обвинителство в.д. може да се постави само доколку на јавниот обвинител му престане функцијата или е разрешен од функција, но не и кога е суспендиран. И покрај вака поставената законска одредба од страна на Советот беше одлучено да се определи в.д со оглед дека ова јавно обвинителство не може да биде оставено без раководство. Сепак, треба да се земе предвид дека оваа одлука не е предвидена во законот, и пожелно би било да се направат одредени законски измени со цел да се избегнат идни слични ситуации.
- Во текот на претходните месеци за време на седниците на Советот на јавните обвинители беа презентирани и извештаите за работата на јавните обвинители. Како една од главните забелешки во поглед на извештаите е дека за време на презентирањето на податоците честопати бројките не се совпаѓаат, а причината наведена поради таквите грешки е немањето време и немањето на доволно човечки ресурси. Оттука, потребно е навистина да се обрне посебно внимание на точноста на податоците во годишните извештаи, дотолку повеќе што истите служат за анализирање на состојбата во јавните обвинителства и грешните податоци би можеле сериозно да го нарушат правилното функционирање на јавното обвинителство во

целина. Исто така, забележано е дека некои податоци од извештаите укажуваат на алармантни и загрижувачки заклучоци, па пожелно би било Советот за време на разгледување на извештаите да утврди некои насоки за надминување на настанатите ситуации.

- Уште еден загрижувачки заклучок кој што произлезе од оваа анализа е дека Советот на јавните обвинители нема утврдено методологија по однос на која го утврдува точниот број на јавни обвинители во едно јавно обвинителство. Јасно е дека сите јавни обвинителства работат со намален капацитет, а воедно една од препораките во последниот извештај на Европската комисија е дека треба да се засили темпото на имплементација на стратегиите за човечки ресурси во јавните обвинителства. Токму поради тоа, неопходно е Советот да усвои методологија врз основа на која ќе се детерминира точната бројка на потребни јавни обвинители, како и потребата од стручни соработници со цел правилно функционирање на јавнообвинителската служба.



**MONITORING REPORT ON THE  
JUDICIAL COUNCIL AND THE  
COUNCIL OF PUBLIC PROSECUTORS  
IN 2022**

Skopje, 2022

**Publisher:**

Coalition of citizens' associations "All for Fair Trials" - Skopje

**For the publisher:**

Darko Avramovski - executive director of the Coalition "All for Fair Trials"

**Editor:**

Darko Avramovski

**Author:**

Emilija Spasovska

**Design and printing:**

Grafohartija

**Circulation:**

100

*CIP - Cataloging in Publication  
National and University Library "St. Kliment Ohridski", Skopje*

*347.962.07:005.584.1 (497.7)"2022"(047)*

*347.963.07:005.584.1 (497.7)"2022"(047)*

*SPASOVSKA, Emilija*

*Monitoring report on the Judicial council and the Council of public prosecutors in 2022 / [author Emilija Spasovska]. - Skopje:  
Coalition of citizens' associations "All for Fair Trials", 2022. - 38 p. : illustration ; 25 cm*

*Footnotes to the text*

*ISBN 978-608-4552-55-0*

*a) Judicial Council -- Monitoring -- Macedonia -- 2022 -- Reports b) Council of Public Prosecutors -- Monitoring -- Macedonia -- 2022 -- Reports*

*COBISS.MK-ID 58841093*

This publication was produced with financial support from the European Union. The content of the publication is the sole responsibility of the Coalition All for Fair Trials and does not necessarily reflect the views of the European Union.



The project is funded  
by the European Union



# CONTENT

<b>PART 1</b>	<b>3</b>
<b>JUDICIAL COUNCIL OF THE REPUBLIC OF NORTH MACEDONIA</b>	<b>3</b>
<b>1. TRANSPARENCY OF THE JUDICIAL COUNCIL</b> .....	<b>4</b>
1.1 Access to information regarding the work of the Judicial Council .....	4
1.2 Physical access and access to information .....	5
<b>2. ELECTION OF A MEMBER OF THE JUDICIAL COUNCIL FROM THE RANKS OF JUDGES</b> .....	<b>6</b>
<b>3. EVALUATION OF JUDGES</b> .....	<b>9</b>
<b>4. SYSTEMATIZATION OF JUDGE POSITIONS</b> .....	<b>11</b>
<b>5. WORK ON COMPLAINTS FROM CITIZENS ABOUT THE WORK OF JUDGES</b> .....	<b>14</b>
<b>6. PROGRAM AND ACTION PLAN FOR THE PREVENTION AND MONITORING OF CORRUPTION IN THE JUDICIARY</b> .....	<b>16</b>
<b>7. CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS</b> .....	<b>18</b>
<b>PART 2</b>	<b>20</b>
<b>COUNCIL OF PUBLIC PROSECUTORS OF THE REPUBLIC OF NORTH MACEDONIA</b>	<b>20</b>
<b>1. TRANSPARENCY OF THE COUNCIL OF PUBLIC PROSECUTORS</b> .....	<b>21</b>
1.1 Access to information regarding the work of the Council of Public Prosecutors .....	21
1.2 Physical access and access to information .....	21
<b>2. THE CODE OF ETHICS FOR PUBLIC PROSECUTORS</b> .....	<b>23</b>
<b>3. COMPETENCES OF THE COUNCIL OF PUBLIC PROSECUTORS</b> .....	<b>24</b>
3.1 Work on complaints from citizens .....	24
3.2 Election of public prosecutors.....	26
3.3 Dismissal of public prosecutors and disciplinary procedure .....	28
<b>4. REPORT ON THE WORK OF THE COUNCIL OF PUBLIC PROSECUTORS</b> .....	<b>31</b>
<b>5. SYSTEMATIZATION OF PUBLIC PROSECUTOR'S POSITIONS</b> .....	<b>32</b>
<b>6. CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS</b> .....	<b>35</b>

## LIST OF ABBREVIATIONS

<b>ECHR</b>	European Convention on Human Rights
<b>LJC</b>	Law on the Judicial Council of the Republic of North Macedonia
<b>PRORNM</b>	Public Prosecutor's Office of the Republic of North Macedonia
<b>BPPOPOCC</b>	Basic Public Prosecutor's Office for Prosecuting Organized Crime and Corruption
<b>RNM</b>	Republic of North Macedonia
<b>CPPRNM</b>	Council of Public Prosecutors of the Republic of North Macedonia
<b>JCRNM</b>	Judicial Council of the Republic of North Macedonia



# INTRODUCTION

In the last few years, the Republic of North Macedonia (hereinafter RNM) has been constantly the target of criticism and indications from the European institutions, which were mainly oriented towards the existence of low-quality judicial justice and the need for changes in the judiciary. Under the influence of all those indications, the Government of RNM adopted the Justice Sector Reform Strategy for the period 2017-2022 with an Action Plan, according to which the judiciary was supposed to return to the right track, in order to restore citizens' trust in the institutions and the judicial system.

According to the new report of the European Commission dated 12.10.2022<sup>1</sup>, the Republic of North Macedonia has achieved some progress in terms of the judiciary, including the strengthening of judicial independence, and considering that the previous strategy is in its final phase, a new strategy is currently being prepared.

However, although we have made some progress, the public trust in the judiciary is still at an undesirably low level. According to the International Republican Institute - IRI for Macedonia, the trust of the citizens of RNM in the judiciary is very low, and this finding is reflected in the latest survey in which only 3% of the respondents said that they have trust in the judiciary, 30% said that they have trust to some extent while 42% said that they do not trust the courts and the judicial system in general.<sup>2</sup> Regarding the public prosecutor's office, the public trust is also quite low<sup>3</sup>. Citizens' trust in the judiciary is of crucial importance for the right implementation of the principle of the rule of law, and it is evident from the conducted surveys among citizens that they do not trust neither the judiciary nor the prosecutor's office.

This lack of trust in all actors in the justice system leads to the fact that citizens are discouraged from starting any procedure at all, considering that they have no guarantee that their case will be reviewed by a neutral and independent court in a reasonable time. On the other hand, the reputation of the prosecutors is declining day by day. If we take into account the infamous end of the Special Public Prosecutor's Office and the current problems related to the removal from office<sup>4</sup> of the Basic Public Prosecutor of the Basic Public Prosecutor's Office for Prosecuting Organized Crime and Corruption, it is clear why the perception of corruption and political influence within the prosecutor's offices is present among citizens.

One of the main actors who are responsible for ensuring and guaranteeing the autonomy and independence of judges and public prosecutors are the Judicial Council and the Council of Public Prosecutors of the Republic of North Macedonia.

The role of the Judicial Council is of great importance, considering that it is a body entrusted with the protection of the independence of judges, as a key element in a state governed by the rule of law and in this way respecting the principle of separation of powers<sup>5</sup>. The Judicial Council should protect the independence of both the judicial system and individual judges and at the same time guarantee the efficiency and quality of justice as defined in Article 6 of the European Convention on Human Rights (hereinafter ECHR) in order to strengthen the public trust in the legal system.

On the other hand, the goal of the Council of Public Prosecutors is to ensure independence, professionalism and expertise in performing the function of criminal prosecution, as one of the basic elements in the criminal procedure.

However, with the existence of such a low level of trust in the judiciary, the question arises whether the Judicial Council and the Council of Public Prosecutors are not performing their work as they should or are failing in their role to protect the judiciary?

The purpose of this report is to present and analyse the work of the Judicial Council and the Council of Public Prosecutors in the Republic of North Macedonia, for the period from 01.01.2022 to 30.09.2022, when the

---

<sup>1</sup> Report of the European Commission on the progress of the Republic of North Macedonia for 2022, p. 16

<sup>2</sup> Without citizens' trust in the judiciary, there can be no rule of law and good governance - Truthmeter (vistinomer.mk)

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> <https://jorm.gov.mk/iniczirana-postapka-za-disciplinska-odgovornost-na-trojcaz-javni-obviniteli/>

<sup>5</sup> CCJE Opinion No. 10 (2007)

Coalition "All for Fair Trials" conducted monitoring of the sessions of the Judicial Council and the Council of Public Prosecutors. During this period, 15 sessions of the Judicial Council and 14 sessions of the Council of Public Prosecutors were monitored, with the physical presence of professional observers from the Coalition. For each session, the observers prepared a report on the way the sessions were conducted, the discussions regarding the items on the agenda, as well as the decision-making process. In addition to the monitoring carried out, for the purposes of this report, an analysis was also made in terms of the legal provisions, the annual reports of the Councils, the websites of the councils, as well as other documents related to the work of the Judicial Council and the Council of Public Prosecutors, and data was also collected through submitted requests for free access to public information. Based on all of the above, an analysis of the work of the two councils will be presented below. At the same time, in relation to the Judicial Council, a comparison will be made with the data from last year that were presented in the analysis "Impact of the merit system on the judicial independence and professionalism in North Macedonia"<sup>6</sup>, which referred to the work of the Judicial Council, focusing on independence and professionalism in the judiciary.

---

<sup>6</sup> Impact of the merit system on the judicial independence and professionalism in North Macedonia, Natali Petrovska, Darko Avramovski, Skopje 2021

# **PART 1**

## **JUDICIAL COUNCIL OF THE REPUBLIC OF NORTH MACEDONIA**

# 1. TRANSPARENCY OF THE JUDICIAL COUNCIL

## 1.1 Access to information regarding the work of the Judicial Council

Transparency implies that all citizens must have the right to insight into the work of state bodies, as well as be familiar with the regulations that are applied in a clear and understandable way. According to the "Resolution on Transparency and Access to Justice"<sup>7</sup>, adopted by the European Network of Councils for the Judiciary, Judicial Councils and similar independent bodies, in order to promote the rule of law, must do everything in their power to ensure the maintenance of an open and a transparent system of justice. The same resolution states that public access to the discussions of the Judicial Council and publication of its decisions should be guaranteed by law and applied in practice.

Pursuant to Article 18 of the Rules of Procedure of the Judicial Council of the Republic of North Macedonia

---

*"Publicity in the work of the Council is ensured by publishing announcements through the means of public information, notifications through the website of the Council regarding the day and time of holding the sessions, by announcing the adopted decisions, open days for familiarizing the general public with the work of the Council, by giving interviews, briefings or participating in debate shows in the media by the president or a member of the Council and other activities for the affirmation of the Council."*

---

In this regard, it can be confirmed that the Judicial Council of the Republic of North Macedonia (hereinafter JCRNM) regularly publishes the scheduled sessions on its website, in accordance with Article 11 of the Rules of Procedure.<sup>8</sup> Also, announcements are regularly published on the website about the decisions made after the sessions. However, there is a delay of about one month from the day of the sessions until they are published on the website. This may be due to the fact that the minutes are adopted slowly, as there are often typographical errors in them, so the members of the Judicial Council request that everything be corrected in order to avoid misinterpretation of their statements.

It can also be noted that other information related to meetings attended by the president and members of the Judicial Council, as well as annual reports on the work of the JCRNM, are also published.

When it comes to the public, it can attend the sessions of the Judicial Council, except for the items where the determination of the disciplinary responsibility of a judge or court president is discussed.

As a particularly inappropriate practice, which was detected in the analysis last year as well<sup>9</sup>, is the holding of a collegium behind closed doors of the members of the Council before holding the sessions. In the period, subject of this analysis, it has been observed that these collegiums continue to be held immediately before the beginning of the sessions. At the same time, it has been noticed that sometimes during the session itself, when an argument occurs between the members on a certain topic, a break of 10 or 15 minutes is given, during which time the public leaves the room where the session is held, and the members continue debating behind closed doors.

The option of holding collegiums was made possible by the Rules of Procedure of the Judicial Council in 2015, where it was stipulated in Article 15 that the president of the Council can convene and hold working meetings (collegiums) whenever he/she deems it necessary. In the Rules of Procedure currently in force, that provision is stipulated in Article 19. In that regard, holding collegiums immediately before the start of the sessions and giving a break during which, the members continue to debate gives the impression that the Judicial Council is hiding its views and opinions from the public. Because of this, it is recommended that members of the Council

---

<sup>7</sup> [https://www.ency.eu/images/stories/pdf/opinions/resolutionbucharest29may\\_final.pdf](https://www.ency.eu/images/stories/pdf/opinions/resolutionbucharest29may_final.pdf)

<sup>8</sup> Article 11 paragraph 1 of the Rules of Procedure of the JCRNM "The day of the Council session is published on the Council's website by the General Secretary immediately after the session has been scheduled, at the same time with the delivery of the invitation to the members of the Council."

<sup>9</sup> Impact of the merit system on the judicial independence and professionalism in North Macedonia, Natali Petrovska, Darko Avramovski, Skopje 2021, p. 24

debate during the sessions and express their opinion for or against a proposal, because in this way the public's opinion about the work of the Judicial Council will improve and the degree of control would increase.

In this regard, from the monitored sessions, it can be observed that the members of the Judicial Council are more active compared to last year, that is, more members are involved in the discussion, and some of them have opposing opinions. Such an approach of the members is positive, because it contributes to the improvement of the quality of debate in the Judicial Council, which leads to more constructive argumentation and greater soundness of the decisions made. As an example, we could point out the session of 01.07.2022, when it was discussed regarding the termination of judicial office of 42 judges due to meeting the conditions for old-age pension because of the entry into force of the Law on Amendments and Supplements to the Labour Law.<sup>10</sup> At this session, one of the members of the Judicial Council was against making a decision on the retirement of judges, considering that such a decision would be unconstitutional, due to the fact that the judges' mandates had already been extended, so a less favourable law should not be retroactively applied to them. This member of the Council left the session, considering the fact that the rest of the members of the Judicial Council did not accept this reasoning and made a decision that the judges must be dismissed according to the adopted amendments to the Labour Law.

It can also be noted that the ex-officio members, i.e., the Minister of Justice and the President of the Supreme Court of the RNM, are rarely, or not at all, present at the sessions of the Judicial Council. The Minister of Justice is never present, which is in line with the recommendations of the Venice Commission regarding the complete removal of a minister or other representative of the executive branch. On the other hand, the President of the Supreme Court is present at only a small number of sessions, with the justification that she rarely receives the necessary materials for the sessions and the date when it is scheduled, so there is not enough time for her to prepare for the sessions in order to attend them. However, her presence at the sessions contributes to the development of discussion and detection of certain issues. Thus, at the session on 22.02.2022, it was established that the Supreme Court of the Republic of North Macedonia did not overcome the influx of cases and increased the backlog by 13 cases, therefore for 2021 the Supreme Court of the Republic of North Macedonia was assessed as inefficient. The President of the Supreme Court opposed to this statement, claiming that according to the Annual Report of the Supreme Court and the data in the AKMIS system of the Supreme Court, the court is efficient. However, according to the data from the Judicial Council, it appears that the Supreme Court is inefficient, so there is a difference in relation to 13 cases, and based on that the question arises whether there is a possibility to regulate this issue, considering the fact that different data appear in the databases of the courts and the Judicial Council. This is of great importance considering that if wrong data is used, it may call into question the reliability of the annual reports of the Judicial Council, on the basis of which actions are taken and plans are made in regard to future activities related to the work of the courts.

## **1.2 Physical access and access to information**

Accessibility is one of the most important segments by which justice is evaluated. This includes the principles of physical access as well as access to information.

If we take a look at the website of the Judicial Council, it can be stated that it is not adapted for a vulnerable category of people such as the visually impaired or people who have reading difficulties - dyslexia. The only option available is to increase the font of the text, which is not especially helpful, considering that the browsers themselves have an option to increase the font.

Also, the access to information available on the web page is not at the highest level, given that only the contact persons for exercising the right to free access to public information are listed, but the information and questions that have already been answered are not published. At the same time, it can be concluded that the Judicial Council does not have good channels for communication with the citizens, considering that there is neither guide, nor any information for filing complaints and submissions from the citizens through the web portal.

In terms of physical access to the premises of the Judicial Council, it can be stated that they are suitable for people with disabilities who want to submit complaint, given that the archive has recently been moved to the ground floor, and there is also an elevator in the building itself, so it is possible to attend the sessions as well.

---

<sup>10</sup> Law on Amendments and Supplements to the Labor Law, Official Gazette of RNM no. 151/2021 of 06.07.2021

## 2. ELECTION OF A MEMBER OF THE JUDICIAL COUNCIL FROM THE RANKS OF JUDGES

The procedure for selecting a member of the Judicial Council is provided for in the Law on the Judicial Council of the Republic of North Macedonia (hereinafter LJC)<sup>11</sup> from Article 9 to Article 29. The Judicial Council is composed of 15 members, eight of whom are judges, three are elected by the Assembly of the RNM, two members are proposed by the President of the State, and the election is carried out by the Assembly, and two members are ex officio, namely the President of the Supreme Court and the Minister of Justice.

According to the LJC, the president of the Council is obliged to publish an announcement for the election of a member of the Judicial Council no later than 3 months before the expiration of the mandate of a member of the Judicial Council. This year, the mandate of three members of the Judicial Council expired due to the fulfilment of conditions for an old-age pension. Because of that, an election was conducted for members of the Judicial Council from the ranks of judges. In that regard, the procedure for selecting a member of the Judicial Council from the ranks of judges will be explained in more detail below.

Candidates for a member of the Council from the ranks of judges submit their candidacy in writing to the Council, and in order to be able to apply, they must meet certain criteria, such as: 6 years of judicial experience, a positive assessment in their work as a judge and that they have not been imposed a disciplinary measure of salary reduction that is still in effect at the time of publication of the announcement.

After that, a Commission of three members is established by the Judicial Council by lot, which prepares the candidate lists according to the timely submitted candidacies. The candidate lists are prepared according to electoral units: as general lists for a candidate from the Supreme Court of RNM, the appellate regions of Skopje, Bitola, Gostivar and Shtip, and a separate list of candidate judges from the members of the communities that do not constitute a majority at the level of the entire territory of the state.

After the candidate lists have been determined, they are submitted to the Commission for conducting of elections for members of the Council from the ranks of judges, which consists of a president, two members and their deputies. The President of the Election Commission, one member and their deputies are elected from the Association of Judges of the Republic of North Macedonia, and one member and his/her deputy are elected from among the representatives of associations and foundations that have been working for more than five years in the field of human rights and the Rule of Law.

The elections are conducted on the same day, in polling stations by the Election Board established by the Election Commission. Judges vote for candidates from the general list of their appellate area and for the single special list, while Supreme Court judges vote for the general list of candidates from the Supreme Court and for the single special list.

The Election Commission is obliged to summarize the results of the polling stations no later than 48 hours from the moment of the closing of the elections and is obliged to ensure through the website of the Council that the public can directly follow the summary of the election results, and in case it cannot provide a direct broadcast for technical reasons, it is obliged to make a recording of the summarization of the results and upload the recording on the website no later than the next day.

After the summary and public announcement of the results, any candidate who is not satisfied with the conducted election can, within five hours after the announcement of the voting results, submit an objection to the Election Commission regarding the course of voting for a member of the Council or an objection to the summary procedure and determination of voting results. Regarding these objections, the Election Commission is obliged to take a decision within 12 hours after receiving them. If the candidate is not satisfied with the decision of the Election Commission, he/she can file a lawsuit to initiate an administrative dispute before a competent court.

---

<sup>11</sup> Law on the Judicial Council of the Republic of North Macedonia (Official Gazette of the Republic of Macedonia No: 102/2019 of 22.05.2019)

On 14.09.2022, elections were held for the selection of members of the Judicial Council of RNM from the rank of judges for the electoral units: Supreme Court of the Republic of North Macedonia, Appellate region Skopje and the administrative courts and Appellate region Gostivar.

The commission for conducting the elections was chosen by lot, namely: one judge from the Supreme Court of RNM, one judge from the Court of Appeal in Skopje and one representative from the civil society sector. A representative from the Coalition "All for Fair Trials" was chosen as a representative from the civil sector, who had the opportunity to be present during the entire election process. The commission was also in charge of checking all election material and distributing it to the election boards established by it. During the elections, the Commission for the Implementation of the elections found that the elections were conducted regularly in 18 courts, in which 276 judges voted out of a total of 314 registered in the Judicial Electoral Register.

Regarding the candidacies, it can be stated that only one candidate ran in the Supreme Court electoral area, judge Mirjana Radevska Stefkova; in the Skopje Appellate electoral region and the administrative courts, again only one candidate ran, the judge of the Skopje Appellate Court Zoran Gerasimovski, while two candidates ran in the electoral region of Gostivar - the judges of the Basic Court of Tetovo, Ljupco Spiroski and Ivica Nikolovski.

The following results emerged from the summarized ballots:

<b>Electoral Unit</b>	<b>Total number of judges</b>	<b>Number of judges who voted</b>	<b>Selected candidate</b>
Supreme Court of the Republic of North Macedonia	15	15	Mirjana Radevska Stefkova, judge of the Supreme Court of RNM (15 votes)
Appellate region Skopje and administrative courts	243	209	Zoran Gerasimovski, judge of the Skopje Appellate Court (193 votes)
Appellate region Gostivar	56	52	Ivica Nikolovski, judge of the Basic Court Tetovo (35 votes)

After the announcement of the unofficial results, according to Article 26 of the Law on the Judicial Council of the Republic of North Macedonia, the candidates have the right to object within 5 hours of the announcement of the results.

On 15.09.2022, the Commission concluded that no objections had been received by the Election Commission until 12:30 p.m., after which the Commission unanimously decided to announce the official and final results.

These elections were the first elections in which the counting of ballots was recorded and the same was published on the website of the Judicial Council, which is of particular importance for improving the transparency of the work of the Judicial Council on such important matters.

As for the candidatures for members of the Judicial Council, the fact that a really small number of judges have submitted candidacies for members of the Judicial Council of RNM is surprising. In fact, we cannot say that it is really an election, given that only one candidate applied for the Supreme Court electoral region and the Skopje electoral region and the administrative courts, which means that the judges did not have the opportunity to vote, but the only option for election was only the candidate who applied.

It is worth mentioning that according to the data from the interviews conducted with judges, which were elaborated in detail in the analysis from last year<sup>12</sup>, it was established that the opinion of the judges about the

<sup>12</sup> Impact of the merit system on the judicial independence and professionalism in North Macedonia, Natali Petrovska, Darko Avramovski, Skopje 2021, p. 34

work of the Judicial Council is not at the highest level. According to the analysis, the majority of the interviewed judges believe that the Judicial Council does not have sufficient legitimacy and credibility to carry out the evaluation of judges. Several of the judges expressed their concern about the quality and knowledge possessed by the members of the Judicial Council, the quality of the decisions made for the selection of judges in higher courts which are not sufficiently reasoned, as well as the manner in which judges are dismissed. If these perceptions of the judges are taken into account, the question arises why they do not react and take steps, such as running for membership of the Judicial Council, in order to have the opportunity to make some change and improve the work of the Judicial Council, as well as to improve the situation for all judges throughout the country.



### 3. EVALUATION OF JUDGES

Improving judicial performance is a goal desired by all actors in the judiciary and society as a whole. The programs for the evaluation of the performance of judges provide a basis for the judges themselves to maximize their potential, and they also serve as oversight for the performance of judges.

The previous system of evaluation of judges, which was introduced in 2008, had many weaknesses, was incomprehensible, and everyone had the impression that there were neither strong enough criteria for evaluation, nor was it taken into account the involvement of judges who dealt with extremely complex cases or those who were hired for the needs of the Academy for judges and public prosecutors as mentors or trainers.

This opinion was also shared by the judges, who in the analysis from the previous year pointed out that the assessment is largely based on statistical quantitative data, which in practice can often have the opposite effect from the desired one. Namely, the evaluation should not be based mainly on the number of completed cases, considering that this can only cause the judges, instead of working with quality, to complete the cases according to the norm, in order to meet the set norm of solved cases.

Carrying out and implementing the Justice Sector Reform Strategy for the period 2017-2022<sup>13</sup> was extremely important for improving the justice system by overcoming the existing shortcomings of a normative and institutional nature. Precisely because of this, one of the tasks set in this strategy was to review the evaluation system of judges and public prosecutors and change the evaluation system in order to make it well defined and understandable, as well as more transparent. This strategy envisaged revising the system for monitoring the work and evaluating judges by combining qualitative and quantitative criteria.

Based on that, in 2020, the Methodology for evaluating judges based on the fulfilment of qualitative criteria and the Methodology for evaluating presidents of courts were adopted.

In this Methodology, indicators are determined for efficient monitoring of the degree of fulfilment of qualitative criteria for evaluating the work of a judge, the way of evaluation and scoring of the sub-criteria and the indicators that determine the degree of fulfilment of the criterion of quality of conducting court proceedings during the inspection of each individual case of the judge who is evaluated. The methodology also contains the qualitative criteria, entitled as quality of efficient handling and quality of the judge's work, which are evaluated through insight into the data from the automated computer system for managing court cases by the Judicial Council (AKMIS).

On the basis of this Methodology, it is planned to carry out an evaluation through an inspection of ten cases of the evaluated judge from the evaluation period, five of which are randomly selected by the AKMIS system, and five are determined by the judge himself/herself, where the conduct of the court proceedings is evaluated.

The evaluation is carried out by the inspection and evaluation commissions, which are composed of five members of judges from all appeal courts, that is, from the immediately higher court, and are formed randomly by the Council. On 29.03.2022, the Judicial Council adopted the Rulebook for the establishment and operation of the commissions of the JCRNM, which enabled the conditions for starting the evaluation of judges according to the new methodologies.

Precisely at the session of the Judicial Council on 05.04.2022, commissions for inspection and evaluation of judges and presidents of courts for Basic, Appellate and the Administrative Court were formed, consisting of 5 members, who will be responsible for conducting the regular evaluation of judges.

The formation of a commission for regular and extraordinary evaluation from among the members of the Judicial Council was also created. Regarding this item, there was a discussion, as one member of the Council pointed out that the committee was not properly constituted. Namely, according to the Regulations, the ranking of the candidates is carried out by a Commission of three members, one of whom is a member of the Assembly and one of the members that do not constitute a majority in the RNM. The third member must be from among the judges. At the moment, the Commission was composed of one judge and two members proposed by the

---

<sup>13</sup> <https://rm.coe.int/action-plan-for-implementation-of-the-judicial-sector-for-the-period-2/16808c4383>

Assembly, so the question arose whether two members of the Commission should be from the Assembly, and one from the judges, when the Judicial Council itself is composed of a larger number of judges, and the expertise of the members should also be taken into account. In this regard, it was not clear what the intention of the legislator was, so the question was left for discussion on a future occasion. The same member of the Judicial Council who raised the question of the proper composition of the Commission, pointed out that there is no member of the Macedonian community in the Commission. However, in relation to this issue, it was pointed out that the law does not stipulate the obligation that the commissions must have one member belonging to the largest community in RNM.

After the commissions were formed, the next step is to see how these methodologies will be implemented in practice. It is necessary to carry out the evaluation as soon as possible, considering that the long delay for the implementation of these methodologies has had a negative impact on the promotion of judges who have applied for vacancies since last year. This is because it is necessary to carry out an extraordinary evaluation of the candidates in accordance with the legal provisions.

It is also necessary to make an appropriate adaptation in the AKMIS system in this regard. Namely, one of the recommendations from the latest report from the European Commission<sup>14</sup> refers to using all possible resources to ensure that the AKMIS system is fully functional and compatible with the new Methodology for the complexity of court cases and the methodology for evaluating judges and presidents of courts.

---

<sup>14</sup> Report of the European Commission on the progress of the Republic of North Macedonia for 2022, p. 17

## 4. SYSTEMATIZATION OF JUDGE POSITIONS

How many judges, court employees, clerks and support staff does a court need in order to handle the influx of cases and respond in a timely manner so that justice is not delayed and how the exact number that is sufficient to meet the need for resources can be analysed and determined? This issue should be approached with great caution, given that the large number of cases leads to request for additional staff from the courts, but on the other hand, those requests should also be well supported, given that funding means are limited.

The evaluation of the work of courts and judges can be done at different levels: at the national level, at the court level, at the department within the court and at the level of individual judges. Also, the evaluation can be carried out by different bodies, so in some countries it can fall under the competence of the Ministry of Justice or an inspection body (of a ministry), while in other countries the evaluation is carried out by the Judicial Council, the Supreme Court or another higher court.

In the Republic of North Macedonia, the systematization of judges is carried out by the Judicial Council. Pursuant to Article 45 of the Law on the Judicial Council, the Council, with a decision based on an analysis, determines the number of vacant judicial positions for the basic courts in the Republic of North Macedonia, taking into account the total number of vacant positions for judges in the basic courts, as well as the projection for the needs of the positions that will be filled after the completion of the initial training. After a decision is made regarding this matter, it is submitted to the Academy of Judges and Public Prosecutors no later than March 31 of the year in which the decision was made.

However, the question arises, how the Judicial Council determines the number of judicial positions that should be filled in the courts. From the sessions monitored so far, we can see that almost no court is filled according to systematization, that is, all courts work with reduced capacity and have difficulties to deal with the influx of cases. This problem has been detected since last year, and it is even more emphasized this year, considering that in certain courts there is almost no staff at all, or there is only one judge, so the presidents of the courts are constantly sending requests, looking for new judges in order to cope with the influx of cases. Lack of human resources is the answer of the judges to the question why the courts are not efficient. However, on several occasions at the sessions of the Judicial Council, it has been mentioned by the members of the Council that in North Macedonia, according to European standards, the number of judges in relation to the number of population is above the European average.

So, for example, Estonia, which has 1.31 million inhabitants, has 9 courts in which 242 judges work. In RNM, which has about 1.83 million inhabitants according to the last census, there are 34 courts with approximately 500 judges.<sup>15</sup> However, despite so many courts and judges, the judiciary is still considered inefficient year after year. From statistical reports on the work of the courts, it can be seen that in 2021, out of 34 courts, 15 courts are considered efficient, while 19 courts are not efficient, namely four courts of appeal, 15 basic courts and the Supreme Court of the Republic of North Macedonia.<sup>16</sup>

In December 2018, an Analysis of the judicial network in the Republic of Macedonia was prepared<sup>17</sup>, which resulted as an obligation from the Justice Sector Reform Strategy for 2017-2022. In this strategy, among other things, the need to develop the management of human resources in the judicial system and the harmonization of the number of judges with the European average per capita was highlighted. In fact, it is left to each European country to analyse the judicial network and, according to that analysis, to implement reforms in terms of improving the situation in the courts. Thus, Italy decided to merge the smaller with the larger courts, while other countries such as Denmark, Norway and the Netherlands decided to abolish the smaller courts.<sup>18</sup>

As a perceived problem during the preparation of this analysis, it was noted that for years the data from the Ministry of Justice did not match the data from the Judicial Council. At the same time, the courts work according to different methodologies, so some data are filed as cases that enter, and some as cases that do not enter the norm. This way of providing data is unacceptable for the reason that there must be unique and absolutely

---

<sup>15</sup> <https://vistinomer.mk/mnogu-sudovi-i-sudii-malku-pravda/>

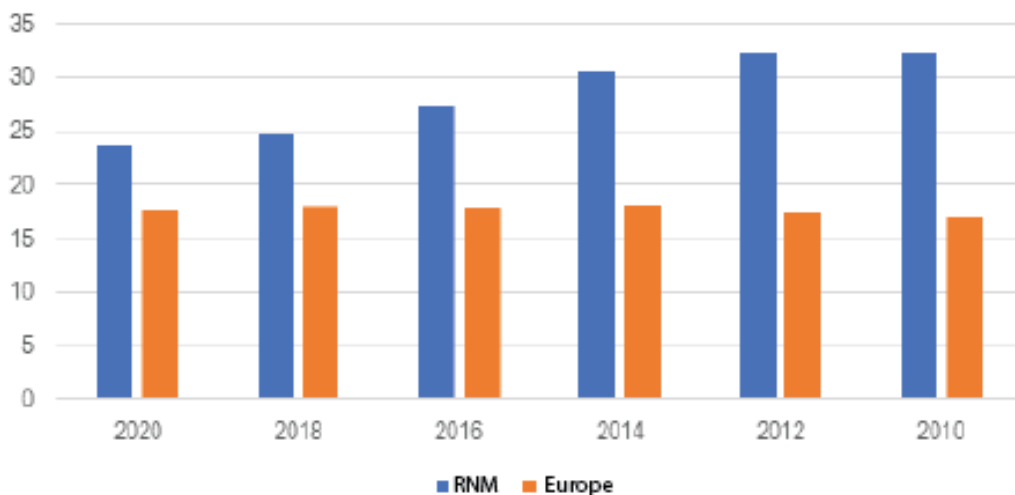
<sup>16</sup> Annual report on the work of the Judicial Council of the Republic of North Macedonia for 2021, p.9

<sup>17</sup> Analysis of the judicial network in the Republic of Macedonia, Skopje, December 2018

<sup>18</sup> Analysis of the judicial network in the Republic of Macedonia, Skopje, December 2018, p.3

accurate statistics on the workload of the courts, otherwise it is futile to perform analyses and take appropriate actions to overcome the inefficiency of the courts.

According to the data from the 2022 CEPEJ Report, which refers to data from 2020, with 23.74 judges per 100,000 inhabitants, the Republic of North Macedonia still has a higher number of judges per capita than the European average of 17.60 .



*Average number of judges per capita in RNM and Europe*

In the latest Human Resources Strategy in the court network<sup>19</sup>, it is stated that the current systematization of the court network for judges at all levels of courts and for all types of courts determines 636 judge positions and remains constant during the period 2016-2019, for which the data was analysed.

In this strategy, however, data are presented that do not correspond to a correct distribution of judges. Namely, according to the data, it seems that some of the smaller courts had more resources than the larger courts, so in the Basic Criminal Court in Skopje, which serves a larger percentage of the population, there are 8.90 judges per 100,000 inhabitants (2019), while in the Basic Court of Kratovo in the same year, the number of judges was 32.63 per 100,000 inhabitants. In this respect, it is necessary to prepare a new analysis as soon as possible and to systematize accordingly the number of necessary judges in each court separately as well as the professional staff that is needed for the court according to the needs of the citizens.

In addition, for the normal functioning of the work in the courts, the court associates who largely help and assist the judges in their work should also be taken into account. Perhaps increasing the number of court associates instead of judges will help overcome the problem of inefficiency of the courts. This is also confirmed in the Analysis of the court network<sup>20</sup>, where it is emphasized that the strategy for human resources should be aimed at increasing the number of professional court associates, and reducing the number of persons performing administrative work.

Having sufficient resources is in any case necessary for the proper functioning of the justice system. Also, it is not enough to have only a sufficient number of required staff, but also that staff should be properly trained, in order not to question the quality of the work.

It is also worth mentioning that this year, 42 judges were terminated from their judicial office due to fulfilling the conditions for old-age pension because of the entry into force of the amendments and additions to the Law on Labour Relations. According to the new amendments, all persons who have entered into an employment contract and who meet the conditions for old-age pension, will have to retire upon reaching 62 or 64 years of age and will no longer be able to extend their mandate. Before these changes, the extension of the mandate

<sup>19</sup> Human Resources Strategy in the Judicial Network, September 2020

<sup>20</sup> Analysis of the judicial network in the Republic of Macedonia, Skopje, December 2018, p.19

of judges who met conditions for an old-age pension was a common practice, used by almost all judges, precisely due to the fact that there is a shortage of judges.

Considering that the Judicial Council had to act according to this legal solution, a session was held on 01.07.2022, when this issue was discussed. After holding a heated debate with presentation of opposing opinions, it was decided that the judicial office of these judges must be terminated due to the fulfilment of conditions for an old-age pension.

Until the last moment, the Assembly of RNM discussed the amendments to the Law on Amendments to the Law on Labour Relations, in order to prevent the retirement of a large number of judges, which could block the normal course of work in the courts. This is because when the judge changes during the procedure, the court process must start all over again. Also, starting anew can lead to time-barring of some of the cases that have been ongoing for a long time, which can again affect citizens' trust in the justice system.

In addition to that, in the analysis of the judicial network from 2018, it is stated that in RNM, judges retire the earliest compared to all European countries, reaching 64 years of age. In most cases, judges retire at 65, 67 or 68 years of age, and a large number of states retire judges at the age of 70.<sup>21</sup>

Based on this decision, an increase in the inefficiency of the courts can be expected in the next period, given that they will operate with a significantly reduced capacity. However, it should be taken into account that this fact was not unknown to the Judicial Council and it had the opportunity to find a solution to overcome this problem on time. In addition, the Council needs to make a multi-year plan for the deployment and filling of judicial positions, given that in the coming years a significant number of judges who will meet the conditions for an old-age pension are expected to retire. Based on all of the above, the Judicial Council should develop a good strategy for managing human resources in the courts, in order to enable their proper functioning. This is also one of the recommendations of the European Commission in the report of 12.10.2022.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Analysis of the judicial network in the Republic of Macedonia, Skopje, December 2018, p.17

<sup>22</sup> Report of the European Commission on the progress of the Republic of North Macedonia for 2022, p. 17

## 5. WORK ON COMPLAINTS FROM CITIZENS ABOUT THE WORK OF JUDGES

The complaints that are submitted to the Judicial Council represent one of the mechanisms available that the citizens have to protect their rights during the conduct of court proceedings in the courts of RNM. In that respect, by submitting complaints, at the same time, a kind of control of the judges' work, as well as of the entire court system at the level of the entire country, is carried out. Given that the Judicial Council periodically evaluates judges, based on a certain number of cases, it cannot fully familiarize itself with the work of judges, so submitting complaints allows the Judicial Council to see from a different perspective the difficulties that citizens face in realization of their rights in front of the courts.

Within the framework of this analysis, the sessions of the Judicial Council were monitored, during which it was ascertained that in the period from 01.01.2022 to 30.09.2022, out of a total of 360 complaints that were reviewed at the sessions, only 9 were adopted as founded by the Judicial Council or 2.5%. The same problem was detected last year, when it was observed that only a minimal number of complaints were adopted, and the largest number were refused or rejected as unfounded.

The Judicial Council has pointed out on several occasions that the reason why the largest number of complaints are being rejected is the fact that citizens point out complaint allegations which refer to the factual situation, instead of the work of the judges. Namely, the citizens believe that the Judicial Council represents a type of court from a higher instance and instead of pointing out allegations about the work of the judges, they point out appeal allegations that were previously brought up in the procedure, just because of their dissatisfaction with the decision of the judges. Hence, it is obvious that over the years the same problem prevails, i.e., the citizens do not understand the concept and the role of this type of complaints, so in that direction it is necessary to increase the effort to educate the citizens, so that they could use this mechanism in the right way. Otherwise, there is an impression that submitting a complaint to the Judicial Council regarding the work of the judges is useless, considering that all complaints are rejected, which leads to reduced public trust in the judiciary.

We can also state that citizens continue to have difficulties understanding when a complaint should be submitted and when a request for determining the disciplinary liability of a judge, which is also a reason for rejecting most of the complaints. The difference between submitting a complaint and request for determining the disciplinary liability of a judge, is not only in the way of submission, but also in the way of acting by the Judicial Council. Namely, in order to submit a complaint, it is enough to give a brief description of the violation, and the complaint is elaborated in a public session by a member of the Judicial Council, chosen at random, who practically decides and makes a proposal whether the complaint should be accepted or rejected.

On the other hand, requests for determining the disciplinary liability of a judge are decided without the presence of the public, and the procedure begins with the formation of a Disciplinary Committee, and the submission itself is made more difficult by the inclusion of mandatory elements in it, such as the name and surname of the judge, address and place of residence, the court in which the judge is appointed, description and legal title of the violation and proposed evidence that should be presented in the procedure. Also, the end result is different, i.e. if the complaint is founded, the Judicial Council will instruct the competent authority to take the necessary measures to remove the violation, while if the request for determining the disciplinary liability of a judge is founded, the Judicial Council can dismiss the judge or impose a disciplinary measure. This means that submitting a complaint cannot initiate the dismissal of a judge. However, with the complaint it is possible to inform the Judicial Council about the behavior of a certain judge, so if there are grounds, a request for determining the disciplinary liability of a judge can be submitted later on.

Given that the public is excluded during the processing of requests for determining the disciplinary liability of a judge, in this analysis we will refer to the way of the Judicial Council's handling of the complaints. In that regard, we can state that the practice of referring the complaint by a member of the Council with a few sentences without going into the details and the reasons why the complaint is considered founded or unfounded, still remains, and afterwards, the proposal of the member who elaborated the complaint is adopted unanimously by all of the members of the Judicial Council. This situation was also ascertained last year in the previous analysis, which apparently had an impact on the way of work of the members of the Judicial Council when

deciding on the complaints. Namely, after the presentation of the analysis at the final conference, at the next scheduled session of the Judicial Council, a change was immediately observed in the way of proceeding when deciding on complaints, which were fully elaborated by all appointed members of the Council, as well as discussed by the other members. However, this practice lasted for a short period, and this year the same trend of only formal referral of the complaints was observed again.

Another problem that has been going on since last year concerns the complaints that were accepted as founded. Namely, as indicated earlier, out of a total of 360 complaints, only 9 were adopted. At one of the sessions, subject to this analysis, when a complaint was adopted, the member of the Judicial Council who elaborated the complaint stated that the complaint was adopted due to non-executed delivery of a judgment by the Administrative Court and the case should be immediately submitted to the coordinator of the Administrative Court for further action. However, no explanation has been given as to how the violation will be eliminated, nor whether such action will have consequences in relation to the judge. It is understandable that such decisions cannot be made at the time of referral of the complaints, since the coordinator of the court concerned is obliged to make checks and take appropriate actions based on that. However, it is noted that after a complaint has been accepted, any further trace is lost as to whether it was actually acted upon, whether the violation was eliminated and in what way. In that sense, it is recommended that the coordinator of the court, at one of the following sessions, publish a notification on how the complaint was handled, in order for the public to become familiar with the outcome of such handling. Otherwise, there is an impression that the Judicial Council does not only reject complaints, but also does not act upon the small number of complaints that were adopted.

It is also necessary to record how many complaints are filed against one judge. If it is detected that complaints are constantly being filed against one judge, even though the Judicial Council may have decided that they are unfounded, this may still alert to inappropriate behaviour of the judge.

## 6. PROGRAM AND ACTION PLAN FOR THE PREVENTION AND MONITORING OF CORRUPTION IN THE JUDICIARY

Corruption undermines the basis for the administration of justice, creating a significant obstacle to the exercise of the right to an impartial trial and seriously undermining public confidence in the judiciary. Corruption can appear in various forms and its wide scope of action can affect not only the judicial system, but also all sectors of the state administration. Corruption and unlawful interference with justice may be aimed at obtaining specific goals, such as the termination of a particular case or the acquittal of a particular individual. Holders of judicial office may be subject to bribery, may be subject to extortion and may be coerced under the threat of force into corrupt behaviour.

National legislation and relevant international instruments stipulate various obligations for states to prevent corruption. Although the judicial system is one of the biggest targets of corruption and organized crime, it is at the same time the main instrument for preventing and fighting corruption.

Article 11 of the United Nations Convention against Corruption<sup>23</sup> emphasizes the decisive role of the judicial branch in the fight against corruption and establishes that for the effective performance of this role, the judiciary itself must be free from corruption, and that each state should take measures to strengthen integrity and to prevent opportunities for corruption among members of the judiciary.

Therefore, it is extremely important to approach the assessment of risks for corruption, by creating a methodology, mapping potential areas, preparing an analysis and, consequently, taking measures to reduce or eliminate the assessed risks entirely.

On 07.09.2022, the Judicial Council of the Republic of North Macedonia adopted the Program and Action Plan for the Prevention and Monitoring of Corruption in the Judiciary 2022-2025<sup>24</sup>, which aims to contribute to the reduction of corruption in the judiciary, to improve the integrity of judges and the transparency of their work. In this program, it can be stated that the Judicial Council realistically presented all the weaknesses of the judiciary that have been present in the country for years. Namely, the building of unprofessional relationships between public prosecutors, judges and lawyers is pointed out as one of the main risk factors of corruption, which is something that is almost inevitable, especially in smaller cities. It can be also stated that during the monitored sessions of the Judicial Council where citizens' complaints were discussed, it has been noticed that a large part of them refer to these friendly relations between the main actors in the judiciary.

However, although the program states this as a risk of corruption, it is not specified which activities will be undertaken to overcome this risk. Namely, the program only states that a more thorough monitoring of the work of judges, court officials and all court employees is needed, but no specific actions that will be taken in this regard are specified. It is unclear how this risk will be reduced when neither actions are indicated, nor are there indicators for measuring results.

Also, the process of distribution of court cases through the AKMIS system was pointed out as an issue, which instead of providing an objective distribution of cases, often serves for the subjective distribution of cases by the managers. This problem has been present for years, and although everyone is aware of its existence, the steps taken to eliminate it are taking too long.

Back in 2017, the Ministry of Justice carried out an inspection in three courts where the largest number of cases of public interest were tried: the Basic Criminal Court Skopje, the Court of Appeal Skopje and the Supreme Court of the Republic of North Macedonia. Based on that inspection, a report was prepared<sup>25</sup> in which it was presented that the courts do not consistently apply the provisions of the Law on managing the movement of cases in the courts and the Court Rules of Procedure, and the AKMIS system is not used according to its purpose. The misuse of the AKMIS system was also mentioned in the 2018 US State Department report<sup>26</sup>, where the then presidents of the Basic Criminal Court Skopje and the Supreme Court were cited as being

---

<sup>23</sup> [https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026\\_E.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf)

<sup>24</sup> <http://sud.mk/wps/portal/ssrm/sud/vesti/eff657b7-d75d-41ef-b3ad-c88e8bab72f0>

<sup>25</sup> <https://www.slideshare.net/Portalb/raporti-akmiss>

<sup>26</sup> <https://www.state.gov/reports/2018-country-reports-on-human-rights-practices/north-macedonia/>



involved in the manipulation of the AKMIS system. In 2020, the former president of the Basic Criminal Court was sentenced to 3.5 years in prison for abusing the AKMIS system, which sentence was later reduced to 2.5 years by the Court of Appeal.

From all of the above stated, it is clear that this system has been abused since its establishment, and no one denies it, and the Judicial Council describes it as a problem and a risk of corruption, but the program does not state any solution for its elimination. On the other hand, it is evident from the announcements published on the website of the Judicial Council that in the future we could expect a new AKMIS system, with financial assistance from Norway<sup>27</sup>. Namely, it is considered that by fully digitizing the judicial system, a more efficient, transparent and independent judicial system will be created.

The digitization of the judiciary will also enable the digitization of the files, which will reduce the abuse of the rights of the participants in court proceedings for their procrastination, and thus will enable faster access to justice for citizens and increased transparency of the judiciary. However, it is neither stated when the implementation of this system can be planned, nor is it mentioned in the program.

The program also lists other systemic/external, institutional and human risk factors of corruption, as well as risk factors of corruption related to the work process of the judiciary. Among them are political influences, an insufficiently efficient and effective system of processing court cases, insufficient education of citizens for submitting complaints and requests for determining the disciplinary liability of a judge, exposure of judges to pressures, etc. However, as mentioned above, in the action plan there are no actions that should be taken, but rather findings about the situation in the judiciary. There are also no indicators for measuring results, and when one looks at the time frame, the word "permanent" is written almost everywhere. Taking into consideration all of the above, it is necessary to further elaborate the program and the action plan in order to precisely elaborate the activities, the time frame in which they are planned to be implemented, as well as to determine the degree of risk (high, medium and low).

It should also be emphasized that in this program for the prevention and monitoring of corruption in the judiciary, it is necessary to target the members of the Judicial Council as well, who are subject to the same rules as the other actors in the judiciary. Unfortunately, it is necessary to point out that the members of the Judicial Council are not part of the Program for Prevention and Monitoring of Corruption. From this aspect, it is necessary to note that it is also leaves a bad impression that the creators of the Anti-Corruption Program are acting contrary to the rules provided for the prevention of corruption. In that direction, we would single out as an example the news that the president of the Judicial Council did not report her property on time to the State Commission for the Prevention of Corruption, which is why she was fined with 150 euros.<sup>28</sup> It is also pointed out that other inconsistencies have been found, for which the Anti-Corruption Commission will additionally inform the public prosecution for further action.

---

<sup>27</sup> <http://sud.mk/wps/portal/ssrm/sud/vesti/4651fce3-31ac-4f57-a59b-78f4687bf385>

<sup>28</sup> <https://alsat.mk/mk/kazneta-pretседatelkata-na-sudskiot-sovet>

## 7. CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

- The current situation and organization of the courts and the systematization of judges seems problematic from several aspects. It is necessary to prepare a plan for the proper organization of the courts, as well as an accurate systematization of the need for judges and court officials according to the flow of cases and the work of each court separately. At the same time, it is necessary to make a decision regarding what methodology will be used to calculate the number of judges needed in the courts and to take into account the fact that it is necessary to increase the number of judicial associates in the court who can significantly help in the work of judges to deal with the influx of cases.
- It is extremely important to seriously improve the way of data processing, the way of keeping records and the cooperation between the competent stakeholders in the judiciary. It is necessary to unify the way of conducting cases, court records and adoption of a unique methodology. Although the AKMIS system was supposed to lead to the equal collection of data in all courts throughout the country, we still witness that the data from the AKMIS system do not match between the courts and the Judicial Council. This is of crucial importance considering that no further steps can be taken for specific activities if the data available is wrong.
- Regarding the number of courts, it would be useful to consider the proposal from the Judicial Network Analysis, which recommends transforming the courts into judicial divisions of other courts, following the example of Italy.
- Regarding the transparency of the Judicial Council, an improvement can be noted, especially in terms of presenting sound arguments during the sessions and developing a debate to clarify the making of some decisions. Regarding accessibility, especially to information, it is necessary to make changes to the website of the Judicial Council in order to adapt it to vulnerable categories of people.
- As for the complaints by citizens regarding the work of judges and court presidents, it can be stated that the situation has not changed since previous years. The majority of complaints are still rejected, mostly due to insufficient education of the citizens who submit the complaints. Namely, it is necessary to work on educating the citizens, in order to avoid the impression that the Judicial Council is not doing its job properly, i.e., that it is futile to submit complaints to the Judicial Council, because they are expected to be rejected. In this regard, the creation of brochures and the use of the website to inform citizens about the way to submit complaints, which is foreseen as an activity in the Program and the action plan for the prevention and monitoring of corruption in the judiciary, is to be welcomed.
- In relation to the complaints that are adopted by the Judicial Council, until now, there is no practice of announcing or discussing during the sessions the outcome of the proceedings on a complaint that was adopted as grounded. Namely, it would be a good practice for the members of the Judicial Council to report what happens next with the case, whether the complaint has been acted upon, what actions have been taken and whether the violation has been removed. In this way, it will be made known that the Judicial Council acts in situations where a violation has been committed by a judge, the transparency in the work of the Council would increase, and the people's confidence in the judiciary would also increase.
- When it comes to the Program and action plan for prevention and monitoring of corruption in the judiciary of the Judicial Council, it can be said that it contains shortcomings, especially in terms of proposed activities to overcome the risks of corruption. It can be seen that the Program covers various systemic/external, institutional and human risk factors of corruption, as well as risk factors of corruption related to the work process of the judiciary. However, the action plan does not list activities, and most of the things written are findings about the situation in the judiciary. There are also no indicators for measuring results, and when one looks at the time frame, the word "permanent" is written almost everywhere. From all of the above mentioned, it is clearly necessary to further elaborate the program and the action plan in order to elaborate the activities, the time frame in which they are planned to be implemented, as well as to determine the degree of risk (high, medium and low). It is also necessary to pay attention to the behaviour of the members of the Judicial Council and

their compliance with the obligations determined by law. Otherwise, the complete planning and implementation of the program, which is precisely aimed at fighting corruption, is undermined.

- Regarding the selection of members of the Judicial Council from among judges, it can be noted that there is really little interest in submitting candidates for this position. Taking into account that a large number of judges are not satisfied with the situation in the judiciary, it is unclear why they are not encouraged to compete for members of the Judicial Council, in order to improve the situation for themselves as judges, as well as for other judges in the territory of the entire country. This year's elections cannot be said to represent real elections, given that only one candidate was voted for two out of three electoral units. Also, efforts should be made to encourage judges to run for membership of the Judicial Council, in order to select the best quality and most professional judges who will further contribute to the work of the Judicial Council.

## **PART 2**

### **COUNCIL OF PUBLIC PROSECUTORS OF THE REPUBLIC OF NORTH MACEDONIA**

# 1. TRANSPARENCY OF THE COUNCIL OF PUBLIC PROSECUTORS

## 1.1 Access to information regarding the work of the Council of Public Prosecutors

One of the main tasks of the Council of Public Prosecutors in the Republic of North Macedonia (hereinafter CPPRNM) is, among other things, to increase and maintain public confidence in the work of the Council and in the public prosecutor's system.

With regard to the transparency of the work of the Council of Public Prosecutors, it can be stated that the sessions are open to the public and they can be attended for all items, except for those where the public is excluded according to the law. The public can only be excluded by a decision of the Council for the purpose of protecting the reputation and integrity of the public prosecutor. According to Article 14 of the Rules of Procedure of the CPPRNM<sup>29</sup>, the Council can decide to exclude the public from the sessions with a two-thirds majority of the total number of members. If the Council makes such a decision, it is obliged to inform the public about the reasons for excluding the public.

Based on the monitoring of the sessions of the CPPRNM attended by the public, it can be concluded that the Council is transparent in its work, the members constantly enter into discussions and express their views that are contrary to those of the other members of the Council. All of that contributes to developing a constructive debate from which the public can really get to know the situation in the public prosecutor's offices. During the monitored period from 01.01.2022 to 09.30.2022, the members of the Council mainly discussed the following:

- Election of public prosecutors in the Basic Public Prosecutor's Offices, the Higher Public Prosecutor's Offices, Basic Public Prosecutor's Office for Prosecuting Organized Crime and Corruption (hereinafter BPPOOCC) and in the Public Prosecutor's Office of the RNM;
- Review of the annual reports of the Higher Public Prosecutor's Offices;
- Issues related to the everyday work of the CPPRNM.

As for the website of the Council of Public Prosecutors, it can be stated that it is not regularly updated. The minutes are published with a delay of two months from the day of the held session. At the same time, it can be noted that in the announcements section there are only notifications about sessions that are held, but there are no announcements at all that refer to the other activities undertaken by the CPPRNM, such as holding meetings and realizing cooperation with other institutions, participation at events, public discussions, etc.

It is also worth noting that several times the date for the session was announced immediately or very shortly before the session was held, which makes it somewhat difficult for the public to attend the sessions. Namely, on 01.06.2022, an announcement was made that the session was scheduled for the same day. Pursuant to Article 13 of the Rules of Procedure of CPPRNM, the invitation to the session with the proposal of the agenda and all relevant materials, as a rule, is delivered to the members of the Council at least 3 days before the session. The date, time and place of the meeting and the agenda are published at the same time with the invitation on the Council's website. Therefore, there is a need for timely publication of announcements about the scheduling of sessions, otherwise there is an impression that the CPPRNM is trying to hinder the public's attendance at the sessions.

## 1.2 Physical access and access to information

In terms of physical access, it can be said that the Council's premises are located on the top floor of a state-owned building where there is an elevator but it is out of order, so based on that the premises are not accessible to people with disabilities.

Furthermore, it is evident from the website of CPPRNM that it is not adapted for a vulnerable category of people such as the visually impaired or people who have reading difficulties - dyslexia.

---

<sup>29</sup> Rules of Procedure for the work of the Council of Public Prosecutors of the Republic of North Macedonia (Official Gazette of the Republic of Macedonia No: 118/2021 of 01.06.2021)

Also, the access to information available on the web pages is not at a high level, since apart from reports, minutes of meetings and legal acts, there is no other information. Also, only the latest minutes can be accessed, given that old minutes and announcements dated before the month of May 2022 are not available on the website. Also, not a single decision on the dismissal of a public prosecutor, nor any decision made by the Council, has been published on the website. This is completely contrary to the Rules of Procedure of the Council of Public Prosecutors, where in article 16 paragraph 7 it is stated that the Decisions of the Council must be explained and afterwards published on the website of the Council.

In addition, it can be concluded that the Council does not have good channels for communication with the citizens, considering that there is no guide, nor any information for submitting complaints from the citizens. It is worth noting that there is no contact indicated at all through which the citizens could contact the Council, i.e., there is neither an e-mail address nor a telephone number. Also, it is not published on the Council's website which person is appointed for public relations, as well as the person in charge of free access to public information.

## 2. THE CODE OF ETHICS FOR PUBLIC PROSECUTORS

In May 2021, the Council of Public Prosecutors of RNM adopted the Code of Ethics for Public Prosecutors at the proposal of the Association of Public Prosecutors.<sup>30</sup> This code received a lot of criticism from the professional public considering that some of the provisions leave the impression of the closedness of the public prosecutor's office, which is somewhat contrary to the legal provisions regarding transparency in the work of public prosecutors. There were special reactions to the provision in Article 10, paragraph 6, according to which *"public prosecutors will not comment in public on the decisions made by the Council of Public Prosecutors of the Republic of North Macedonia"*. Many interpreted this provision as a ban on public prosecutors from commenting the decisions of the Council of Public Prosecutors, given that public prosecutor elections were held during that period, and some of the candidates had publicly expressed their dissatisfaction with the lack of transparency during the elections.<sup>31</sup>

In this direction, it must be emphasized that the ban on commenting the decisions and actions of any authority only contributes to the reduction of transparency and public criticism. Precisely because of this, not only should it not be prohibited, but it should also be encouraged to comment on the decisions in order to improve not only the accountability, but also the quality of the decisions made, because in this way, the authority that makes the decision will need to explain in greater detail the reasons for which such a decision was made. At the same time, if the Council really made a correct decision, then it would not have a problem standing behind the decision made, despite all the criticisms expressed in the public. Hence, it is not really clear why this Code of Ethics introduced such standards of behaviour that completely contradict the generally accepted rules in a democratic state.

Also, in Article 6 paragraph 5, it is stated that *"Public prosecutors are obliged to refrain from making statements in public or in private that could cause doubt in their impartiality, and in particular they should not make comments about the cases in which they act or could act"*

This provision is completely contrary to the Law on the Public Prosecutor's Office, where in Article 8 paragraph 1 it is provided that the public prosecutor's office informs the public about individual cases on which it acts, which are of public interest or of greater importance, thus promoting transparency of the work of public prosecutors. Also, according to the United Nations guidelines on the role of public prosecutors<sup>32</sup>, prosecutors, like all other citizens, have the right to freedom of expression, belief, association and assembly. In particular, they have the right to participate in public discussion on matters relating to the law, the administration of justice and the promotion and protection of human rights and to join or form local, national or international organizations and to attend their meetings, without suffering professional disadvantage due to their legal activity or their membership in a legal organization. In exercising these rights, public prosecutors always behave in accordance with the law and recognized standards of ethics in relation to their profession.

In view of the large wave of criticism, towards the end of 2021, a meeting was organized with public prosecutors and the Association of Public Prosecutors<sup>33</sup>, at which it was determined that the Code of Ethics should be revised and it should be harmonized with the applicable basic principles, the national legislation and international standards, such as the European Guidelines on Ethics and Conduct of Public Prosecutors ("Budapest Guidelines") 2005 (CPGE).<sup>34</sup> Based on the above discussion, it was concluded that it is necessary to make additional changes to the Code of Ethics. However, the Code has not been changed to this day.

---

<sup>30</sup> <https://jorm.gov.mk/wp-content/uploads/2021/05/etichki-kodeks-na-%D1%98avnite-obviniteli-2021.pdf>

<sup>31</sup> <https://vecer.mk/makedonija/nezadovolstvo-od-izborot-na-obviniteli-po-lenche-ristovska-i-ivana-trajcheva/>

<sup>32</sup> <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/guidelines-role-prosecutors>

<sup>33</sup> <https://www.coe.int/en/web/skopje/-/revision-of-the-code-of-ethics-for-public-prosecutors>

<sup>34</sup> <https://rm.coe.int/conference-of-prosecutors-general-of-europe-6th-session-organised-by-t/16807204b5>

## 3. COMPETENCES OF THE COUNCIL OF PUBLIC PROSECUTORS

### 3.1 Work on complaints from citizens

The position of the Council of Public Prosecutors in relation to the public prosecutor's organization, as well as the competences regarding the monitoring and evaluation of the work of the public prosecutors are regulated by the Law on the Council of Public Prosecutors<sup>35</sup> and the Law on the Public Prosecutor's Office<sup>36</sup>. According to the legal provisions in these laws, the Council of Public Prosecutors does not have the authority to supervise the work of public prosecutors, nor to initiate disciplinary proceedings against a public prosecutor. Namely, in accordance with Article 28 of the Law on Public Prosecutor's Office, supervision over the lawful and timely performance of the public prosecutor's function of the lower public prosecutor's offices is performed by the higher public prosecutor's office, while the supervision of the BPPOPOCC is performed by the Public Prosecutor's Office of the Republic of North Macedonia (hereinafter PPORNM). Regarding the disciplinary procedures, according to Article 93 of the Law on Public Prosecutor's Office, the procedure for determining public prosecutors' disciplinary responsibility is carried out on the proposal of the Public Prosecutor of RNM for all public prosecutors' offices, or on the proposal of the High Public Prosecutor for public prosecutors in the Higher and Basic public prosecutors' offices.

The only competence that the Council of Public Prosecutors has, which can be interpreted as participation in supervising the work of public prosecutors, is the handling of submissions and complaints of citizens and legal entities about the work of public prosecutors, in accordance with Article 9, paragraph 1 item 7. However, even when exercising this competence, the Council does not have the authority to perform direct and immediate supervision over the work of the prosecutors.

Hence, it can be said that the Council of Public Prosecutors does not have the legal authority to evaluate public prosecutors, nor to initiate disciplinary proceedings against them, but acts exclusively upon complaints and appeals in second instance.

With regard to complaints, Article 37 of the Rules of Procedure of CPPRNM regulates the procedure. Namely, they are submitted to the archive of the Council, and then they are checked by the members of the Council. If the member who has the obligation to act on the complaint considers that it is founded, he/she informs the Council about it, and then the complaint is discussed at a session. If the Council decides that the complaint is founded, it submits it together with all the documents for further action to the Public Prosecutor of the Republic of North Macedonia. If, on the other hand, the complaint is considered as unfounded, the Council informs the submitter and the public prosecutor about it. In this way, the Council indicates to the higher public prosecutor's offices about the citizens' dissatisfaction with the work of certain public prosecutors, which should be taken into account in the further monitoring of the work of the public prosecutors, their evaluation and possible initiation of disciplinary proceedings.

On the other hand, in accordance with the Rules for the Internal Operation of Public Prosecutor's Offices<sup>37</sup>, for matters and tasks within its competence and for taking actions for which it is authorized, the Public Prosecutor's Office also receives complaints and other submissions and statements from citizens, state authorities and others legal entities. Such a solution regarding the complaints causes a certain degree of confusion considering that it is unclear for the citizens where they should submit their complaints, whether to the Council or to the Public Prosecutor's Office? If both the Council and the Public Prosecutor's Office are authorized to receive complaints, what is the need for two different institutions authorized to receive complaints from citizens. At the same time, if the Council cannot exercise direct supervision over the public prosecutors and does not have the influence to initiate disciplinary proceedings, then is there a need for the same to receive complaints and forward them to the Public Prosecutor's Office, provided that they can be sent directly to the Public Prosecutor's Office?

---

<sup>35</sup> Law on the Council of Public Prosecutors of the Republic of Macedonia (Official Gazette of the Republic of Macedonia no: 150/2007 of 12.12.2007, 100/2011; 42/2020;)

<sup>36</sup> Law on the Public Prosecutor's Office (Official Gazette of RM No: 42/2020 of 16.02.2020)

<sup>37</sup> Article 19 of the Rules for the Internal Operation of Public Prosecutor's Offices ("Official Gazette of RNM" No. 42/20)



In terms of discussing complaints during the sessions, it can be stated that the Council of Public Prosecutors, unlike the Judicial Council, hardly discusses complaints at all. Namely, it rarely happens that the Council of Public Prosecutors presents, explains or leads any discussion regarding a complaint during the sessions. Thus, in the period January-September 2022, a total of 147 complaints were submitted to the Council, 128 by natural persons, 17 by legal persons and 2 anonymous, of which 43 are still waiting for an answer. However, despite the large number of complaints, in the same period during the sessions only a few ones were discussed, and one of them was elaborated at the session of 04.06.2022, where a member of the Council started presenting a complaint that was submitted by the Department of internal affairs in Tetovo. In the complaint, it was stated that there is no communication between the Department of internal affairs in Tetovo and the public prosecutor's office there, so they do not have any information regarding two cases that they have been working on, i.e., what activities have been undertaken in relation to them. During the discussion, it was mentioned that this represents a kind of a call to action by the department in Tetovo, for the bad situation that refers to the absence of communication and cooperation between the key authorities involved in the fight against crime. It was also suggested that PRORNM be informed about this with a letter from the Council, for further measures to be taken and action within the framework of its competences.

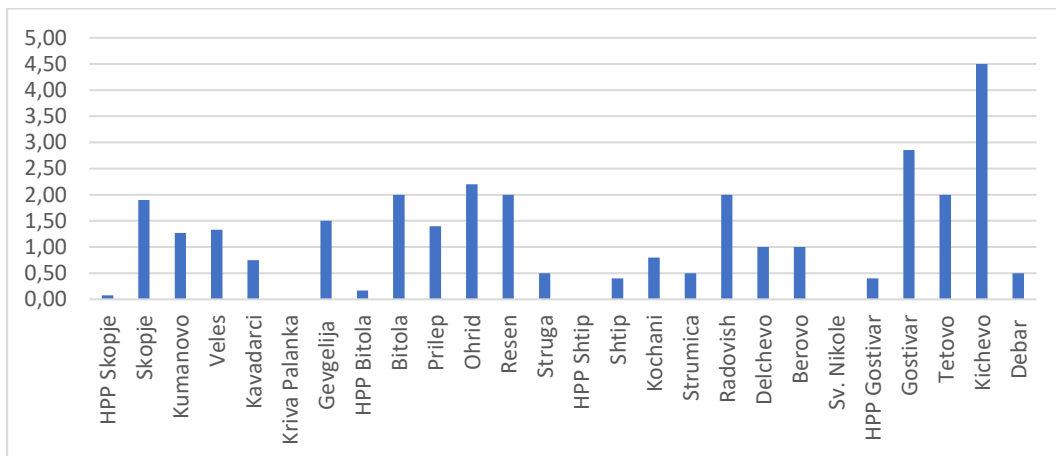
What is also worth mentioning is that at the session held on 08.02.2022, one of the members of the Council has pointed out that the Council has reached a conclusion that PRORNM does not respond to the submitted complaints. Based on that conclusion, it was proposed to send a letter to PRORNM with all the complaints by number, for which an answer is awaited and to insist on receiving an answer, because many cases seem to stay "locked away in a drawer". All this leaves the impression that the complaints are submitted in vain, considering that the Council has almost no authority to make a decision regarding the final outcome of the complaints.

Considering that we do not have a complete picture of the total number of complaints for this year, we will take 2021 for the analysis of certain parameters. Thus, according to the annual report of the Council of Public Prosecutors for 2021,<sup>38</sup> the Council acted on 231 complaints, of which 197 were submitted by natural persons. Of these, 190 were submitted by injured parties, 4 by accused persons and 3 by others. However, an omission that needs to be pointed out is that no part of the report states how many of the complaints were founded, that is, there is no data on the number of complaints for which checks were completed in the mentioned year and for which the parties were notified.

In the report itself, it is stated that most of the complaints refer to the public prosecutors in the Basic Public Prosecutor's Office Skopje, which is to be expected considering that this prosecutor's office has the largest workflow in relation to the rest of the public prosecutor's offices in the country. However, if we compare the number of complaints with the number of public prosecutors in the public prosecutor's offices, it can be stated that in the Basic Public Prosecutor's Office Skopje there are on average 1.9 complaints per public prosecutor, while in other cities this number is much higher, such as Kichevo, where the number is the highest, i.e., 4.5 complaints per public prosecutor, and Gostivar, i.e., 2.86 complaints per public prosecutor.

---

<sup>38</sup> <http://sjorm.gov.mk/годишен-извештаj/>



*Complaints submitted by citizens according to the public prosecutor's office*

Based on the above data, it can be said that the prosecutor's offices in Kichevo and Gostivar have the most complaints per public prosecutor, while the Basic Prosecutor's Office Skopje is in eighth place in terms of the average number of complaints per public prosecutor.

In view of the previously established, it is necessary to pay more attention to the proportionality of the complaints with the number of public prosecutors in the public prosecutor's offices, because wrong conclusions can be drawn if only the number of complaints submitted to a certain public prosecutor's office is taken into consideration.

It is also worth mentioning that the report itself states the fact that during the checks of the allegations in the complaints, omissions were noted in the actions of the public prosecutors, both of a formal and substantive nature. In this regard, it should be taken into account whether the same public prosecutors make the omissions in their actions, and attention should also be paid to how many complaints are submitted against one public prosecutor. If it is noticed that there are several complaints against one public prosecutor, the same should be taken into account as an indication that the public prosecutor has repeatedly made an omission, which in turn may result in more severe measures being taken against the public prosecutor.

### **3.2 Election of public prosecutors**

The manner in which the Council elects public prosecutors is provided for in the Law on the Council of Public Prosecutors of the RNM from Article 36 to Article 42. Namely, the Council immediately after the vacancy of the position of public prosecutor or after the established need for a public prosecutor's position makes a decision to publish a vacancy notice for election of a public prosecutor. The announcement informs interested candidates to submit applications to the Council within 15 days from the day of publication.

Regarding the public prosecutors in the Basic Public Prosecutor's Offices, the Council makes a selection based on the success achieved on the list of candidates submitted by the Academy for Judges and Public Prosecutors, who applied for the position.

On the other hand, when it comes to public prosecutors in PPORNM, in the higher public prosecutor's offices and in BPPOPOCC, the Council makes the selection from the registered candidates who meet the conditions and criteria established in the Law on Public Prosecutor's Office. The public prosecutors are evaluated by the superior public prosecutor with direct insight into the public prosecutor's work, monthly reports, through a direct conversation with the public prosecutor, taking into account all submissions, praises and complaints about his/her work. A copy of the decision on the evaluation of the public prosecutor's work is submitted to the Council of Public Prosecutors, to the public prosecutor to whom the evaluation refers and to the Public Prosecutor of the Republic of North Macedonia. If the public prosecutor is not satisfied with the assessment, he/she can submit an objection to the Council of Public Prosecutors of RNM within 8 days of the receipt of the assessment. If the Council considers that the objection is founded, it can make a decision to return the case for re-evaluation to the public prosecutor who performed the evaluation. If again the public prosecutor who has been evaluated

is not satisfied, he/she has the right to another objection. In relation to this objection, the Council makes a final decision by which it evaluates the public prosecutor.

The sessions at which public prosecutors are elected are public in accordance with the Law. During the monitored period, the election of public prosecutors was conducted in BPPOPOCC due to the expiration of the mandate of 5 public prosecutors. 10 candidates had applied for the vacancies, 4 of whom had filed an objection against the assessment regarding the scoring and the type of assessment. The objections were accepted by the Council of Public Prosecutors and they were returned for re-evaluation by the evaluators with guidelines from the Council.

During this period, the Basic Public Prosecutor of BPPOPOCC repeatedly pointed out to the public that the Basic Public Prosecutor's Office for Prosecuting Organized Crime and Corruption works with reduced capacity and that it cannot function properly, because there are only 5 public prosecutors with a mandate.<sup>39</sup>

By the Council of Public Prosecutors, this statement was interpreted as improper and contrary to the principle of professionalism according to the Code of Ethics, as one of the basic principles. It was also emphasized that this statement is tendentious in order to damage the reputation of the Council of Public Prosecutors. At a session of the Council, it was decided that it is up to the Public Prosecutor of the RNM to resolve the case, and as a second option, a complaint would have to be submitted to the Ethics Council against the Basic Public Prosecutor of BPPOPOCC.

The next session at which the public prosecutors were to be elected was postponed, so on 17.03.2022, a new session was held for the election of five public prosecutors in the Basic Public Prosecutor's Office for Prosecuting Organized Crime and Corruption - Skopje. The full discussion of the Council regarding the candidates was focused on the fact that the candidates were positively evaluated and that they attended trainings and seminars on various topics. At the same time, it was stated by the members that support should be given to the public prosecutors who have already been there and their mandate has expired because they are already familiar with the work and the cases. However, it is necessary to note that great attention should be paid in the future with the selection of public prosecutors in this prosecutor's office in order to avoid influences and pressures. In addition, the legislator has foreseen the mandate of 4 years for these public prosecutors so that the same would not act for a longer period of time in the cases of organized crime and corruption. This way of rotation of the public prosecutors should contribute to a reduced influence on the work of the public prosecutors in this prosecutor's office.

In addition, in relation to the election of public prosecutors, at the session on 13.04.2022, the Council made a decision to announce vacancy notice for the election of:

- Public prosecutors in the Higher Public Prosecutor's Offices of Bitola and Shtip.
- Public prosecutors in the Basic Public Prosecutor's Offices: Radovish, Ohrid, Gostivar, Debar, Kumanovo, Kichevo, Kochani, Prilep, Berovo, Kriva Palanka, Sveti Nikole, Delchevo and Resen.
- 4 (four) public prosecutors in the Basic Public Prosecutor's Office for Prosecuting Organized Crime and Corruption.

It is evident from most of the discussions during the sessions as well as the postponements of the sessions that the Council of Public Prosecutors really needs to find a way to properly distribute the public prosecutors in all the prosecutor's offices on the territory of the whole country. The process of electing public prosecutors is very slow, the sessions when an election has to be made are often postponed and all this in a situation where there are still public prosecutor's offices where there is not a single public prosecutor, and the rest work with a really reduced capacity and are understaffed. All this leads to delayed proceedings, reaching time-barring of cases and reduced quality and promptness in the actions of the public prosecutors.

In addition, when the Council decides on the election of public prosecutors, there is a lack of a satisfactory level of discussion between the members and justification of the adopted decision. In practice, this leads to situations where out of several candidates for public prosecutor, not one of them is chosen, and at the same time, no explanation has been offered as to why the Council decided not to choose any of the proposed

---

<sup>39</sup> <https://fokus.mk/ruskovska-me-ostavija-so-samo-5-obviniteli/>

candidates. As an example, the session of 14.07.2022 can be pointed out, at which decisions were made for the election of more public prosecutors in different prosecutor's offices. Thus, two candidates were registered for the position of Basic Public Prosecutor in the Basic Public Prosecutor's Office Kumanovo, and it was stated that they were both positively evaluated. However, none of them were elected because they did not receive a sufficient number of votes, but what was interesting is that regarding this item the members of the Council did not initiate any discussion, nor did they announce why none of the registered candidates were elected. After the voting, it was proposed by the public prosecutor of the Republic of North Macedonia that the current head of the prosecution be appointed as the head of the Basic Public Prosecutor's Office in Kumanovo, which proposal was adopted with 8 votes in favour.

The same applies to the election of the Basic Public Prosecutor of the Basic Public Prosecutor's Office Gostivar, where two candidates who were positively evaluated also applied. A short discussion was held regarding this item, but again it was not clear for what reasons these candidates did not receive the required majority.

In relation to the other candidates for the other public prosecutor's offices, who have been elected as public prosecutors, there was also no discussion about the reasons why exactly these candidates deserve to perform the duty of public prosecutor in a specific prosecutor's office. This lack of transparency in making decisions on the selection of public prosecutors leaves the impression that Council members make decisions behind closed doors, and at sessions they simply vote FOR or AGAINST without giving any explanation. In this direction, it is also necessary to introduce the practice of reasoning the votes against the selection of a candidate, as well as the appropriate transfer of all these reasons and arguments of the members of the Council in written decisions, which will be published on the website.

### **3.3 Dismissal of public prosecutors and disciplinary procedure**

Article 89 of the Law on Public Prosecution lists the reasons for which a public prosecutor can be dismissed, which are a serious disciplinary violation or membership in a political party. The public prosecutor can be dismissed only if the violation was committed with intent or obvious negligence due to the fault of the public prosecutor, without justifiable reasons and the violation caused serious consequences. If a lighter form of the violation is committed, a disciplinary measure may be imposed.

In article 93 of the Law on Public Prosecutor's Office, the procedure for determining public prosecutors' disciplinary responsibility is determined, which is carried out based on a reasoned proposal of the Public Prosecutor of the Republic of North Macedonia for all public prosecutors and on a reasoned proposal of the High Public Prosecutor. This procedure is carried out by a committee of five members or their deputies, one of whom is from the high public prosecutor's office and one member from the Public Prosecutor's Office of the Republic of North Macedonia. If the majority of the members of the commission consider that there are legal grounds for dismissing a public prosecutor, they can propose dismissal to the Council of Public Prosecutors of the Republic of North Macedonia, and the proposal is submitted to the public prosecutor against whom the proceedings are initiated. Against the proposal for dismissal, the public prosecutor has the right to appeal to the Council of Public Prosecutors of the Republic of North Macedonia, within seven days from the receipt of the proposal.

The Council, on the other hand, as a second instance body, deciding upon an appeal, can cancel, modify or confirm the decision of the Commission for determining disciplinary responsibility.<sup>40</sup>

During the monitored period, a procedure for the dismissal of one public prosecutor was carried out. Given that the public was excluded during the session, the data on the dismissal procedure will be analysed from the minutes of the held session published on the website of the Council for Public Prosecutors.

Based on the published minutes, the procedure for determining disciplinary responsibility was initiated at the request of the Public Prosecutor of the RNM, in which all factual findings and evidence of serious disciplinary violations were stated. It was elaborated that the Commission responsible for conducting the procedure acted in accordance with the provisions of the Law on Public Prosecution and in accordance with the Rulebook for Conducting Disciplinary Procedures. The procedure was conducted for three serious disciplinary violations. Namely, the public prosecutor, after being notified of a committed crime, went to the scene of the incident but

---

<sup>40</sup> Article 51 of the Law on the Council of Public Prosecutors (Official Gazette of R.M. No: 150/2007 of 12.12.2007)

did not conduct an inspection or prepare a report, entered into a conflict with the police officers, and then had inappropriate communication with the Prime Minister of the Government at the time. Also, in 2018, the public prosecutor rejected a criminal complaint on three occasions, despite the instructions of the Gostivar Public Prosecutor's Office to continue the criminal procedure because there was no time-barring of the crime, after which the prosecutor submitted a penalty order and a verdict was passed. After an objection against the penalty order was filed, a main hearing was scheduled at which, after the presentation of evidence, the public prosecutor, without any change of the factual situation, waived the criminal prosecution due to relative time-barring of the crime, which resulted in wrong application of the provisions of the Criminal Code to the detriment of the injured party, and to the benefit of the accused.

During the procedure, the public prosecutor was interrogated several times by the Commission, after which the Commission, appreciating all the disciplinary violations, suggested that the public prosecutor be dismissed.

It can be seen from the minutes that all the members of the Council in relation to this issue agreed with the opinion and the proposal of the Commission for determining the disciplinary responsibility of the public prosecutor in the performance of the function, so based on that, a unanimous decision was made to reject the public prosecutor's complaint as unfounded, and to impose a measure of dismissal from the public prosecutor's position.

Based on the above mentioned, it can be concluded that the dismissal procedure was carried out in accordance with the legal provisions, but the fact that the public was excluded from attending during the discussion on these items is surprising, because of the fact that a record was published that contains all the information about the violations that occurred, as well as information about the public prosecutor in question.

Also, during this period, the Public Prosecutor of RNM submitted a proposal to initiate disciplinary proceedings to determine the responsibility of three public prosecutors from BPPOPOCC, for whom there was a suspicion that they deliberately and unjustifiably made a major professional mistake, thus committing a serious disciplinary violation by article 91 paragraph 6 of the Law on Public Prosecutor's Office. At the same time, the Public Prosecutor also adopted a decision to temporarily remove one public prosecutor from office while the criminal proceeding which was initiated after a criminal charge was filed against the public prosecutor, continues.

The procedure for determining disciplinary responsibility was due to the search made in the Financial Police, and the public prosecutor against whom a decision for temporary suspension was made is actually the Basic Public Prosecutor of BPPOPOCC.<sup>41</sup> In relation to this case, the Director of the Financial Police Administration filed a complaint for an illegal search, and the Public Prosecutor's Office of the Republic of North Macedonia conducted an inspection, which concluded that there were irregularities in the handling of the case.<sup>42</sup>

Regarding the decision on suspension, the Basic Public Prosecutor of BPPOPOCC submitted a complaint to the Council of Public Prosecutors, which, at a session closed to the public, made a decision to reject the suspension complaint as unfounded.<sup>43</sup>

However, an issue that was raised as a dilemma and represents a kind of legal gap that our legislator did not foresee is the replacement of the head of the prosecution, under conditions when he/she is suspended. Namely, Article 25 of the Law on Public Prosecution reads the following

---

*(2) The Public Prosecutor of the Republic of North Macedonia, the High Public Prosecutor of the Higher Public Prosecutor's Office, the Basic Public Prosecutor of the Basic Public Prosecutor's Office for Prosecution of Organized Crime and Corruption and the Basic Public Prosecutor of the Basic Public Prosecutor's Office during their absence are replaced by a public prosecutor from that prosecutor's office, which they will determine with the annual work schedule.*

---

<sup>41</sup> <https://telma.com.mk/2022/07/25/arafat-muaremi-protiv-vilma-ruskovska-se-zhali-deka-pretresite-vo-finansiskata-policija-bile-nepotrebni-i-nezakonski/>

<sup>42</sup> <https://telma.com.mk/2022/08/01/jo-utvrdeni-nepravilnosti-vo-predmetot-za-arafat-muaremi-dvajca-obviniteli-od-organiziran-kriminal-ne-sorabotuvale/>

<sup>43</sup> <https://24.mk/details/sovetot-na-javni-obviniteli-ja-otfrli-zhalbata-na-obvinitelkata-vilma-ruskovska>

*(3) If the mandate of the public prosecutor of the public prosecutor's office has expired, his/her office has ceased or he/she has been dismissed, the Council of Public Prosecutors of the Republic of North Macedonia with a decision made by a majority vote of the total number of members of the Council, determines a public prosecutor from among the public prosecutors in the same public prosecutor's office, who will perform the duty until the election of a public prosecutor in the same public prosecutor's office, and fulfils the requirements for a public prosecutor of the same prosecutor's office, but not longer than six months..*

---

Pursuant to the above-mentioned provision, an acting officer is appointed only if the public prosecutor's term of office has expired, his/her office has ceased or he/she has been dismissed. In this case, the Basic Public Prosecutor of BPPOPOCC has neither been dismissed, nor has her mandate expired or her office has ceased, but she has only been temporarily removed from office, which means that there is no legal basis to appoint an acting officer.

On the other hand, the appointed deputy is also included in the same disciplinary procedure as the Basic Public Prosecutor of BPPOPOCC.

In the presence of such a situation, the Council of Public Prosecutors made a decision that this Public Prosecutor's Office cannot be left without a head during this period, especially since we are not talking about any Public Prosecutor's Office, but about the Public Prosecutor's Office which is in the front lines of the battle against organized crime and corruption. Precisely because of this, the Council explained that in the interest of stable and further functioning of BPPOPOCC, an acting officer should be elected, given that such a decision does not violate anyone's right.<sup>44</sup>

However, it should be taken into account that this possibility is not foreseen in the Law and that in the future it would be necessary to make amendments to avoid similar situations.

---

<sup>44</sup> [https://makfax.com.mk/makedonija/обвинителот-трајче-пеливанов-ќе-рако/](https://makfax.com.mk/makedonija/obвинителот-трајче-пеливанов-ќе-рако/)

## **4. REPORT ON THE WORK OF THE COUNCIL OF PUBLIC PROSECUTORS**

Pursuant to Article 13 of the Law on the Council of Public Prosecutors of the Republic of North Macedonia, the Council submits an annual report on its work to the Assembly of the Republic of North Macedonia. The report contains data on the number of elected and dismissed public prosecutors, the number of initiated and completed disciplinary proceedings, the staffing situation in the public prosecution, the material and financial situation in the public prosecution, data on dealing with complaints and proposals from citizens and legal entities and other data related to the scope of work of the Council.

Regarding the reports of the Council of Public Prosecutors, it is first necessary to make a general remark regarding the accuracy of the data. Namely, when reviewing the reports during the sessions, almost always the data presented do not match when cross-referenced with the rest of the data in the reports. In almost all cases, the excuse for errors in the presented data refers to the lack of time, or the lack of sufficient human resources. However, it is necessary to point out that this issue needs to be addressed seriously, considering that wrong data in the reports can lead to the preparation of wrong analyses, which in turn lead to taking wrong and inappropriate measures and activities. All that can seriously question the proper functioning of the public prosecutor's network.

Annual reports on the work of public prosecutors were discussed at the sessions. Some of the data that were highlighted indicated the alarming situation of lack of public prosecutors in the public prosecutor's offices. Thus, for the area of the Higher Public Prosecutor's Office Gostivar, the public prosecutors have mostly successfully dealt with the influx of cases despite the lack of public prosecutors in the basic public prosecutor's offices, but the number of pending criminal charges is 40.23%, which is a really large number. It was also pointed out that the situation with a lack of public prosecutors is widely known and alarming. Namely, in the Primary Public Prosecutor's Office in Kichevo, there are only 2 out of 5 public prosecutors, and each public prosecutor in 2021 had cases for 795 people. The situation is similar with the Basic Public Prosecutor's Office in Tetovo, where only 3 of the planned 10 public prosecutors are working, and at the moment there are only 2, considering the fact that one public prosecutor has been dismissed from position.

Taking into account this, as well as the previously presented data that the largest number of complaints per public prosecutor are submitted to the Basic Public Prosecutor's Office in Kichevo, and that there are also a large number of complaints in Tetovo, it can be said that special attention should be paid to these public prosecutor's offices and to take appropriate measures and actions to increase promptness. Regarding the Higher Public Prosecutor's Office in Skopje, it is noted that there is an improvement in terms of promptness and quality in operations, but there is a large number of backlogged cases, left by 2-3 public prosecutors. A big problem is also the way of keeping records of the cases. At the same time, there is no data on the imposition of the measure of confiscation, which means that either this measure is not used at all, or there is no record of its imposition.

During the presentation of the reports for the Higher Public Prosecutor's Offices in Shtip and Bitola, it was noticed that there are issues that are common to all public prosecutor's offices. So, for example, in almost all public prosecutor's offices, criminal charges are rarely decided within three months, the measure of confiscation is not used at all, and there is a lack of personnel and technical staffing, which has a great impact on the number of solved cases. Also, in almost all Higher regions, there is a decrease in received cases, but the number of pending cases has increased, which is considered a worrisome phenomenon and the reasons for such data should be seriously investigated. It was evident from the discussions during the presentation of the reports that conclusions which are truly alarming and worrying were established. Based on that, it would be good if the Council, during the review of the reports, also determined guidelines for overcoming the identified problems faced by the public prosecutor's offices. In that way, some effect and meaning would be obtained from the reports and the key findings. It is also a positive practice that the members of the Council of Public Prosecutors discuss not only the numbers of solved cases and percentages, but also the quality of work of the public prosecutors.

## 5. SYSTEMATIZATION OF PUBLIC PROSECUTOR'S POSITIONS

The reports on the work of the public prosecutor's offices clearly show that all the prosecutor's offices work with reduced capacity, and in some public prosecutor's offices there are no public prosecutors at all. All this leads to the entire burden of the work to fall on a few public prosecutors who cannot manage to do their job. The volume of material they have to process increases, and the same tasks they traditionally perform become more difficult. This way of working would burden every person who has to fulfil this role, all the more when it comes to people who stand on the front line in fighting crime. In these situations, instead of increasing compensation or resources to allow each public prosecutor to perform the increasingly complex and time-consuming work, there is no compensation or increase in human and technical resources. Such a scenario inevitably leads to burnout, low job satisfaction and poor quality of work performed.

Hence, the question arises, what steps will the Council of Public Prosecutors take to fill the positions in the public prosecutor's offices with adequate staff and equipment in order for them to work under normal conditions. In the sense of preparing comprehensive work plans, the question arises, how to determine the exact number of prosecutors in a public prosecutor's office, which is needed to deal with the influx of cases and to finish the started procedures in a timely manner. When asked the Council of Public Prosecutors if there is a specific methodology that is used to determine the exact number of public prosecutors needed in a public prosecutor's office, i.e., the systematization of prosecutorial positions, the answer was negative.

Therefore, it is unclear how the Council decides on the systematization of public prosecutors' positions in general, how the exact required number of public prosecutors is determined, and what is the reason why there is not a single public prosecutor in certain public prosecutor's offices, such as in the Basic Public Prosecutor's Office Kriva Palanka, the Basic Public Prosecutor's Office Sveti Nikole and the Basic Public Prosecutor's Office Delchevo, etc.

Regarding BPPOPOCC, during the sessions, the question was raised whether there is a need to publish vacancies for new positions for this prosecutor's office, considering that one of the members of the Council pointed out that two thirds of the cases they work on are related to migrant smuggling and crimes committed by persons with police powers. Some of the members disagreed with this statement, saying that it should be taken into account that this public prosecutor's office has taken over all the cases from the former Special Public Prosecution, which cases are quite extensive and complex. Also, the public prosecutors who work in the department related to police powers are three in total with a large volume of work.

One of the ways to fill the positions where there are no or very few public prosecutors is their temporary transfer to another public prosecutor's office. However, this way of transferring public prosecutors from one place to another results in even greater lack of promptness, that is, public prosecutors during their transfer work on smaller cases, the time is short and fixed, and again at the end of that transfer of public prosecutors, the main problem of not having enough public prosecutors is still not resolved.

The Academy for Judges and Public Prosecutors continues to be the only point of entry into the judiciary and the public prosecutor's office, where judges and public prosecutors are continuously trained, improving their theoretical and practical knowledge according to predetermined programs. Based on that, the Council is obliged until the end of February in the current year, with a decision to determine the number of vacant public prosecutor's positions in the basic public prosecutor's offices for the next two years and to submit the decision to the Academy for the Training of Judges and Prosecutors.

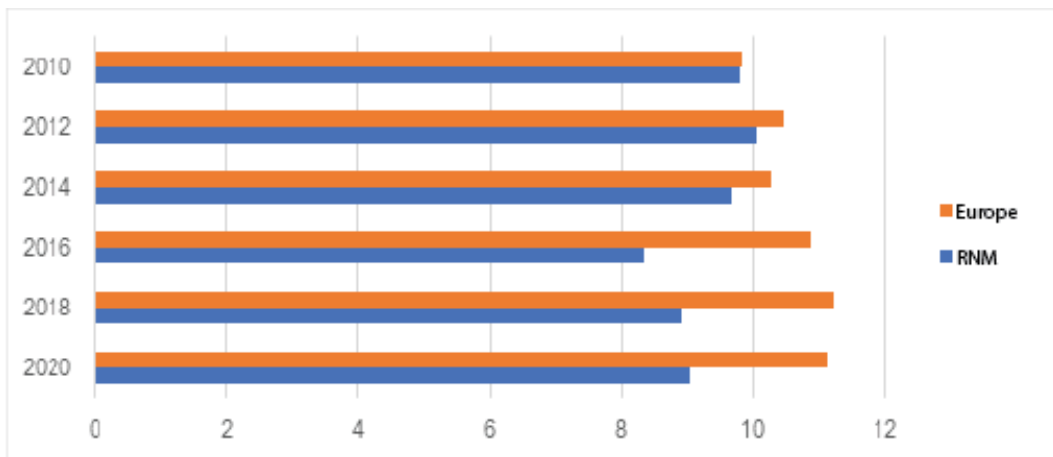
However, it is unclear how the Council determines the required number of public prosecutors if there is no methodology for determining the exact number. Is that number a free assessment of the members of the Council or is it the result of a comprehensive analysis of the situation in the public prosecutor's offices? This cannot be seen even from the decisions of the Council of Public Prosecutors on determining the number of public prosecutors of the public prosecutor's offices, where it is not explained at all how exactly those numbers that are stated in the decision were determined.

As previously pointed out, the determination of a sufficient number of public prosecutors is of great importance for the efficient performance of the public prosecutor's function. The European Court of Human Rights has



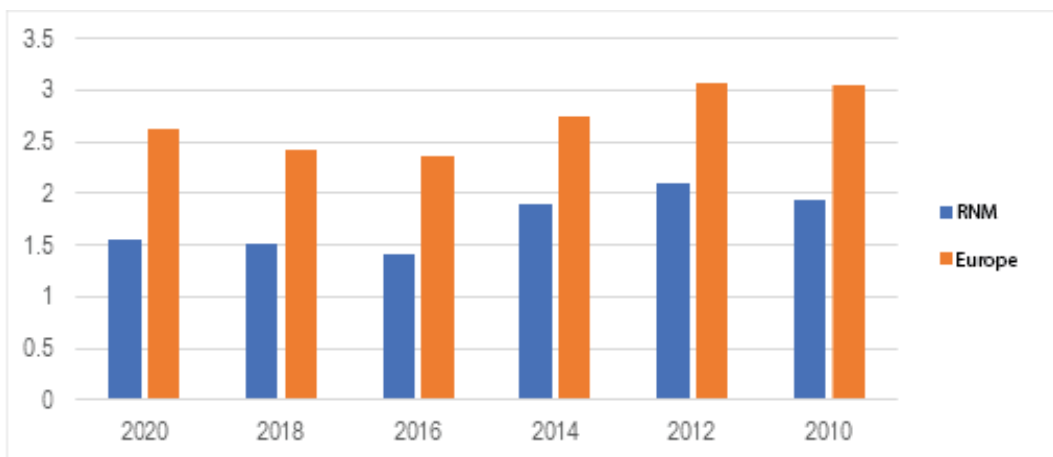
repeatedly emphasized the importance of administering justice without delays that could threaten its efficiency and credibility, and also that Article 6 paragraph 1 of the Convention imposes on the contracting states a duty to organize their judicial systems in such a way as to meet the requirements of this provision.<sup>45</sup>

According to the data available from the 2022 CEPEJ Report, with data referring to 2020, the number of public prosecutors per 100,000 inhabitants in RNM is 9.01, which is less than the average number in Europe - 11.10.



*Average number of public prosecutors per capita in RNM and Europe*

On the other hand, if we make a comparison with other countries in Europe, we can conclude that the caseload per public prosecutor in the RNM is lower compared to the European average. Thus, according to CEPEJ's report for the same period, one public prosecutor in RNM handled an average of 1.55 cases, while the European average is 2.61.



*Average number of cases per public prosecutor*

From the above data, we can conclude that the smaller number of public prosecutors is justified, considering that the public prosecutors on average handle fewer cases than those in other European countries. In relation to this, it can be stated that the problem in the public prosecutor's offices is not only the reduced number of public prosecutors, but also the lack of a sufficient number of professional staff members. If enough professional personnel are provided to help the work of public prosecutors, the quality of work would improve significantly, and there will be no need to increase the number of public prosecutors in order to achieve successful results.

<sup>45</sup> Bottazzi v. Italy, Application No.34884/97

In any case, the Council of Public Prosecutors should prepare a detailed analysis in which they will determine the exact number of required public prosecutors, as well as the need for professional associates for the proper functioning of the Public Prosecutor's Offices. At the same time, one of the recommendations in the report of the European Commission is that the pace of implementation of human resources strategies for both the judiciary and the public prosecution needs to be stepped up.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Report of the European Commission on the progress of the Republic of North Macedonia for 2022, p. 4,5

## 6. CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

- Regarding the transparency of the sessions of the Council of Public Prosecutors, it can be said that the members of the Council are transparent in their work, engage in discussion, express their views and opinions which can sometimes be contradictory, which leads to constructive arguments and soundness of the decisions made.
- On the other hand, regarding the scheduling of the Council sessions, it must be pointed out that the sessions are not announced regularly, sometimes they are announced on the same day when the session is held, and sometimes it happens that the date of the session is announced after it took place, which makes it impossible for the public to be present at all sessions open to the public. The lack of sufficient staff cannot be an excuse for the untimely announcement of the sessions, although it is not unknown that the Council does not have enough human resources, especially IT and public relations staff. At the same time, the Council's website does not indicate a public relations person, nor has it published any contact such as an email address or phone number, so that the public can somehow get in touch with the Council and request any information, regardless of whether it is about a scheduled session or the work of the Council. The information found on the website is minimal, especially regarding the Announcements which usually contain only one sentence. In addition, there is no information at all about meetings held or participation in events, in order to be able to see the activities of the members of the Council outside the sessions that are held. Also, neither the decisions on the election of public prosecutors, nor the decisions on the dismissal of public prosecutors have been published. On the other hand, the sessions at which decisions are made on the dismissal of public prosecutors are closed to the public, but the minutes of the held session are published on the website, stating all the information about the public prosecutor concerned and the actions taken against the law by the same. Hence, it can be decisively stated that the website of the Council does not function as it should, and also leaves an impression of unprofessionalism to the public. When it comes to accessing the website, it should be noted that it is not suitable for people with visual impairments or people with dyslexia. Regarding the physical access to the Council's premises, it can also be said that they are not accessible for persons with disabilities. Based on all the above, it is necessary to improve the website of the Council, especially in terms of timely announcement of the scheduled sessions, publication of all information about the work of the Council, the decisions made regarding the selection and dismissal of public prosecutors, as well as providing contact information. Attention should also be paid to the accessibility of information on the site for people with visual impairments and dyslexia and to provide premises that will be accessible to all citizens.
- When it comes to the Code of Ethics of Public Prosecutors from May 2021, it is evident that it contains certain provisions that are in direct conflict with the principles of transparency, especially in terms of denying the possibility of public prosecutors to comment on the Council's decisions. as well as making public statements about the cases they are handling. It is necessary to point out once again that commenting on the decisions can only lead to the improvement of the quality of the decisions made, given that the authority that makes them will have to explain in greater detail the reasons why such a decision was made. All of this contributes to increasing transparency and accountability in the work of the Council of Public Prosecutors. Precisely because of this, it is necessary to make changes in the Code of Ethics in that regard.
- As for the complaints handled by the Council of Public Prosecutors, it can be concluded that the Council does not have a major role in supervising the work of public prosecutors, considering that if the members of the Council consider that the complaints are founded, they simply send them to the Public Prosecutor of the RNM, who should then take actions to examine the public prosecutors. On the other hand, the Public Prosecutor's Office also has the authority to receive complaints from citizens, so the question arises as to what is the need to have two different institutions which are competent to act upon complaints. This can also be confusing for citizens who would not know where to file a complaint. In that sense, perhaps more competence should be given to the Council in terms of handling the complaints, especially because it has been noted that the PPRNM does not respond

to the submitted complaints, and at the same time, it would be more rational and efficient both for the citizens and for the public prosecutors if the complaints can be submitted to one institution.

- Regarding the handling of complaints during the sessions of the Council of Public Prosecutors, it can be concluded that the members rarely discuss any complaints. In that sense, it would be useful if the Council of Public Prosecutors, similarly to the Judicial Council, set aside one session a month for discussion of complaints submitted by citizens and legal entities. Also, in the annual reports, the number of complaints submitted on an annual basis is registered, but it is not stated how many of them were accepted as founded, and how many were rejected. It would be desirable in the future to include those figures in the reports in order to be able to analyse whether the complaints are acted upon in general and what the outcome is, and if they are rejected, to see the reasons for their rejection.
- Regarding the election of public prosecutors, it can be pointed out that the process for electing certain public prosecutors takes a really long time in situations where it is necessary to react quickly due to expired mandates or a lack of public prosecutors. In this regard, it is necessary for the Council to react more quickly in order to prevent prolongation of procedures and reduction of promptness and quality of the work of public prosecutors.
- It must also be mentioned that there is no satisfactory level of discussion between the members of the Council when voting on the election of public prosecutors. Namely, there are situations when none of the registered candidates who have been positively evaluated have been selected, so given that usually no argumentation is given, it is unclear what is the reasoning for the decision made. Decisions made in this way leave the impression that the members agree behind closed doors, and the public is excluded from the reasoning for the decisions made. Precisely because of this, it is necessary to develop a discussion and give an explanation of the reasons for the election or non-election of a certain public prosecutor, as well as to publish the adopted decisions on the Council's website.
- When it comes to dismissal and disciplinary proceedings against public prosecutors, given that the Coalition did not have the opportunity to attend these sessions, we can draw conclusions about the actions of the Council from the information available through the public media. It can be seen from the recently launched disciplinary proceedings against the head of BPPOOCC, that a legal gap has surfaced in terms of the determination of an acting officer in a situation when the head of the public prosecutor's office is suspended. Namely, according to the Law on Public Prosecutor's Office, an acting officer can only be set if the public prosecutor's function ceases or if the public prosecutor is dismissed, but not when he/she is suspended. In spite of this legal provision, the Council decided to appoint an acting officer, considering that this public prosecutor's office cannot be left without leadership. However, it should be taken into account that this decision is not foreseen in the law, and it would be desirable to make certain legal changes in order to avoid future similar situations.
- In the previous months, during the sessions of the Council of Public Prosecutors, the reports on the work of the public prosecutors were also presented. As one of the main observations regarding the reports is that during the presentation of the data, the numbers often do not match, and the reason given for such errors is lack of time and insufficient human resources. Hence, it is necessary to really pay special attention to the accuracy of the data in the annual reports, all the more so as they serve to analyse the situation in the public prosecutor's offices and wrong data could seriously disrupt the proper functioning of the public prosecutor's office as a whole. It has also been noted that some data from the reports indicate alarming and worrying conclusions, so it would be desirable for the Council to establish some guidelines for overcoming the situations that have arisen during the review of the reports.
- Another worrisome conclusion that emerged from this analysis is that the Council of Public Prosecutors has not established a methodology for determination of the exact number of public prosecutors in a public prosecutor's office. It is clear that all public prosecutor's offices work with reduced capacity, and one of the recommendations in the latest report of the European Commission is that the pace of implementation of human resources strategies in public prosecutor's offices should

be stepped up. Precisely because of this, it is necessary for the Council to adopt a methodology based on which the exact number of necessary public prosecutors will be determined, as well as the need for professional staff members so that the public prosecutor's service could function properly.

