

# КАКО ДА СЕ ВРАТИ ДОВЕРБАТА НА ГРАГАНИТЕ ВО СУДСКИОТ СОВЕТ НА РСМ?

*Помеѓу  
стајуче кво  
и коренити  
реформи*



Препораки за  
унапредување  
на правната и  
институционалната  
рамка во која  
дејствува Судскиот  
совет на РСМ

# I. **ВОВЕДНИ ЗАБЕЛЕШКИ – РЕФОРМИТЕ ПРОДОЛЖИЈА, ПРОБЛЕМИТЕ ОСТАНАА**

Судскиот совет на РСМ (во понатамошниот текст ССРСМ), првично како Републички судски совет, е правосуден орган, кој беше воспоставен со Уставот на Република Македонија од 1991 година, чија основна надлежност беше на Собранието да му предлага избор и разрешување на судии, да утврдува предлог за разрешување од судиска функција, да одлучува за дисциплинска одговорност на судиите и да ја оценува стручноста и совесноста на судиите во вршењето на нивната функција<sup>1</sup>. Републичкиот судски совет со амандманите на Уставот од 2005 година се преименува и се трансформира во самостоен и независен орган на судството, кој самостојно избира и разрешува судии, ја следи нивната работа и одлучува за дисциплинска одговорност на судиите. Преку овие надлежности, ССРСМ треба да ја врши и својата основна функција, а која се однесува на обезбедување и гарантирање на самостојноста и независноста на судската власт. Со цел да се обезбеди рамнотежа на моќта на овој орган, беше предвиден мешовит состав, 8 члена што ги избираат судиите на непосредни избори, додека 5 члена ги избира Собранието на Република Северна Македонија, од кои три члена по оглас и два члена по предлог на претседателот на Република Македонија од редот на универзитетските професори по право, адвокатите и други истакнати правници.<sup>2</sup> Преостанатите два

1 Член 105 од Уставот на Република Македонија (СВРМ 52/91)

2 Амандман XXVIII (СВРМ)

члена по функција, се претседателот на Врховниот суд на Република Северна Македонија и министерот за правда.

Сепак, и покрај избалансираниот состав на ССРСМ, каде што судиите го имаат мнозинството во овој орган, уште од самото редефинирање, работата на овој орган постојано беше предмет на сомневања за влијанија од извршната власт и политички структури, за вршење притисок врз судиите преку надлежноста да избира судии во повисоки судови и особено преку моќта да разрешува. Овие слабости беа нотирани преку пресудите на Европскиот суд за човековите права, но и конкретно во „Извештај на Прибе“. Со цел да се надминат овие слабости, беа спроведени низа реформи и измени на закони<sup>3</sup> меѓутоа довербата на граѓаните во судството и,

посебно, во ССРСМ постојано бележеше тренд на опаѓање. Поради тоа, во 2019 година, Собранието на Република Северна Македонија донесе нов Закон за Судскиот совет на Република Македонија, кој имаше цел да се отстрани можноста за политичко влијание врз ССРСМ, а преку него и на судството во Македонија. Имено со овој закон беше одземено правото на глас на членовите по функција и Претседателот на Врховниот суд на РСМ.

**Сепак, и по една екстензивна, но многу брза легислативна интервенција, политичкото влијание воопшто не беше превенирано, напротив, беше зголемено од неколку причини.**

3 Првиот Закон за Судскиот совет на Република Македонија од 2006 година беше менуван во шест наврати по што беше донесен нов закон во 2019 г., кој досега беше изменет еднаш. Паралелно беше донесен и посебен Закон за советот за утврдување на факти и покренување на постапка за утврдување одговорност за судија во 2015 г., со што дел од функцијата во однос на утврдување дисциплинска одговорност беше привремено пренесена во ова посебно тело, кое се укина во 2019 година.

Сепак, и по една екстензивна, но многу брза легислативна интервенција, политичкото влијание воопшто не беше превенирано, напротив, беше зголемено од неколку причини. Прво, за членови на ССРСМ од страна на Собранието беа избрани членови што воопшто не можеа да се сметаат за „истакнати“ правници, бидејќи воопшто не ѝ беа познати на правната заедница, а со тоа ниту уживаа углед во правната заедница, бидејќи доаѓаа од државната администрација, без конкретно искуство во правосудството, или доаѓаа од редот на стручните соработници од основни судови.

Оттука, состојбата на постојан политички притисок во ССРСМ, која со години се напластуваше, ескалира во два моменти. Првиот момент беше оставката на претседателката на ССРСМ, која дојде од редот на стручните соработници, поради „притисок од политичко-бизнис елити“, што, по оставката, ниту беше истражено ниту елаборирано. Вториот момент беше ескалацијата на 26 април оваа година, кога, спротивно на Законот за судскиот совет на Република Северна Македонија (во понатамошниот текст Законот за Судски совет) и Деловникот за работа на Судскиот совет на Република Северна Македонија (понатаму во текстот: Деловникот), беше разрешена претседателката на ССРСМ, во отсуство на уредена постапка за разрешување и без потребното мнозинство. Водечки правни експерти, професори по право и граѓански организации укажаа на флагрантната повреда, меѓутоа мнозинството од членовите на ССРСМ останаа глуви на забелешките. Наместо ретерирање, членовите на Советот на 4 мај 2023 година ја „озаконија“ својата одлука со повторна повреда на одредбите од Законот за Судски совет и Деловникот во однос на исклучувањето на јавноста од седниците на ССРСМ и обезбедување еден глас плус. Дел од граѓанските

организации побараа оставка од членовите заради губењето на легитимитетот со свесното постапување спротивно на законот. Дека во ССРСМ се случуваат одредени незаконски процеси беше докажано и со оставките на два члена избрани од судиите во почетокот на јуни 2023.

На 13 јули 2023 година се одржаа избори за два члена на ССРСМ од редот на судиите. Резултатите од спроведените избори од листата на кандидати од Врховниот суд на РСМ покажаа уште една системска слабост во моделот за избор на членови на ССРСМ. За еден од кандидатите што беше избрани гласот го дале само шест судии од вкупно 16 судии запишани во Судскиот изборен именик во овој суд. На изборите гласале 13 судии, од кои мнозинството (седум) дале неважечки гласачки ливчиња. Оваа состојба беше дополнително обременета и со тоа што нелегитимно избраниот член на ССРСМ од редот на Врховниот суд на РСМ, по неколку дена поднесе неотповиклива оставка поради тоа што требаше да се изврши избор за судија на член од неговото семејство.

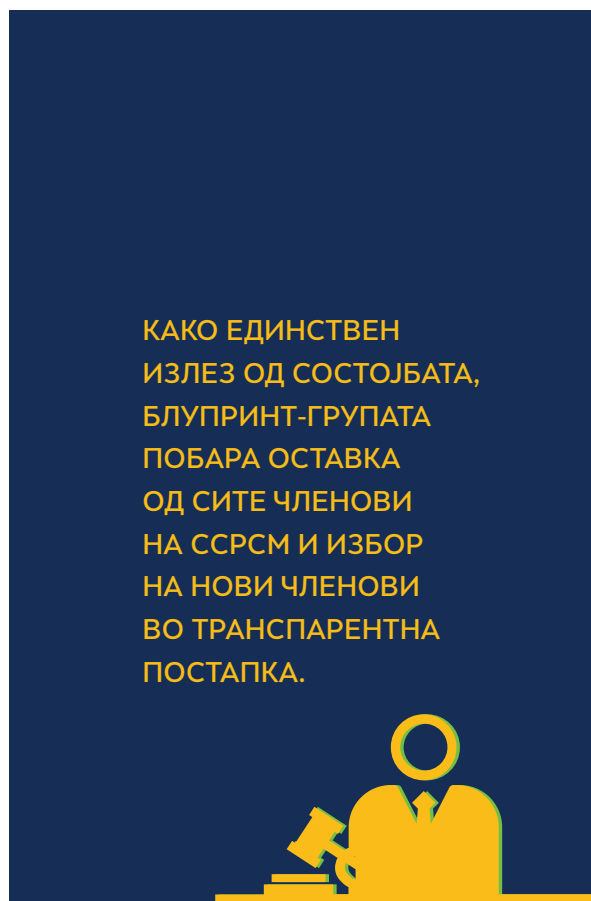
Како најочигледен факт дека ССРСМ од 26 април работи без легитимитет и спротивно на законот, е тоа што на огласот за избор на член на ССРСМ од редот на Врховниот суд на РСМ, согласно Одлуката на ССРСМ од 27 јули, по двете последователни оставки во период од помалку од два месеци, не се пријавил ниту еден од судиите на Врховниот суд на РСМ.

Блупринт-групата за реформи во правосудството (понатаму во текстот: Блупринт-групата) ги следеше будно сите случувања и во неколку наврати ја изрази својата загриженост околу развојот и ескалирањето на состојбите во работењето на ССРСМ. Како единствен излез од состојбата, Блупринт-групата побара оставка од сите чле-

нови на ССРСМ и избор на нови членови во транспарентна постапка. Како група организации што подолго време ја следат работата на ССРСМ, сметаме дека почитувањето на законот при секојдневното работење на една институција треба да биде императив во нејзиното работење, а особено кога станува збор за ССРСМ, кој ја обезбедува и ја гарантира самостојноста и независноста на судската власт согласно Уставот на РСМ, како и да води сметка за законитоста во постапувањето и за владеење на правото.

Во време кога довербата во судството е на незавидно ниско ниво, нужно е ССРСМ да биде стожер на судската власт преку обезбедување и гарантирање на самостојноста и независноста на судската власт. Паралелно постои и нужноста да биде институција во која судиите и граѓаните ќе имаат голема доверба, а не институција што ниската доверба дополнително ќе ја руинира поради непочитување на законите и произволно постапување, со што директно го поткопува уставниот и правниот поредок во Република Северна Македонија (РСМ). Во таа насока е и мислењето на Советодавното тело на европските судии (ССЈЕ Мислење бр. 24 од 2021), според кое судските совети мора да ја заслужат јавната доверба преку беспрекорна работа извршена на одговорен и транспарентен начин.

Последната Проценка на ризиците од корупцијата во правосудството од јуни 2023 година на Мисијата на ОБСЕ во РСМ прави споредба со претходното истражување од 2009 година. Од споредувањето произлегува дека постои пораст на обидите да се влијае на судиите од нивни колеги судии, од судиите од повисок ранг или од членовите



на ССРСМ. Проценката ја нотира и значителната недоверба во ССРСМ успешно да ја штити судската независност. Овие случувања, за жал, ќе остават црна дамка врз правосудството во целина иако одго-

ворноста е, пред сè, кај членовите на ССРСМ и дополнително негативно ќе влијаат на довербата во правосудството, која и така е на незавидно ниско ниво.

Во овој документ е даден преглед на случувањата во ССРСМ во првата половина од 2023 година, за кои во овој период беа изнесени голем број критики од стручната јавност. Документот прави обид да ги идентификува проблемите, да

ги анализира постапките на ССРСМ, како и да даде одговор на прашањата: Дали врз легитимитетот на ССРСМ да продолжи да ја врши својата функција е фрлен сомнеж? Дали постои можност за излез од ваквата неповолна ситуација? Како и на кој начин ваквата неповолна состојба може да влијае на иднината?

## II.

# ШТО СЕ СЛУЧИ ВО СУДСКИОТ СОВЕТ?! – СЛАБОСТИТЕ ИСПЛИВАА НА ПОВРШИНА

→ Разрешувањето на претседателката на Судскиот совет на РСМ спротивно на Законот за Судскиот совет и Деловникот за работа на ССРСМ

На 26 април 2023 година, на 439-тата седница на ССРСМ, заменик-претседателот на ССРСМ, Селим Адеми, побара, спротивно на Деловникот за работа на Судскиот совет на РСМ, по усвојување на дневниот ред, да биде вметната точка за разрешување на претседателката на Судскиот совет, која на истата седница беше и разрешена. Во отсуство на законски уредена постапка за разрешување на претседател или член на Судски совет, на седницата се пристапи кон гласање, по што со седум гласа „за“ претседателката беше разрешена. Јавноста го забележа инсистирањето на одредени членови на ССРСМ да се внесе точка на дневен ред и истовремено да одлучуваа по истата точка без притоа да се почитува Законот за Судскиот совет. Во овој закон не е предвидена постапка за разрешување на претседател на ССРСМ. Недоволното регулирање на одредени законски одредби не значи и несоодветно постапување, односно произволно толкување на постојните одредби. Одговорноста на член на Судскиот совет е предвидена во Законот за Судскиот совет, со конкретни одредби за дисциплинска одговорност и преку наведување

на основите во барањето за поведување дисциплинска постапка.

Во ниту една одредба од законот не е предвидена постапка за разрешување на претседателот на ССРСМ или за разрешување на негов член по друга основа освен кога се работи за утврдување дисциплинска одговорност. Дополнително, ниту Деловникот не содржи одредби што ја уредуваат постапката или причините за разрешување на претседател на Советот, што значи дека правна основа за донесување на одлуката за разрешување на претседателката на ССРСМ не постои. Блупринт-групата што учествува во работната група за подготовка на новата развојна стратегија за правосудството укажа на овој недостаток и ја посочи потребата од регулирање на самата постапка на одговорност на член на Судски совет. Дури и покрај тоа што

не постои уредена постапка, не беше по аналогија задоволен и условот мнозинството со кое се избира да биде истото мнозинство со кое се разрешува.

Доколку намерата на седницата одржана на 26 април 2023 година била да се реши претседателката на ССРСМ користејќи ја аналогијата на постапката за разрешување на судија, сепак самиот чин на разрешување е спорен. Причината за ова е регулацијата во Законот со која се предвидува дека за разрешување судија потребно е да гласаат 8 члена од

присутните членови со право на глас. Во конкретниот случај гласале 7 члена без претходна дискусија и без запазување на постапката што се применува за разрешување на судија. Истото се однесува и за предвидената постапка за разрешу-

**Доколку намерата на седницата одржана на 26 април 2023 година била да се реши претседателката на ССРСМ користејќи ја аналогијата на постапката за разрешување на судија, сепак самиот чин на разрешување е спорен**

вање на член на Советот. Согласно член 35 став 6 и 7 од Законот, одлука за разрешување на член на Советот носи Советот со најмалку осум гласа од членовите со право на глас, при што за разрешувањето мора да гласале најмалку двајца членови избрани од Собранието на РСМ. При носење на одлуката, меѓу другото, не гласа членот што го поднел барањето за дисциплинска одговорност. И во досегашното работење на ССРСМ, на јавните седници имало несогласување помеѓу членовите околу одредени законски одредби, особено кога тие не биле јасно и концизно предвидени во закон или подзаконски акт, но никогаш не се случило ССРСМ да донесе одлука спротивно на Законот и Деловникот.

→ **Озаконувањето на разрешувањето на претседателката на Судскиот совет преку незаконито исклучување на јавноста**

6

На 4 мај 2023 година, во период од помалку од четири часа, ССРСМ одржа дури три одделни седници на кои, наместо да ги исправи повредите сторени на седницата на 26 април 2023 година, продолжи со практиката на повреда на одредбите од Законот и Деловникот, сето тоа на штета на владеењето на правото. Во две од трите одржани седници беше незаконито исклучена јавноста со повикување на чл. 39 ст. 2 од Законот. Според оваа одредба, јавноста може да биде исклучена единствено и само „заради заштитата на уредбата и интегритетот на судијата или кандидата за судија“, што не беше конкретно случај. Меѓучовечките односи помеѓу членовите на ССРСМ не се и не можат да бидат основа за исклучување на јавноста. Во конкретниот случај не се работеше за приватни односи помеѓу вработени лица, туку за односи помеѓу носители на јавна функција, членови на

колективен орган со особено значајни уставни надлежности. Поради тоа, ССРСМ како институција не треба да биде заложник на меѓучовечките односи на неговите членови.

→ **Озаконувањето на разрешувањето на претседателката на Судскиот совет преку свикнување седница за избор на нов претседател вон работно време на Советот**

Согласно член 38 од Законот и член 11 од Деловникот, денот на одржување на седница на Советот се објавува на веб-страницата на Советот веднаш по закажување на седницата, истовремено со доставување на поканата до членовите на Советот. Поканата се доставува најмалку 7 дена пред денот на одржување на седницата, но постои можност поради итни и неодложни работи седницата да се закаже и во пократок рок. Седницата на која е избран новиот претседател беше свикана од заменик-претседателот на ССРСМ на невообичаен начин вон работното време на Советот, петнаесетина минути пред самиот почеток на седницата, што е директно прекршување на законските одредби што се однесуваат на транспарентност и јавност во работата на Советот.

→ **Индикативно е тоа што четворица од членовите на Судскиот совет на РСМ што не се судии беа дел од мнозинството на 26 април 2023**

Согласно Уставот и Законот за Судскиот совет на РСМ, пет члена избира Собранието на РСМ, од кои двајца се на предлог на претседателот на РСМ. Четворица од петте избрани члена на ССРСМ од страна на Собранието (со исклучок на Весна Дамева) беа поддржувачи на одлуката од 26 април 2023 година за разрешување на претседателката на Советот. Тогаш разрешената претседателка Дамева пред

јавноста изнесе тврдења дека ваквата одлука е донесена по политички притисок. Оттогаш, во јавноста има дилема дали до оваа состојба во ССРСМ дојде по основа на политички влијанија врз членовите што не доаѓаат од редот на судиите. Особено имајќи предвид што Собранието континуирано за членови на ССРСМ не избира лица што се универзитетски професори по право, ниту, пак, адвокати (со еден исклучок), туку со злоупотреба на поимот „истакнат правник“ за членови се избираат лица чија професионална биографија и квалификација не се соодветни за мошне стручната и одговорна функција што ја имаат членовите на Судскиот совет. Уште повеќе, значителен дел од членовите што се избрани на овој начин доаѓаат од раководни функции во јавната администрација, поради што постои оправдан сомнеж дека се работи за лица поврзани со политички партии.

→ **Оставките на двајцата членови на Судскиот совет избрани од редот на судиите на 6 јуни 2023**

Тринаесет дена по „озаконувањето“ на разрешувањето на претседателката на Судскиот совет, двајца членови поднесоа оставка од својата функција како членови на советот. Станува збор за членови избрани од редот на судиите: судија од апелационото подрачје Скопје и судија на Врховен суд на РСМ. Во врска со нивните оставки, на почетокот на јуни ССРСМ донесе и објави во „Службен весник на РСМ“ решенија за престанок на мандатот на членовите по нивно сопствено барање. Како образложение за поднесените оставки во јавноста беа дадени: незаконското разрешување на претседателката Весна Дамева, недоволната транспарентност на ССРСМ кога Врховен суд побарал списи од разрешување на судии, непочитување одредби

за избор на кривични судии во кривичен оддел на Врховен суд и Апелационен суд Гостивар, несогласувања во ССРСМ, нефункционалноста на телото, „огромна нетрпеливост“ што не може да се надмине и сл.

→ **Запирање на постапка за утврдување нестручно и несовесно работење непосредно пред утврдување кандидатска листа**

Со цел да се пополнат испразнетите места, Советот спроведе постапка за избор на нови членови во ССРСМ од редот на судиите. Непосредно пред утврдување на кандидатските листи, Судскиот совет донесе одлука за запирање на постапка за утврдување нестручно и несовесно работење на еден кандидат за вршење на судиска функција. Ваквото постапување предизвика реакции во јавноста, од причина што процедурално, постапката за утврдување на нестручно и несовесно работење е итна и роковите за нејзино спроведување се утврдени во Законот за ССРСМ. За разлика од вака јасно утврдената законска регулација, Советот подолго време нема донесено каква било одлука за поднесеното барање против судија или претседател на суд во врска со вршење на нивната функција, а постапката ја запре еден ден пред утврдување на кандидатската листа за членови. Дополнително, одлуката не е ни јавно објавена за да може јавноста да се запознае со причините за запирањето на постапката за утврдување нестручно и несовесно работење на судијата или претседателот на судот.

→ **Избор на кандидат без мнозинство од судиите што излегле да гласаат на изборите**

На 13 јули 2023 година, се одржаа избори за два члена на ССРСМ од редот на суди-

ите. Резултатите од спроведените избори од листата на кандидати од Врховниот суд на РСМ ја покажаа уште еднаш вградената системска слабост во моделот за избор на членови на ССРСМ. За кандидатот што беше избран, гласот го дале само шест судии од вкупно 16 судии запишани во Судскиот изборен именик во овој суд. На изборите гласале 13 судии, од кои мнозинството (седум) дале неважечки гласачки ливчиња. Ваквиот начин на произнесување на судиите од овој суд можеме да го сметаме за еден вид бојкот на изборите. Мнозинството од судиите на Врховниот суд не го поддржа кандидатот. Со ова оправдано се наметнува прашањето за легитимитетот на изборот на членот имајќи предвид дека мнозинството од судиите што излегле на гласање не го дале својот глас за избраниот кандидат. Оваа системска слабост произлегува од Законот за Судскиот совет на РСМ. Во него ниту е предвиден задолжителен цензус, кој треба да се исполни за да се сметаат изборите за успешни, ниту е дефинирано мнозинството што одреден кандидат/ка треба да го исполни за да се смета за избран/а. Овие два елемента се суштествени за да се обезбеди легитимитет на избраните лица.

8

#### → **Непријавување на кандидати за член на ССРСМ од страна на судиите од Врховниот суд на РСМ**

ССРСМ на 27.7.2023 година донесе Одлука за објавување оглас за избор на член на Судски совет на РСМ од редот на судиите од Врховен суд на Република Северна Македонија, кој требаше да се спроведе во август 2023 година. Но, на овој оглас ниту еден од судиите во Врховниот суд на РСМ не се пријави, што претставува преседан кој е директен резултат од ефектот на незаконско постапување на актуелниот состав на ССРСМ.

#### → **Сериозни критики од амбасади, разочараност на ЕУ и најави за Оценска мисија за оценување на работата на ССРСМ**

Нелегитимноста на највисокото судиско тело ја истакна и холандскиот амбасадор во Скопје, Н.Е. Дирк Јан Коп, што било причина да ја стави „во мирување“ поддршката за зајакнување на ефикасноста, отчетноста и транспарентноста на ССРСМ до 2024 година. Стејт депарментот во последниот извештај за човековите права забележува сериозна корупција во власта, отсуство на судска независност, несоодветно однесување во судството, политички и деловен притисок врз судии, влијанија врз довербата на јавноста во владеење на правото. „Транспаренси интернешенал“ издаде Индекс на перцепција на корупција во јануари 2023 година, во кој е забележано дека недостасува интегритет при избор на клучни фигури во судство и неефикасно водење на тековни случаи на корупција. Крајно, вредна да се спомене е и изјавата на Н.Е. Дејвид Гир, амбасадор на ЕУ во РСМ, кој ја истакна својата загриженост за независноста, професионализмот и интегритетот на судството. Како решение го истакна предлогот за назначување советодавна група како Оценска мисија за да спроведе оценување на работата на ССРСМ.

#### → **Со последните случувања овој состав на Судскиот совет го загуби легитимитетот да ги врши особено значајните надлежности доверени со Уставот на РСМ**

Како последица на сите случувања опишани во овој документ, со право се смета дека ССРСМ го загуби целосно легитимитетот да избира, оценува и разрешува судии. Легитимитетот, покрај од Уставот, во суштинска смисла треба да извира, пред



сè, од стручноста, професионалноста и интегритетот на членовите на овој орган, кои со своето познавање на правото треба да бидат пример за севкупната правосудна фела, особено кога станува збор за судии и истакнати правници. Оценувањето на работата на судии, кое претставува единствен случај на проверка на работата на носителите на власт во РСМ

од аспект на стручност и професионалност, треба да го вршат исклучиво лица што со своето професионално искуство и знаење покажале дека се стручни и независни, а не лица што се обидуваат да ги заобиколат законите за да остварат одредена цел, која не е поврзана со правото и за која оправдано постои сомнеж за политички влијанија.

### III. КОЈ Е ПАТОТ КОН ВРАЌАЊЕ НА ДОВЕРБАТА ВО СУДСКИОТ СОВЕТ?

#### 1. Поднесување оставка од членовите на Судскиот совет на РСМ

Прв чекор кон суштински реформи е поднесување оставка од страна на сите членови на ССРСМ. Со развојот на настаните од последните три месеци, флагрантните повреди на правото, ненавременото постапување по претставки за несовесно постапување и дисциплинска одговорност, изборот во повисоки судови независно од рангирањето, овој состав на ССРСМ неповратно го загуби легитимитетот да ја врши функцијата и ја загуби довербата од јавноста. Поднесување оставка е личен чин и не е возможно во закон да се предвидат сите можни опции зошто и кога некој би поднел оставка од одредена функција. Оставката е знак на високи морални

и етички квалитети на секоја личност што има голем интегритет, особено кога се врши јавна функција, а при тоа почитувајќи ги принципите на транспарентност, отчетност, правичност, непристрасност, градење доверба кон граѓаните, што е дел и од Кодексот на членовите на Судскиот совет донесен уште 2010 година.

Идејата со закон да се овозможи да се прекине мандатот, која беше лиферирана во јавноста, би била спротивна на Уставот. Траењето на мандатот на членовите на ССРСМ е предмет на уредување на Уставот и со закон нивниот мандат не може да биде прекинат. Какво било законско решение со кое на постојните членови би им престанал мандатот по сила

на закон, без соодветна постапка за разрешување, би било спротивно на Уставот. Уставот ја дава можноста член да биде разрешен врз основа и во постапка уредени со Закон.

Законот за Судскиот совет од 2019 г. прв пат предвиде основи и постапка за разрешување на член на ССРСМ. Сепак, начинот на кој е уредена постапката е неприменлив во случаите кога дисциплинска постап-

**Одлука за разрешување се носи со најмалку осум гласа од членовите со право на глас при што за одлуката мора да имаат гласано најмалку два члена избрани од Собранието на РСМ**

ка би била поведена против повеќе членови на Судскиот совет за дејство што е сторено заеднички. Одлука за разрешување се носи со најмалку осум гласа од членовите со право на глас при што за одлуката мора да имаат гласано најмалку два члена избрани од Собранието на РСМ. Од друга страна, пак, од гласањето се изземени членот против кој е поведена постапката и членот што ја повел постапката (ако постапката е поведена од член на Советот). На овој начин значително се стеснува можноста да биде спроведена постапка за разрешување.

Од друга страна, самиот закон предвидува можност да се покрене постапка за одговорност на член на ССРСМ од 20 судии, но оваа постапка не е доволно разработена, не е наведен начинот од каде би потекнала иницијативата за покренување одговорност, како би се водела самата постапка и дали ова се однесува само на членовите на ССРСМ што се избрани од редот на судиите или за сите членови. Ако разрешувањето го прави тој што избира, во тој случај во законот исто така не е прецизирано кое тело би ја иницирало постапката за покренување одговорност на членовите на ССРСМ предложени од претседателот на РСМ и од Собранието на РСМ, со оглед дека пратениците само гласаат по веќе предложените кандидати. При вака нерегулирана постапка, разбирливо е зошто судиите или некое друго тело не пристапија кон покренување одговорност на членовите на ССРСМ.

## 2. **Измени на Законот за Судскиот совет со кои ќе се измени постапката за избор на членови како од редот на судиите, така и**

### **од страна на Собранието, како и воспоставување ефикасна постапка за утврдување дисциплинска одговорност на членовите на Советот**

Следен чекор би биле измени и дополнувања на Законот за Судскиот совет. Овие измени би се однесувале на прецизирање на повеќе одредби во законот по однос на одговорноста на членовите на ССРСМ, постапката за избор на членови на ССРСМ, како од редот на судиите, така и од редот на истакнатите правници, а сето тоа од причини што во тригодишната примена на новиот закон веќе се регистрирани пропусти што можат да имаат последици по независното и непристрасното работење на ССРСМ. За да се осигури дека членовите на Советот што се избираат од редот на судиите го имаат легитимитетот да ги претставуваат судиите што ги избрале, неопходно е тие да се изберат на демократски начин. Ова опфаќа два клучни елемента. Првиот е воспоставување задолжителен цензус, т.е. минимален процент на излезеност на судиите со цел изборите да бидат валидни. Висината на цензусот треба да биде предмет на дебата и да обезбеди баланс помеѓу потребата од демократичност, од една, и потребата да се спречи блокирање на изборниот процес, од друга страна. Вториот и позначаен елемент е утврдување неопходно мнозинство за да се смета дека кандидатот е избран. Мнозинството може да биде изразено процентуално или како мнозинство во

**Сметаме дека еден од начините за враќање на довербата и зачувување на интегритетот на ССРСМ е избор на нов состав на членови избрани во законска и транспарентна постапка.**

висина од повеќе од половина од лицата што гласале. На овој начин ќе се обезбеди суштинска поддршка на судиите врз кандидатот кому ја довериле улогата да биде член на ССРСМ.

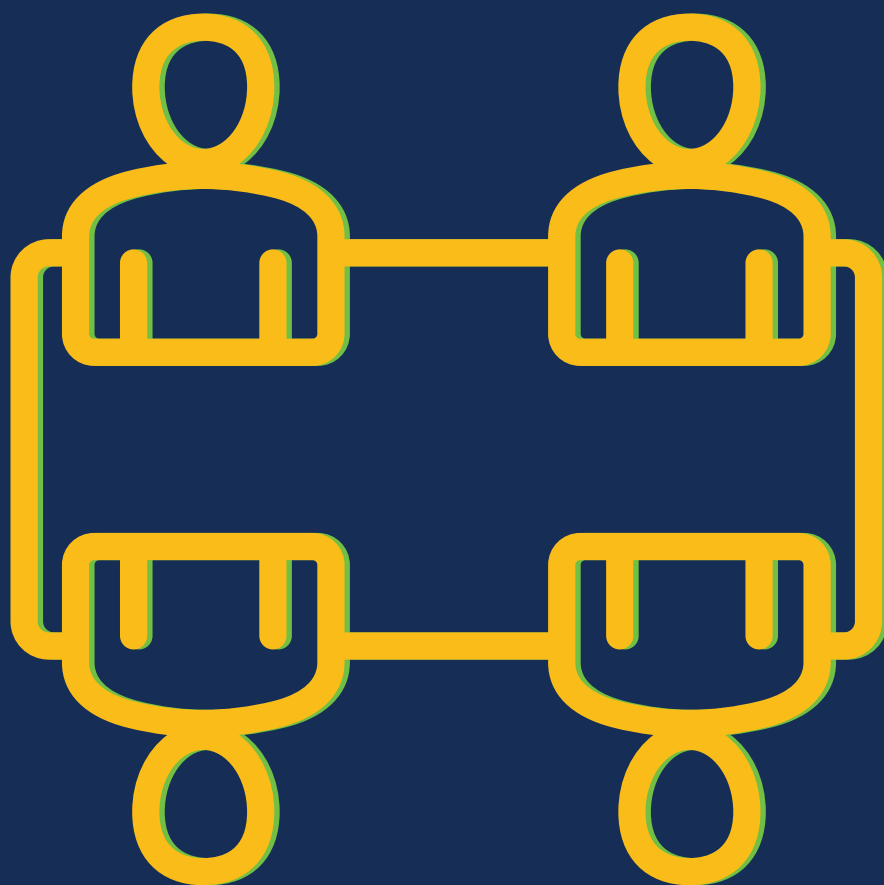
Понатаму, во однос на кандидатите што ги избира Собранието на РСМ (вклучувајќи ги и кандидатите што ги предлага претседателот на РСМ), неопходно е да се воспостави т.н. претходна проверка, во која би била вклучена проширена седница на Врховниот суд на РСМ, на која покрај сите судии на Врховниот суд на РСМ ќе учествуваат и претседателите на сите судови во РСМ. Постојат компаративно повеќе модели во кои овие субјекти даваат необврзувачко мислење во однос на кандидатите, кое пратениците треба да го земат предвид при изборот на кандидатот. Дополнително, постапката при избор треба да вклучува и задолжително интервју пред надлежното работно тело во Собранието. На интервјуто треба да можат да учествуваат со прашања и претставници на претходно споменатите субјекти, како и граѓанските организации. Во однос на ова прашање може да се искористи моделот што е воспоставен за избор на членови на Државната комисија за спречување на корупција, како и Комисијата за заштита од дискриминација. Или друга опција е да се смени целиот начин на предлагање и избор на „несудските“ претставници во ССРСМ.

Дополнително, неопходно е ревидирање на постапката за утврдување дисциплинска одговорност за член на ССРСМ. Постојниот модел, воспоставен во 2019 г., иако воспоставува основи и постапка, сепак е неприменлив во практиката, особено кога одредена дисциплинска повреда е сторена од повеќе членови. Правилата на гласање што бараат формирање комисији, како и изземање оневозможуваат водење дисциплински постапки. Допол-

нително, треба да се засили можноста на субјектите што ги избрале членовите да бараат одговорност за нивното дејствување. Исто така досегашната пракса покажува дека и за член за ССРСМ, за кој е покрената кривична постапка, немаше волја од страна на Советот да го оддалечи од вршење на функцијата член, ако заради ништо друго, тогаш заради довербата кон граѓаните за негово непристрасно и независно одлучување.

### **3. Спроведување избори согласно законските измени на транспарентен и одговорен начин**

Сметаме дека еден од начините за враќање на довербата и зачувување на интегритетот на ССРСМ е избор на нов состав на членови избрани во законска и транспарентна постапка. Новите членови на ССРСМ, кои ќе бидат избрани од редот на судиите, потребно е да бидат судии со интегритет и да поседуваат високи морални и етички квалитети. Особено ја истакнуваме потребата кандидатите за членови што ги избира Собранието на РСМ да доаѓаат од редот на истакнати правници, кои имаат докажано долгогодишно искуство во работата, кои се препознаени во правната професија и за кои не постои никаква основа за сомнеж за нивна политичка или лична поврзаност со сегашни или поранешни носители на јавни и политички функции. За нов состав на ССРСМ, другите членови потребно е да го преиспитаат своето досегашно постапување и да ја покажат и докажат својата професионална етика и морал со што ќе ја исполнат својата должност кон функцијата што ја вршат и ќе ја поднесат својата оставка.



Забелешка: „Содржината е единствена одговорност на авторите и на грантистот, и на ниту еден начин не може да се смета дека ги изразува гледиштата и ставовите на Фондацијата Отворено општество - Македонија“.

# SI TË RIKTHEHET BESIMI I QYTETARËVE NË KËSHILLIN GJYQËSOR TË RMV-së?

*Në mes status  
qytet-së dhe  
reformave  
rrethësore*



Rekomandime për  
përmirësimin e  
kuadrit ligjor dhe  
institucional në të cilin  
funksionon Këshilli  
Gjyqësor i RMV-së

# I. VËREJTJE HYRËSE – REFORMAT VAZHDIAN, PROBLEMET MBETËN

Këshilli Gjyqësor i Republikës së Maqedonisë së Veriut (në tekstin e mëtejme KGJRMV), fillimisht Këshilli Gjyqësor Republikan, është organ gjyqësor i themeluar me Kushtetutën e Republikës së Maqedonisë nga viti 1991, kompetencë kryesore e të cilit ishte të propozojë Parlamenti zgjedhjen dhe shkarkimin e gjyqtarëve, të përcaktojë propozimin për shkarkimin nga detyra gjyqësore, të vendosë për përgjegjësinë disiplinore të gjyqtarëve dhe të vlerësojë ekspertizën dhe ndërgjegjshmërinë e gjyqtarëve në kryerjen e detyrës së tyre<sup>1</sup>. Me ndryshimet në Kushtetutën e vitit 2005, Këshilli Gjyqësor Republikan u emërua dhe u shndërrua në një organ të pavarur të gjyqësorit, i cili në mënyrë të pavarur zgjedh dhe shkarkon gjyqtarët, monitoron punën e tyre dhe vendos për përgjegjësinë disiplinore të gjyqtarëve. Nëpërmjet këtyre kompetencave, KGJRMV-ja duhet të kryejë edhe funksionin bazë të tij, që ka të bëjë me sigurimin dhe garantimin e autonomisë dhe pavarësisë së gjyqësorit. Me qëllim për të siguruar baraspeshën e pushtetit të këtij organi, ishte paraparë një përbërje e përzier, 8 anëtarë të zgjedhur nga gjyqtarët në zgjedhje të drejtpërdrejta, ndërsa 5 anëtarë zgjidhen nga Kuvendi i Republikës së Maqedonisë së Veriut, nga të cilët tre anëtarë me shpallje dhe dy anëtarë me propozim të Presidentit të Republikës së Maqedonisë nga radhët e profesorëve universitarë nga fusha e drejtësisë, avoka-

1 Neni 105 nga Kushtetuta e Republikës së Maqedonisë (RMV 52/91)

tëve dhe juristëve të tjerë të shquar.<sup>2</sup> Dy anëtarët e mbetur sipas detyrës zyrtare janë kryetari i Gjykatës Supreme të Republikës së Maqedonisë së Veriut dhe Ministri i Drejtësisë.

Megjithatë, pavarësisht përbërjes së balancuar të KGJRMV-së, ku gjyqtarët kanë shumicën në këtë organ, që nga ripërcaktimi i tij, puna e këtij organi ka qenë vazhdimisht subjekt i dyshimeve për ndikime nga pushteti ekzekutiv dhe strukturat politike, për ushtrimin e presionit ndaj gjyqtarëve nëpërmjet autoriteti për të përzgjedhur gjyqtarët në gjykatat më të larta dhe veçanërisht nëpërmjet kompetencës për të shkarkuar. Të gjitha këto dobësi janë evidentuar edhe përmes aktgjykimeve të Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut, por edhe konkretisht në “Raportin e Priebe”. Për të kapërcyer këto dobësi, u zbatuan një sërë reformash dhe ndryshimesh në ligje<sup>3</sup> megjithatë besimi i qytetarëve në gjyqësor dhe veçanërisht në KGJRMV-në ka shënuar trend në rënie të vazhdueshme. Prandaj, në vitin 2019, Kuvendi i Republikës së Maqedonisë së Veriut miratoi Ligjin e ri për Këshillin Gjyqësor të Republikës së Maqedonisë, i cili kishte për qëllim heqjen e mundësisë së ndikimit politik në KGJRMV-në dhe përmes tij në

**Megjithatë, edhe pas një ndërhyrjeje të gjerë por shumë të shpejtë legjislative, ndikimi politik nuk u pengua fare, përkundrazi u rrit për disa arsye.**

2 Amandaman XXVIII (RMV)

3 Ligji i parë për Këshillin Gjyqësor të Republikës së Maqedonisë nga viti 2006 u ndryshua gjashtë herë, pas së cilës në vitin 2019 u miratua ligji i ri, i cili deri më tani është ndryshuar një herë. Njëkohësisht, në vitin 2015 është miratuar Ligji i posaçëm për këshillin faktmbledhës dhe fillimin e procedurës për përcaktimin e përgjegjësisë për gjyqtar, me të cilin një pjesë e funksionit në lidhje me përcaktimin e përgjegjësisë disiplinore i është transferuar përkohësisht këtij organi të veçantë i cili u shfuqizua në vitin 2019.

gjqësorin në Maqedoni. Përkatësisht, me këtë ligj, anëtarëve sipas detyrës zyrtare dhe kryetarit të Gjykatës Supreme të RMV-së iu hoq e drejta e votës.

Megjithatë, edhe pas një ndërhyrjeje të gjerë por shumë të shpejtë legislative, ndikimi politik nuk u pengua fare, përkundrazi u rrit për disa arsye. Së pari, anëtarët e KGJRMV-së u zgjodhën nga Kuvendi të cilët nuk mund të konsideroheshin fare juristë “të shquar”, sepse nuk ishin fare të njohur për komunitetin juridik, prandaj nuk gëzonin reputacion në komunitetin juridik, sepse vinin nga administrata shtetërore, pa përvojë specifike në gjyqësor, ose kanë ardhur nga radhët e bashkëpunëtorëve ekspertë të gjykatave themelore.

Kështu, situata e presionit të vazhdueshëm politik në KGJRMV-në, e shtresuar prej vitesh, është përshkallëzuar në dy momente. Momenti i parë ishte dorëheqja e kryetares të KGJRMV-së, e cila vinte nga radhët e bashkëpunëtorëve profesional, për shkak të “presionit të elitave politiko-biznesore”, që pas dorëheqjes as nuk u hetua dhe as nuk u shtjellua. Momenti i dytë ishte përshkallëzimi i 26 prillit të këtij viti, kur në kundërshtim me Ligjin për Këshillin Gjyqësor të Republikës së Maqedonisë së Veriut (në tekstin e mëtejme Ligji për Këshillin Gjyqësor) dhe Rregulloren e punës të Këshilli Gjyqësor i Republikës së Maqedonisë së Veriut (më tej në tekst: Rregullorja e Punës), kryetarja e KGJRMV-së është shkarkuar në mungesë të procedurës së rregulluar të shkarkimit dhe pa shumicën e nevojshme. Ekspertët kryesorë juridikë, profesorë të drejtësisë dhe organizata të shoqërisë civile vunë në dukje shkeljen flagrante, por shumica e anëtarëve të KGJRMV-së mbetën të shurdhër ndaj vërejtjeve. Në vend të përsëritjes, anëtarët e Këshillit më 4 maj 2023 “legjitimuan” vendimin e tyre duke shkelur

sërisht dispozitat e Ligjit për Këshillin Gjyqësor dhe Rregulloren për përjashtimin e publikut nga seancat e KGJRMV-së dhe sigurimin e plus një vote. Disa nga organizatat civile kërkuan dorëheqjen e anëtarëve për shkak të humbjes së legjitimitetit duke vepruar me vetëdije kundër ligjit. Se në KGJRMV po ndodhin disa procese të paligjshme e dëshmuar edhe dorëheqjet e dy anëtarëve të zgjedhur nga gjyqtarët në fillim të qershorit 2023.

Më 13 korrik 2023 u mbajtën zgjedhjet për dy anëtarë të KGJRMV-së nga radhët e gjyqtarëve. Rezultatet e zgjedhjeve të zhvilluara nga lista e kandidatëve të Gjykatës Supreme të RMV-së treguan një dobësi tjetër sistematike në modelin e përzgjedhjes së anëtarëve të KGJRMV-së. Për një nga kandidatët që u zgjodh, votuan vetëm gjashtë gjyqtarë nga gjithsej 16 gjyqtarë të regjistruar në Regjistrin Gjyqësor Zgjedhor në këtë gjykatë. Në zgjedhje votuan 13 gjyqtarë, nga të cilët shumica (shtatë) dhanë fletëvotime të pavlefshme. Kjo situatë u rëndua edhe më shumë nga fakti se anëtari i KGJRMV-së i zgjedhur në mënyrë të paligjshme nga radhët e Gjykatës Supreme të RMV-së pas disa ditësh dorëzoi dorëheqje të parevokueshme për faktin se një anëtar i familjes së tij duhej të zgjidhej si gjykatës.

Si fakt më evident se KGJRMV-ja funksionon pa legjitimitet dhe në kundërshtim me ligjin që prej datës 26 prill, është se shpallja për zgjedhjen e anëtarit të KGJRMV-së nga Gjykata Supreme e RMV-së, sipas Vendimit të KGJRMV-së dt. 27 korrik, pas dy dorëheqjeve të njëpasnjëshme në një periudhë më pak se dy mujore, asnjë nga gjyqtarët e Gjykatës së Lartë të RMV nuk janë paraqitur.

Grupi Blueprint për reformat në gjyqësor (në tekstin e mëtejme: Grupi Blueprint), ka ndjekur nga afër të gjitha zhvillimet dhe në disa raste ka shprehur shqetësimin për

zhvillimin dhe përshkallëzimin e situatës në operacionet e KGJRMV-së. Si e vetmja rrugëdalje nga situata, grupi Blueprint kërkoi dorëheqjen e të gjithë anëtarëve të KGJRMV-së dhe zgjedhjen e anëtarëve të rinj në një procedurë transparente. Si grup organizatash që e ndjekim punën e KGJRMV-së për një kohë të gjatë, besojmë se respektimi i ligjit në funksionimin e përditshëm të një institucioni duhet të jetë imperativ në funksionimin e tij dhe veçanërisht kur bëhet fjalë për KGJRMV-në, e cila siguron dhe garanton mëvetësinë dhe pavarësinë e pushtetit gjyqësor sipas Kushtetutës së RMV-së, si dhe të marrë parasysh ligjshmërinë e veprimeve dhe sundimin e ligjit.

Në një kohë kur besimi tek gjyqësori është në nivele të ulëta të palakmueshme, është e nevojshme që KGJRMV-ja të jetë strumbullari i pushtetit gjyqësor duke siguruar dhe garantuar mëvetësinë dhe pavarësinë e pushtetit gjyqësor. Në të njëjtën kohë, duhet të jetë një institucion në të cilin gjyqtarët dhe qytetarët do të kenë shumë besim dhe jo një institucion që besimi i ulët do ta shkatërrojë më tej reputacionin për shkak të mosrespektimit të ligjeve dhe veprimeve arbitrare, gjë që cenon drejtpërdrejt kushtetutën dhe rendi juridik në Republikën e Maqedonisë së Veriut (RMV). Ky është edhe mendimi i Këshilli Konsultativ i Gjyqtarëve Evropianë (KKGJE Opinioni Nr. 24 i 2021), sipas të cilit këshillat gjyqësore duhet të fitojnë besimin e publikut përmes punës së patëmetë të kryer në mënyrë të përgjegjshme dhe transparente.

Vlerësimi i fundit i rreziqeve të korrupsionit në gjyqësor nga qershori 2023 i Misionit të OSBE-së në RMV krahasohet me an-

**SI E VETMJA RRUGËDALJE NGA SITUATA, GRUPI BLUEPRINT KËRKOI DORËHEQJEN E TË GJITHË ANËTARËVE TË KGJRMV-SË DHE ZGJEDHJEN E ANËTARËVE TË RINJ NË NJË PROCEDURË TRANSPARENTE.**



ketën e mëparshme të vitit 2009. Krahasimi tregon se ka një rritje të tentativave për të ndikuar te gjyqtarët nga kolegët e tyre gjyqtarë, nga gjyqtarë të një rangu më të lartë apo nga anëtarë të KGJRMV-së. Vlerësimi gjithashtu vë në dukje mungesën e konsiderueshme të besimit në KGJRMV për të mbrojtur me sukses pavarësinë e gjyqësorit. Këto zhvillime, për fat të keq, do të lënë një njollë të zezë në drejtësi në tërësi,

ndonëse përgjegjësia mbi të gjitha është e anëtarëve të KGJRMV-së dhe do të ndikojë më tej negativisht në besimin ndaj gjyqësorit, i cili tashmë është në nivele të ulëta të palakmueshme.

Në këtë dokument jepet një pasqyrë e zhvillimeve në KGJRMV-në në gjysmën e parë të vitit 2023, për të cilat janë bërë një numër i madh kritikash nga publiku profesional gjatë kësaj periudhe. Doku-

menti tenton të identifikojë problemet, të analizojë veprimet e KGJRMV-së, si dhe të japë përgjigje në pyetjet: A është vënë në dyshim legjitimiteti i KGJRMV-së për të vazhduar kryerjen e funksionit të tij?; A ka rrugëdalje nga kjo situatë e pafavorshme?; Si dhe në çfarë mënyre mund të ndikojë në të ardhmen një situatë kaq e pafavorshme?

**Në këtë dokument jepet një pasqyrë e zhvillimeve në KGJRMV-në në gjysmën e parë të vitit 2023, për të cilat janë bërë një numër i madh kritikash nga publiku profesional gjatë kësaj periudhe**



## II.

# ÇFARË NDODHI NË KËSHILLIN GJYQËSOR?! – DOBËSITË DOLËN NË PAH

→ **Shkarkimi i kryetares të Këshillit Gjqësor të RMV-së në kundërshtim me Ligjin për Këshillin Gjqësor dhe Rregulloren e Punës së KGJRMV-së.**

Nënkryetari i KGJRMV-së, Selim Ademi, në seancën e 439-të të KGJRMV-së, më 26.04.2023, në kundërshtim me Rregulloren e Punës së Këshillit Gjqësor të RMV-së, pas miratimit të rendit të ditës, kërkoi që të të futet pika për shkarkimin e kryetares të Këshillit Gjqësor, e cila u shkarkua në të njëjtën seancë. Në mungesë të procedurës së rregulluar ligjrisht për shkarkimin e kryetarit apo anëtarit të Këshillit Gjqësor, seanca ka vazhduar me votim, pas së cilës kryetarja është shkarkuar me shtatë vota “pro”. Në opinion u vu re insistimi i anëtarëve të caktuar të KGJRMV-së për të futur një pikë në rendin e ditës dhe njëkohësisht për të vendosur për të njëjtën pikë pa respektuar Ligjin për Këshillin Gjqësor. Ky ligj nuk parasheh procedurë për shkarkimin e kryetarit të KGJRMV-së. Rregullimi i pamjaftueshëm i dispozitave të caktuara ligjore nuk nënkupton veprim jo të duhur, përkatësisht interpretim arbitrar të dispozitave ekzistuese. Përgjegjësia e anëtarit të Këshillit Gjqësor parashikohet në Ligjin për Këshillin Gjqësor, me dispozita të veçanta për përgjegjësinë disiplinore dhe duke specifikuar arsyet në kërkesën për fillimin e procedurës disiplinore.

**Nëse qëllimi i seancës së mbajtur më 26 prill 2023 ishte shkarkimi i kryetarit të KGJRMV-së duke përdorur analogjinë e procedurës për shkarkimin e gjyqtarit, vetë akti i shkarkimit kontestohet.**

Asnjë dispozitë e ligjit nuk parasheh procedurë për shkarkimin e kryetarit të KGJRMV-së apo shkarkimin e njërit prej anëtarëve të saj për arsye të tjera përveçse kur bëhet fjalë për përcaktimin e përgjegjësisë disiplinore. Po ashtu, Rregullorja e Punës nuk përmban dispozita që rregullojnë procedurën apo arsyet e shkarkimit të kryetarit të Këshillit, që do të thotë se nuk ka bazë ligjore për marrjen e vendimit për shkarkimin e kryetarit të KGJRMV-së. Grupi i Blueprint që merr pjesë në grupin e punës për përgatitjen e strategjisë së re zhvillimore për gjyqësorin e vuri në dukje këtë mangësi dhe theksoi nevojën për të

rregulluar vetë procedurën e përgjegjësisë së një anëtari të Këshillit Gjqësor. Edhe përkundër faktit se nuk ka procedurë të rregulluar, nuk është plotësuar edhe kushti që shumica me të cilën zgjidhet të jetë e njëjta shumicë me të cilën nuk është plotësuar shkarkimi me analogji.

Nëse qëllimi i seancës së mbajtur më 26 prill 2023 ishte shkarkimi i kryetarit të KGJRMV-së duke përdorur analogjinë e procedurës për shkarkimin e gjyqtarit, vetë

akti i shkarkimit kontestohet. Shkak për këtë bëhet rregullorja në Ligj, e cila përcakton se për shkarkimin e gjyqtarit duhet votuar 8 anëtarë të anëtarëve të pranishëm me të drejtë vote. Në rastin konkret, 7 anëtarë kanë votuar pa diskutim paraprak dhe pa respektuar procedurën që zbatohet për shkarkimin e gjyqtarit. E njëjta gjë vlen edhe për procedurën e paraparë për shkarkimin e një anëtari të Këshillit. Sipas nenit 35 paragrafi 6 dhe 7 të Ligjit, vendimin për shkarkimin e anëtarit të Këshillit e merr Këshilli me së paku tetë vota nga anëtarët me të drejtë vote, ndërsa së paku

dy anëtarë të zgjedhur nga Kuvendi i RMV-së duhet të ketë votuar për shkarkimin. Gjatë marrjes së vendimit, ndër të tjera, nuk voton anëtari që ka paraqitur kërkesën për përgjegjësi disiplinore. Dhe në funksionimin e mëparshëm të KGJRMV-së, në seancat publike ka pasur mosmarrëveshje ndërmjet anëtarëve lidhur me disa dispozita ligjore, sidomos kur ato nuk janë parashikuar qartë dhe konciz në ndonjë ligj apo akt nënligjor, por asnjëherë nuk ka ndodhur që KGJRMV-ja të marrë vendim të kundërt të Ligjit dhe Rregullores së Punës..

→ **Legalizimi i shkarkimit të kryetares së Këshillit Gjyqësor përmes përjashtimit të paligjshëm të publikut**

Më 4 maj 2023, në një hark kohor prej më pak se katër orësh, KGJRMV ka mbajtur tre seanca të ndara në të cilat në vend që të korrigjonte shkeljet e bëra në seancën e 26 prillit 2023, ka vazhduar praktikën e shkeljes së dispozitave të Ligjit dhe Rregulloret, e gjithë kjo në dëm të shtetit të së drejtës. Në dy nga tre seancat e mbajtura, publiku u përjashtua në mënyrë të paligjshme duke iu referuar nenit 39 paragrafi 2 të Ligjit. Sipas kësaj dispozite, publiku mund të përjashtohet vetëm “për mbrojtjen e reputacionit dhe integritetit të gjyqtarit ose kandidatit për gjyqtar”, gjë që nuk ishte konkretisht rasti. Marrëdhëniet ndërpersonale ndërmjet anëtarëve të KGJRMV-së nuk janë dhe nuk mund të jenë arsye për përjashtimin e publikut. Në rastin konkret, nuk bëhej fjalë për marrëdhënie private ndërmjet punonjësve, por për marrëdhënie ndërmjet bartësve të funksioneve publike, anëtarë të një organi kolektiv me kompetenca veçanërisht të rëndësishme kushtetuese. Prandaj KGJRMV si institucion nuk duhet të jetë peng i marrëdhënieve ndërpersonale të anëtarëve të saj.

→ **Legalizimi i shkarkimit të kryetares të Këshillit Gjyqësor nëpërmjet thirrjes së mbledhjes për zgjedhjen e**

**kryetarit të ri jashtë orarit të punës së Këshillit**

Në bazë të nenit 38 të Ligjit dhe nenit 11 të Rregullores së Punës, dita e mbledhjes së Këshillit publikohet në faqen e Këshillit menjëherë pas caktimit të mbledhjes, njëkohësisht me dërgimin e ftesës anëtarëve të Këshillit. Ftesa dorëzohet së paku 7 ditë para ditës së mbajtjes së mbledhjes, por ekziston mundësia që për shkak të çështjeve urgjente dhe të që nuk mund të shtyhen, mbledhja caktohet në një afat më të shkurtër. Mbledhja në të cilën u zgjodh kryetari i ri është thirrur nga nënkryetari i KGJRMV-së në mënyrë të pazakontë jashtë orarit të punës së Këshillit, pesëmbëdhjetë minuta para fillimit të seancës, që është shkelje e drejtpërdrejtë e dispozitave ligjore që kanë të bëjnë me transparencë dhe informim të publikut në punën e Këshillit.

→ **Është indikativë se katër nga anëtarët jogjyqtarë të Këshillit Gjyqësor të RMV-së ishin pjesë e shumicës më 26 prill 2023**

Sipas Kushtetutës dhe Ligjit për Këshillin Gjyqësor të RMV-së, pesë anëtarë i zgjedh Kuvendi i RMV-së, dy prej të cilëve me propozim të kryetarit të RMV-së. Katër nga pesë anëtarët e KGJRMV-së të zgjedhur nga Kuvendi (me përjashtim të Vesna Damevës) ishin përkrahës të vendimit të 26 prillit 2023 për shkarkimin e Kryetares të Këshillit. Më pas kryetarja e shkarkuar Dameva deklaroi në opinion se një vendim i tillë është marrë për shkak të presionit politik. Që atëherë, ka pasur një dilemë publike nëse kjo situatë në KGJRMV-ë ka ardhur në bazë të ndikimeve politike tek anëtarët jo gjyqtarë. Veçanërisht, duke pasur parasysh se Kuvendi nuk zgjedh në vazhdimësi anëtarë të KGJRMV-së persona-profesorë universitar nga fusha drejtësisë, e as avokatë (me një përjashtim), por duke keqpërdorur termin “jurist i shquar” zgjidhen si anëtarë persona të cilët kanë

biografi profesionale dhe kualifikimet nuk janë të përshtatshme për funksionin shumë profesional dhe të përgjegjshëm që mbajnë anëtarët e Këshillit Gjyqësor. Për më tepër, një pjesë e konsiderueshme e anëtarëve që janë zgjedhur në këtë mënyrë vijnë nga poste drejtuese në administratën publike, prandaj ekziston dyshimi i justifikuar se ata janë persona të lidhur me parti politike.

#### → **Dorëheqjet e dy anëtarëve të Këshillit Gjyqësor të zgjedhur nga radhët e gjyqtarëve më 6 qershor 2023**

Trembëdhjetë ditë pas “legalizimit” të shkarkimit të kryetares të Këshillit Gjyqësor, dy anëtarë dhanë dorëheqjen nga posti i anëtarëve të Këshillit. Fjala është për anëtarë të zgjedhur nga radhët e gjyqtarëve: gjyqtar nga Apeli i Shkupit dhe gjyqtar i Gjykatës Supreme të RMV-së. Në lidhje me dorëheqjet e tyre, në fillim të qershorit KGJRMV miratoi dhe publikoi në “Gazetën Zyrtare të RMV” vendimet për ndërprerjen e mandatit të anëtarëve me kërkesë të tyre. Arsyet e dorëheqjeve janë dhënë publikisht: shkarkimi i paligjshëm i kryetares Vesna Dameva, mungesa e transparencës së KGJRMV-së kur Gjykata e Supreme kërkoi dokumente nga shkarkimi i gjyqtarëve, mosrespektimi i dispozitave për përzgjedhjen e gjyqtarëve penalë në departamenti penal i Gjykatës Supreme dhe Gjykatës së Apelit të Gostivarit, mosmarrëveshjet në KGJRMV, mosfunksionimi i organit, “padurimi i jashtëzakonshëm” që nuk mund të tejkalohet etj.

#### → **Ndalimi i procedurës për konstatimin e punës joprofesionale dhe të pakujdesshme menjëherë para përcaktimit të listës së kandidatëve**

Për plotësimin e vendeve vakante, Këshilli zhvilloi procedurë për përzgjedhjen e anëtarëve të rinj të KGJRMV-së nga radhët e gjyqtarëve. Menjëherë para përcaktimit

të listave të kandidatëve, Këshilli Gjyqësor ka marrë vendim për ndërprerjen e procedurës për konstatimin e performancës joprofesionale dhe të pakujdesshme të një kandidati për ushtrimin e funksionit gjyqësor. Ky veprim shkaktoi reagime në opinion, për faktin se proceduralisht procedura për konstatimin e punës joprofesionale dhe të pakujdesshme është urgjente dhe afatet për zbatimin e saj janë të përcaktuara në Ligjin për KGJRMV-në. Ndryshe nga rregullimi ligjor i përcaktuar qartë, Këshilli për një kohë të gjatë nuk ka marrë asnjë vendim për kërkesën e paraqitur ndaj gjyqtarit apo kryetarit të gjykatës në lidhje me kryerjen e detyrës dhe ka ndërprerë procedurën një ditë para përcaktimit të listës së kandidatëve. për anëtarët. Gjithashtu, vendimi nuk shpallet as publikisht që opinioni të njihet me arsyet e ndalimit të procedurës për konstatimin e punës joprofesionale dhe të pakujdesshme të gjyqtarit apo kryetarit të gjykatës.

#### → **Zgjedhja e një kandidati pa shumicën e gjyqtarëve që kanë dalë për të votuar në zgjedhje**

Më 13 korrik 2023 u mbajtën zgjedhjet për dy anëtarë të KGJRMV-së nga radhët e gjyqtarëve. Rezultatet e zgjedhjeve të zhvilluara nga lista e kandidatëve të Gjykatës Supreme të RMV-së kanë treguar edhe një herë dobësinë sistematike të ngulitur në modelin e përzgjedhjes së anëtarëve të KGJRMV-së. Për kandidatin që u zgjodh, votuan vetëm gjashtë gjyqtarë nga gjithsej 16 gjyqtarë të regjistruar në Drejtorinë e Zgjedhjeve Gjyqësore në këtë gjykatë. Në zgjedhje votuan 13 gjyqtarë, nga të cilët shumica (shtatë) hodhën fletë-votime të pavlefshme. Këtë mënyrë të shpalljes së gjyqtarëve të kësaj gjykate mund ta konsiderojmë si një lloj bojkoti të zgjedhjeve. Shumica e gjyqtarëve të Gjykatës së Supreme nuk e kanë mbështetur kandidatin.

Kjo me të drejtë shtron çështjen e legjitimitetit të zgjedhjes së anëtarit, duke qenë se shumica e gjyqtarëve që kanë shkuar për të votuar nuk e kanë votuar kandidatin e zgjedhur. Kjo dobësi sistematike buron nga Ligji i Këshillit Gjyqësor të RMV-së. Ai as nuk parasheh një regjistrim të detyrueshëm, i cili duhet të përmbushet për t'i konsideruar zgjedhjet të suksesshme dhe as nuk përcakton shumicën që një kandidat i caktuar duhet të plotësojë për t'u konsideruar i zgjedhur. Këto dy elemente janë thelbësore për të siguruar legjitimitetin e personave të zgjedhur.

→ **Mos regjistrimi i kandidatëve për anëtarë të KGJRMV-së nga gjyqtarët e Gjykatës Supreme të RMV-së**

KGJRMV më 27.07.2023 mori Vendim për publikimin e shpalljes për zgjedhjen e anëtarit të Këshillit Gjyqësor të RMV-së nga radhët e gjyqtarëve të Gjykatës Supreme të Republikës së Maqedonisë së Veriut, i cili do të zbatohet në gusht të vitit 2023. Mirëpo, për këtë shpallje nuk ka aplikuar asnjë nga gjyqtarët në Gjykatën Supreme të RMV-së, i cili është një precedent që është rezultat i drejtpërdrejtë i efektit të veprimeve të kundërligjshme të përbërjes aktuale të KGJRMV-së.

→ **Kritika të rënda nga ambasadat, zhgënjimi i BE-së dhe njoftimet e një Misioni Vlerësimi për të vlerësuar punën e KGJRMV-së**

Jolegjitimitetin e organit më të lartë gjyqësor e theksoi edhe ambasadori holandez në Shkup, SH.T. Dirk Jan Kopp, i cili ishte arsyeja për të vënë “në pritje” mbështetjen për forcimin e efikasitetit, llogaridhënies dhe transparencës së KGJRMV-së deri në vitin 2024. Në raportin e fundit për të drejtat e njeriut, Departamenti i Shtetit (Department of State) vëren korrupsion të rëndë në qeveri, mungesë të pavarësisë gjyqësore, sjellje të papërshtatshme në gjyqësor, presion politik dhe

biznesor ndaj gjyqtarëve, ndikime në besimin e publikut në sundimin e ligjit. “Transparency International” publikoi një Indeks të Perceptimit të Korrupsionit në janar 2023, i cili vuri në dukje mungesën e integritetit në përzgjedhjen e figurave kyçe në gjyqësor dhe trajtimin joefektiv të rasteve të vazhdueshme të korrupsionit. Në fund, vlen të përmendet deklarata e SH.T. David Geer, ambasador i BE-së në RMV, i cili theksoi shqetësimet e tij për pavarësinë, profesionalizmin dhe integritetin e gjyqësorit. Si zgjidhje ai vuri në dukje propozimin që të caktohet një grup këshillues si “Mision Vlerësues” për të bërë vlerësimin e punës së KGJRMV-së.

→ **Me zhvillimet e fundit, kjo përbërje e Këshillit Gjyqësor humbi legjitimitetin për të ushtruar kompetencat veçanërisht të rëndësishme që i janë besuar nga Kushtetuta e RMV-së**

Si pasojë e të gjitha zhvillimeve të përshkruara në këtë dokument, me të drejtë konsiderohet se KGJRMV-ja e ka humbur plotësisht legjitimitetin për të përzgjedhur, vlerësuar dhe shkarkuar gjyqtarë. Legjitimiteti, krahas Kushtetutës, në kuptimin esencial duhet të burojë para së gjithash nga ekspertiza, profesionalizmi dhe integriteti i anëtarëve të këtij organi, të cilët me njohuritë e tyre të ligjit duhet të jenë shembull për të gjithë gjyqësorin, veçanërisht kur bëhet fjalë për gjyqtarë dhe juristë të shquar. Vlerësimi i punës së gjyqtarëve, që është rast unik i kontrollit të punës së pushtetarëve në RMV nga aspekti i ekspertizës dhe profesionalizmit, duhet të bëhet ekskluzivisht nga persona të cilët me përvojën dhe njohuritë e tyre profesionale kanë treguan se janë profesionistë dhe të pavarur dhe jo persona që përpiqen të anashkalojnë ligjet për të arritur një qëllim të caktuar, i cili nuk lidhet me ligjin dhe për të cilin ka dyshime të justifikuar për ndikime politike.

### III. CILA ËSHTË RRUGA DREJT RIKTHIMIT TË BESIMIT NË KËSHILLIN GJYQËSOR?

#### 1. Dorëheqja e anëtarëve të Këshillit Gjyqësor të RMV-së

Hapi i parë drejt reformave thelbësore është dorëheqja e të gjithë anëtarëve të KGJRMV-së. Me zhvillimin e ngjarjeve të tre muajve të fundit, shkeljet flagrante të ligjit, veprimin e parakohshëm për ankesat për sjellje të pakujdesshme dhe përgjegjësinë disiplinore, përzgjedhjen në gjykatat më të larta pavarësisht gradës, kjo përbërje e KGJRMV-së humbi në mënyrë të pakthyeshme legjitimitetin për kryen funksionin dhe humbi besimin e publikut. Dorëheqja është një akt personal dhe nuk është e mundur në ligj të parashikohen të gjitha opsionet e mundshme pse dhe kur dikush do të jepte dorëheqjen nga një pozicion i caktuar. Dorëheqja është shenjë e cilësive të larta morale dhe etike të çdo personi që ka integritet të madh, veçanërisht në kryerjen e një funksioni publik, duke respektuar parimet e transparencës, llogaridhënies, drejtësisë, paanshmërisë, ndërtimit të besimit ndaj qytetarëve, që është edhe pjesë e Kodit të anëtarëve të Këshillit Gjyqësor të miratuar në vitin 2010.

Ideja për të bërë të mundur me ligj ndërprerjen e mandatit, e cila është bërë publike, do të ishte në kundërshtim me Kushtetutën. Kohëzgjatja e mandatit të anëtarëve të KGJRMV-së është objekt i rregullimit

të Kushtetutës dhe me ligj nuk mund t'u ndërpritet mandati. Çdo zgjidhje ligjore që do t'u shuante mandatin anëtarëve ekzistues në zbatim të ligjit, pa një procedurë të përshtatshme shkarkimi, do të ishte në kundërshtim me Kushtetutën. Kushtetuta ofron mundësinë që një anëtar të shkarkohet në bazë dhe në procedurë të rregulluar me ligj.

Ligji për Këshillin Gjyqësor i vitit 2019 për herë të parë ka ofruar bazat dhe procedurën për shkarkimin e anëtarit të KGJRMV-së. Megjithatë, mënyra e rregullimit të procedurës është e pazbatueshme

**Vendimi për shkarkim merret me të paktën tetë vota nga anëtarët me të drejtë vote, dhe së paku dy anëtarë të zgjedhur nga Kuvendi i RMV-së duhet të kenë votuar për vendimin**

në rastet kur do të inicohej procedura disiplinore ndaj disa anëtarëve të Këshillit Gjyqësor për një veprim që është kryer bashkërisht. Vendimi për shkarkim merret me të paktën tetë vota nga anëtarët me të drejtë vote, dhe së paku dy anëtarë të zgjedhur nga Kuvendi i RMV-së duhet të kenë votuar për vendimin. Në anën tjetër, anëtari kundër të cilit është iniciuar procedura dhe

anëtari që e ka iniciuar procedurën (nëse procedurën e ka iniciuar ndonjë anëtar i Këshillit) përjashtohen nga votimi. Në këtë mënyrë ngushtohet ndjeshëm mundësia e zhvillimit të procedurës së largimit nga puna.

Nga ana tjetër, vetë ligji parashikon mundësinë e inicimit të procedurës për përgjegjësinë e një anëtari të KGJRMV-së nga 20 gjyqtarë, por kjo procedurë nuk është elaboruar sa duhet, se si do të buronte iniciativa për ngritjen e përgjegjësisë, si do të zhvillohej vetë procedura dhe a vlen kjo vetëm për anëtarët e KGJRMV-së që përzgjidhen nga radhët e gjyqtarëve apo për të gjithë anëtarët. Nëse shkarki-

mi bëhet nga ai që zgjedh, në atë rast ligji gjithashtu nuk përcakton se cili organ do të niste procedurën për mbajtjen e llogarisë së anëtarëve të KGJRMV-së të propozuar nga kryetari i RMV-së dhe Kuvendi i RMV-së, duke marrë parasysh që deputetët të votojnë vetëm sipas kandidatëve të propozuar. Në një procedurë kaq të parregulluar, është e kuptueshme se përse gjyqtarët apo ndonjë organ tjetër nuk kanë vazhduar të mbajnë përgjegjësi anëtarët e KGJRMV-së.

## 2. Ndryshimet në Ligjin për Këshillin Gjyqësor, me të cilat do të ndryshohet procedura e përzgjedhjes së anëtarëve si nga radhët e gjyqtarëve ashtu edhe nga Kuvendi, si dhe vendosja e një procedure efikase për përcaktimin e përgjegjësisë disiplinore të anëtarëve të Këshillit

10

Hapi tjetër do të ishte ndryshimi i Ligjit për Këshillin Gjyqësor. Këto ndryshime do t'i referoheshin qartësisht të disa dispozitave në ligj në lidhje me përgjegjësinë e anëtarëve të KGJRMV-së, procedurën e përzgjedhjes së anëtarëve të KGJRMV-së, si nga radhët e gjyqtarëve ashtu edhe juristëve të shquar, të gjitha për arsye se në tre-zbatimi vjetor i ligjit të ri tashmë ka regjistruar lëshime që mund të kenë pasojë për funksionimin e pavarur dhe të paanshëm të KGJRMV-së. Për të siguruar që anëtarët e Këshillit të zgjedhur nga radhët e gjyqtarëve të kenë legjitimitet për të përfaqësuar gjyqtarët që i kanë zgjedhur, është e nevojshme që ata të zgjidhen në mënyrë demokratike. Kjo përfshinë dy elementë kryesorë. E para është vendosja e

një regjistrimi të detyrueshëm, gjegjësisht përqindjen minimale të pjesëmarrjes së gjyqtarëve në mënyrë që zgjedhjet të jenë të vlefshme. Lartësia e regjistrimit duhet të jetë objekt debati dhe të sigurojë një ekuilibër midis nevojës për demokraci, nga njëra anë, dhe nevojës për të parandaluar bllokimin e procesit zgjedhor, nga ana tjetër. Për të siguruar që anëtarët e Këshillit të zgjedhur nga radhët e gjyqtarëve të kenë legjitimitet për të përfaqësuar gjyqtarët që i kanë zgjedhur, është e nevojshme që ata të zgjidhen në mënyrë demokratike. Kjo përfshinë dy elementë kryesorë. E para është vendosja e një regjistrimi të detyrueshëm, gjegjësisht përqindjen minimale të pjesëmarrjes së gjyqtarëve në mënyrë që zgjedhjet të jenë të vlefshme. Lartësia e regjistrimit duhet të jetë objekt debati dhe të sigurojë një ekuilibër midis nevojës për demokraci, nga njëra anë dhe nevojës për të parandaluar bllokimin e procesit zgjedhor, nga ana tjetër. Elementi i dytë dhe më domethënës është përcaktimi i shumicës së nevojshme për të konsideruar kandidatin e zgjedhur. Shumica mund të shprehet si përqindje ose si shumicë e më shumë se gjysmës së njerëzve që votuan. Në këtë mënyrë do të sigurohet mbështetja thelbësore e gjyqtarëve për kandidatin të cilit i kanë besuar rolin e anëtarit të KGJRMV-së.

Për më tepër, sa i përket kandidatëve të zgjedhur nga Kuvendi i RMV-së (përfshirë kandidatët e propozuar nga Kryetari i RMV-së), është e nevojshme të krijohet i ashtuquajti shqyrtimi paraprak, i cili do të përfshinte një seancë të zgjeruar të Gjykatës së Lartë të RMV-së, në të cilën do të merrnin pjesë të gjithë gjyqtarët e Gjykatës së Lartë të RMV-së, si dhe kryetarët e të gjitha gjykatave në RMV. Ka relativisht më shumë modele në të cilat këto subjekte japin një opinion jo detyrues për kandidatin, të cilin deputetët duhet t'i kenë parasysh kur zgjedhin kandidatin. Gjithashtu, procedura e

përzgjedhjes duhet të përfshijë një intervistë të detyrueshme para trupit kompetent punues në Kuvend. Përfaqësuesit e subjekteve të përmendura më parë, si dhe organizatat e shoqërisë civile, duhet të jenë në gjendje të marrin pjesë në intervistë me pyetje. Në lidhje me këtë çështje mund të përdoret modeli i krijuar për përzgjedhjen e anëtarëve të Komisionit Shtetëror për Parandalimin e Korrupsionit, si dhe Komisionit për Mbrojtjen nga Diskriminimi. Ose një opsion tjetër është ndryshimi i gjithë mënyrës së propozimit dhe përzgjedhjes së përfaqësuesve “jogjyqësorë” në KGJRMV.

Gjithashtu, është i nevojshëm rishikimi i procedurës për përcaktimin e përgjegjësisë disiplinore për një anëtar të KGJRMV-së. Modeli ekzistues, i krijuar në vitin 2019, edhe pse vendos themelet dhe procedurën, është ende i pazbatueshëm në praktikë, veçanërisht kur një shkelje e cak-

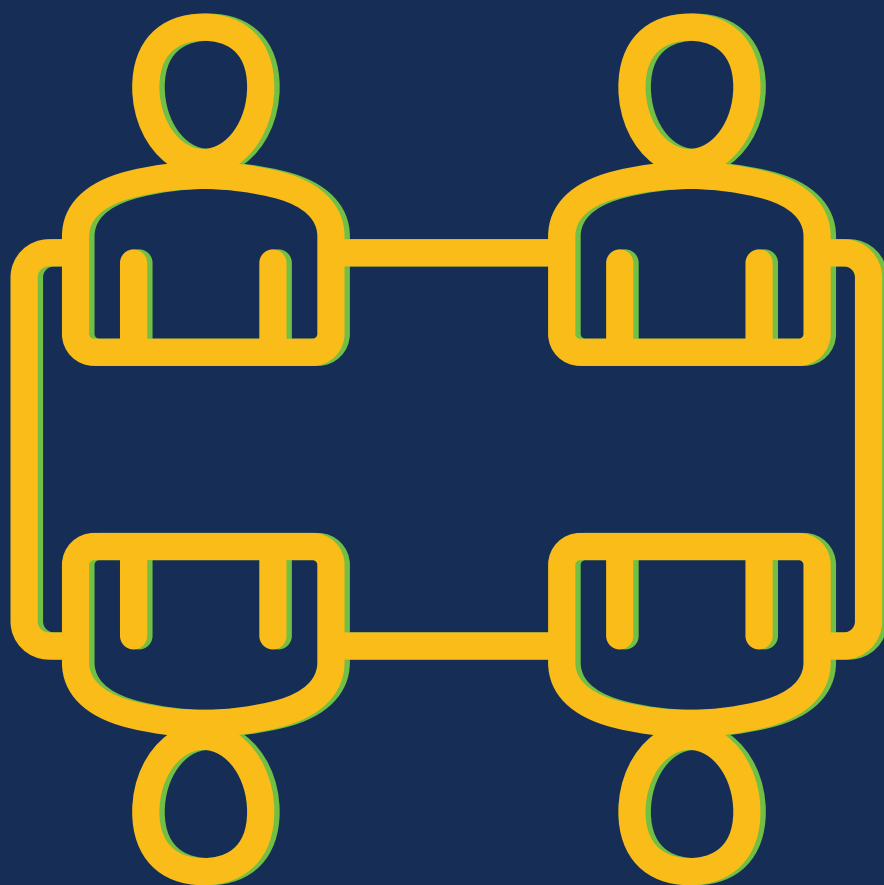
**Besojmë se një nga mënyrat për të rikthyer besimin dhe ruajtjen e integritetit të KGJRMV-së është zgjedhja e një përbërje të re anëtarësh të zgjedhur në një procedurë ligjore dhe transparente**

tuar disiplinore kryhet nga disa anëtarë. Rregullat e votimit që kërkojnë formimin e komisioneve, si dhe përjashtimet, e bëjnë të pamundur zhvillimin e procedimit disiplinor. Gjithashtu, duhet të forcohet aftësia e subjekteve të zgjedhura nga anëtarët për të kërkuar përgjegjësi për veprimet e tyre.

Gjithashtu, praktika e deritanishme tregon se edhe për një anëtar të KGJRMV-së, për të cilin ka nisur procedimi penal, nuk ka pasur vullnet nga ana e Këshillit për ta hequr nga ushtrimi i funksionit të anëtarit, nëse për asgjë tjetër, pastaj për shkak të besimit tek qytetarët për vendimmarrjen e tij të paanshme dhe të pavarur.

### **3. Kryerja e zgjedhjeve në përputhje me ndryshimet ligjore në mënyrë transparente dhe të përgjegjshme**

Besojmë se një nga mënyrat për të rikthyer besimin dhe ruajtjen e integritetit të KGJRMV-së është zgjedhja e një përbërje të re anëtarësh të zgjedhur në një procedurë ligjore dhe transparente. Anëtarët e rinj të KGJRMV-së, të cilët do të përzgjidhen nga radhët e gjyqtarëve, duhet të jenë gjyqtarë me integritet dhe të kenë cilësi të larta morale dhe etike. Në veçanti, theksojmë nevojën që kandidatët për anëtarë të zgjedhur nga Kuvendi i RMV-së të vijnë nga radhët e juristëve të shquar, të cilët kanë përvojë të dëshmuar shumëvjeçare në punë, të cilët janë të njohur në profesionin e avokatit dhe për të cilët nuk është arsye për të dyshuar në lidhjen e tyre politike apo personale me bartës aktualë apo të mëparshëm të funksioneve publike dhe politike. Për një përbërje të re të KGJRMV-së, anëtarët e tjerë duhet të rishikojnë veprimet e tyre të kaluara dhe të tregojnë e dëshmojnë etikën dhe moralin e tyre profesional, duke përmbytur detyrën e tyre ndaj pozitës që mbajnë dhe të dorëzojnë dorëheqjen.



Shënim: "Përmbajtja është përgjegjësi vetëm e autorëve dhe përfituesit të grantit, si dhe në asnjë mënyrë nuk mund të konsiderohet se shpreh pikëpamjet dhe qëndrimet e Fondacionit Shoqëria e Hapur – Maqedoni".



# HOW TO REGAIN CITIZENS' TRUST IN THE JUDICIAL COUNCIL OF THE RNM?

*Between  
status quo  
and radical  
reforms*



Recommendations for  
improvement of the  
legal and institutional  
framework under  
which the Judicial  
Council of the RNM  
operates

## I. INTRODUCTORY REMARKS REFORMS CONTINUE, PROBLEMS REMAIN

The Judicial Council of the RNM (hereinafter referred to as the JCRNM), originally as the Republican Judicial Council, is a judicial body, which was established by the Constitution of the Republic of Macedonia of 1991, the main authority of which was to propose to the Assembly the election and dismissal of judges, to determine a proposal for dismissal from a term of office of a judge, to decide on the disciplinary liability of judges and to assess the competence and ethics of judges in the performance of their office<sup>1</sup>. With the amendments to the Constitution of 2005, the Republican Judicial Council was renamed and transformed into an autonomous and independent body of the judiciary, which independently elects and dismisses judges, monitors their work and decides on disciplinary liability of judges. Through these authorities, the JCRNM is also supposed to perform its basic function, which refers to ensuring and guaranteeing the autonomy and independence of the judicial branch. In order to ensure the balance of the power of this body, a mixed composition was envisaged, 8 members are elected by the judges in direct elections, while 5 members are elected by the Assembly of the Republic of North Macedonia, of which three members by vacancy announcement and two members by proposal of the President of the Republic of Macedonia from among the ranks of university professors of law, lawyers and other distinguished jurists<sup>2</sup>. The remaining

two *ex officio* members are the President of the Supreme Court of the Republic of North Macedonia and the Minister of Justice.

However, despite the balanced composition of the JCRNM, where judges are the majority within this body, ever since its redefining, the work of this body has been constantly subject to suspicions of influences from the executive branch and political structures, for exerting pressure on judges through the

authority to elect judges in higher courts, and in particular, through the power to dismiss. These weaknesses were noted through the judgments of the European Court of Human Rights, but also specifically in the “*Priebe Report*”. In order to overcome these weaknesses, a series of reforms and amendments to laws<sup>3</sup> have been implemented,

however, the citizens’ trust in the judiciary and, in particular, in the JCRNM has been constantly showing a declining trend. Therefore, in 2019, the Assembly of the Republic of North Macedonia adopted a new Law on the Judicial Council of the Republic of Macedonia, aiming at removing the possibility of political influence on the JCRNM, and thereby on the judiciary in Macedonia. Namely, this law takes away the right to vote from the *ex officio* members and the President of the Supreme Court of the RNM.

---

**However, even after an extensive but very quick legislative intervention, the political influence has not been prevented at all, on the contrary, it has been increased for several reasons.**

---

2

1 Article 105 of the Constitution of the Republic of Macedonia (OGRM 52/91)

2 Amendment XXVIII (OGRM)

3 The first Law on the Judicial Council of the Republic of Macedonia of 2006 was amended six times, after which a new law was adopted in 2019, which has been amended once to date. In parallel, a special Law on the Council for Determining Facts was passed and there was an initiation of a procedure for determining liability of a judge in 2015, which temporarily transferred part of the function relating to determining disciplinary liability to this special body, which was abolished in 2019.

However, even after an extensive but very quick legislative intervention, the political influence has not been prevented at all, on the contrary, it has been increased for several reasons. First of all, The Assembly elected as members of the JCRNM persons who could not be considered “distinguished” jurists at all, because they were not known to the legal community at all, and thereby they did not enjoy a reputation in the legal community, since they came from the state administration, without specific experience in the judiciary, or they came from among the ranks of professional associates from basic courts.

Hence, the situation of constant political pressure in the JCRNM, which had been building up for years, escalated in two moments. The first moment was the resignation of the President of the JCRNM, who came from among the ranks of professional associates, due to “pressure by political-business elites”, which, after the resignation, was neither investigated nor elaborated. The second moment was the escalation on April 26 of this year, when, contrary to the Law on the Judicial Council of the Republic of North Macedonia (hereinafter referred to as the Law on the Judicial Council) and the Rules of Procedure of the Judicial Council of the Republic of North Macedonia (hereinafter referred to as the Rules of Procedure), the President of the JCRNM was dismissed, in the absence of a duly dismissal procedure and without the required majority. Leading legal experts, law professors and civil society organizations pointed out the flagrant violation, but the majority of the members of the JCRNM turned a deaf ear to the remarks. Instead of backing down, the members of the Council, on May 4, 2023, “legitimized” their decision by a repeated violation of the provisions of the Law on the Judicial Council and the Rules of Procedure relating to the exclusion of the public from the sessions of the JCRNM

and provision of one plus vote. Some of the civil society organizations requested the resignation of the members due to the loss of legitimacy by consciously acting against the law. That certain illegal processes have been taking place in the JCRNM was also proven by the resignations of two members elected from among the ranks of the judges in early June 2023.

On July 13, 2023, elections were held for two members of the JCRNM from among the ranks of the judges. The results of the elections conducted from the list of candidates from the Supreme Court of the RNM indicated another systemic weakness in the model for electing members of the JCRNM. For one of the candidates who was elected, only six judges out of a total of 16 judges registered in the Judicial Electoral Directory in this court cast their vote. Only 13 judges voted in the elections, of whom the majority (seven) cast invalid ballots. This situation was further burdened by the fact that the illegitimately elected member of the JCRNM from among the ranks of the Supreme Court of the RNM submitted an irrevocable resignation after a few days due to the fact that a member of his family had to be elected as a judge.

The most evident fact that the JCRNM has been operating without legitimacy and against the law since April 26 is that none of the judges of the Supreme Court of the RNM has applied to the vacancy announcement for the election of a member of the JCRNM from among the ranks of the Supreme Court of the RNM, in accordance with the Decision of the JCRNM of July 27, following the two consecutive resignations in a period of less than two months.

The Blueprint Group for Judicial Reforms (hereinafter referred to as the Blueprint Group) watchfully followed all the developments and on several occasions expressed its

concern about the development and escalation of the situation in the operation of the JCRNM. As the only way out of the situation, the Blueprint Group demanded the resignation of all members of the JCRNM and the election of new members in a transparent procedure. As a group of organizations that have been following the work of the JCRNM for a long time, we consider that compliance with the law in the day-to-day operation of an institution should be imperative in its operation, in particular, when it comes to the JCRNM, which ensures and guarantees the autonomy and independence of the judicial branch according to the Constitution of the RNM, as well as to take into consideration the legality of the actions and the rule of law.

At a time when trust in the judiciary is at an unenviable low level, it is necessary for the JCRNM to be the pivot of the judicial branch by ensuring and guaranteeing the autonomy and independence of the judicial branch. In parallel, there is also the necessity for it to be an institution in which judges and citizens will have a great trust, and not an institution which will be further ruined by low trust due to non-compliance with laws and arbitrary actions, whereby directly undermining the constitutional and legal order in the Republic of North Macedonia (RNM). This is also The opinion of the Consultative Council of European Judges (CCJE Opinion No. 24 of 2021), according to which judicial councils must earn public trust through impeccable work performed in an accountable and transparent manner, also goes in the same direction.

The latest Corruption Risk Assessment of the Judiciary of June 2023 by the OSCE Mission to the RNM makes comparison with the previous survey of 2009. The comparison

**AS THE ONLY WAY OUT OF THE SITUATION, THE BLUEPRINT GROUP DEMANDED THE RESIGNATION OF ALL MEMBERS OF THE JCRNM AND THE ELECTION OF NEW MEMBERS IN A TRANSPARENT PROCEDURE**



shows that there is an increase in attempts to influence judges by their fellow judges, by judges of a higher rank or by members of the

JCRNM. The assessment notes the considerable mistrust in the JCRNM to successfully protect judicial independence. These developments, unfortunately, will leave a black mark on the judiciary as a whole, though the responsibility lies, above all, with the members of the JCRNM, and will additionally negatively affect the trust in the judiciary, which is already at an unenviable low level.

This paper provides an overview of the developments in the JCRNM in the first half of 2023, for which a large amount of criticisms was made by the professional public during this period. The paper makes an attempt to identify the problems, to analyze the actions of the JCRNM, as well as to answer the following questions: Is there a doubt cast on the legitimacy of the JCRNM to continue to perform its function?; Is there a way out of this unfavorable situation?; How and in what way can such an unfavorable situation affect the future?

**This paper provides an overview of the developments in the JCRNM in the first half of 2023, for which a large amount of criticisms was made by the professional public during this period.**

## II.

# WHAT HAS HAPPENED IN THE JUDICIAL COUNCIL?! – WEAKNESSES HAS SURFACED

→ **The dismissal of the President of the Judicial Council of the RNM is contrary to the Law on the Judicial Council and the Rules of Procedure of the JCRNM**

On April 26, 2023, at the 439th session of the JCRNM, the Deputy President of the JCRNM, Selim Ademi, requested, contrary to the Rules of Procedure of the Judicial Council of the RNM, after the adoption of the agenda, that an item for the dismissal of the President of the Judicial Council, who was dismissed at the same session,

be inserted. In the absence of a legally regulated procedure for the dismissal of a President or a member of the Judicial Council, the session proceeded to voting, whereby the President was dismissed with seven votes “for”. The public noticed the insistence of certain members of the JCRNM to place an item on the agenda and simultaneously decide on the same item without respecting the Law on the

Judicial Council. This law does not envisage a procedure for dismissing the President of the JCRNM. Insufficient regulation of certain legal provisions does not mean inappropriate action, that is, arbitrary interpretation of the existing provisions. The liability of a member of the Judicial Council is envisaged under the Law on the Judicial Council, by specific provisions on disciplinary liability and by stating the grounds in the request for initiation of disciplinary procedure.

None of the provision of the law envisages a procedure for dismissal of the President of the JCRNM or for dismissal of one of its members on any other grounds, except when it comes to determining disciplinary liability. Additionally, the Rules of Procedure do not contain provisions regulating the procedure or the reasons for the dismissal of the President of the Council, which means that there are no legal grounds for making the decision to dismiss the President of the JCRNM. The Blueprint Group, which participates in the working group for drafting the new Judiciary Sector Development Strategy, pointed out this shortcoming and indicated the need to regulate the very procedure of liability of a member of the Judicial Council. Even in spite of the fact that there is no regulated procedure, the requirement that the majority needed for electing should be the

same as the majority needed for dismissing was not met by analogy.

If the intention of the session held on April 26, 2023 was to dismiss the President of the JCRNM by using the analogy of the procedure for dismissal of a judge, the very act of dismissal is still disputable. The reason for this is the regulation under the Law, which envisages that for the dismissal of a judge, it is necessary to have 8 members

of the members with the right to vote present to vote. In the specific case, 7 members voted without prior discussion and without observing the procedure that is applied for dismissal of a judge. The same applies to the procedure envisaged for dismissal of a member of the Council. Pursuant to Article 35 paragraph 6 and 7 of the Law, a decision to dismiss a member of the Council is made by the Council with at least eight votes from the members with the right to vote, whereby

**If the intention of the session held on April 26, 2023 was to dismiss the President of the JCRNM by using the analogy of the procedure for dismissal of a judge, the very act of dismissal is still disputable.**

at least two members elected by the Assembly RNM must have voted for the dismissal. When making the decision, among other things, the member who has submitted the request for disciplinary liability does not vote. Also in the work of the JCRNM to date, at the public sessions, there have been disagreements among the members relating to certain legal provisions, in particular, when they have not been clearly and concisely envisaged in a law or by-law, but it has never happened that the JCRNM has made a decision contrary to the Law and the Rules of Procedure.

→ **Legitimization of the dismissal of the President of the Judicial Council through the illegal exclusion of the public**

On May 4, 2023, in a period of less than four hours, the JCRNM held as many as three separate sessions where, instead of correcting the violations committed at the session on April 26, 2023, it continued with the practice of violating the provisions of the Law and the Rules of Procedure, all to the detriment of the rule of law. In two of the three sessions held, the public was illegally excluded by referring to Article 39 paragraph 2 of the Law. According to this provision, the public may be excluded solely and only “for the protection of the reputation and integrity of a judge or candidate for a judge”, which was not specifically the case. Interpersonal relations among the members of the JCRNM are not and cannot be grounds for excluding the public. The specific case was not about private relations among employees, but about relations among public office holders, members of a collective body with particularly significant constitutional powers. Therefore, the JCRNM as an institution should not be hostage to the interpersonal relations of its members.

→ **Legitimization of the dismissal of the President of the Judicial Council by convening a session to elect a new President outside the working hours of the Council**

Pursuant to Article 38 of the Law and Article 11 of the Rules of Procedure, the day of the Council meeting is published on the Council’s website immediately after the meeting has been scheduled, simultaneously with the delivery of the invitation to the members of the Council. The invitation is delivered at least 7 days before the day when the session is held, but there is a possibility that due to urgent and immediate matters, the session may be scheduled in a shorter period of time. The session at which the new President was elected was convened by the Deputy President of the JCRNM in an unusual way outside the working hours of the Council, fifteen minutes before the beginning of the very session, which is a direct violation of the legal provisions relating to transparency and publicity in the operation of the Council.

→ **It is indicative that four of the members of the Judicial Council of the RNM who are not judges were part of the majority on April 26, 2023**

Pursuant to the Constitution and the Law on the Judicial Council of the RNM, five members are elected by the Assembly of the RNM, two of whom are elected upon the proposal of the President of the RNM. Four of the five members of the JCRNM elected by the Assembly (with the exception of Vesna Dameva) supported the decision of April 26, 2023 to dismiss the President of the Council. Then the dismissed President Dameva presented claims to the public that such a decision was made due to political pressure. Since then, there has been a dilemma in the public whether this situation in the JCRNM occurred based on political influences on the members who do not come from

among the ranks of the judges. In particular, taking into consideration the fact that the Assembly does not continuously elect persons who are university professors of law, nor lawyers (with one exception), as members of the JCRNM, but by abusing the term “distinguished jurist” it elects persons whose professional biography and qualification are not suitable for the highly professional and responsible function held by the members of the Judicial Council. Furthermore, a significant number of the members who have been elected in this way come from managerial positions in the public administration, which is why there is a justified suspicion that they are persons connected to political parties.

→ **Resignations of the two members of the Judicial Council elected from among the ranks of the judges on June 6, 2023**

Thirteen days after the “legitimization” of the dismissal of the President of the Judicial Council, two members resigned from their position as members of the Council. We are talking about members elected from among the ranks of the judges: a judge from the Skopje appellate region and a judge of the Supreme Court of the RNM. In terms of their resignations, at the beginning of June, the JCRNM adopted and published in the “Official Gazette of the RNM” decisions on the termination of the mandate of the members upon their own request. The rationale for the resignations was publicly given: the illegal dismissal of the President Vesna Dameva, the insufficient transparency of the JCRNM when the Supreme Court requested records of dismissal of judges, non-compliance with the provisions for the election of criminal judges in the criminal department of the Supreme Court and the Gostivar Court of Appeal, disagreements in the JCRNM, the dysfunctionality of the body, “huge impatience” that cannot be overcome, etc.

→ **Terminating the procedure for determining unprofessional and unethical performance immediately before determining the candidate list**

In order to fill the vacant positions, the Council conducted a procedure for election of new members of the JCRNM from among the ranks of the judges. Immediately before determining the candidate lists, the Judicial Council made a decision to terminate the procedure for determining the unprofessional and unethical performance of one candidate for the term of office of a judge. This action caused reactions in the public, since procedurally, the procedure for determining unprofessional and unethical performance is urgent and the deadlines for its implementation are stipulated under the Law on JCRNM. Unlike such clearly established legal regulation, the Council for a long time has not made any decision on the submitted request against a judge or president of a court relating to the performance of their function, and terminated the procedure one day before determining the candidate list for members. Additionally, the decision has not even been publicly announced so that the public can become familiar with the reasons for terminating the procedure for determining unprofessional and unethical performance of a judge or the president of a court.

→ **Election of a candidate without a majority of the judges who turned out to vote in the election**

On July 13, 2023, elections for two members of the JCRNM from among the ranks of judges were held. The results of the elections conducted from the candidate list of the Supreme Court of the RNM showed once again the built-in systemic weakness in the model for electing members of the JCRNM. For the candidate who was elected, only six judg-

es out of a total of 16 judges registered in the Judicial Electoral Directory in this court cast their vote. Only 13 judges voted in the elections, of whom the majority (seven) cast invalid ballots. We can consider that the judges of this court expressed themselves in this way as a kind of boycott of the elections. The majority of judges of the Supreme Court did not support the candidate. This justifiably raises the question of the legitimacy of the election of the member, taking into consideration the fact that the majority of the judges who turned out to vote did not cast their vote for the elected candidate. This systemic weakness stems from the Law on the Judicial Council of the RNM. It neither envisages a mandatory census, which must be fulfilled in order to consider the elections successful, nor does it define the majority that a certain candidate must fulfill in order to be considered elected. These two elements are essential to ensure the legitimacy of the elected persons.

8

→ **Judges of the Supreme Court of the RNM not applying as candidates for a member of the JCRNM**

On July 27, 2023, the JCRNM made a Decision to publish a vacancy announcement for the election of a member of the Judicial Council of the RNM from among the ranks of the judges of the Supreme Court of the Republic of North Macedonia, which was to be conducted in August 2023. However, none of the judges of the Supreme Court of the RNM applied for this vacancy announcement, which is a precedent that is a direct result of the effect of the illegal actions of the current composition of the JCRNM.

→ **Serious criticism by embassies, disappointment of the EU and announcements of a Peer Review Mission to evaluate the functioning of the JCRNM**

The illegitimacy of the highest judicial body was also emphasized by the Dutch ambassador in Skopje, H.E. Dirk Jan Kopp, which was the reason to put “on hold” the support for enhancing the efficiency, accountability and transparency of the JCRNM until 2024. In the latest report on human rights, the State Department notes serious corruption of the government, absence of judicial independence, inappropriate conduct of the judiciary, political and business pressure on judges, influences on public trust in the rule of law. Transparency International issued a Corruption Perceptions Index in January 2023, noting a lack of integrity in the election of key figures of the judiciary and ineffective handling of ongoing corruption cases. Finally, it is worth mentioning the statement of H.E. David Gere, EU Ambassador to the RNM, who emphasized his concerns about the independence, professionalism and integrity of the judiciary. As a solution, he emphasized the proposal to appoint an advisory group as a Peer Review Mission to conduct an evaluation of the functioning of the JCRNM.

→ **By the latest developments, this composition of the Judicial Council has lost the legitimacy to exercise the particularly significant powers entrusted by the Constitution of the RNM**

As a result of all the developments described in this paper, it is rightly considered that the JCRNM has completely lost the legitimacy to elect, evaluate and dismiss judges. Legitimacy, in addition to the Constitution, in its essential sense should arise, first of all, from the expertise, professionalism and integrity of the members of this body, who by their knowledge of the law should be a role model for the entire judicial profession, in particular, when it comes to judges and distinguished jurists. The evaluation of the perfor-



mance of judges, which is a unique case of checking the performance of power holders in the RNM in terms of expertise and professionalism, should be conducted exclusively by persons who, by their professional experience and knowledge, have shown that they

are professional and independent, and not persons that try to circumvent the laws to achieve a certain goal, which is not related to the law and for which there is justifiable suspicion of political influences.



### III. WHAT IS THE PATH TO REGAINING TRUST IN THE JUDICIAL COUNCIL?

#### 1. Resignation of the members of the Judicial Council of the RNM

The first step towards essential reforms is the resignation of all members of the JCRNM. By the development of the events of the last three months, the flagrant violations of the law, the untimely handling of complaints for unethical conduct and disciplinary liability, the election in higher courts regardless of the ranking, this composition of the JCRNM has irrevocably lost the legitimacy to perform the function and lost the public trust. Submission of resignation is a personal act and it is not possible to envisage all possible options in a law of why and when someone would resign from a certain position. Resignation is a sign of high moral and ethical qualities of every person who has great integ-

ity, in particular, when performing a public function, whereby respecting the principles of transparency, accountability, fairness, impartiality, building trust towards citizens, which is also part of the Code of the members of the Judicial Council adopted in 2010.

The idea of making it possible by law to terminate the term of office, which has been delivered in public, would be contrary to the Constitution. The duration of term of office of the members of the JCRNM is subject to regulation by the Constitution and by law their term of office cannot be terminated. Any legal solution that would terminate the term of office of current members by force of law, without an appropriate dismissal procedure, would be contrary to the Constitution.

The Constitution provides the possibility for a member to be dismissed on grounds and in a procedure regulated by law.

Law on the Judicial Council of 2019 for the first time envisaged the grounds and procedure for dismissal of a member of the JCRNM. However, the manner in which the procedure is regulated is inapplicable in cases where disciplinary procedure would be initiated against several

**A dismissal decision is made with at least eight votes from members with the right to vote, whereby at least two members elected by the Assembly of the RNM must have voted for the decision.**

members of the Judicial Council for an action that has been committed jointly. A dismissal decision is made with at least eight votes from members with the right to vote, whereby at least two members elected by the Assembly of the RNM must have voted for the decision. On the other hand, the member against whom the procedure has been initiated and the member who has initiated the procedure (if the procedure was initiated by a member of the Council) are exempt from voting. In this way, the possibility of conducting a dismissal procedure is significantly narrowed.

On the other hand, the law itself envisages a possibility of initiating a procedure for liability of a member of the JCRNM by 20 judges, but this procedure is not sufficiently elaborated, the manner of where the initiative for initiating liability procedure would originate, how the procedure itself would be conducted and does this apply only to the members of the JCRNM who are elected from among the rank of the judges or to all members. If the dismissal is done by the one who elects, in that case the law also does not specify which body would initiate the procedure for liability of the members of the JCRNM proposed by the President of the RNM and the Assembly of the RNM, taking into consideration that the MPs only vote for already proposed candidates. In such an unregulated procedure, it is understandable why the judges or any other body has not approached the initiation of procedure for liability of the members of the JCRNM.

10

## 2. Amendments to the Law on the Judicial Council, which will amend the procedure for the election of members both from among the

### **ranks of the judges and by the Assembly, as well as establish an efficient procedure for determining the disciplinary liability of the members of the Council**

The next step would be amendments to the Law on the Judicial Council. These amendments would refer to further specifying of several provisions in the law relating to the liability of the members of the JCRNM, the procedure for electing members of the JCRNM, both from among the ranks of the judges and distinguished jurists, and all for reasons that in the three-year application of the new law omissions that may have consequences for the independent and impartial operation of the JCRNM has been already noted. In order to ensure that the members of the Council elected from among the ranks

of the judges have the legitimacy to represent the judges who elected them, it is necessary that they are elected in a democratic manner. This includes two key elements. The first element is the establishment of a mandatory census, that is, minimum turnout percentage of the judges in order for the election to be valid. The census size

---

**We consider that one of the ways to regain trust and preserve the integrity of the JCRNM is the election of a new composition of members elected in a legal and transparent procedure.**

---

should be subject to debate and ensure a balance between the need for democracy, on the one hand, and the need to prevent blocking of the electoral process, on the other hand. The second and more significant element is determining the necessary majority to consider the candidate elected. The majority may be expressed as a percentage or as a majority of more than half of the people

who voted. In this way, essential support of the judges will be ensured for the candidate to whom they have entrusted the role of being a member of the JCRNM.

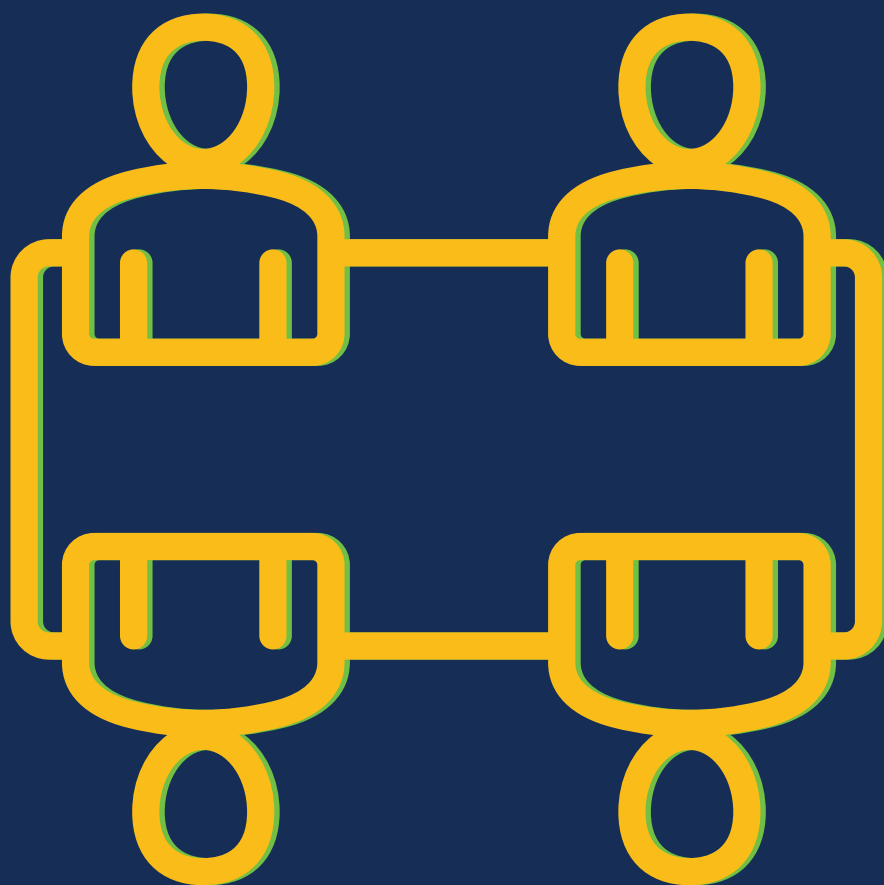
Furthermore, in regard to the candidates elected by the Assembly of the RNM (including the candidates proposed by the President of the RNM), it is necessary to establish the so-called preliminary checks, which would include an extended session of the Supreme Court of the RNM, at which, in addition to all the judges of the Supreme Court of the RNM, the presidents of all courts in the RNM will take part. There are comparatively more models in which these entities give a non-binding opinion regarding the candidates, which the MPs should also take into consideration when electing a candidate. Additionally, the election procedure should include a mandatory interview before the competent working body in the Assembly. Representatives of the previously mentioned entities, as well as civil society organizations, should be able to take part in the interview by asking questions. In regard to this issue, the model established for the election of members of the State Commission for the Prevention of Corruption, as well as the Commission for Prevention and Protection against Discrimination, may be used. Or another option is to change the entire method of proposing and electing the “non-judicial” representatives in the JCRNM.

Additionally, it is necessary to revise the procedure for determining disciplinary liability for a member of the JCRNM. Even though the existing model, established in 2019, establishes grounds and procedure, is still inapplicable in practice, in particular, when a certain disciplinary violation is committed by several members. Voting rules requiring establishment of committees, as well as exemptions, make it impossible to conduct disciplinary procedures. Additionally, the

possibility of the entities which elected the members to ask liability for their actions should be enhanced. Also, the past practice has shown that even for a member of the JCRNM, for whom criminal proceedings have been initiated, there has been no will on the part of the Council to remove the person from performing the function of a member, if for nothing else, then for the sake of citizens’ trust in its impartial and independent decision-making.

### **3. Conducting elections in accordance with the legal amendments in a transparent and accountable manner**

We consider that one of the ways to regain trust and preserve the integrity of the JCRNM is the election of a new composition of members elected in a legal and transparent procedure. The new members of the JCRNM, who will be elected from among the ranks of the judges, must be judges with integrity and possess high moral and ethical qualities. In particular, we emphasize the need for the candidates for members elected by the Assembly of the RNM to come from among the ranks of distinguished jurists, who have proven many years of working experience, who are recognized in the legal profession and for whom there are no grounds to doubt their political or personal connection with current or former public and political office holders. For a new composition of the JCRNM, the other members need to reconsider their past actions and show and prove their professional ethics and morals, whereby fulfilling their duty towards the position they perform and submit their resignation.



Disclaimer: The content is the sole responsibility of the authors and the grant recipient, and cannot be considered to present the views and positions of the Foundation Open Society - Macedonia.