



**ПРИМЕНА НА ПОСЕБНИ ИСТРАЖНИ МЕРКИ  
ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА**

**ZBATIMI I MASAVE TË POSAÇME HETIMORE  
NË REPUBLIKËN E MAQEDONISË SË VERIUT**

**APPLICATION OF SPECIAL INVESTIGATIVE  
MEASURES IN THE REPUBLIC OF  
NORTH MACEDONIA**

# **ПРИМЕНА НА ПОСЕБНИ ИСТРАЖНИ МЕРКИ ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА**

Скопје, 2026



## Предговор

Одлуката за спроведување на ова истражување произлезе од потребата систематски да се анализира примената на посебните истражни мерки (ПИМ) во судската пракса на Република Северна Македонија. Ваквиот пристап овозможува подобро разбирање на начините на кои ПИМ се одобруваат, применуваат и контролираат, со цел да се утврдат практичните предизвици и да се формулираат насоки за нивно унапредување.

Методологијата за спроведување на истражувањето се засноваше на комбиниран пристап кој ги спојува квалитативните и квантитативните методи, вклучувајќи анализа на правната рамка, презентирање и обработка на официјални статистички податоци и спроведување фокус групи. Преку овој пристап, се обезбеди целосна слика за нормативните, институционалните и практичните аспекти на примената на ПИМ.

Процесот на спроведување на истражувањето опфати повеќе фази: собирање и систематизирање на податоците, организација на четири фокус групи со судии, јавни обвинители, полициски инспектори, истражители и адвокати, како и анализа на добиените сознанија. Преку овој процес, беа идентификувани неколку клучни прашања поврзани со законската рамка, праксата и контролата во примената на ПИМ.

Очекувањето кое се постави пред ова истражување беше да се добијат аргументирани сознанија кои ќе придонесат кон зголемена транспарентност и отчетност во примената на мерките, како и конкретни препораки за унапредување на постапките. Добиените резултати покажаа дека ваквиот систематизиран пристап не само што нуди критички осврт врз сегашната состојба, туку претставува и основа за идни натамошни подобрувања на институционалната и законската рамка. Идните чекори поврзани со ова истражување треба да бидат насочени кон понатамошна примена и практична верификација на дадените препораки, како и континуирано следење на трендовите во примената на мерките во судската практика.

Процесот е дел од **Програмата за реформи на разузнавачкиот и безбедносниот сектор во Република Северна Македонија**. Развивањето на методологијата, истражувањето и анализата беа реализирани низ серија активности (координативни состаноци, фокус групи, тркалезни маси, работилници итн) организирани од ДЦАФ – Женевскиот центар за управување со безбедносниот сектор, во периодот октомври 2023 – октомври 2025 година. Спроведувањето на истражувањето беше иницирано на барање на Правосудната експертска група на ДЦАФ Скопје и одобрено од Академијата за судии и јавни обвинители во согласност со препораките од Прирачникот за спроведување на посебните истражни мерки и Водичот за ништење податоци собрани со посебни истражни мерки.

Извештајот од ова истражување претставува заеднички напор на сите учесници. За време на работилниците, правните практичари и експертите дискутираа за воспоставените меѓународни стандарди, ги анализираа наодите од фокус групите, како и законските обврски поврзани со спроведувањето и контролата на мерките. Преку партиципативен процес беа дефинирани целите и содржината на документот, изработената методологија и финализираниот текст кој подоцна беше споделен со надлежните институции. На овој начин, се обезбеди дополнителна стручна верификација и усогласување со потребите на институциите при спроведувањето на ПИМ.

**ДЦАФ - Женевски центар за управување со безбедносниот сектор**

Скопје, февруари 2026

## **Обраќање од Директорката на Академијата за судии и јавни обвинители**

Современите облици на криминалот, посебно организираниот, не може да се откријат и обезбедат докази без примена на посебните истражни мерки. Истите се определуваат само во случаи кога со другите доказни средства не можат да се обезбедат релевантни докази. Нивната примена е строго ограничена, но неопходна за ефикасно откривање и докажување на најтешките облици на криминалитет. Тие претставуваат нарушување на одредени човекови слободи и права загарантирани со Уставот и меѓународните договори, а заради заштита на државата и граѓаните од организираниот криминал, корупцијата, тероризмот, како и за успешна борба против него.

Во оваа смисла, посебните истражни мерки овозможуваат прибирање на сознанија што инаку би останале недостапни поради нивната прикриеност и сложеност. Имено, криминалните организации постојано воведуваат иновации во начинот на кој работат, па затоа е важно државите да ги ажурираат своите истражни техники за да спроведат успешни истраги.

Важноста на овие мерки не произлегува само од нивната оперативна ефикасност, туку и од нивната правна чувствителност. Според стандардите на Европскиот суд за човекови права секое ограничување на правото на приватност, гарантирано со чл. 8 од Европската конвенција за заштита на човековите права мора да биде пропорционално на легитимната цел, строго неопходно во едно демократско општество и проследено со соодветни гаранции против злоупотреба. Во нашата земја посебните истражни мерки се усогласени со европските стандарди, а нивната примена подлежи на строга судска контрола, писмена образложеност и временска ограниченост.

Оваа истражување има за цел да даде систематизирана анализа на законската рамка и практичните аспекти на примена на посебните истражни мерки, да ја поврзе домашната регулатива со европската и компаративната практика и да понуди насоки за јавни обвинители, судии и истражители.

Целта е да се понуди практичен, јасен и применлив алат за унапредување на стручноста, уедначување на праксата и зајакнување на правната сигурност во процесот на определување на овие мерки. Веруваме дека оваа анализа ќе придонесе кон понатамошно зајакнување на улогата на судиите и јавните обвинители како чувари на владеењето на правото и заштитници на човековите права во кривичната постапка.

Посебна благодарност до ДЦАФ за успешната повеќегодишна соработка во рамките на „Програмата за реформи во разузнавачкиот и безбедносниот сектор во Република Северна Македонија (2021-2026)“, проектна компонента која се однесува на јакнење на капацитетот на домашните правосудни органи по однос на примената и контролата на инвазивните методи за собирање информации од страна на органите на кривичниот прогон и разузнавачките служби.

### **Ирина Трајкоска-Стрезоски**

Директор на Академија за судии и јавни обвинители „Павел Шатев“ Скопје  
Скопје, февруари 2026

# СОДРЖИНА

Предговор	4
Обраќање од Директорката на Академијата за судии и јавни обвинители	5
Листа на табели	7
Листа на графикони	7
Листа на користени кратенки	7
Вовед	8
1. Методологија	10
1.1. Теоретско определување на предметот на истражувањето	10
1.2. Цели на истражувањето	13
1.3. Временска рамка на истражувањето	14
1.4. Методи на истражувањето	14
1.5. Очекувани резултати и импликации	15
1.6. Оправданост на истражувањето	16
2. Правна рамка за посебни истражни мерки	16
3. Динамика и трендови во примената на посебните истражни мерки	18
4. Предлагање на посебни истражни мерки	27
5. Барање на примена на посебни истражни мерки	28
6. Одлучување за примена на посебни истражни мерки	29
7. Спроведување на посебни истражни мерки	30
7.1. Времетраење на посебните истражни мерки	32
7.2. Мерки за заштита на тајноста на спроведувањето на посебните истражни мерки	34
8. Користење на посебните истражни мерки како доказ во кривичната постапка	34
9. Меѓуинституционална соработка при примена на посебни истражни мерки	37
10. Обука и ресурси за поефикасно користење на посебните истражни мерки	38
11. Контрола и надзор над спроведувањето на посебните истражни мерки	39
11.1. Контрола над спроведувањето на посебните истражни мерки	39
11.1.1. Судска контрола над примената на посебните истражни мерки	39
11.1.2. Контрола од јавниот обвинител над примената на посебните истражни мерки	40
11.2. Надзор над примената на посебните истражни мерки	41
Заклучоци	43
Препораки	47
Користена литература	49
АНЕКС I	51

## Листа на табели

Табела 1. Компаративен приказ на податоците кои треба да ги содржат годишните извештаи за ПИМ од Јавниот обвинител на Република Северна Македонија . . . . .	20
Табела 2. Преглед на случаи со применети ПИМ за периодот 2010-2024. . . . .	21
Табела 3. Преглед на применети ПИМ по вид на мерка за периодот 2015-2024 . . . . .	23
Табела 4. Преглед на случаи на времетраење на примената на ПИМ од чл. 252, ст. 1, т. 1 за периодот 2019-2024 во месеци . . . . .	25
Табела 5. Преглед на број на активирани комуникации од ОТА според овластени органи за периодот 2018-2024 година . . . . .	26

## Листа на графикони

Графикон 1. Преглед на случаи со применети ПИМ за периодот 2010-2024 . . . . .	22
Графикон 2. Преглед на вкупен број применети ПИМ за периодот 2015-2024 . . . . .	23
Графикон 3. Преглед на применети ПИМ од чл. 252, ст. 1, т. 1, 3 и 6 за периодот 2015-2024. . . . .	24

## Листа на користени кратенки

**АКМИС** - Информациски систем за автоматско управување со судски предмети (Automated Court Case Management Information System - ACCMIS)

**ЕКЧП** - Европска конвенција за човекови права

**ЕСЧП** - Европски суд за човекови права

**ЗКП** - Закон за кривичната постапка

**ЗСК** - Закон за следење на комуникациите

**ИКТ** - информатичко-телекомуникациска технологија

**ИТН** - и така натаму

**ЈО** - јавно обвинителство

**КЗ** - Кривичен законик

**МВР** - Министерство за внатрешни работи

**мес.** - месеци

**ОЈО** - Основно јавно обвинителство

**ОЈОГОКК** - Основно јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција

**ОТА** - Оперативно-техничка агенција

**ПИМ** - посебни истражни мерки

**СЈО** - Специјално јавно обвинителство

**сл.** - слично

**ст.** - став

**т.** - точка

**УФП** - Управа за финансиска полиција

**чл.** - член

## Вовед

Посебните истражни мерки се техники што ги применуваат надлежните органи во контекст на кривични истраги заради спречување, откривање, истражување, гонење и сузбивање тешки кривични дела<sup>1</sup>. Имаат висока доказна вредност, но претставуваат и сериозно навлегување во сферата на приватност на осомничените лица<sup>2</sup>. Нивната природа е инвазивна и често неселективна, како во персонална, така и во содржинска смисла. Се сметаат за неконвенционални мерки кои од аспект на човековите права се на граница на оправданост поради тоа што наметнуваат нужно отстапување од традиционално заштитените вредности.

Поради овие карактеристики, ПИМ отвораат дилеми поврзани со гаранциите на личните права, оправданоста од инвазија врз приватноста на поединците, јавната наспроти личната безбедност, презумпцијата на невиност и други сензитивни прашања. Сепак, нивното внесување во кривично-процесни законодавства пред неколку децении се наметна како алтернатива за ефективно справување со организираниот криминал и неговите транснационални појавни форми. Несомнено е дека во современите демократски општества ПИМ претставуваат адекватно средство за спречување и откривање кривични дела. Нивното легализирање значеше прифаќање на еден вид компромис помеѓу барањата за заштита на јавната безбедност, наспроти гаранциите за почитување на човековите права. Во постигнувањето баланс помеѓу овие суштествени интереси, клучно е настојувањето да се сведат на минимална граница можностите за повреда на индивидуалните права во функција на безбедноста. Државата треба да изгради правна рамка која ќе овозможи соодветна и ефикасна заштита од евентуална злоупотреба на ПИМ и во секој конкретен случај да обезбеди јасни докази за неопходноста од нивната примена.

ПИМ се дваесеттина години дел од македонската кривично-процесна пракса. Нивната практична примена започна во 2005 година, а тенденцијата на зголемување беше евидентна во 2008 година, кога се создадени законски услови за примена и на посебната истражна мерка која опфаќа следење на комуникациите под услови и постапка утврдени со посебен закон. Имено, како членка во релевантните меѓународни организации кои кон крајот на XX-от век започнаа сериозно да го третираат проблемот со организираниот криминал, транснационалниот криминал и тероризмот, Република Македонија имаше обврска да се вклопи во тековните и претстојните реформски зафати насочени кон ефикасно превенирање и сузбивање на овие современи општествено негативни појави.

Реформите во кривично-процесното законодавство и воведувањето на т.н. неконвенционални методи за справување со современите предизвици за јавната безбедност, помеѓу останатото, требаше да опфатат воведување на специјални методи и употреба на техники кои вклучуваат и отстапување од уставните гаранции за правото на приватност, тајноста на комуникациите, неповредливост на домот и безбедноста на личните податоци.

Процесот на одобрување и спроведување на посебни истражни мерки е комплексен и повеќеслоен. Во овој процес се вклучени различни субјекти, кои понатаму подлежат на надзор и контрола од други релевантни субјекти. Секој субјект низ призма на својата надлежност треба внимателно да ја проценува потребата за навлегување во приватноста на поединците во контекст на сите околности на случајот. Согласно меѓународните стандарди, не е дозволено априорно потценување на приватноста пред интересот за заштита на безбедноста.

---

<sup>1</sup> Council of Europe, Recommendation CM/Rec (2017) 6 of the Committee of Ministers to member States on “special investigation techniques” in relation to serious crimes including acts of terrorism.

<sup>2</sup> Hert, P. (2005). Balancing security and liberty within the European human rights framework. A critical reading of the Court’s Case law in the light of surveillance and criminal law enforcement strategies after 9/11. *Utrecht Law Review* 1: 68–96.

Во ова истражување е анализирана правосудната (обвинителската и судската) пракса на одобрување, спроведување и контролирање на ПИМ. Анализата се темели на претпоставката дека различните субјекти во овој процес се соочуваат со низа предизвици, секој од својата перспектива на надлежност за постапување. Меѓу нив е секако и предизвикот за балансирање на општиот интерес за заштита на безбедноста наспроти интересот на поединците за почитување на нивната приватност. Општо прифатениот стандард дека од поединечниот интерес за заштита на приватноста треба да се отстапува само доколку се процени дека е тоа единствен начин за заштита на друг висок општествен интерес, наметнува обврска за надлежните органи во овој процес да го почитуваат принципот на пропорционалност и да предлагаат и одобруваат ПИМ само доколку нивното спроведување е неопходно како крајно средство, *ultima ratio*, во конкретен случај. Тоа налага примена на принципот на супсидијарност или постапност, односно да се започне со примена од помалку кон повеќе интрузивна мерка, а спроведувањето на најинтрузивните мерки да се бара и дозволи само доколку помалку интрузивните не го даваат очекуваниот резултат.

Целта која беше поставена во ова истражување е насочена кон сеопфатно и реално согледување на сите предизвици и извлекување на релевантни заклучоци во врска со примената на ПИМ. Водејќи се од оваа цел, истражувањето беше спроведено со примена на неколку релевантни научно-истражувачки метод<sup>3</sup>. При нивното спроведување не беше изоставен ниту еден сегмент од низата на процесни дејствија кои се преземаат при одобрувањето и спроведување на ПИМ, започнувајќи со предлогот за примена на ПИМ кој правосудната полиција го доставува до јавното обвинителство, преку барањето на јавното обвинителство за одобрување на ПИМ кое го доставува до судот, издавањето наредба за ПИМ од страна на судија на претходна постапка, спроведувањето на ПИМ од страна на овластените органи, контролата и надзорот над спроведување, па сè до користење на резултатите од спроведените ПИМ во кривичната постапка. Предлозите за надминување на предизвиците, кои би можеле да влијаат на подобрување на практиката, се резултат на овие согледувања.

Во истражувањето се настојуваше непристрасно да се согледаат различните перспективи на субјектите вклучени во овој сложен процес. Притоа, во истражувањето беа вклучени и земени предвид перцепциите на истражителите во правосудната полиција кои работат на прибирање оперативни сознанија за одреден кривично-правен настан и кои предлагаат примена на ПИМ, јавните обвинители во основните јавни обвинителства заедно со истражителите во истражните центри при основните јавни обвинителства, судиите на претходна постапка, овластените лица кои работат на спроведување на одобрени ПИМ во овластените органи, како и судечките судии. Не беше изоставена ниту перцепцијата на одбраната низ предизвиците со кои се соочуваат бранителите на осомничените во истражната, односно обвинетите во кривичната постапка.

Во истражувањето се анализирани и статистичките податоци од дваесет годишната примена на ПИМ во македонската правосудна практика. Како релевантна основа за истражувањето се користени официјалните податоци содржани во годишните извештаи на Јавниот обвинител на Република Северна Македонија кои согласно чл. 271 од Законот за кривична постапка (ЗКП) ги доставува до Собранието на Република Северна Македонија. Врз основа на овие податоци се следеше и коментираше трендот на одобрување на ПИМ. Предмет на анализа беа и постигнувањата од примената на одобрените посебни истражни мерки во смисла на целисходност и краен исход кој резултирал со соодветна судска одлука.

Во истражувањето се анализирани и статистичките податоци од дваесет годишната примена на ПИМ во македонската правосудна практика. Како релевантна основа за истражувањето се користени официјалните податоци содржани во годишните извештаи на Јавниот обвинител на Република Северна Македонија кои согласно чл. 271 од Законот за кривична постапка (ЗКП) ги доставува до Собранието на Република Северна Македонија.

<sup>3</sup> Методологијата за спроведување на ова истражување беше предложена од проф. д-р Бобан Мисоски, проф. д-р Александра Груевска-Дракулевски и проф. д-р Беса Арифџи.

Врз основа на овие податоци се следеше и коментираше трендот на одобрување на ПИМ. Предмет на анализа беа и постигнувањата од примената на одобрените посебни истражни мерки во смисла на целисходност и краен исход кој резултирал со соодветна судска одлука.

## 1. Методологија

### 1.1. Теоретско определување на предметот на истражувањето

Развојот на информатичко-телекомуникациската технологија (ИКТ) и нејзиниот досег и присуство во секојдневниот живот на граѓаните значително го олеснува начинот на сторување на кривичните дела и комуникацијата помеѓу нивните сторители. Од друга страна, со развојот на научните и технолошките постигнувања сè повеќе се унапредува и криминалистичко-оперативната практика за откривање на начинот на сторување и сторителите на кривичните дела. Токму овие современи средства претставуваат извор на многубројни, но истовремено и исклучително квалитетни и вредни докази преку кои криминалитетот се докажува пред судовите<sup>4</sup>.

Имајќи ги предвид карактеристиките на овие доказни средства може да се констатира дека тие во голема мерка се разликуваат од традиционалните доказни средства. Се работи за доказни средства кои имаат висок степен на веродостојност и со нивното користење се добиваат непосредни податоци за сторителот на кривичното дело и неговите релации со нему блиски лица кои во голем обем претставуваат дел од неговиот личен живот и најголемиот број докази од овој тип се добиваат со помош на современи доказни средства<sup>5</sup>.

Токму поради овие карактеристики, овие доказни средства се нарекуваат и посебни истражни средства. Посебноста на овие истражни средства се карактеризира во спецификата дека кај овие доказни средства, неретко органите на прогонот користат и проактивни методи за откривање на сторителите, кои најчесто значат упад во сферата на личниот и приватниот живот на осомниченото лице. Односно, во една рана фаза од истрагата за сторено кривично дело или на почетокот од кривичната постапка, органите на прогонот користат електронски средства за аудио или видео снимање, електронско пребарување на компјутерските податоци, користење на лица со прикриен идентитет како агенти провокатори или основаат симулирани правни лица за вршење на симулирани економски операции за откривање на сторените кривични дела од страна на осомничените/обвинетите лица<sup>6</sup>.

Имајќи ги предвид карактеристиките на ПИМ, може да се констатира дека тие претставуваат едни од најефикасните, но истовремено и најконтроверзните проактивни доказни средства, за откривање и докажување на сторителите на сериозни кривични дела<sup>7</sup>. Причините за ова се лоцираат во фактот дека за лицето или лицата за кои се применуваат овие мерки сè уште не е докажана нивната вина за сторувањето на кривичното дело, додека органите на прогонот сè уште се на ниво на основано сомневање, а истовремено, лицето чиешто лични права се загрозуваат со нивната примена е заштитено со уставната гаранција за

---

<sup>4</sup> Дека се работи за релативно нови и модерни доказни средства, чијашто примена во почетокот била релативно нерегулирана, се гледа и од јудикатурата на ЕСЧП во Стразбур, кој за прв пат со овие мерки се занимавал во 80-тите години од минатиот век, на пример низ предметите: *Malone v United Kingdom* 8691/79 или *Huvig v France* 11105/84.

<sup>5</sup> Види: Hert, P. (2005). *Balancing security and liberty within the European human rights framework. A critical reading of the Court's Case law in the light of surveillance and criminal law enforcement strategies after 9/11*. *Utrecht Law Review* 1: 68–96.

<sup>6</sup> За прв пат воведени во Законот за измените и дополнувањата на Законот за кривичната постапка од 2004 година, а инспирирани од потребите за усогласување на националното законодавство првенствено со Конвенцијата на ООН за борба против транснационалниот организиран криминал (UNTOC), или попозната како Конвенцијата на ООН од Палермо, а потоа и доуредени во новиот Закон за кривична постапка од 2010 година. Види: Матовски, Н (2005). Новелата на Законот за кривична постапка на Република Македонија од 2004 година, Скопје, стр. 24-25.

<sup>7</sup> Види: Turanjanin, V. (2022). *Special investigative measures: Comparison of the Serbian Criminal Procedure Code with the European Court of Human Rights Standards*, *The International Journal of Evidence & Proof*, Vol. 26(1) 34–60.

презумпција на невиност. Согласно ова, неопходно се наметнува обврската за рестриктивна примена на овие мерки<sup>8</sup>.

Согласно меѓународните стандарди кои се вградени во националното законодавство, ПИМ треба да се применуваат само во исклучителни случаи, односно во случаите кога прибирањето на доказите за утврдувањето на кривичната одговорност на сторителот не е можно со другите доказни средства, односно примената на ПИМ е само по исклучок и тоа само за потешките кривични дела<sup>9</sup>.

Имајќи ја предвид спецификата, но и интрузивноста во личниот живот на осомниченото/обвинетото лице како резултат на примена на ПИМ, постапувањето со податоците собрани со ПИМ претставува особено значајно прашање кое е соодветно тангирано и тоа како од страна на националните законодавства, така и низ јудикатурата на Европскиот суд за човекови права (ЕСЧП)<sup>10</sup>. Па така, со пресуди ЕСЧП го има етаблирано принципот дека е неопходно постоење на јасни и прецизни правила кои што се однесуваат на ПИМ, и тоа како на нивната примена, јасно ограничување на кругот на кривичните дела за кои овие мерки би се применувале, нивното времетраење, како и судбината на прибраните податоци со овие мерки. Така, начелото за барање на јасни законски правила за постапување на органите на прогонот, како и начините на чување и уништување на податоците од ПИМ во случаите кога нема кривично гонење или за лицата за кои биле прибрани овие податоци не било покренато кривично гонење се етаблирани низ следните пресуди: *Roman Zakarov v. Russia* (GC) 47143/06 од 4 декември 2015, каде судот нашол повреда на чл. 8 од Европската конвенција за човекови права (ЕКЧП) доколку со Закон не е предвиден начинот и времетраењето како на чувањето, така и на уништувањето на податоците добиени преку ПИМ тајно следење или во *P.G. and J.H. v. United Kingdom*, 44787/98 од 25 Септември, 2001 г., како и *Van Vondel v. Netherlands*, 38258/03 од 25 октомври 2007, двете во врска со мерката тајно аудио и видео снимање. Сличниот принцип е артикулиран и во пресудата *Weber and Saravia v. Germany*, 54934/00 во однос на тајното прислушкување на телефонските комуникации.

Согласно практиката на судот во Стразбур, етаблирано е начелото за потреба од јасно и непротивречно законско нормирање на постапката за примена на ПИМ при што под закон во оваа смисла се смета законот во материјална смисла. Па така, во пресудите: *Malone v United Kingdom* 8691/79 или *Huvig v France* 11105/84, јасно е наведено дека постапката за примена на ПИМ не е неопходно потребно да биде нормирана во закон, односно може да биде нормирана и низ подзаконски акти, сè додека истата постапка е јасна, предвидлива и непротивречна.

Следствено на ова се поставува прашањето што значи јасно, непротивречна и предвидлива процедура? Низ призмата на ЕСЧП, се предвидува дека е потребно јасно дефинирање на времетраењето на мерките, начинот на примена на овие мерки, лицата кои што се надлежни да ги одобрат и спроведуваат, како и временско ограничување на траењето на овие мерки. Исто така, треба да биде предвидена и можноста, односно обврската за надворешна контрола врз работата на органите на прогонот во случаите кога применуваат ПИМ. Па така, се смета дека судијата на претходната постапка, како гарант на законитоста на преземените дејствија во текот на претходната постапка од страна на органите на прогонот, односно од страна на јавниот обвинител и/или правосудната полиција е првичниот контролен и гарантен механизам за правилна примена на ПИМ. Потоа, процесните одредби за фер постапка, проткаени низ одредбите од процесниот закон - ЗКП даваат дополнителни гаранции на обвинетото лице дека ПИМ се применуваат законски и

<sup>8</sup> Види повеќе: *Deployment of Special Investigative Measures*, COE, Office in Belgrade, Serbia, 2013, достапно на: <https://rm.coe.int/deployment-of-special-investigative-means-eng/16807828fa>.

<sup>9</sup> Види: Калајџиев, Г., Лажетик Бужаровска, Г., Мисоски, Б., Илиќ Димоски, Д. (2015). *Казнено процесно право*, Скопје, како и чл. 252 од ЗКП.

<sup>10</sup> Види: McBride, J. (2018). *Human Rights and Criminal Procedure*, 2-nd Ed., Council of Europe, стр. 140-147, како Лич, Ф. (2010). *Поднесување на предмет пред Европскиот суд за човекови права*, Табернакул, стр. 281-284.

само во легитимни случаи. Овој облик на контрола врз примената на ПИМ се нарекува уште и внатрешен облик или системски облик на контрола, затоа што се обезбедува од страна на субјектите кои што ги преземаат процесните дејствија во текот на кривичната постапка, а традиционално се дел од судската власт. Овој облик на контрола е, всушност, контролата од страна на судот, и тоа најчесто судијата на претходна постапка во секој конкретен случај. Притоа, согласно одредбите од чл. 256 од ЗКП, за ПИМ од чл. 252, ст. 1, т. 6 до 12, контролата ја врши самиот јавен обвинител во моментот на определување, гарантирајќи ја законитоста на преземените процесни дејствија, на тој начин што самиот ги определува, а во зависност од потребите на истрагата. Станува збор за определување на следните ПИМ: увид во остварени телефонски и други електронски комуникации; симулиран откуп на предмети; симулирано давање и примање поткуп; контролирана испорака и превоз на лица и предмети и одложување на приведување или одземање предмети; користење на лица со прикриен идентитет за снимање, следење и собирање на информации или податоци и инфилтрирање во организирани криминални групи; отворање симулирана банкарска сметка и симулирано регистрирање на правни лица или користење на постојни правни лица за собирање на податоци и создавање услови за инфилтрирање. Причината за отсуство на судијата на претходната постапка како гарант на законитоста на овие мерки, се јавува првенствено поради природата и карактеристиките на овие ПИМ. Имено, во случаите на примена на погоренаведените ПИМ заштитеното добро на осомниченото лице е на пониско ниво, во однос на ПИМ наведени во чл. 252, ст. 1, т. 1 до 5. Па така, во случајот со ПИМ кои ги определува јавниот обвинител има мерки кои што не значат длабока интрузија во заштитената сфера на личниот живот на осомниченото или обвинетото лице, туку се работи за мерки кои имаат криминалистичко-тактичка позадина.

Покрај овој облик на внатрешна контрола, дополнително, по примената на ПИМ се предвидува и обврска за Јавното обвинителство како орган на прогонот да доставува годишни извештаи за применетите мерки. Овој облик на контрола врз ПИМ е уште наречен и облик на надворешна контрола, односно контрола од страна на законодавната врз извршната и судската власт, познат преку системот на проверка и рамнотежа помеѓу државните власти (check and balance). Воведувањето на надворешната контрола е од значење за исполнување на неколку цели. Првата цел е, како што беше напоменато погоре, заштита на начелото на проверка и рамнотежа помеѓу државните органи, во насока на предвидување на дополнителна контрола од независна и незаинтересирана - трета власт која не учествува во процесите на кривичната правда, односно не учествува во гонењето и/или пресудувањето на сторителите на кривичните дела. Дополнителна цел која се исполнува преку воведувањето на системот на надворешна контрола врз работата на органите што ги применуваат ПИМ се огледува во зголемувањето на довербата во органите на прогонот преку зголемување на јавноста и отчетноста за работата на овие органи пред Собранието на Република Северна Македонија, но истовремено и пред генералната јавност. Притоа, овој облик на контрола врз примената на ПИМ, се согледува преку обврската на Јавното обвинителство за доставување на годишни извештаи за неговата работа, но истовремено и обврската за државните органи кои што ги применуваат ПИМ што се состојат во следење на комуникации за годишен отчет пред Собранието на Република Северна Македонија<sup>11</sup>.

Согласно наведеното, сепак, за исполнување на целта за ефикасна примена на ПИМ низ постапки што се јасни, недвосмислени и непротивречни, неопходно е потребно да се разработи и соодветна методологија за следење и контрола на примената на ПИМ од страна на органите на прогонот. Односно, потребно е да се воведат јасни критериуми за оценка и мониторинг на начинот на примена на ПИМ, како и критериуми за мерење на ефикасноста на ПИМ. Односно, дали е оправдана примената на ПИМ, и дали со тоа се заштитува целта насочена кон ефикасно гонење и пресудување на сторителите на тешки и сериозни кривични дела. Токму во услови на постоење на единствена методолошка рамка за контрола и надзор врз примената на ПИМ, се обезбедува и нивна воедначена примена,

<sup>11</sup> Со чл. 35, 40 и 47 од Законот за следење на комуникациите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 71/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 108/2019 и 154/2023) е уредено дека надзор над мерките за следење на комуникациите што се спроведуваат од овластените органи за следење на комуникациите, операторите и над ОТА, се врши од страна на Собранието на РСМ, Дирекцијата за безбедност на класифицирани информации, Агенцијата за заштита на личните податоци, Народниот правобранител, Советот за граѓански надзор и од страна на други во законот уредени субјекти.

истовремено отстранувајќи ја можноста за евентуални злоупотреби или селективна примена на овие мерки од страна на органите на прогонот. Па така, за разлика од надзорот, контролата нема за цел само констатирање на состојбите, туку секогаш е проследена со конкретни задолжителни насоки, мерки, обврски, па дури и утврдување на одговорност за констатираното незаконско работење на институцијата која е предмет на контрола. Преку надзорот и контролата над примената на ПИМ се обезбедува: законитост (владеење на правото), ефикасност (целисходност и економичност во планирање на реализацијата на предвидените надлежности и цели) и ефективност (успешност во реализацијата на поставените цели) на примената на овие мерки<sup>12</sup>.

Преку воведувањето на единствена методологија за надзор, контрола и известување на јавноста за примената на ПИМ би се обезбедило:

- зголемено ниво на сигурност кај генералната јавност за законитото и легитимно применување на мерките од страна на органите на прогонот,
- зголемена доверба на јавноста во органите што ги применуваат овие мерки,
- на органите на прогонот би им се олеснила и не така едноставната задача за правилно и законито применување на мерките.

## **1.2. Цели на истражувањето**

Истражувањето на судската пракса во Република Северна Македонија за одобрување и спроведување на ПИМ има една општа и четири посебни цели.

Општата цел на истражувањето е да се анализира примената на ПИМ во сите фази од кривичната постапка, преку преглед и анализа на судската пракса за одобрување, спроведување и контролирање на ПИМ во Република Северна Македонија.

Преку комбинирање на квалитативни и квантитативни пристапи и користење на теоретски и емпириски методи, се настојува да се добијат аргументирани сознанија за начинот, обемот и контекстот на примената на ПИМ, со цел да се идентификуваат практичните предизвици, законските недоследности и можностите за унапредување на постапката.

Посебните цели на истражувањето се следните:

### **1. Лонгитудинална анализа на примената на ПИМ**

Целта е да се воспостави основа за следење на примената на ПИМ во судската пракса во подолг временски период, со цел да се направи сеопфатна анализа на динамиката на нивната примена. Ова истражување ќе овозможи утврдување на трендови, промени во судската пракса и проценка на тоа дали примената на ПИМ е соодветно аргументирана од страна на органите на прогонот. Лонгитудиналниот пристап подразбира дека ваквата анализа треба да се повторува и во иднина, на одредени временски интервали, со што би се овозможило следење на развојот, воочување на евентуални подобрувања или нови предизвици во практиката, како и креирање на основа за податоци што ќе ја поддржат реформата на законската и институционалната рамка.

### **2. Оценка на рестриктивноста на примената на ПИМ**

Со оглед дека ПИМ значително навлегуваат во основните права и слободи, нивната примена мора да биде строго ограничена на сериозни кривични дела и исклучителни случаи, согласно националното законодавство, меѓународните стандарди и судската пракса на ЕСЧП. Истражувањето има за цел да оцени дали во судската пракса се применуваат ПИМ на рестриктивен начин, во согласност со начелата предвидени во ЗКП.

---

<sup>12</sup> Види: Калајџиев, Г., Ѓурчилова, П. (ур.) (2019). Прирачник за спроведување на мерките за следење на комуникациите, ДЦАФ - Центар за управување во безбедносниот сектор - Женева, подружница Скопје.

### **3. Анализа на постапките за управување со податоците собрани со ПИМ**

Истражувањето ќе го испита постоењето и доследната примена на јасни, прецизни и предвидливи правила за користење, чување, бришење и уништување на податоците прибрани со ПИМ. Согласно стандардите на ЕСЧП и националното законодавство, ќе се анализира дали органите на прогонот и судовите постапуваат во согласност со утврдените норми и процедури.

### **4. Анализа на механизмите за контрола врз примената на ПИМ**

Истражувањето ќе ги анализира внатрешните и надворешните механизми на контрола врз примената на ПИМ. Ќе се испитува улогата на правосудната полиција како иницијатор, улогата на јавниот обвинител како иницијатор и контролор на ПИМ, како и улогата на судијата на претходна постапка како гарантен и контролен судски механизам. Дополнително, ќе се прикажат надворешните механизми за надзор и отчетност во примената на овие мерки.

#### **1.3. Временска рамка на истражувањето**

Истражувањето претставува прв обид за систематска анализа на судската пракса поврзана со одобрувањето и спроведувањето на ПИМ во Република Северна Македонија. Анализата го опфаќа периодот од влегувањето во сила на Законот за кривична постапка од 2010 година, па сè до крајот на 2024 година.

#### **1.4. Методи на истражувањето**

Со цел да се обезбеди сеопфатна и релевантна анализа на примената на ПИМ во судската пракса, во истражувањето е применет комбиниран пристап кој вклучува повеќе методи. Овој пристап овозможува систематски опфат на законската рамка, практичната примена и искуствата на релевантните субјекти. Методите се избрани со цел да се соберат и анализираат квантитативни и квалитативни податоци, што ќе придонесе за подобро разбирање на состојбата, трендовите и предизвиците во оваа сфера.

##### **Анализа на правната рамка**

Во рамки на истражувањето се спроведе анализа на релевантната правна регулатива, со фокус на одредбите од ЗКП кои ја уредуваат постапката за предлагање, одобрување и спроведување на ПИМ. Дополнително, ќе бидат разгледани и други поврзани закони и подзаконски акти, како и релевантни меѓународни стандарди и препораки, со цел да се обезбеди јасна слика за нормативната рамка во која се применуваат.

##### **Анализа на статистички податоци**

Во истражувањето се прикажуваат официјални статистички податоци, пред сè оние содржани во годишните извештаи за примената на ПИМ, кои Јавното обвинителство на Република Северна Македонија има законска обврска да ги доставува до Собранието, согласно чл. 271 од ЗКП. Овие извештаи содржат податоци за бројот на одобрени и спроведени ПИМ, разграничени по вид на мерки и по вид на кривични дела, што ќе овозможи квантитативна анализа на обемот, динамиката и трендовите во нивната примена во истражуваниот временски период. Статистичките податоци служат за увид во динамиката и трендовите на одобрување на ПИМ и воедно поткрепа за другите истражувачки методи. Исто така, ќе бидат сумирани и презентирани и податоците за бројот на активирани следења на комуникациите од страна на Оперативно-техничката агенција (ОТА), согласно извештаите кои ги доставува до Собранието на Република Северна Македонија.

##### **Фокус групи**

Во рамките на истражувањето, во периодот март-јуни 2025 година беа спроведени четири фокус групи, поделени по професионални категории: една со судии (судии на

претходна постапка и судечки судии), една со јавни обвинители (од основните и вишите јавни обвинителства), една со полициски службеници (кои работат на криминалистички истраги и кои предлагаат примена на ПИМ, како и полициски службеници кои работат на спроведување на ПИМ, заедно со полициски службеници - истражители од истражните центри на основните јавни обвинителства) и една со адвокати. Учесниците беа селектирани врз основа на нивната област на работење, искуство и директна вклученост во процесите поврзани со барањето, предлагањето, одобрувањето и спроведувањето на ПИМ. Дискусиите во фокус групите беа структурирани, но флексибилни, односно се водеа врз основа на однапред подготвени прашања и теми дефинирани во Анекс I. Секоја фокус група траеше околу 1,5 до 2 часа. Фокус групите беа хомогени, односно поделени според професијата и улогата која ја имаат во процесот на одобрување и спроведување на ПИМ, со цел учесниците да се чувствуваат слободно и да бидат искрени и отворени во искажувањето на своите ставови.

Пред почетокот на дискусиите од страна на модераторите беше истакнато дека разговорот треба да биде искрен, конструктивен и дека сите мислења се добредојдени. Дискусиите се водеа со примена на Chatham House<sup>13</sup> правилото за дискусија, па одговорите на учесниците се анонимни и не се поврзуваат со имиња, освен доколку некој учесник изрично не побара неговиот став да се цитира. За време на дискусијата се внимаваше сите учесници да имаат можност да се вклучат и секој да може слободно да го искаже своето мислење без прекинување. Разговорот не се снимаше, но се водеа белешки за изготвување на сумарен извештај со клучни наоди. На крајот од дискусијата, учесниците имаа можност да ги резимираат своите ставови и да додадат сè што сметаат дека е важно, а не е спомнато претходно.

Овој метод овозможи размена на мислења меѓу учесниците и стимулира продлабочена дебата околу прашањата кои се дискутираа. Притоа се овозможи согледување на практичните предизвици од повеќе агли и професионални перспективи, а добиените сознанија послужија како дополнителна вредност за верификација и збогатување на податоците добиени преку останатите методи.

## 1.5. Очекувани резултати и импликации

Истражувањето нуди сеопфатна анализа и критички осврт на улогата на клучните субјекти во процесот на предлагање, барање, одобрување, спроведување и контрола на ПИМ. Истражувањето обезбедува аргументирани сознанија за начинот, обемот и конзистентноста на примената на мерките во судската пракса. Притоа, нуди заклучоци за целиот процес на спроведување на ПИМ, со детекција на конкретни пропусти, слабости, недоследности и практични предизвици со кои се соочуваат правосудните субјекти. Дополнително, формулирани се конкретни препораки за унапредување на примената на ПИМ и за зајакнување на транспарентноста, отчетноста и усогласеноста со меѓународните стандарди за човековите права.

Импликациите од истражувањето се однесуваат како на унапредувањето на правосудната практика, така и на формулирањето на политики и институционални реформи. На научно ниво, истражувањето се очекува да придонесе за подобро разбирање на функционирањето и ефектите од примената на ПИМ во контекстот на владеењето на правото, заштитата на човековите права и отчетноста.

На практично ниво, добиените наоди треба да послужат како основа за:

- подобрување на институционалната координација помеѓу правосудните органи,
- развој на упатства и обуки за подобра и усогласена примена на ПИМ,
- иницирање законски измени или дополнувања за идентификуваните празнини или нејаснотии во законската рамка,
- унапредување на јавната доверба преку зголемена транспарентност и отчетност во примената на мерките кои директно влијаат врз основните права на граѓаните.

<sup>13</sup> <https://www.chathamhouse.org/about-us/chatham-house-rule>

Истовремено, резултатите може да бидат корисни и за други земји во регионот кои се соочуваат со слични предизвици, овозможувајќи компаративни анализи и размена на добри практики.

## **1.6. Оправданост на истражувањето**

Оправданоста за спроведување на ова истражување произлегува од потребата систематски да се испитаат и разберат ефективностa, правните импликации и етичките аспекти на употребата на ПИМ при прибирањето податоци и сознанија во истражувањето на тешки форми на криминал. Со оглед дека досега не е направено слично истражување, целта е да се понуди длабински увид во практичната примена на ПИМ, идентификувајќи ги клучните предизвици, празнини и слабости со кои се соочуваат правосудните практичари. Овие сознанија ќе придонесат законодавецот полесно да го разбере реалното влијание на мерките, потребата од усогласување со европските стандарди и евентуалните потреби за измена на постојната законска рамка.

Од општествен аспект, оправданоста се темели на значењето на обезбедување одговорна, етичка и законска примена на ваквите мерки. Истражувањето има за цел да ги информира креаторите на политики, правосудните институции и пошироката јавност за начините, импликациите и механизмите на контрола при примена на ПИМ. Со тоа ќе се поттикне зголемена транспарентност, отчетност и заштита на индивидуалните права, а ќе се придонесе и кон воспоставување соодветен граѓански и институционален надзор врз примената на овие моќни истражни алатки.

## **2. Правна рамка за посебни истражни мерки**

Во македонското кривично-процесно законодавство ПИМ за прв пат беа воведени со Законот за изменување и дополнување на Законот за кривичната постапка донесен во 2004 година<sup>14</sup>. Со овие измени и дополнувања на ЗКП законодавецот утврди осум ПИМ:

1. следење на комуникации и влез во дом и други простории или во превозни средства заради создавање на услови за следење на комуникации, под услови и постапка утврдени со закон,
2. увид и пребарување во компјутерски систем, одземање на компјутерски систем или дел од него или базата за складирање на компјутерски податоци,
3. тајно набљудување, следење и визуелно-тонско снимање на лица и предмети со технички средства,
4. привиден (симулиран) откуп на предмети, како и привидно (симулирано) давање поткуп и привидно (симулирано) примање поткуп,
5. контролирана испорака и превоз на лица и предмети,
6. користење на лица со прикриен идентитет за следење и собирање информации или податоци,
7. отворање привидна (симулирана) банкарска сметка на која може да се вложуваат средства што потекнуваат од сторено кривично дело, и
8. регистрирање на привидни (симулирани) правни лица или користење на постојни правни лица заради собирање на податоци.

Според тогашниот ЗКП, во предистражна постапка, ПИМ се определуваат со наредба од

<sup>14</sup> Службен весник на Република Македонија бр. 74/2004

јавниот обвинител или истражниот судија, а во истрага, само со наредба на истражен судија.

Легалната основа и специфичните услови за спроведување на посебната истражна мерка „Следење на комуникации и влез во дом и други простории или во превозни средства заради создавање на услови за следење на комуникации, под услови и постапка утврдени со закон“ беа уредени со Законот за следење на комуникациите (ЗСК) донесен во 2006 година<sup>15</sup>.

На неговото донесување претходеше амандманска интервенција во чл. 17 од Уставот на Република Македонија. Имено, во првичниот текст на чл. 17 (пред амандманската промена), ставот 2 предвидуваше дека само врз основа на судска одлука „може да се отстапи од начелото на неповредливост на тајноста на писмата“, доколку тоа е потребно заради водење на кривична постапка или доколку тоа го бараат интересите на одбраната. На овој начин формулирана, содржината на ст. 2 од чл. 17 на Уставот обезбедуваше легална основа за отстапување единствено во однос на неповредливоста на тајноста на писмата, а не и на другите современи начини на комуникација кои се доминантни во секојдневниот живот. Правните експерти во државата беа речиси едногласни во ставот дека оваа уставна формулација ги превиде новите форми на криминал<sup>16</sup>, како и дека со ваквата регулатива уставотворецот практично ги разоружал институциите во борбата со организираниот и другите видови на криминал<sup>17</sup>. Оттука, несомнено постоеше согласност дека е подобро правно да се уреди прислушувањето, отколку тоа да се врши надвор од правната сфера, практично без никаква контрола<sup>18</sup>.

Од овие причини, во 2003 година беше донесен Амандманот XIX со кој е заменет чл. 17 од Уставот на Република Македонија<sup>19</sup>. Согласно измените, само врз основа на одлука на суд, под услови и во постапка утврдена со закон, може да се отстапи од правото на неповредливост на писмата и другите облици на комуникација ако тоа е неопходно заради спречување или откривање кривични дела, заради водење кривична постапка или кога тоа го бараат интересите на безбедноста и одбраната.

Во временскиот период од дваесет години, законските решенија за ПИМ беа подложени на значајни измени и дополнувања со цел нивна ефективна примена во пракса. Помеѓу останатото, актуелниот Закон за кривична постапка ја прошири листата на ПИМ и утврди дванаесет мерки по следниот редослед:

1. следење и снимање на телефонските и другите електронски комуникации во постапка утврдена со посебен закон,
2. следење и снимање во дом, затворен или заграден простор што му припаѓа на тој дом или деловен простор означен како приватен или во возило и влез во тие простории заради создавање на услови за следење на комуникации,
3. тајно следење и снимање на лица и предмети со технички средства надвор од домот или деловен простор означен како приватен,
4. таен увид и пребарување во компјутерски систем,

---

<sup>15</sup> Службен весник на Република Македонија бр. 121/2006

<sup>16</sup> Јанкуловски, З. (2000). Заштита на приватноста во Република Македонија (потреба за измена на чл. 17 од Уставот на Република Македонија) во Полицијата, јавното обвинителство, судот и адвокатурата во преткривичната постапка, Здружение за кривично право и криминологија на Македонија, Скопје, стр. 372

<sup>17</sup> Марјановиќ, Ѓ. (2002). За прислушувањето и за (не) одговорноста, Зборник на трудови Евроинтеграција - идеи, состојби, реализација, Правен факултет Јустинијан први, Скопје, стр. 95

<sup>18</sup> Калајџиев, Г. (2004). Уставна рамка на приватноста и новите истражни мерки, Зборник на Правниот факултет „Јустинијан Први“, Скопје, стр. 439

<sup>19</sup> Амандманот XIX на Уставот на Р. Македонија е објавен во Службен весник број 84/2003

<sup>20</sup> Службен весник на Република Македонија, бр. 15/2010

5. автоматско, или на друг начин, пребарување и споредување на личните податоци,
6. увид во остварени телефонски и други електронски комуникации,
7. симулиран откуп на предмети,
8. симулирано давање и примање поткуп,
9. контролирана испорака и превоз на лица и предмети и одложување на приведување или одземање предмети,
10. користење на лица со прикриен идентитет за снимање, следење и собирање на информации или податоци и инфилтрирање во организирани криминални групи,
11. отворање симулирана банкарска сметка и
12. симулирано регистрирање на правни лица или користење на постојни правни лица за собирање на податоци и создавање услови за инфилтрирање.

Имајќи ја предвид интрузивноста и степенот на навлегување во приватноста на секоја одделна посебна истражна мерка, законодавецот направи дистинкција при што ПИМ од т. 1 заклучно со т. 5 се спроведуваат со наредба на судија на претходна постапка, додека останатите седум мерки, од т. 6 заклучно со т. 12, се спроведуваат со наредба на надлежен јавен обвинител.

Постапката за примена на посебната истражна мерка Следење и снимање на телефонските и другите електронски комуникации во постапка утврдена со посебен закон е уредена со актуелниот Закон за следење на комуникации, донесен во 2018 година во рамки на пошироката реформа во безбедносно-разузнавачкиот сектор. Дел од нормативните решенија содржани во овој закон, но и во другите закони од реформскиот пакет, произлегоа од препораките содржани во документот насловен како Итни реформски приоритети<sup>21</sup>, подготвен од Групата високи експерти за системски прашања за владеењето на правото, формирана од Европската комисија и предводена од Рајнхард Прибе.

Одредени прашања во однос на примената на ПИМ се уредени и со други закони, како што се Законот за електронските комуникации, Законот за Оперативно-техничка агенција, Законот за класифицирани информации и Законот за Агенција за национална безбедност. Нормативната рамка е заокружена со Законот за внатрешни работи, Законот за полиција, Законот за одбрана, Законот за јавното обвинителство, Законот за Финансиската полиција и Законот за Царинската управа. Дополнително, оперативната примена на ваквите мерки подетално е разработена и регулирана и со подзаконски акти – задолжителни упатства, процедури и сл. во соодветните институции надлежни за нивно спроведување, кои се класифицирани со одреден степен и затоа не се јавно достапни за да може да анализираат.

### **3. Динамика и трендови во примената на посебните истражни мерки**

Во оваа точка ќе бидат прикажани статистичките податоци за применети ПИМ содржани во годишните извештаи кои Јавниот обвинител на Република Северна Македонија има законска обврска да ги доставува до Собранието, согласно чл. 271 од ЗКП. Овие извештаи треба да ги содржат следните податоци:

1. бројот на постапките во кои се наредени ПИМ согласно со чл. 252 од ЗКП,
2. кривичните дела што служеле како повод согласно со поделбата во чл. 253 од ЗКП,
3. дали постапката е поврзана со гонење на организиран криминал,

---

<sup>21</sup> The former Yugoslav Republic of Macedonia: Recommendations of the Senior Experts' Group on systemic Rule of Law issues relating to the communications interception revealed in Spring 2015, Brussels, 8 June 2015.  
[https://enlargement.ec.europa.eu/system/files/2016-12/20150619\\_recommendations\\_of\\_the\\_senior\\_experts\\_group.pdf](https://enlargement.ec.europa.eu/system/files/2016-12/20150619_recommendations_of_the_senior_experts_group.pdf)

4. бројот на набљудувани објекти и бројот на набљудувани лица за секоја постапка според обвинети и необвинети лица,
5. времетраење на посебната истражна мерка,
6. дали од следењето произлегле резултати што се релевантни за постапката или постои веројатност дека можат да бидат релевантни за постапката,
7. ако од следењето не произлегле релевантни резултати, кои се причините за тоа, диференцирано, според техничките причини и други причини и
8. трошоците кои произлегуваат од примената на посебната истражна мерка.

Табелата 1 прикажува компаративно кои од наведените податоци извештаите ги содржат. Од увидот и анализата на извештаите, произлегуваат следните наоди:

1. Во извештаите се наведуваат бројот на случаи во кои се наредени ПИМ, заедно со бројот на наредени ПИМ спрема лица со утврден идентитет, лица со непознат идентитет и предмети.
2. Извештаите ги содржат кривичните дела што служеле како повод за секоја посебна истражна мерка, но без да биде наведен конкретен број за колку кривични дела секоја мерка била наредена.
3. Извештаите не содржат податоци за тоа дали постапката е поврзана со гонење на организиран криминал.
4. Извештаите содржат број на набљудувани објекти и бројот на набљудувани лица со утврден и со непознат идентитет за секоја постапка, без да се прави поделба според обвинети и необвинети лица.
5. Извештаите содржат податоци за времетраење на секоја одделна посебна истражна мерка.
6. Извештаите содржат податоци за бројот на случаи кои (i) продолжиле со донесени наредби за спроведување на истражна постапка, (ii) се реализирани и продолжуваат дејствијавопредистражна постапка, (iii) мерката е вотеки (iv) мерката е запрена без да се обезбедат доволно докази. Овие податоци укажуваат на тоа дали од следењето произлегле резултати што се релевантни за постапката или постои веројатност дека можат да бидат релевантни за постапката;
7. Извештаите не содржат податоци за причините доколку од следењето не произлегле релевантни резултати, диференцирано, според техничките и други причини.
8. Извештаите укажуваат дека обвинителството нема увид во финансиските импликации што ги предизвикува примената на ПИМ, имајќи предвид дека мерките ги спроведува Министерството за внатрешни работи и тоа до обвинителството не доставува извештај за трошоците произлезени од примената на овие мерки.

Дополнително, извештаите укажуваат дека за јавното обвинителство од примената на ПИМ не произлегуваат финансиски импликации.

Во рамки на фокус-групата со јавните обвинители беше посочено дека податоците за одредени елементи кои треба да бидат вклучени во годишниот извештај на Јавното обвинителство, во пракса е тешко изводливо да се соберат. На пример, доколку примената на ПИМ е започната кон крајот на годината и продолжува во следната, во моментот на изготвување на извештајот не може со сигурност да се утврди дали мерката дала релевантни резултати. Дополнително, беше нагласено дека не постои стандардизирана методологија за утврдување на трошоците од примената на ПИМ, што уште повеќе го отежнува прикажувањето на финансиските импликации, особено со оглед на различниот карактер и сложеноста на секој поединечен случај.

**Табела 1. Компаративен приказ на податоците кои треба да ги содржат годишните извештаи за ПИМ од Јавниот обвинител на Република Северна Македонија**

Податоци кои треба да се содржат согласно чл. 271 од ЗКП		Податоци кои се содржани во годишните извештаи на примена на ПИМ за периодот 2014-2024
1	број на постапките во кои се наредени ПИМ согласно со чл. 252 од ЗКП	број на случаи во кои се наредени ПИМ, заедно со број на наредени ПИМ спрема лица со утврден идентитет, лица со непознат идентитет и предмети
2	кривичните дела што служеле како повод согласно со поделбата во чл. 253 од ЗКП	наведени се кривичните дела што служеле како повод за секоја ПИМ, но без наведен конкретен број за колку кривични дела секоја мерка била наредена
3	дали постапката е поврзана со гонење на организиран криминал	не се наведуваат вакви податоци
4	број на набљудувани објекти и бројот на набљудувани лица за секоја постапка според обвинети и необвинети лица	се наведуваат податоци за број на предмети и број на лица, без да се прави поделба на обвинети и необвинети
5	времетраење на посебната истражна мерка	се наведува времетраењето на секоја мерка посебно
6	дали од следењето произлегле резултати што се релевантни за постапката или постои веројатност дека можат да бидат релевантни за постапката	да, преку презентирање податоци за број на случаи кои (i) продолжиле со донесени наредби за спроведување на истражна постапка, (ii) се реализирани и продолжуваат дејствија во предистражна постапка, (iii) мерката е во тек и (iv) мерката е запрена без да се обезбедат доволно докази.
7	број на постапките во кои се наредени ПИМ согласно со чл. 252 од ЗКП	не се наведуваат вакви податоци
8	ако од следењето не произлегле релевантни резултати, кои се причините за тоа, диференцирано, според техничките причини и други причини	не се наведуваат вакви податоци

Извор: Годишни извештаи на Јавното обвинителство на Република Северна Македонија за периодот 2014-2024 година  
<https://jorm.gov.mk/category/dokumenti/izvestai/>

За појасно разбирање на податоците, во извештаите се напоменува дека вкупниот статистички преглед на број на случаи и број на лица со утврден и со неутврден идентитет спрема кои се спроведени ПИМ не претставува прост збир на поединечните бројки за ПИМ по вид и по кривично дело. Ваквата состојба е резултат на фактот што во пракса најчесто во еден случај не се применува само една единствена посебна истражна мерка, туку се користи комбинација на повеќе видови ПИМ, и тоа е многу често во најголем број од случаите, а се прави заради поефикасно откривање на кривичните дела и сторителите. Исто така, во рамките на еден предмет, можно е со ПИМ да бидат опфатени повеќе лица и/или предмети.

Табелата 2 дава преглед на бројот на случаи во кои биле применети ПИМ во периодот од 2010 до 2024 година, класифицирани според тоа дали тие се однесувале на лица со утврден или неутврден идентитет, како и на предмети. Податоците се извлечени од годишните извештаи на Јавното обвинителство сумирани во една табела и ги покажуваат трендовите и осцилациите во одобрените ПИМ.

Воочливо е дека од 2014 година, при презентирање на податоците во извештаите се користи нова проширена методологија за евиденција согласно чл. 271 од ЗКП, па затоа извештаите содржат подетални статистички податоци, со што се овозможува поделба на податоците по категории, попрецизна анализа и поголема транспарентност. До 2013 година, податоците за лицата со утврден и непознат идентитет, како и за предметите, не се содржани во извештаите.

Најголем број случаи во кои биле применети ПИМ е забележан во 2019 година (103 случаи). Најмногу ПИМ применети спрема лица со утврден идентитет има во 2023 година (416 мерки), спрема лица со непознат идентитет во 2015 година (107 мерки), а спрема предмети во 2018 година (551 мерка).

Податоците потврдуваат дека бројот на случаи во кои биле применети ПИМ е во постојан пораст од почетната година која се анализира (2010 година), со достигнат врв во 2019 година, а потоа е во тренд на намалување, со исклучок на 2023 година.

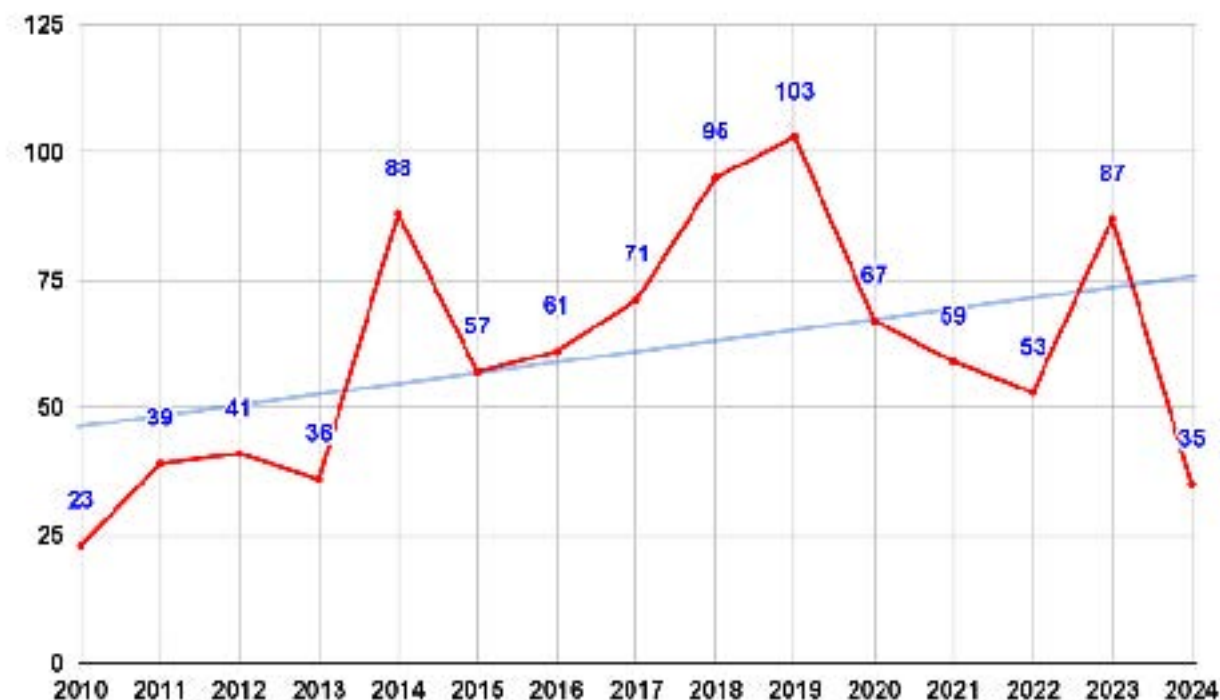
**Табела 2. Преглед на случаи со применети ПИМ за периодот 2010-2024**

	Случаи	Спрема лица со утврден идентитет	Спрема лица со непознат идентитет	Спрема предмети
<b>2010</b>	<b>23</b>	-	-	-
<b>2011</b>	<b>39</b>	-	-	-
<b>2012</b>	<b>41</b>	-	-	-
<b>2013</b>	<b>36</b>	-	-	-
<b>2014</b>	<b>88</b>	183	36	0
<b>2015</b>	<b>57</b>	328	107	15
<b>2016</b>	<b>61</b>	182	0	382
<b>2017</b>	<b>71</b>	289	0	262
<b>2018</b>	<b>95</b>	317	0	551
<b>2019</b>	<b>103</b>	338	17	313
<b>2020</b>	<b>67</b>	404	22	124
<b>2021</b>	<b>59</b>	204	11	126
<b>2022</b>	<b>53</b>	413	2	136
<b>2023</b>	<b>87</b>	416	0	93
<b>2024</b>	<b>35</b>	363	8	163

Извор: Годишни извештаи на Јавното обвинителство на Република Северна Македонија за периодот 2010-2024 година  
<https://jorm.gov.mk/category/dokumenti/izvestai/>

Графиконот 1 го прикажува движењето на бројот на случаи во кои биле применети ПИМ во периодот 2010–2024 година, при што сината права линија ја претставува линијата на тренд, која ја покажува општата насока и динамика на промените низ годините.

**Графикон 1. Преглед на случаи со применети ПИМ за периодот 2010-2024**



Извор: Годишни извештаи на Јавното обвинителство на Република Северна Македонија за периодот 2010-2024 година  
<https://jorm.gov.mk/category/dokumenti/izvestai/>

Табела 3 дава преглед на применети ПИМ според видот на мерка за периодот 2015-2024 година. Анализирајќи ги поединечните мерки, може да се констатира дека:

мерката од чл. 252, ст. 1, т. 1 е најчесто применувана во целиот период. Врвот е достигнат во 2018 година (194), што е над половина од сите применети ПИМ за таа година,  
мерката од чл. 252, ст. 1, т. 3 исто така е честа, со висок врв во 2018 (97), но во останатите години е далеку пониска,  
мерките од чл. 252, ст. 1, т. 2, 4 и 9 се применувани исклучително ретко, со максимум 6 пати во една година,  
мерката од чл. 252, ст. 1, т. 5 воопшто не е применувана во целиот период,  
мерката од чл. 252, ст. 1, т. 6 има значителна флукуација – висок број во 2016 (37) и 2019 (38), но по 2020 се применува многу малку,  
мерките од чл. 252, ст. 1, т. 11 и 12 се примениле само во 2018 (по 11 пати).

Дел од законски предвидените ПИМ никогаш или исклучително ретко се користат, што укажува дека системот покажува фокусираност на одредени мерки, додека, пак, други постојат само формално во законот. Забележлива е доминантна зависност од неколку мерки (1, 3 и 6), што упатува на заклучок дека истражните органи при собирањето податоци и докази најмногу се потпираат на класичните методи како следење комуникации, увид во комуникации и техничко следење на јавни места.

**Табела 3. Преглед на применети ПИМ по вид на мерка за периодот 2015-2024**

ПИМ	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
1	30	29	32	194	39	54	44	37	31	25
2	6	4	1	1	5	2	0	2	2	3
3	28	23	14	97	39	55	40	42	34	26
4	1	0	1	4	1	0	0	0	0	0
5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
6	19	37	30	0	38	16	4	2	0	1
7	2	1	1	1	10	1	5	5	8	3
8	3	3	3	13	5	1	2	4	2	2
9	1	1	0	0	3	1	0	1	0	2
10	4	2	2	27	11	3	6	7	10	5
11	0	0	0	11	0	0	0	0	0	0
12	0	0	0	11	0	0	0	0	0	0
<b>ВКУПНО</b>	<b>94</b>	<b>100</b>	<b>84</b>	<b>359</b>	<b>151</b>	<b>133</b>	<b>101</b>	<b>100</b>	<b>87</b>	<b>67</b>

Извор: Годишни извештаи на Јавното обвинителство на Република Северна Македонија за периодот 2015-2024 година <https://jorm.gov.mk/category/dokumenti/izvestai/>

Графиконот 2 го прикажува движењето на бројот на применети ПИМ во периодот 2015-2024 година согласно вкупните податоци за применети ПИМ од табелата 3. Сината линија ја претставува линијата на тренд, која ја покажува општата насока и динамика на промените низ годините. Трендот на податоците го покажува следното:

- најголем број издадени ПИМ е регистриран во 2018 година (359) – далеку повеќе од останатите години,
- по 2018 година се забележува континуиран пад на бројот на применети ПИМ со постепено намалување на бројките, што се совпаѓа со реформата на безбедносно-разузнавачката заедница во државата,
- најмал број на издадени ПИМ има во 2024 година (67), што е значителен пад во споредба со 2018 и дури и со почетните години.

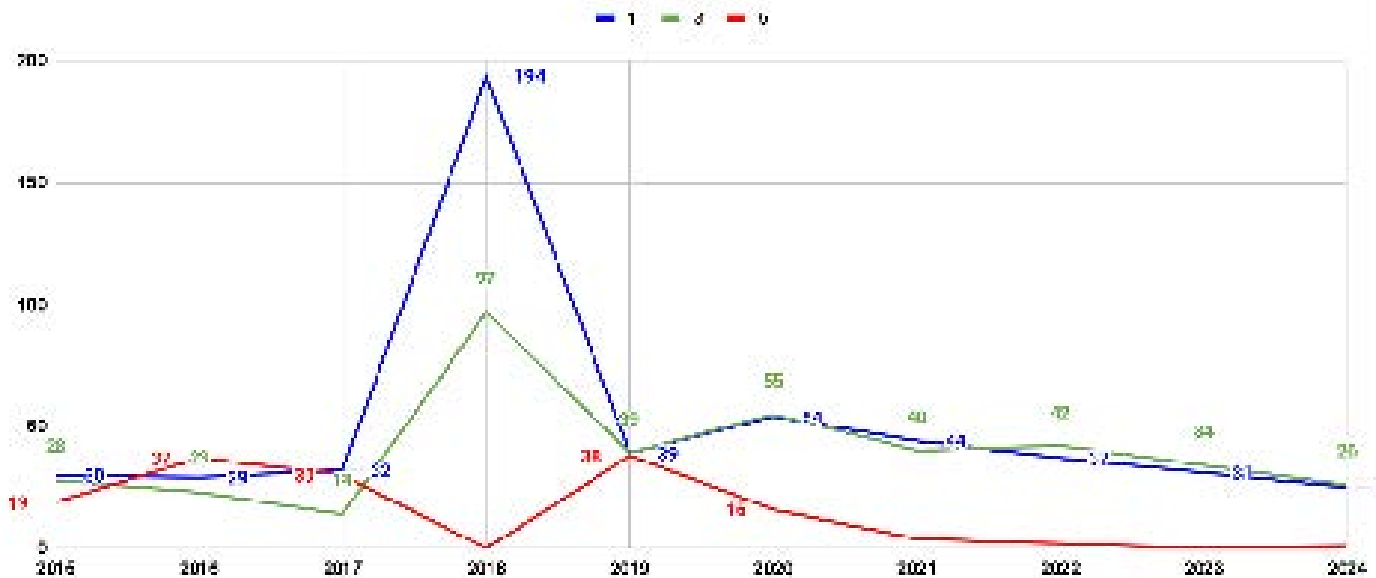
**Графикон 2. Преглед на вкупен број применети ПИМ за периодот 2015-2024**



Извор: Годишни извештаи на Јавното обвинителство на Република Северна Македонија за периодот 2015-2024 година <https://jorm.gov.mk/category/dokumenti/izvestai/>

Графиконот 3 дава визуелен приказ на динамиката на примена на ПИМ од чл. 252, ст. 1, т. 1, 3 и 6 за периодот 2015-2024, кои согласно податоците од табелата 3 се најчесто применувани.

**Графикон 3. Преглед на применети ПИМ од чл. 252, ст. 1, т. 1, 3 и 6 за периодот 2015-2024**



Извор: Годишни извештаи на Јавното обвинителство на Република Северна Македонија за периодот 2015-2024 година <https://jorm.gov.mk/category/dokumenti/izvestai/>

Од увидот во сите достапни извештаи може да се заклучи дека ПИМ најчесто се применувале за откривање на кривичните дела: неовластено производство и пуштање во промет наркотични дроги, психотропни супстанции и прекурсори; перење пари и други приноси од казниво дело; злоупотреба на службена положба и овластување; примање и давање поткуп; криумчарење мигранти; тероризам; терористичка организација; и злосторничко здружување. Ова укажува дека мерките главно се користеле за откривање на сериозни и тешки облици на криминал, вклучително и коруптивни кривични дела, како и за случаи каде што доказите тешко би можеле да се обезбедат на друг начин.

Во поглед на органите кои ја иницирале примената на ПИМ, извештаите не даваат детални информации, туку содржат само општи констатации во нивниот заклучок дека во најголем дел од случаите иницијативата потекнувала од МВР. Сепак, важно е да се истакне дека во одреден број случаи Јавното обвинителство, особено ОЈОГОКК, применувало ПИМ по сопствена иницијатива, а во еден извештај се споменува и Управата за финансиска полиција како предлагач на ПИМ.

Чл. 260 од ЗКП предвидува дека ПИМ можат да траат најмногу 4 месеци, со можност за продолжување до 4 месеци и дополнително уште 6 месеци за случаи на тешки кривични дела извршени од организирани групи, банди или злосторнички здруженија. Тоа значи дека во пракса мерките може да траат максимум до 14 месеци. Меѓутоа, согласно чл. 261 од ЗКП, кога ќе се постигнат целите заради кои се определени или ќе престанат да постојат основите заради кои се одобрени, јавниот обвинител е должен веднаш да нареди запирање на мерките што тој ги определил, односно за тоа ќе го извести судијата и ќе побара нивно запирање. Во табела 4 се прикажани случаите на времетраење на примената на ПИМ од чл. 252, ст. 1, т. 1 за периодот 2019-2024 изразено во месеци. Општите трендови кои може да се извлечат од податоците се следни:

- Најголемиот број случаи на примена на оваа мерка е во рамки на дозволеният основен рок (до 4 месеци). Сепак, има и случаи со подолго траење (над 6 и до 12 месеци), што е дозволено само под строги услови од чл. 260 ст. 3.

- Оваа мерка била во голем број применета со времетраење до 1, 2 или 3 месеци што укажува на нејзино користење како брз инструмент за прибирање докази. Исто така, ова укажува дека мерката била запрена согласно чл. 261 од ЗКП пред да заврши основниот период од 4 месеци за нејзина примена.
- Во голем број случаи исто така мерката продолжила да се применува до истекот на основниот законски утврден рок од 4 месеци.
- Продолжувањето над 4 месеци било направено во 47 случаи (22 %). Притоа, во 37 случаи (17 %) мерката била продолжена за уште 4 месеци, а во 10 случаи (4,6 %) мерката била повторно продолжена, за уште 1 или 4 месеци, иако дадената законска можност е 6 месеци. Ова укажува дека продолжувањето на мерките се користи внимателно. Сепак, од прикажаните податоци не може да се воочи дали мерките биле спроведени до крајот на дадениот рок за продолжување, или, пак, евентуално биле запрени согласно чл. 261 од ЗКП.

Генерално, судската практика најчесто се движи во рамките на основниот рок до 4 месеци, во согласност со чл. 260 од ЗКП. Продолжувањата над 4 месеци не се чести и укажуваат на селективна примена при комплексни истраги за случаи на организиран криминал.

**Табела 4. Преглед на случаи на времетраење на примената на ПИМ од чл. 252, ст. 1, т. 1 за периодот 2019-2024 во месеци**

ПИМ	< 1 мес.	< 2 мес.	< 3 мес.	< 4 мес.	< 5 мес.	< 6 мес.	< 7 мес.	< 8 мес.	< 9 мес.	< 10 мес.	< 11 мес.	< 12 мес.
<b>2019</b>	18	2	7	3	0	7	0	0	2	0	0	0
<b>2020</b>	4	1	19	4	1	2	0	5	0	0	0	0
<b>2021</b>	8	6	2	11	0	7	2	0	0	0	0	1
<b>2022</b>	7	18	2	7	0	3	0	0	0	0	0	1
<b>2023</b>	13	4	0	17	5	0	0	0	0	0	0	3
<b>2024</b>	0	1	0	16	1	0	0	4	0	0	0	3
<b>СЕ</b>	<b>50</b>	<b>32</b>	<b>30</b>	<b>58</b>	<b>7</b>	<b>19</b>	<b>2</b>	<b>9</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>8</b>

Извор: Годишни извештаи на Јавното обвинителство на Република Северна Македонија за периодот 2019-2024 година <https://jorm.gov.mk/category/dokumenti/izvestai/>

Техничкото посредство во активирањето на следењето комуникации за потребите на овластените органи во Република Северна Македонија го врши Оперативно-техничката агенција (ОТА). Согласно чл. 7 од Законот за Оперативно-техничка агенција<sup>22</sup>, до Собранието на Република Северна Македонија се доставува за разгледување годишен извештај за работата на ОТА, кој меѓудругите, содржи и податоци за:

- бројот на активирани комуникации за потребите на овластените органи - изразен како број на сите комуникации што се активирани врз основа на примени судски наредби во ОТА за спроведување на мерките за следење и снимање на телефонски и други електронски комуникации, и
- бројот на активирани комуникации за секој овластен орган одделно, при што во овој број не се наведува бројот на активираните комуникации за потребите на безбедноста и одбраната.

Притоа, под мерки за следење и снимање на телефонски и други електронски комуникации,

<sup>22</sup> Закон за Оперативно-техничка агенција („Службен весник на Република Македонија“ бр. 71/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 98/2019)

согласно извештаите на ОТА се подразбираат ПИМ и мерките за следење на комуникациите заради заштита на интересите на безбедноста и одбраната на државата. Под активирана комуникација се подразбира секоја ново-активирана комуникација со определен единствен неповторлив параметар – идентификациски број содржан во судската наредба.

Од увидот во извештаите, забележливо е дека ОТА до 2022 година покрај податоците за бројот на нови-активирања, презентира и број на продолжувања на мерките. Табела 5 дава приказ на бројот на активирани комуникации од страна на ОТА според овластените органи за периодот 2018-2024 година согласно годишните извештаи кои се достапни на нејзината официјална интернет страница. Притоа, од податоците во табелата се воочува следното:

- МВР е убедливо најголем корисник на мерките за следење на комуникации преку ОТА во целиот период (2018–2024). Бројот на активирани комуникации е највисок во 2020 година (321), по што се забележува постепено намалување, со најнизок број во 2023 (164).
- Управата за финансиска полиција (УФП) има минимално користење на мерките – само во 2019 (8) и 2023 (2).
- Во извештаите до 2021 година, ОТА го дава бројот на активирани комуникации за потребите на јавното обвинителство (ЈО), без да се прецизира дали е ОЈО или ОЈОГОКК. Веќе во извештаите за 2023 и 2024 година се прави дистинкција на податоците помеѓу ОЈОГОКК и ОЈО Скопје. Притоа, забележливо е дека јавното обвинителство почнува да ги користи мерките дури од 2020 година (68), а потоа во 2021 значително паѓа (12). ОЈОГОКК почнува да се појавува како корисник дури во 2023 (1), а во 2024 има значаен пораст (9). ОЈО Скопје првпат се појавува во 2024 година со минимално користење (1). Специјалното јавно обвинителство (СЈО)<sup>23</sup> ги има користено мерките само во 2018 (8), што е очекувано поради неговата тогашна надлежност; потоа веќе не се појавува поради неговото укинување.

**Табела 5. Преглед на број на активирани комуникации од ОТА според овластени органи за периодот 2018-2024 година**

	МВР	УФП	ЈО	СЈО	ОЈОГОКК	ОЈО Скопје
<b>2018</b>	5	0	0	8	0	0
<b>2019</b>	269	8	0	0	0	0
<b>2020</b>	321	0	68	0	0	0
<b>2021</b>	292	0	12	0	0	0
<b>2022</b>	278	0	0	0	0	0
<b>2023</b>	164	2	0	0	1	0
<b>2024</b>	195	0	0	0	9	1

Извор: Годишни извештаи за работата на Оперативно-техничката агенција за периодот 2018-2024 година <https://ota.mk/odnosi-so-javnost/izvestai>

<sup>23</sup> Официјален назив: Јавно обвинителство за гонење кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите

#### 4. Предлагање на посебни истражни мерки

Предлог за примена на посебни истражни мерки во конкретен случај поднесува правосудната полиција која според чл. 21 т. 9 од ЗКП е заеднички назив за полициските службеници од Министерството за внатрешни работи и припадниците на Управата за финансиска полиција и со закон овластени лица на Царинската управа кои работат на откривање на кривични дела. Предлогот за спроведување на една или повеќе ПИМ, правосудната полиција го доставува до надлежен јавен обвинител.

Во рамки на фокус групата со полициските службеници од МВР кои работат на проблематиката поврзана со ПИМ, беше посочено дека најчесто правосудната полиција предлага до Основното јавно обвинителство примена на овие мерки во случаи кога за одреден кривично-правен настан не се собрани доволно релевантни податоци преку примена на други мерки и дејствија. Станува збор, според нив, за случаи кога истрагата не може да напредува без дополнителни информации, кои можат да се обезбедат само преку специфични, наменски истражни мерки. Полициските службеници од МВР и јавните обвинители се едногласни во ставот дека координирано работат на конкретен случај пред да побараат примена на некоја посебна истражна мерка. Сепак, полициските службеници укажаа дека иницирањето на мерките многу зависи од тоа како конкретен јавен обвинител работи, бидејќи постојат различни стандарди во работењето од субјективен карактер во смисла дека одредена иницијатива со одредена аргументација за еден јавен обвинител може да е доволна, додека за друг, сепак, да не е. Во пракса, нивното искуство покажува дека полесно е да се предложи и добие одобрување за примена на ПИМ кои јавниот обвинител ги изрекува со наредба. Сепак, постапката е посложена кога јавниот обвинител треба да побара од судијата на претходна постапка да издаде наредба за спроведување на ПИМ. Ова произлегува од фактот дека кај мерките од чл. 252, ст. 1, т. 1-5 постои двојна контрола, што подразбира потреба од цврсти и детално образложени причини за нивно предлагање и барање пред судијата.

Во фокусната група со јавните обвинители сите соговорници се согласија дека предлозите кои ги добиваат од инспекторите во најголем дел содржат оперативни сознанија што се сметаат за задоволителни за одобрување на предлогот од страна на јавниот обвинител. Обвинителите сметаат дека координацијата со правосудната полиција придонесува предлозите да бидат попрецизни, целисходни и да се базираат на реални сознанија за кривичното дело и инволвираните лица, а јавниот обвинител да има подобра претстава за причините поради кои се предлага примена на ПИ мерката. Притоа, правосудната полиција прави детална идентификација и анализа на можните докази кои би се собрале, како и селекција и поврзаност на лицата вклучени во организирани криминални групи. Пристапот се заснова на принципот на пропорционалност и минимална инвазивност, при што се дава приоритет на мерки кои помалку навлегуваат во приватноста на лицата. Според јавните обвинители, предлозите вообичаено се аргументираат со неможноста да се соберат неопходните податоци и сознанија преку примена на други средства и методи. Воедно, во предлозите се идентификуваат и анализираат оправданите очекувања за резултатите од спроведувањето на мерката.

Иако предлозите од правосудната полиција се вообичаено добро образложени и аргументирани, сепак, тие зависат од повеќе фактори, како што се типот на кривично-правниот настан, сложеноста на случајот, видот на кривичните дела кои се истражуваат, бројот на инволвирани лица, како и видот и карактерот на доказите кои се веќе достапни и оние кои треба да се обезбедат. Во контекст на ова, поради координираноста во постапувањето на јавните обвинители и инспекторите од МВР и суштинската усогласеност со критериумите за законитост и основаност на мерките во конкретен случај, јавниот обвинител најчесто ги прифаќа предлозите за примена на ПИМ. Во ретките случаи на одбивање, главната причина е недоволната поткрепеност на предлогот со конкретни и веродостојни сознанија, особено доколку не биле обезбедени преку други претходно спроведени оперативни-тактички мерки или истражни дејствија. Притоа, постојат случаи во кои иако предлозите за примена на ПИМ биле формално исправни, тие не биле проследени до судот во форма на барање. Главната причина за ваквиот пристап била проценката дека

во конкретниот случај не постои реална потреба од примена на мерките, односно дека целите на истрагата можат да се постигнат со примена на други, помалку инвазивни методи.

Координацијата на јавните обвинители со инспекторите од правосудната полиција придонесува предлозите да бидат попрецизни, целисходни и да се базираат на реални сознанија за кривичното дело и инволвираните лица, а јавниот обвинител да има добра претстава за причините поради кои се предлага примена на ПИМ.

## 5. Барање на примена на посебни истражни мерки

Јавниот обвинител одлучува по доставен предлог за определување на посебни истражни мерки од страна на правосудната полиција.

По разгледување и проценка на предлогот, понатамошното постапување на јавниот обвинител зависи од тоа дали во конкретен случај се предлага посебна истражна мерка од чл. 252, ст. 1, т. 1, 2, 3, 4 и 5 од ЗКП или посебна истражна мерка од чл. 252, ст. 1, т. 6, 7, 8, 9, 10, 11 и 12 од ЗКП.

Во фокусната група со обвинителите за нивната улога во овој дел од постапката, тие истакнаа дека секогаш внимаваат да ги одобруваат ПИМ само кога се неопходни, односно како последна алтернатива за собирање на потребните податоци и информации. Помеѓу останатото, свесни се и за ресурсите кои се трошат со примена на овие мерки и затоа настојуваат соодветно технички да се координираат со судијата на претходна постапка. При оценка на предлозите од правосудната полиција, тие се соочуваат со следните предизвици:

- притисок од брзината и итноста на постапувањето во насока на обезбедување на потребните докази,
- специфичната положба на јавните обвинители кои се помеѓу правосудната полиција од една страна, која предлага ПИМ врз основа на сознанија прибавени во одреден временски период и очекувањата тие брзо да се одобрат, и судијата на претходна постапка од друга страна, кој треба исто така брзо да одлучува (на пример за посебната истражна мерка од чл. 252, ст. 1, т. 1 има 72 часа за оценка на барањето согласно чл. 9 од ЗСК),
- предлагање примена на ПИМ спрема лице кое се наоѓа во притвор или издржува казна затвор, што ја отежнува примената на некои мерки, ситуации кога локацијата на која треба да се применат ПИМ не е точно и прецизно утврдена од страна на предлагачот, што доведува до проблеми при спроведување на наредбата,
- непрецизно утврдување на идентитетот на лицата, особено кога идентификацијата се базира единствено врз основа на телефонски број, што може да доведе до неправилна или неоснована примена на мерките.

Потребна е особено добра координација помеѓу судијата на претходна постапка и јавните обвинители.

Низ призма на искуството на судиите на претходна постапка кои одлучуваат за одобрување на ПИМ од чл. 252, ст. 1, т. 1, 2, 3, 4 и 5 од ЗКП, во фокусната група преовладеа ставот дека барањата на јавните обвинители генерално се добро аргументирани, но имаше и издвоени мислења дека барањата на јавните обвинители честопати се недоволно образложени. Во текот на дискусиите, судиите на претходна постапка како главен недостаток на предлозите од јавните обвинители го посочија фактот што тие барања вообичаено се исти како и добиените предлози на МВР, без дополнителни елементи внесени од страна на јавното обвинителство. Перцепцијата на судиите на претходна постапка е дека основните јавни обвинители во некои случаи брзо ги поднесуваат барањата за спроведување ПИМ,

врз основа на добиените предлози од МВР кои не содржат доволно информации. Беше истакнато дека иако примената на ПИМ треба да се бара како крајно средство и откако се исцрпени другите методи за собирање докази, сепак, во пракса вообичаено е обратно, односно се бара примена на ПИМ во рана фаза. Самите барања најчесто се оправдуваат со потребата од брзо постапување. Согледувањето на судиите дека ПИМ се бараат во многу рана фаза кореспондира и со мислењето на инспекторите од МВР, кои, пак, според нивното искуство забележуваат дека на обвинителите им е полесно прво да применат некоја мерка за да дојдат до одредени информации на чија основа ќе ја насочат истрагата и ќе продолжат да ги собираат другите докази. Со оглед на тоа дека овие мерки се применуваат во истраги за кривични дела каде брзината е клучен фактор и често пресуден елемент за успешноста на истрагата, судиите на претходна постапка истакнаа дека чувствуваат значителен притисок при одлучувањето, но истовремено се свесни дека факторот време не може да биде на сметка на човековите права. Притоа подвлекоа дека целосно се фокусирани и внимателни при одлучувањето по добиените барања и издавањето на наредбите за ПИМ.

Сепак, судиите се едногласни во ставот дека во последно време забележливо е одредено подобрување во праксата. Притоа, главното прашање што за нив се наметнува во овој контекст е: „Што значи добро образложено барање?“. Сите се согласни дека тоа подразбира барањето да содржи доволно елементи за да го убеди судијата дека бараната посебна истражна мерка е пропорционална на потребата за прибавување сознанија кои на друг начин не би можеле да се добијат или нивното прибавување би било значително отежнато.

Судиите на претходна постапка, но и судечките судии, сметаат дека во предметите за организиран криминал, барањата вообичаено се подобро поткрепени и со доволно информации и сознанија, со оглед на тоа што и самите предмети се многу обемни и сложени, додека предметите од т.н. „општ криминал“ не секогаш се доволно добро образложени, а и не секогаша даваат резултати. Во секој случај, доколку судија на претходна постапка утврди дека барањето не е доволно образложено и аргументирано, тој преку директна комуникација со јавниот обвинител може да побара негово дополнување за да може да донесе одлука. Во вакви случаи, судиите сметаат дека вклучувањето на истражителите е од голема корист бидејќи им овозможува да додадат дополнителни детали за случајот. Ова е особено важно кога се работи за сложени случаи со организирани криминални групи, каде што постојат многу детали и поврзаности што можат да бидат клучни за соодветно одлучување.

Барањето од јавниот обвинител за определување на посебна истражна мерка треба да содржи доволно елементи за да го убеди судијата на претходна постапка дека бараната мерка е пропорционална на потребата за прибавување сознанија кои на друг начин не би можеле да се добијат или нивното прибавување би било значително отежнато.

Подобра аргументираност и подетално образложение при барањата за спроведување ПИМ се забележуваат и во меѓународните истраги кои се водат со примена на меѓународна кривично-правна помош. Причината за ова според сите соговорници е во фактот што таквите барања мора да бидат усогласени со стандардите на меѓународната правна соработка, што подразбира прецизно дефинирање на потребата од мерката, правната основа, пропорционалноста и очекуваните резултати.

## **6. Одлучување за примена на посебни истражни мерки**

Согласно чл. 256 од ЗКП, ПИМ од чл. 252, ст. 1, т. 1, 2, 3, 4 и 5 од ЗКП определува судијата на претходна постапка со писмена наредба, додека ПИМ од чл. 252, ст. 1, т. 6, 7, 8, 9, 10, 11 и 12 од ЗКП ги определува јавниот обвинител со писмена наредба

Чл. 257, ст. 1 од ЗКП таксативно ги наведува следните елементи што ги содржи наредбата за определување на една или повеќе ПИМ:

- законски назив на кривичното дело,
- лицето или предметите врз кои ќе се применат мерките,
- техничките средства кои ќе се применат,
- обемот и местото на спроведување на мерките,
- сознанијата и доказите врз основа на кои се засноваат основите на сомневање и образложение за причините поради кои податоците или доказите не можат да се соберат на друг начин,
- органот што треба да ја спроведе наредбата, и
- времетраењето на мерката.

Согласно чл. 257, ст. 2 од ЗКП, наредбата за следење и снимање на комуникациите од чл. 252, ст. 1, т. 1 и 2 на ЗКП, треба да ги содржи и видот на телекомуникацискиот систем, телефонскиот број или друг податок за идентификација на телекомуникацискиот приклучок. Како главни критериуми што судиите на претходна постапка ги земаат предвид при проценка на барањата на јавните обвинители за определување на ПИМ, беа истакнати следните:

- Дали барањето од страна на основниот јавен обвинител е доволно образложено и аргументирано?
- Дали основниот јавен обвинител и полициските службеници од МВР претходно ги презеле и исцрпиле сите расположливи методи во насока на собирање информации и сознанија за кривично-правниот настан?
- Дали се прибавени соодветни и релевантни сознанија?  
Што е утврдено од страна на јавниот обвинител врз основа на добиените сознанија?
- Дали постојат алтернативни начини за прибавување на потребните сознанија?
- Дали се работи за големи организирани криминални групи со добро воспоставена структура и внатрешна комуникација?
- Дали случајот содржи меѓународен елемент (меѓународна организирана криминална група, меѓународна помош во кривичната материја и сл.)?
- Какви сознанија се очекува да се добијат со примена на мерката?
- Каква е финансиската оправданост на примената на ПИМ? Во оваа смисла, се проценува трошокот во однос на очекуваната ефективност и неопходноста од спроведување на конкретната мерка, особено во случаи каде што постојат алтернативни методи за прибирање на потребните информации.

Оваа проценка, според судиите на претходна постапка, е од клучно значење за да се осигураат дека примената на ПИМ е пропорционална, неопходна и оправдана.

Во однос на определувањето на ПИМ, искуството на јавните обвинители е дека судиите обично ги одобруваат нивните барања, но сметаат дека законската обврска на судијата во овие постапувања е само да го проценува барањето од формален аспект и да цени дали се загрозуваат човековите права. Доколку има потреба, судијата може во секој случај да го врати барањето на дополнување, особено во случаи кога се бара продолжување на мерките. Според нив, судија на претходна постапка не треба да навлегува во материјално разгледување на предметот бидејќи има судечки судија каде предметот ќе се разгледува и ќе се одлучува. Наспроти нив, судиите на претходна постапка се повикуваат на законска обврска која им е дадена да одлучуваат за правата и слободите на граѓаните и притоа го земаат предвид фактот дека ПИМ претставуваат инвазивно навлегување токму во некои од основните лични права и слободи.

## **7. Спроведување на посебни истражни мерки**

Согласно чл. 258 од ЗКП, овластен орган за спроведување на посебните истражни мерки е јавниот обвинител или правосудната полиција под контрола на јавниот обвинител.

Во однос на спроведувањето на ПИМ, искуството на јавните обвинители кои беа вклучени во фокус групата е дека во пракса се појавуваат главно технички и институционални пречки. Како технички предизвик беше посочено ограничувањето во ресурсите, односно недостигот на службени возила потребни за спроведување на мерката тајно следење и снимање на лица и предмети со технички средства надвор од домот или деловен простор. Како предизвик ја истакнаа и појавата на проблеми со стабилноста на телефонската линија при следење на комуникациите во реално време, што може да ја попречи ефективност на мерката. На институционално ниво, беше нагласено дека јавното обвинителство сè уште нема на располагање прикриени агенти, па мора да се потпира на ресурси од МВР, што создава зависност и одложување во постапките. Дополнителен предизвик во спроведувањето на ПИМ е начинот на кој сторителите на кривични дела ја приспособуваат својата комуникација со цел да избегнат откривање, при што сè почесто тие користат нови, иновативни методи на комуницирање.

- Во истата насока, обвинителите ги посочија и следните предизвици:
  - проблеми со преводот на остварената комуникација, што често води до губење време и комплицирање на истрагата,
- при примена на технички средства обвинителите прво треба да ги проверуваат техничките капацитети на правосудната полиција пред да се започне со криминалистичката обработка, за да знаат дали може да применат одредени ПИМ во конкретен случај,
- недоволно познавање на специфичноста и начинот на комуникација на лицата кои се прислушуваат. Подобро би било во прислушувањето да учествуваат истражители кои биле инволвирани во случајот и кои веќе имаат солидни сознанија за лицата вклучени во случајот.

Дополнително, јавните обвинители истакнаа дека треба да бидат фокусирани на откривањето на главните организатори на криминалните групи, а не да се губат ресурси за спроведување ПИМ за поединечни лица. Сметаат дека листата на кривични дела кои се наведени за издавање ПИМ треба да се прошири, посебно во однос на кривичното дело за недоволна трговија со оружје (чл. 396, КЗ). Истакнаа и дека праксата е променета и дека во минатото полесно биле поднесувани барања за ПИМ, но, во последните неколку години има поместувања во оваа пракса. Според нив, перцепцијата дека тие лесно и брзо се бараат и одобруваат е веќе реликвија од минатото.

Полициските службеници кои работат на ПИМ истакнаа дека спроведувањето на мерките се одвива според Стандардни оперативни процедури (СОП) и дека пред секое постапување се подготвува соодветен план. Подзаконските акти врз основа на кои се спроведуваат ПИМ се класифицирани со степен „Строго доверливо“. Од нивното искуство, спроведувањето на наредбите е проследено со предизвици од различна природа. Главен предизвик при спроведувањето на ПИМ се недоволните собрани сознанија за лицата и предметите кои се опфатени во истрагата, како и отсуството на основно профилирање на лицето или предметот. Според нивното досегашно искуство, постојат случаи во кои секторите во МВР задолжени за спроведување на ПИМ постапуваат по наредби кои не содржат доволно информации и важни податоци што се неопходни за спроведување на мерките. Во такви ситуации, инспекторите дополнително ги собираат другите релевантни информации. Сметаат дека заради квантитет понекогаш се доведува во ризик квалитетот на постапувањето. Како друг проблем го посочија фактот што понекогаш добиваат наредби без воопшто да бидат консултирани тие или нивните раководители дали воопшто можат веднаш да ја спроведат соодветната мерка. Како резултат на тоа, во некои случаи изминува одредено време пред издадената наредба да започне да се спроведува. Поради овие причини, сметаат дека јавниот обвинител треба да се координира со началникот на Секторот за криминалистички истраги при МВР. Истакнаа дека во првите години од воведувањето на ПИМ, квалитетот на работата во МВР во однос на овие мерки бил на повисоко ниво. Како една од причините за оваа констатација ја посочија несоодветната кадровска политика и разместувањето на вработените кои се обучени и специјализирани за работа во оваа сфера. Друга причина е фактот што технологиите за комуницирање во меѓувреме се менуваат и усовршуваат што придонесува за можноста да се комуницира

преку различни видови софистицирани апликации за кои техничките можности за следење се покомплицирани.

Понекогаш во правосудната полиција пристигнуваат судски наредби без воопшто да бидат консултирани надлежните служби задолжени за спроведување на ПИМ дали одредена мерка може воопшто да биде спроведена без одлагање.

Од страна на истражителите и инспекторите беше посочена потребата од дополнителна подзаконска регулатива со која ќе се уреди подетално процедурата за спроведување на ПИМ во истражните центри на основното јавно обвинителство.

Воедно, како дополнителни предизвици во спроведувањето на ПИМ, беа истакнати:

- недостатоците во капацитетот и човечките ресурси, како во МВР, така и во истражните центри и потребата од посебен тим за секој одделен случај кој ќе се фокусира исклучиво на тој случај,
- натрупаност на задачи кај полициските инспектори, како што се собирање информации, тековна информираност за спроведувањето на мерките и извршување на други активности за целите на истрагата, што ја отежнува ефикасноста и успехот во работењето,
- техничка неможност за следење на апликациите за комуникација, кои сè повеќе се користат денес, како Viber, What'sApp, Telegram, Signal и други,
- двојби во полициската служба во смисла на дилеми кои сектори во МВР треба да имаат законска можност за спроведување на ПИМ. Инспекторите од Секторот за прикриени операции сметаат дека и нивните колеги од Секторот за криминалистички истраги треба да се вклучат во спроведување на одредена мерка, доколку во конкретен случај Секторот за прикриени операции нема во моментот капацитет да ја спроведе мерката. Сепак има и спротивни размислувања, односно дека таквата можност ќе претставува предизвик за заштита на тајноста на постапката и обезбедување специјализираност во спроведувањето на мерките,
- недостаток на технички капацитети за ефикасно следење на податоци поради што следењето на податоците и сознанијата добиени од ПИМ е многу бавно, бидејќи процесот на читање и земање белешки од комуникациите одзема многу скапоцено време во текот на истрагите. Со евентуално поедноставување на сегашната процедура, обработката на информациите ќе биде многу поефикасна,
- потреба за воведување на дигитализација при издавање на наредбите за сите видови ПИМ, а не само за мерката од чл. 252, ст. 1, т. 1 од ЗКП (со оглед дека тековниот процес на дигитализација се однесува само на одобрување и спроведување на мерката од чл. 252, ст. 1, т. 1),
- можноста да се следи еден таргет од страна на повеќе институции (МВР, истражни центри, Управа за финансиска полиција, Царинска управа). Сепак, сознанијата кои ги имаат укажуваат дека и во другите држави се соочуваат со овој предизвик,
- различни сектори во МВР, како Сектор за криминалистички истраги, Сектор за антитероризам и Оддел за криминалистичка полиција, можат да предлагаат примена на ПИМ, па сметаат дека заради координираност, потребно е да има централизирано следење во рамките на една институција.

## 7.1. Времетраење на посебните истражни мерки

Согласно чл. 260, ст. 1 од ЗКП, ПИМ може да траат најдолго четири месеци. Траењето на мерките може да биде продолжено под законски утврдени услови и прецизни временски рокови, меѓутоа ЗКП со чл. 261 го обврзува органот што ја издал или продолжил наредбата веднаш да нареди запирање на мерките кога ќе се постигнат целите заради кои се определени ПИМ или ќе престанат да постојат основите заради кои се одобрени.

Во рамки на фокусната група со полициските инспектори од МВР беше истакнато дека голем број од мерките се оставаат да се спроведат до крајот на рокот за кој се

одобрени, а понекогаш и за мерките кои се продолжени, без оглед на резултатите од нивното спроведување и без оглед дали тие во меѓувреме ја постигнале целта. Инспекторите се едногласни во ставот дека во интерес на заштитата на приватноста на лицата, мерката треба да се запре по добивањето на соодветни информации релевантни за истрагата, а не да се продолжува до истекот на предвидениот законски рок.

Продолжување на мерките од чл. 252, ст. 1, т. 1, 2, 3 и 4 од ЗКП најдолго за уште четири месеци може да одобри судијата на претходната постапка, а по образложено писмено барање на јавниот обвинител.

За кривични дела за кои е пропишана казна затвор од најмалку четири години за кои постои основано сомневање дека се извршени од страна на организирана група, банда или друго злосторничко здружение, судијата на претходната постапка може да го продолжи спроведувањето на мерките за уште најдолго шест месеци, по писмено барање на јавниот обвинител, а врз основа на проценка на корисноста од собраните податоци со примена на мерката и врз разумно очекување дека со мерката и натаму може да се добијат податоци од интерес за постапката.

Мерките од чл. 252, ст. 1, т. 9, 10, 11 и 12 на ЗКП можат да се продолжат до остварување на целта за која е определена мерката, а најдоцна до завршување на истрагата.

Искуството на полициските инспектори од МВР пренесено во дискусиите во фокусната група, говори дека сите предлози за продолжувања на ПИМ се одобруваат. Од друга страна, судиите на претходна постапка се децидни во ставот дека продолжувањето на ПИМ може да биде потребно за дополнително потврдување на информации, следење на нов развој во случајот или откривање нови важни детали од случајот. Според нив, нови или дополнителни сознанија кои укажуваат на потребата за продолжување на истражните активности, се најчестите причини поради кои јавниот обвинител во конкретен случај бара продолжување на примената на одредена мерка.

Доколку при спроведувањето на мерката се добијат податоци за кривично дело кое не е опфатено со наредбата, согласно чл. 263 од ЗКП, мерката ќе продолжи само доколку станува збор за кривично дело од чл. 253 на ЗКП и така собраните податоци може да се користат како доказ во кривичната постапка.

Искуството на судиите на претходната постапка споделено во рамки на фокусната група е дека проширување на наредбата за ПИМ се дозволува кога при примената ќе се појават нови докази или информации кои упатуваат на други лица кои се дел од мрежата или организираната криминална група. Според нив, проширувањето на наредбата обично упатува на позитивен исход, бидејќи укажува дека истрагата открила нови кривични дела или нови сторители кои првично не биле опфатени. Тоа претставува можност за проширување на истрагата и подобрување на ефикасноста на кривично-правниот систем во сузбивањето на организираниот криминал. Притоа, како главен предизвик при продолжувањето на наредбата за ПИМ беше посочено одлучувањето од страна на различен судија, а не оној кој првично ја издал наредбата, поради спецификите на АКМИС-системот, што сметаат дека може да доведе до недоследности во пристапот и оценката на случајот. За да се обезбеди континуитет во постапката, судиите на претходна постапка сметаат дека добро би било предметот и одлучувањето за продолжување на мерката да останат во надлежност на истиот судија на претходна постапка кој ја издал првичната наредба. Според нив, ова би придонело за подобра запознаеност со деталите на случајот и доследност во правното расудување. Истакнаа дека има случаи кога по барање на јавниот обвинител, а заради континуитет, истиот судија на претходна постапка кој ја издал наредбата за спроведување на ПИМ одлучува и при продолжување на примената на мерката.

Проширувањето на наредбата обично упатува на позитивен исход и укажува дека истрагата открила нови кривични дела или нови сторители кои првично не биле опфатени. Тоа претставува можност за проширување на истрагата и подобрување на ефикасноста на кривично-правниот систем во сузбивањето на организираниот криминал.

## **7.2. Мерки за заштита на тајноста на спроведувањето на посебните истражни мерки**

Лице кое на кој било начин дознае податоци што се однесуваат или произлегуваат од примената на ПИМ е должно да ги чува како службена тајна (чл. 263 од ЗКП).

Целокупната документација што се составува за предлагање, барање и одобрување на ПИМ е класифицирана со степен на тајност „Строго доверливо“. Притоа, практичарите сметаат дека ваквото класифицирање претставува непотребно висок степен на тајност, а поефикасно и поекономично ракување со оваа документација би се постигнало доколку таа се прекласифицира во степен „Доверливо“. На овој начин би се задржала потребната заштита на информациите.

Во фокусната група со судиите, од страна на судиите на претходна постапка беше истакнато дека во процесот на издавање на наредбите за ПИМ се целосно посветени и професионално постапуваат за да ја заштитат тајноста на процесот на одобрување и спроведување на мерките. Судија на претходна постапка не знае што работи друг судија на претходна постапка. За конкретен предмет запознаен е само предметниот судија на претходна постапка, записничарот и офицерот за безбедност на класифицирани информации.

Судија на претходна постапка не знае што работи друг судија на претходна постапка. За конкретен предмет запознаен е само предметниот судија на претходна постапка, записничарот и офицерот за заштита на класифицирани информации.

Дополнително, беше изразена општа согласност дека воведувањето на системот за дигитализација на процесот на одобрување и спроведување на ПИМ би било од големо значење за зголемување на тајноста и безбедноста на целиот процес.

Од друга страна, ставот на некои од судечките судии вклучени во овој истражувачки процес е дека не се преземаат доволно ефикасни мерки за заштита на тајноста. Според нив, главниот ризик за нарушување на тајноста на спроведувањето на ПИМ е поврзан со човечкиот фактор, што вклучува неадекватна контрола на пристапот до чувствителните информации или случајни откритија на информации од страна на лица кои не се доволно обучени за одржување на тајноста, што може да доведе до компромитирање на истрагите.

## **8. Користење на посебните истражни мерки како доказ во кривичната постапка**

Согласно чл. 259, ст. 1 од ЗКП, податоците, известувањата, документите и предметите прибавени со примена на ПИМ, може да се користат како доказ во кривичната постапка.

Според чл. 259, ст. 5 од ЗКП, ако при примената на мерката не е постапено во согласност со одредбите на ЗКП, врз добиените податоци не може да се заснова судската одлука.

Изјавите добиени со примена на ПИМ од лица кои согласно ЗКП се ослободени од обврската за сведочење не може да се користат како доказ. Лицата што учествувале во

спроведувањето на мерките може да се испитаат како заштитени сведоци под услови определени со чл. 226 до 232 на ЗКП при што идентитетот на лицата кои учествувале во спроведувањето на мерките претставува службена тајна.

Судиите се едногласни во ставот дека доказите прибавени со примена на ПИМ имаат еднаква доказна важност како и сите други прифатени докази. Овие докази често се поврзуваат со други докази за да се потврди нивната релевантност и веродостојност. Според досегашната пракса, перцепцијата е дека ПИМ покажуваат значително поголема ефикасност кај класичниот криминал (кривичните дела таксативно наведени во чл. 253. ст. 1, т. 2 од ЗКП). Меѓутоа, кога станува збор за организиран криминал, поради сложеноста на случаите, методите и нивото на координација меѓу сторителите, овие мерки не секогаш даваат позитивни резултати.

Доказите прибавени со примена на ПИМ често се поврзуваат со други докази за да се потврди нивната релевантност и веродостојност.

Искуството на судечките судии е дека при изведувањето на доказите собрани со ПИМ, одбраната често бара пристап до целосните сознанија добиени со ПИМ, како и до сите поврзани докази. Сепак, не постои унифициран начин на постапување меѓу судиите во вакви ситуации. Дополнително од страна на судиите беше посочено дека барањата за примена на ПИМ не се доставуваат на увид на адвокатите, туку само наредбите, на барање на адвокатите, што особено е важно од аспект на правото на одбрана, но и во контекст на транспарентноста на постапката.

Од дискусиите во фокусната група со адвокатите произлезе дека тие го делат ова мислење при што укажаа и на други предизвици со кои се соочуваат во однос на ПИМ. Истакнаа дека генерално не добиваат навремен и целосен пристап до материјалите прибавени со примена на ПИМ и дека немаат увид во наредбите за ПИМ ниту во текот на истрагата, ниту во текот на доказната постапка. Истакнаа дека во повеќето случаи, наредбите се даваат на увид по барање од адвокатите и тоа дури во доказната постапка, што според нив значи дека адвокатите не се доволно информирани за целосниот тек и обем на примената на ПИМ. Дополнително, адвокатите објаснија дека одбраната нема пристап до материјалите кои се прибавени преку ПИМ кои се спроведени од страна на Јавното обвинителство. Тие материјали за нив стануваат достапни дури на главниот претрес, кога адвокатите доставуваат барање за увид. Дури и тогаш, увидот најчесто се дозволува само во судница, поради тоа што овие материјали се печатат само во еден примерок, па на адвокатите не им се обезбедува доволно време да ги разгледаат материјалите во целост, иако често тие се доста обемни и сложени. Како дополнителен проблем кој ја загрозува правичноста на постапката го посочија фактот што судовите често не ги прифаќаат барањата на одбраната за проверка на законитоста на прибавените докази. Дополнително во рамки на фокусната група со адвокатите беа истакнати низа други предизвици со кои се соочуваат како бранители во конкретни предмети во кои биле применети ПИМ и за кои сметаат дека сериозно влијаат на правичноста и транспарентноста на судската постапка.

Посочените предизвици се однесуваат на следното:

- долгото чекање за декласификација на материјалите прибавени со ПИМ, додека странките често се наоѓаат во притвор и без пристап до клучните докази, што го нарушува правото на ефективна одбрана,
- постојат случаи на користење ПИМ со лица со прикриен идентитет кои поттикнувале одредени дејствија, а доказите добиени на таков начин биле сепак прифатени од судот, иако постои сомнеж за нивната законитост,
- снимки направени од граѓани понекогаш се прифаќаат како докази со исто тежиште како оние добиени преку формални ПИМ, без јасна разграниченост во нивната процесна вредност,
- мерката на симулирано давање и примање поткуп, преку обележување пари, се спроведува директно од МВР без наредба од Јавното обвинителство, што ја доведува во прашање законитоста на применетата мерка.

Адвокатите посочија и конкретен судски случај кога за време на слушање телефонски разговори во судница, било дозволено да се слушне и разговор помеѓу обвинетиот и неговиот адвокат. Иако со дозвола на адвокатот снимениот разговор бил преслушан со цел да се утврди дека нема недозволен елементи во разговорот, сепак проценката на адвокатите е дека ваквата пракса укажува на сериозен ризик од нарушување на адвокатско-клиентската привилегија и правото на приватна комуникација. Адвокатите се залагаат за појасна законска рамка, построги процедури и поголема судска контрола во користењето, оценувањето и изведувањето на доказите прибавени преку ПИМ.

Перцепцијата на адвокатите е дека постои фаворизирање на позицијата на јавното обвинителство од страна на судот, како и дека е потребна поголема транспарентност во постапката и навремен увид во доказниот материјал обезбеден од страна на обвинителите, со цел еднаков и фер третман на оружјата во постапката.

Од друга страна, во фокусната група со судиите беа исто така истакнати предизвици со кои судечките судии се соочуваат при изведување докази кои се прибавени со примена на ПИМ. Судиите го посочија говорот и зборовите кои ги користат криминалците, што може да го отежне разбирањето и толкувањето на содржината на снимките. Истакнаа дека не постои шифрарник за толкување/преведување на нивните фрази и жаргон. Дополнително, проблеми во текот на изведување на доказите се јавуваат и со нефункционалноста на CD-диските, како и со некои несогласувања помеѓу информациите во извештајот и оние во аудио фајловите, што може да предизвика недоследности и конфузија. Проблем според судиите е и лошиот квалитет на снимките, особено со недоволно квалитетен звук или нејасен говор, што може да го загрози нивниот кредибилитет како доказ. Постои и дилема дали снимките на кои има разговор помеѓу обвинетото лице и неговиот адвокат треба да бидат презентирани во судот и како тоа да се направи, со оглед на законската заштита на тајноста на комуникацијата помеѓу обвинетото лице и неговиот адвокат. Притоа легитимно се наметнува прашањето - дали притоа заштитата на комуникацијата е само во однос на адвокатот на обвинетото лице или на секој адвокат, генерално, без оглед дали во конкретниот случај е ополномоштен бранител на обвинетиот во постапката.

Дилеми за судечките судии постојат и во однос на прашањето дали ПИМ од еден предмет може да се користат како докази во друг предмет. Проблеми се јавуваат и со тоа што ОТА не дава копии на аудио-фајловите кои ги чуваат, особено оние за постари случаи кога се спроведени од поранешната Управа за безбедност и контраразузнавање, што може да создаде пречки во доказната постапка. Зачестена е и праксата адвокатите да бараат подетални информации и увид во опремата со која се спроведени ПИМ. Притоа, проблем се јавува во случаи кога тоа се бара по изминат подолг временски период, па опремата застарува и веќе не се користи, што оневозможува да се провери или контролира. Ова го прави процесот на проверка на валидноста на применетите мерки потешко изводлив, што може да влијае на правната сигурност и ефикасноста на истражниот процес.

Некои судечки судии имаат воспоставено пракса што ја штити приватноста на засегнатите лица. Имено, тие дозволуваат увид во списите од спроведени ПИМ во просториите на јавното обвинителство, во присуство на основниот јавен обвинител и службеници од судот, но без можност за изработка на копии. Притоа, судијата бара од обвинителот на главната расправа да се презентира само релевантниот дел од списите, со претходно информирање на одбраната и барање за нивна согласност, што се нотира во записник. Понекогаш, одбраната поднесува дополнителни барања за пристап до поширок опсег на материјал, кои се решаваат во зависност од конкретниот случај. Одредени судии, повикувајќи се на чл. 8 од ЕКЧП одбиваат да дозволат пристап до целиот материјал собран со ПИМ, особено во ситуации каде што е неопходна заштита на приватноста на обвинетиот и другите инволвирани лица.

Во Основниот кривичен суд Скопје е воспоставена практика на постапување по барање на засегнатите лица, кои согласно одредбите од ЗКП имаат право да бидат информирани дали кон нив била применета некоја ПИМ. Ова претставува позитивен чекор кон унапредување на транспарентноста и заштитата на правата на граѓаните во постапката.

Иако ЗКП предвидува ништење на податоците прибавени преку ПИМ, во пракса оваа обврска сè уште не се спроведува во судовите, обвинителствата и правосудната полиција. Причината главно лежи во тоа што законските одредби не се доволно јасни и прецизни, а дополнително недостига и уредување на техничките аспекти на процесот. Токму затоа е изготвен Водич за ништење на податоци собрани со посебни истражни мерки<sup>24</sup>, кој има за цел да послужи како поддршка на правните практичари за правилно и доследно започнување на овој процес.

## **9. Меѓуинституционална соработка при примена на посебни истражни мерки**

Меѓуинституционалната соработка, комуникација и координација помеѓу надлежните органи за спроведување на ПИМ со јавното обвинителство и судот, генерално се оценети како добри од страна на сите испитаници. Истакнаа дека постои активна комуникација и редовни консултации помеѓу МВР и Јавното обвинителство, со што се избегнува издавањето барања за ПИМ без соодветно образложение и целосна слика за случајот.

Испитаниците нагласија дека комуникацијата и соработката се особено добри во однос на меѓународните истраги. Ова се должи на високите стандарди што се применуваат при меѓународната кривично-правна помош, што подразбира координиран пристап, детално образложени барања и тесна соработка помеѓу националните и странските органи. Дополнително, во меѓународните истраги, надлежните органи од различни држави соработуваат преку договорени правни механизми, како што се билатерални договори, конвенции и правни инструменти на Европската Унија. Притоа, потребна е исклучителна внимателност при составувањето на барањата, бидејќи тие подлежат на проверка од страна на странските органи, кои често имаат високи стандарди за одобрување на ваквите мерки. Како резултат, барањата поднесени во рамки на меѓународните истраги се генерално подетални, посистематски аргументирани и со јасна правна логика, со што се обезбедува нивна поголема правна издржаност и меѓународна прифатливост.

Јавните обвинители од своја перспектива сметаат дека соработката со правосудната полиција е солидна, со можност за подобрување. Истакнаа дека особено позитивен аспект претставуваат истражните центри во рамките на обвинителството, каде што полициските инспектори работат во непосредна координација со јавните обвинители. Оваа блиска соработка овозможува навремено и содржински квалитетно подготвување на предлозите за примена на ПИМ, што резултира со поефикасен и поквалитетен истражен процес.

Еден од формалните начини за подобрување на соработката што јавните обвинители го посочија е Меморандумот за соработка помеѓу МВР и Јавното обвинителство, кој е жив документ што треба да се активира преку Комисијата за следење на неговото спроведување. Ова вклучува евалуација на практичните аспекти на координацијата, комуникацијата и соработката. Обвинителите истакнаа дека е потребна поголема свесност кај МВР за улогата и функцијата на дежурните јавни обвинители. Треба да им се појасни за што точно треба да бидат известени и што МВР од нив бара во рамки на процесот на предлагање на ПИМ. Нагласија дека комуникацијата со инспекторите е многу важна. Сметаат дека јавниот обвинител мора да биде во тесна комуникација и да учествува во координативни состаноци со инспекторите кои се вклучени во спроведувањето на ПИМ. Истакнаа дека некои обвинители учествуваат директно на терен при спроведувањето на конкретна посебна истражна мерка.

Соработката според инспекторите од МВР многу зависи од јавниот обвинител како поединец. Според нив, јавните обвинители имаат различни стандарди во смисла на тоа дали и која ПИМ сметаат дека е неопходна во конкретен случај. Инспекторите сметаат дека е потребно иницирање на заеднички средби со јавни обвинители и судии, заради разгледување на воедначеноста и усогласеноста во однос на одредени прашања поврзани со спроведувањето на ПИМ.

<sup>24</sup> Периќ, Ц. и др. (2024). Водич за ништење податоци собрани со посебни истражни мерки. Скопје: ДЦАФ, <https://jorm.gov.mk/vodich-za-nishtene-podatoczi-sobrani-so-posebni-istrazhni-merki/>

## 10. Обука и ресурси за поефикасно користење на посебните истражни мерки

Сите учесници во фокус групите се согласни дека имаат потреба од специјализирани обуки преку кои би се стекнало знаење кое соодветствува на спецификите и проблематиката на која работат.

Во рамки на фокус групата со инспектори од МВР беше истакнато дека моментално новите вработени кои започнуваат да работат во организациските единици кои предлагат и спроведуваат ПИМ се воведуваат во работата преку двонеделна обука организирана од страна на Полициската академија при МВР<sup>25</sup>. Исто така, постојат и специјализирани обуки кои се фокусирани на техничките аспекти на спроведувањето на ПИМ, организирани во партнерство со странски министерства и полиции, со оглед на тоа што станува збор за специфични обуки за кои во државата нема соодветни обучувачи. Сепак, истакнаа дека постојат предизвици со процесот на спроведување на обуките. Во Полициската академија по иницијатива на Одделот за криминалистичко разузнавање и анализа при МВР се организирале обуки за анализа на податоци и изработка на графици и во нив учествувале домашни обучувачи и експерти, кои не продолжиле да се испорачуваат. Освен тоа, обучувачите не се ослободуваат од своите редовни работни задачи во текот на организирање и спроведување на обуките, што го прави процесот на обука помалку атрактивен за нив, без доволна мотивација да ги пренесат стекнатите знаења на своите колеги на систематски формален начин. Смената на раководството во организациските единици е дополнителен проблем, бидејќи тоа го нарушува континуитетот на обуките.

Судиите од фокусната група укажаа дека дополнителна обука за нив во областа на дигиталните докази и новите истражни технологии е повеќе од потребна. Со брзиот развој на технологијата, судиите мора да бидат добро информирани за новите методи на собирање и обработка на дигитални докази, како што се електронските потписи, за да можат ефективно да оценуваат и применуваат такви докази во постапките. Обуката треба да опфати и теми како што се криптографија, шифрирање на податоци, безбедност на податоци и заштита на приватноста, како и разлика помеѓу традиционалните и новите форми на докази, со цел да се обезбеди нивна законитост и правилна интерпретација во судските процеси. Во текот на почетната обука во Академијата за судии и јавни обвинители не се организираат симулации и вежби за составување документација (барања и наредби) за спроведување на ПИМ, ниту практични симулации за нивно предлагање, барање и спроведување. Техничките аспекти, пак, воопшто не се опфатени во наставната програма. Дополнително во рамките на континуираните обуки, нема специјализирани обуки за дигиталните докази и новите истражни технологии. Ова е значаен недостаток, бидејќи ваквите обуки се неопходни за судиите да стекнат соодветно знаење за тоа како функционира системот за следење на комуникациите од технички аспект, што е од клучно значење за ефективното постапување со дигитални докази.

Адвокатите, исто така, сметаат дека постои потреба од поголема и посистематизирана стручна обука и размена на искуства со цел да се унапредат знаењата и практичните вештини во оваа област. Истакнаа дека дел од адвокатите во својата професионална практика никогаш не се сретнале со вакви мерки и не се запознати со процедурите и техничките аспекти на примената на ПИМ, што би им било од корист при евентуално оспорување на доказите собрани преку примена на ПИМ. Сметаат дека недоволното познавање на оваа материја може да влијае врз квалитетот на застапувањето и заштитата на правата на обвинетите во постапката.

<sup>25</sup> Согласно чл. 71 и 77 од Законот за внатрешни работи („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 160/2025), Центарот за обука при МВР се преименува во Полициска академија надлежна за спроведување обуки во Министерството.

## **11. Контрола и надзор над спроведувањето на посебните истражни мерки**

Процесот на примена на ПИМ, покрај сите погоре наведени сегменти, вклучува соодветни механизми преку кои ќе се мониторира спроведувањето на мерките во пракса. Контролата и надзорот меѓусебно се разликуваат според видот на дејствијата кои се преземаат во нивни рамки и субјектите кон кои тие дејствија се насочени. И контролата и надзорот се детерминирани од низа фактори, како и од целокупниот општествен, политички и безбедносен амбиент во една држава. Исклучително е важен интегритетот и независноста на субјектите и институциите вклучени во овие процеси кои треба да бидат коректор на работењето на органите овластени за примена на овие инвазивни мерки.

### **11.1. Контрола над спроведувањето на посебните истражни мерки**

Контролата над примената на ПИМ се спроведува во рамки на правосудните органи, односно од страна на јавниот обвинител кој ја води истрагата и од страна на судијата на претходна постапка кој ја издал наредбата за ПИМ чие определување е во негова надлежност. Контролата треба да се практикува континуирано и на начин со кој ќе се оневозможи примената на ПИМ да биде средство за евентуални неправилности или злоупотреби. Во функција на ефикасна контрола, јавните обвинители и судиите на претходна постапка можат да ангажираат технички експерти и контролата да ја вршат по потреба, но и без најава.

Во однос на мерката следење на телефонските и другите електронски комуникации, активностите на контрола се уредени со чл. 59 од ЗСК. Контролните тела можат да вршат увид во местото каде што се работните станици кои ги користат овластените органи, во просториите на ОТА каде се наоѓа опремата за следење на комуникациите и медијациските уреди, но и во местото каде што операторите ги чуваат уредите за пренасочување на сигналот до ОТА. Исто така, можат да побараат или непосредно да пристапат до системот за електронски регистар; да побараат увид или да добијат копија од регистарот во писмена форма и од анонимизираната наредба за следење; да ги читаат сите логови кои се креирани, снимени или зачувани од системите што ги користат ОТА и операторите.

#### **11.1.1. Судска контрола над примената на посебните истражни мерки**

Судската контрола ја врши судијата на претходната постапка кој издал наредба за определување на ПИМ. Судијата како поединец треба да има исклучително внимателен приод кон разгледување и проценка на барањата на јавните обвинители за определување на ПИМ. Пред издавање наредба за определување ПИМ, судијата на претходна постапка треба објективно да процени:

- Дали во конкретниот случај навистина станува збор за опасност која соодветствува на отстапувањето од личните права на поединците?
- Дали ПИМ како длабоко интрузивни активности во конкретен случај се преземаат како крајна алтернатива за прибирање на потребните податоци и докази?

Судиите на претходна постапка кои учествуваа во работните сесии на фокус групите во однос на контролата над спроведувањето на ПИМ, истакнаа дека таа се спроведува на два начини: 1. преку извештаите што ги доставува Правосудната полиција преку Јавното обвинителство; и 2. преку ad hoc контроли. Иако можат да вршат посети на институциите задолжени за спроведување на мерките (ОТА и овластените органи), судиите посочија дека посетите не се воспоставени како редовна практика. Како една од причините за тоа го посочија фактот дека не постои детално дефиниран начин на спроведување на контролата во форма на упатство или процедура што би ги опфатило техничките аспекти и конкретните чекори за вршење на судската контрола врз спроведувањето на ПИМ. Како дополнителен недостаток го наведеа тоа што, иако ЗСК предвиде можност за ангажирање на технички експерти како поддршка на судската контрола, сепак, тие сеуште не се избрани од страна на Собранието. Недостигот на соодветно техничко знаење и на техничка поддршка ги оневозможува судиите на претходна постапка во спроведувањето ефективна контрола.

Сепак, потенцираа дека се особено внимателни во поглед на заштитата на приватноста и законитоста при спроведување на овие мерки. Исто така, тие се свесни дека иако не се вршат физички контроли тие имаат законска обврска за внимателно следење на процесите и гарантирање дека сите процедури во однос на ПИМ се преземаат согласно законските нормативи.

Од друга страна, адвокатите како бранители сметаат дека иако судската контрола формално постои, особено при оценка на доказите пред започнување на доказната постапка, практиката сепак покажува одредени недостатоци во нивната ефикасност и доследност и тоа во различни фази од постапката. Адвокатите укажуваат дека судовите често издаваат наредби за примена на ПИМ за лица со непознат идентитет, што остава простор за опфат на поширок круг на лица, без доволна индивидуализација и конкретизација.

### **11.1.2. Контрола од јавниот обвинител над примената на посебните истражни мерки**

Согласно чл. 258 од ЗКП, во текот на спроведувањето на ПИМ, правосудната полиција изготвува извештај кој го доставува до јавниот обвинител на негово барање, а по спроведувањето на мерките изготвува посебен извештај, кон кој ја приложува целокупната документација за техничкиот запис и истите ги доставува до јавниот обвинител. Извештајот на правосудната полиција го содржи времето на почеток и завршување на мерката; бројот и идентитетот на лицата опфатени со мерката, кратоккако и краток опис за текот и резултатите од примената на мерката.

Според инспекторите од правосудната полиција кои работат на спроведување на ПИМ контролата се врши преку месечни извештаи што законски се доставуваат до Јавното обвинителство, но и преку усни непосредни консултации со јавниот обвинител, кои се редовни и континуирани. Целта на консултациите е да се осигура ефикасност и усогласеност на мерките со законските прописи. Јавниот обвинител има законска можност во секое време да направи контрола врз спроведување на ПИМ во предмет за кој е надлежен. Сепак, постои различен пристап од страна на јавните обвинители при спроведувањето на контролата врз примената на ПИМ. За таа цел, воспоставена е пракса на редовни координативни состаноци на јавните обвинители со инспекторите кои ги спроведуваат ПИМ, како и присутност при спроведувањето на ПИМ од страна на јавниот обвинител.

Извештајот од правосудната полиција и целокупната документација јавниот обвинител, согласно чл. 258 ст. 5 од ЗКП, ги доставува до судијата на претходна постапка.

Од аспект на своето искуство, јавните обвинители истакнаа дека спроведувањето на ПИМ го контролираат преку динамична и континуирана комуникација со правосудната полиција. Секојдневно следат дали преку применетата мерка се добиваат сознанија од значење за истрагата и откривање на случајот, при што се прави континуирана проценка за релевантноста и ефикасноста на мерката. Дополнително, очекуваат дека системот за дигитализација за предлагање, барање и издавање на ПИМ ќе профункционира за сите ПИМ, што ќе овозможи зголемена контрола над целокупниот процес.

ЗКП со чл. 271 го обврзува Јавниот обвинител на Република Северна Македонија еднаш годишно да доставува извештај до Собранието во кој ќе ги наведе податоците по сите 8 точки за побараните ПИМ во претходната календарска година.

Иако во одредбите на ЗКП не е предвидено какви надлежности има Собранието во врска со доставениот годишен извештај, од содржината на чл. 271 од ЗКП произлегува дека целта на ова информирање на Собранието е да се добијат податоци кои ја прикажуваат не само статистички динамиката над примената на ПИМ, но и други податоци врз основа на кои може да се креира целосна и реална слика за сите релевантни аспекти од процесот на примена на ПИМ и почитувањето на меѓународните стандарди при нивната примена.

Според адвокатите, постои практика истражните органи да вршат увид во остварени

телефонски комуникации без претходно барање за примена на ПИМ. Како особено проблематично го посочуваат и одземањето мобилни телефони и други уреди само врз основа на потврда за привремено одземени предмети, по што следува форензичка анализа и увид во нивната содржина без судска одлука. Ваквиот пристап е значително поинвазивен од останатите ПИМ и на тој начин го доведува во прашање почитувањето на правото на приватност и на фер постапка, особено бидејќи не постојат пропишани дополнителни процедури за негова примена и контрола, какви што се предвидени за ПИМ. Адвокатите сметаат дека ваквите практики укажуваат на итна потреба од зајакнување на судската контрола и од појасно регулирање на процедурите за одобрување и надзор на примената на ПИМ.

## 11.2. Надзор над примената на посебните истражни мерки

Надзорот над спроведувањето на ПИМ е важен сегмент од целокупниот процес бидејќи овозможува навремено детектирање на евентуални недоследности во примената на овие мерки. Повеќе различни комисии и тела можат од аспект на своите надлежности да вршат надзор над примената на ПИМ. Најзначаен е сепак парламентарниот надзор како инструмент кој овозможува *ex ante* или *ex post* увид во сложени оперативни активности на органите вклучени во процесот на спроведување на ПИМ. Две собраниски комисии (Комисијата за одбрана и безбедност и Комисијата за надзор над работата на Агенцијата за национална безбедност и Агенцијата за разузнавање) вршат надзор над работата на безбедносно-разузнавачките служби, а постои и специјализирана Комисија за надзор над спроведувањето на мерките за следење на комуникациите.

Со ЗСК од 2018 година евидентно беа надминати законските непрецизности кои иако навидум од техничка природа, сепак го отежнуваа и во одредени периоди комплетно го парализираа надзорот над следењето на комуникациите. Ова се однесува првенствено на ангажманот на национални и меѓународни технички експерти со соодветно стручно знаење, кои ќе учествуваат во надзорот. Во иста насока е и издавањето на безбедносен сертификат во постапка која нема да трае подолго од 30 дена (чл. 37, ст. 2 од ЗСК). Значајно е и тоа што собраниската Комисија го врши надзорот без претходна најава, по потреба, а најмалку еднаш во три месеци, дури и во недостиг на мнозинство гласови (чл. 44, ст. 1 од ЗСК). Комисијата може да изврши увид со цел да утврди дали операторите имаат обезбедено неопходни соодветни услови за точно и еднозначно поврзување на информациите поврзани со следената комуникација со содржината на комуникацијата која се следи, обврска што за нив произлегува од чл. 68, ст. 6 од ЗСК. За време на вршење на надзорот, Комисијата може да побара експертска поддршка од било која државна институција и орган кој не е предмет на надзор, меѓу нив и Агенцијата за електронски комуникации, Дирекцијата за безбедност на класифицирани информации и Агенцијата за заштита на личните податоци, за прашања од нивната надлежност.

Наспрема овие елементи чие внесување во законските одредби беше неопходно, останува впечатокот дека надлежната собраниска комисија сепак има ограничени законски овластувања што може да го доведе во прашање квалитетот на надзорот. Имено, Комисијата, но и акредитираните технички експерти, во вршењето на надзорот можат да вршат споредба на логовите за времето и датумот на почеток и на завршување на следењето на комуникациите кои како податоци можат да се добијат од операторите, ОТА и овластените органи. Од ОТА и од овластените органи, за Комисијата е достапна и анонимизираната судска наредба (редовната и привремената писмена наредба), а од ОТА и логовите за вкупниот број на спроведени мерки за следење на комуникации за определен временски период. Со пристапот во наведените податоци, Комисијата и техничките експерти сепак немаат увид во податоците за идентитетот на лицето, за телефонскиот број, емаил адреса, итн. Од овие причини, во вршењето на надзорот Комисијата и техничките експерти не можат да ги споредат податоците од издадената судска наредба со реално активираното следење на комуникации во однос на конкретното лице, телефонски број или емаил адреса. Во недостаток на можност за оваа споредба, Комисијата како надзорно тело не може да утврди дали некое лице или некое средство за комуникација е незаконски следено.

Покрај надзорните собраниски комисии, а согласно чл. 35 од ЗСК, над овластените органи за следење на комуникациите, операторите и ОТА, може да врши и Дирекцијата за безбедност на класифицирани информации, Агенцијата за заштита на личните податоци и Народниот правобранител. Со ЗСК беше промовиран и Совет за граѓански надзор како ново тело кое врши надзор над законитоста на мерките за следење на комуникации и над ОТА. Советот постапува по сопствена иницијатива или по претставка поднесена од граѓанин, а за својата работа доставува годишен извештај до Собранието. Го сочинуваат седум членови од редот на експерти и невладините организации од областа на заштитата на човековите права, безбедноста и одбраната. Сепак, Советот за граѓански надзор нема можност самиот да постапува со цел да утврди дали во однос на некое лице или телефонски број комуникациите се незаконски следени. Имено, по прием на претставката, Советот треба да поднесе барање до Комисијата за надзор над следењето на комуникации за таа да спроведе надзор и во врска со тоа да го извести Советот во рок од 15 дена. Вака поставена, релацијата Совет за граѓански надзор - Комисија за надзор, го поставува Советот во маргинализирана положба во однос на Комисијата. Од друга страна, позицијата на Советот за граѓански надзор е дополнително маргинализирана со фактот што надзорот, кој согласно чл. 51, ст. 2, т. 2 од ЗСК, Советот сепак може да го врши, треба да биде претходно најавен и да се однесува само на споредување на анонимизираните наредби за последните 3 месеци. Техничкиот надзор во ОТА и операторите, е ограничен само на увид во анонимизираната судска наредба и проверка на (логови) автоматски креирани и сторирани електронски податоци во медијациските технички уреди во операторите и во ОТА (чл. 41 и 42 од ЗСК) кои се однесуваат на времето на активирање и завршување на мерките, бројот на анонимизираните судски наредби и вкупниот број на спроведени мерки во одреден временски период, додека во овластените органи, техничкиот надзор е ограничен (чл. 43 од ЗСК) само на увид во анонимизираната судска наредба и документите кои се однесуваат на почетокот и крајот на спроведување на мерката. Основната верзија на Законот не го уреди конкретно статусот на Советот за граѓански надзор, поради што ова надзорно тело повеќе години не беше функционално. Поради тоа, во 2023 година се донесоа измени на законот за следење на комуникациите<sup>26</sup>, со кои дополнително се уредија празнините кои оневозможуваа Советот да функционира.

Агенцијата за заштита на лични податоци, врши надзор над законитоста на преземените активности при обработка на лични податоци. Дирекцијата за безбедност на класифицирани информации врши надзор над овластените органи за примена на мерките, операторите и ОТА во однос на ракувањето со класифицирани информации. Народниот правобранител, како орган кој ги штити уставните и законските права на граѓаните кога тие се повредени со акти, дејствија или пропуштање на дејствија на органите кои имаат јавни овластувања исто така, може да врши надзор над законитоста во примената на мерките за следење на комуникациите. Освен наведените субјекти, соодветен коректив над работењето на органите кои се вклучени во процесот за следење на комуникациите се и медиумите, невладиниот сектор и пошироката јавност.

---

<sup>26</sup> Закон за изменување и дополнување на законот за следење на комуникациите („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 154/2023)

## Заклучоци

Спроведеното истражување, преку анализа на правната рамка за примена на ПИМ, анализа на јавно достапните релевантни статистички податоци и дискусиите во рамки на фокусните групи со судии, јавни обвинители, полициски инспектори и адвокати, овозможи креирање на поцелосна и појасна слика за практичната примена на ПИМ и за клучните предизвици во нивната имплементација. Врз основа на добиените сознанија, се констатираат следните заклучоци:

### За правната рамка

Правната рамка со која е уредена примената на ПИМ е солидно заокружена со реформскиот пакет на закони кои влегоа во сила во 2018 година. Сепак, во однос на одредени законски решенија евидентна е потребата за адекватно прилагодување во насока на справување со предизвиците пред кои, во одредени ситуации, се исправени правосудните органи кои учествуваат во предлагањето, барањето, одобрувањето, спроведувањето и контролата на ПИМ. Освен тоа, за одредени прашања се наметнува потребата од законско прецизирање или регулирање со соодветни подзаконски акти.

Од анализата на правната рамка и посочените предизвици од страна на претставниците од правосудните органи, се заклучува следното:

- Листата на кривични дела за кои е дозволена примена на ПИМ не е сеопфатна и потребно е нејзино дополнување со дела каде што овие мерки би имале особено значајни резултати, како што е недозволената трговија со оружје, со дрога.
- Со оглед на техничко-технолошкиот развој, мобилните телефони и другите технички уреди (таблети, лаптопи, смарт часовници итн.) сè почесто претставуваат средство за комуникација и складирање чувствителни податоци од приватниот живот. Иако нивното одземање од страна на јавното обвинителство и правосудната полиција не е предвидено како посебна истражна мерка, во пракса тие се користат како средство за обезбедување докази. Ваквата состојба отвора прашања за степенот на заштита на приватноста на граѓаните, имајќи предвид дека мерката е исклучително инвазивна, а сепак не е предмет на специфична законска регулација и судска контрола каква што е предвидена за ПИМ.
- Начинот на спроведување на судската контрола врз органите овластени за примена на ПИМ, вклучително и техничките аспекти на таа контрола, не е доволно јасно и сеопфатно регулиран во постојната правна рамка, што укажува на потреба од нејзино дополнително прецизирање.

### За статистичките податоци за примена на ПИМ

Годишните извештаи на Јавното обвинителство на Република Северна Македонија за примената на ПИМ содржат податоци за бројот, видот, траењето и исходот на мерките. Сепак, овие извештаи не содржат информации за поврзаност со организиран криминал, за причините поради кои во одредени случаи не се добиени релевантни резултати, како и за финансиските импликации од примената на ПИМ.

Врз основа на достапните статистички податоци, може да се издвојат следните заклучни констатации:

- Примената на ПИМ е со најизразено зголемување во 2018 и 2019 година, а потоа се намалува, што се совпаѓа со реформите во безбедносно-разузнавачката заедница.
- Најголем број ПИМ спрема лица со утврден идентитет се забележани во 2023 година, спрема лица со непознат идентитет во 2015 година, а спрема предмети во 2018 година.
- Најчесто применувана е мерката од чл. 252, ст. 1, т. 1, со најголема примена во 2018 година, а често се применува и мерката од т. 3, најинтензивно во 2018 година, додека останатите мерки се применуваат ретко или воопшто не се користат.
- Забележлива е зависност од ограничен број ПИМ (следење на телефонски и други

електронски комуникации; увид во остварени телефонски и други електронски комуникации; тајно следење и снимање на лица и предмети со технички средства надвор од домот или деловен простор означен како приватен), што упатува на ограничена разновидност во практиката.

- Примената на ПИМ вообичаено се движи во рамки на законскиот рок од 4 месеци утврден за определување на мерките, додека продолжувањата не се чести и се практикуваат при комплексни истраги за случаи на организиран криминал.

### **За предлагањето примена на ПИМ**

- Правосудната полиција најчесто предлага до Основното јавно обвинителство примена на ПИМ во случаи кога се исцрпени сите други помалку инвазивни мерки за собирање податоци и е евидентно дека истрагата не може да напредува без дополнителни информации кои можат да се обезбедат само преку ПИМ.
- Полициските службеници од МВР и јавните обвинители координирано работат на конкретен случај пред да се подготви формалното барање за примена на ПИМ.
- Во конкретен случај кога ќе процени дека не постои потреба од примена на ПИМ, јавниот обвинител не го проследува предлогот до судија на претходна постапка во форма на барање за одобрување на мерките.

### **За барањето за определување ПИМ**

- При оценка на предлозите од полициските службеници од МВР за примена на ПИМ, јавните обвинители се соочуваат со предизвици главно во случаите кога предлогот се однесува на лице кое е во притвор или издржува казна затвор, како и при непрецизно или неточно утврдена локација за спроведување на ПИМ или непрецизно утврден идентитет на лицата во однос на кои се предлагаат тие мерки.
- Постои добра координација помеѓу судиите на претходна постапка и јавните обвинители во случаи кога се бара определување на ПИМ, кога од истото произлегуваат технички проблеми.
- Воспоставена е пракса во која судијата на претходна постапка бара дополнување или дообјаснување од јавниот обвинител во однос на предлогот за определување на ПИМ.
- Во предметите за организиран криминал и во меѓународните истраги кои се спроведуваат со примена на меѓународна кривично-правна помош, барањата од јавните обвинители се вообичаено поткрепени со подетални информации и претходно добиени сознанија за конкретниот случај.
- Притисокот од брзината и итноста во насока на обезбедување на потребните докази е предизвик за постапувањето на јавните обвинители и судиите на претходна постапка во случаите кога постои потреба за примена на ПИМ.
- Судите на претходна постапка и јавните обвинители имаат во основа различен став за тоа дали судијата на претходна постапка треба да навлегува во материјално разгледување на предметот пред донесување одлука за одобрување на ПИМ.

### **За одлучувањето за примена на ПИМ**

- Барањата од јавниот обвинител до судијата на претходна постапка за одобрување на ПИМ генерално се со идентична содржина како и предлозите од правосудната полиција.
- Балансирањето помеѓу човековите права и потребата од итно постапување во сензитивни случаи е предизвик за судиите на претходна постапка кога треба да донесат одлука по барање од јавен обвинител за примена на ПИМ.
- Главните критериуми што судиите на претходна постапка ги земаат предвид при проценка на барањата од јавните обвинители за определување на ПИМ е почитувањето на принципите на супсидијарност и пропорционалност во конкретниот случај, како и фактот дали станува збор за организирани криминални групи и дали случајот содржи меѓународен елемент.

## За спроведувањето ПИМ

- Оперативното спроведување на ПИМ се одвива и е регулирано со подзаконски акти кои се класифицирани со степен „Строго доверливо“ и врз основа на подготвен план.
- Целокупната документација што се составува за предлагање, барање и одобрување на ПИМ е класифицирана со степен на тајност „Строго доверливо“, што е оценето како непотребно висок степен на тајност.
- Дигитализацијата на постапката за предлагање, барање, одобрување и издавање на ПИМ ќе придонесе за значителна заштеда на време и ресурси при спроведување на мерките.
- Предизвиците при спроведување ПИМ од технички карактер се однесуваат на:
  - о Недостаток на технички капацитети за ефикасно следење во реално време и проблеми со стабилност на линијата при прислушување во реално време.
  - о Недостиг на доволен број службени возила потребни за спроведување на ПИМ тајно следење и снимање на лица и предмети со технички средства надвор од домот или деловен простор.
  - о Начинот на кој се обработуваат и анализираат транскриптите од следените комуникации одзема многу време и со тоа индиректно влијае на брзината и исходот на истрагата.
  - о Лицата кои се инволвирани во криминални активности ја приспособуваат својата комуникација и користат иновативни методи за комуницирање.
  - о Ограничени технички можности за следење на комуникациите кои се одвиваат преку софистицирани апликации.
  - о Проблеми и одолговлекување при превод на транскриптите добиени од следењето на комуникациите.
- Предизвиците при спроведување ПИМ од институционален карактер се однесуваат на:
  - о Неможноста на правосудната полиција во одредени случаи веднаш да постапи по издадена наредба за ПИМ поради ограничени технички и човечки ресурси.
  - о Нецелосни наредби во кои недостасуваат информации релевантни за спроведување на мерката.
  - о Преголема оптовареност на постојниот обучен кадар.

## За времетраењето на ПИМ

- Голем дел од одобрените ПИМ се спроведуваат до крајот на рокот за кој се одобрени независно од резултатите постигнати со нивното спроведување.
- Предлозите за продолжување на спроведувањето на ПИМ вообичаено се одобруваат, а причина за тоа е потребата за дополнително потврдување на информации, следење на нов развој во случајот или откривање нови важни детали од случајот.
- Поради спецификите на АКМИС системот, за продолжување на примената на ПИМ честопати не одлучува истиот судија на претходна постапка кој ја издал наредбата за определување ПИМ.

## За мерките за заштита на тајноста на спроведувањето ПИМ

- Во процесот на одлучување по барање за определување на ПИМ, со конкретниот случај е запознат предметниот судија на претходна постапка, записничарот и офицерот за безбедност на класифицирани информации.
- Ризик за нарушување на тајноста на податоците во случаи со ПИМ е неадекватната контрола на пристапот до чувствителните информации; недостигот на соодветни материјално-технички средства за ракување со документи поврзани со ПИМ; или случајно откривање на податоците од страна на лица кои не се доволно обучени за заштита на тајноста на податоците.
- Дигитализацијата на процесот на одобрување и спроведување на ПИМ ќе влијае значително на заштита на тајноста на податоците и безбедноста на целиот процес.

## За користењето ПИМ како доказ во кривичната постапка

- ПИМ покажуваат значително поголема ефикасност кај криминалот кој не се извршува организирано, додека поради спецификите на извршување на организираниот криминал и прилагодливоста на инволвираните лица, мерките немаат секогаш позитивен исход.
- Предизвици кои се појавуваат при користењето ПИМ како доказ во постапката се:
  - о Говорот и зборовите кои ги користат лицата во меѓусебната комуникација кои е тешко некогаш да се протолкуваат/преведат.
  - о Нефункционалност на CD-дискотите.
  - о Снимки со недоволно квалитетен звук или нејасен говор.
  - о Несогласувања помеѓу информациите во извештајот неспрема информациите во аудио-датотеките.
  - о Постојењето дилеми дали сознанијата собрани со ПИМ од еден предмет може да се користат како докази во друг предмет.
  - о Неможноста да се пристапи до аудио-датотеки за постари случаи во кои постапувала поранешната Управа за безбедност и контраразузнавање.
- На адвокатите на обвинетите не им се обезбедува навремен и целосен пристап до прибавените материјали од ПИМ.

## За меѓуинституционалната соработка при примена на ПИМ

- Меѓуинституционалната соработка помеѓу сите органи и институции кои учествуваат во процесни дејствија поврзани со ПИМ, генерално е на задоволително ниво.
- Активна комуникација и редовни консултации во континуитет се одвива на релација МВР – Јавно обвинителство.
- Соработката е особено квалитетна во меѓународните истраги во постапки со меѓународна кривично-правна помош.
- Истражните центри во рамките на обвинителството се добар пример за координирана работа и непосредна комуникација на полициските инспектори и јавните обвинители.

## За обуката и ресурсите за поефикасно користење на ПИМ

- Новите вработени во организациските единици на МВР кои предлагаат и спроведуваат ПИМ се воведуваат во специфичната проблематика преку двонеделна обука во
- Полициската академија при МВР.
- Специјализирани обуки фокусирани на техничките аспекти на спроведувањето на ПИМ се организираат во партнерство со странски министерства и полиции.
- Обуки со домашни обучувачи и експерти за анализа на податоци, повеќе не се организираат.
- Континуитетот на обуките се нарушува со смена на раководството во организациските единици.
- Потребна е специјализирана обука за јавните обвинители и судиите во областа на дигиталните докази и новите истражни технологии со теми и од областа на криптографија, шифрирање на податоци, безбедност на податоци и заштита на приватноста.
- Почетната обука во Академијата за судии и јавни обвинители не обезбедува симулации и вежби за составување документација за барања и наредби за спроведување на ПИМ.
- Техничките аспекти на ПИМ воопшто не се опфатени во наставната програма на Академијата за судии и јавни обвинители.
- Дел од адвокатите во својата професионална практика никогаш не се сретнале и не се доволно запознаени со процедурите за спроведување на ПИМ.

## За контролата над примената на ПИМ

- Јавните обвинители ги контролираат инспекторите задолжени за спроведување на ПИМ преку месечните извештаи што тие ги доставуваат и преку воспоставена

- практика на редовни координативни состаноци и непосредни средби и консултации.
- Судиите на претходна постапка го контролираат спроведувањето на ПИМ преку извештаите што ги доставува Правосудната полиција до Јавното обвинителство; како и преку ad hoc контроли.
  - Посети на институциите задолжени за спроведување на ПИМ од чл. 252, ст. 1, т. 1 од ЗКП, не се воспоставени како редовна практика поради недефиниран начин на спроведување на контролата и недостаток на поддршка од технички експерти кои согласно ЗСК треба да ги обезбеди Собранието на Република Северна Македонија.
  - Постои потреба од зајакнување на судската контрола особено во случаи на:
    - о Издавање наредби за примена на ПИМ за лица со непознат идентитет.
    - о Увид во остварени телефонски комуникации и други електронски комуникации без да се бара спроведување на ПИМ.
    - о Одземањето мобилни телефони и други технички уреди за комуникација само со потврда за привремено одземени предмети.

## Препораки

Врз основа на идентификуваните предизвици и констатации, а со цел унапредување на примената на ПИМ и зајакнување на институционалните капацитети, целисходно е да се размислува во следнава насока:

**1. Проширување на законската основа** – Листата на кривични дела за кои може да се применат ПИМ да се прошири и да го опфати кривичното дело „Неовластено изработување, држење, посредување и тргување со оружје и експлозивни материји“ од чл. 396 од КЗ.

**2. Развивање унифицирана методологија за отчетност и изготвување на годишните извештаи за примената на ПИМ, која ќе овозможи:**

- појасно прикажување на поврзаноста на применетите мерки со организираниот криминал,
- систематско и конзистентно евидентирање на резултатите од спроведените мерки во текот на годината, вклучително и оние кои продолжуваат во следниот отчетен период, и
- објективно и прецизно утврдување на финансиските импликации од примената на ПИМ, со што ќе се зајакне транспарентноста, доследноста и квалитетот на годишните извештаи на Јавното обвинителство.

**3. Засилена координација** – Да се воспостави пракса на редовна координација помеѓу јавниот обвинител и раководителите на организациските единици задолжени за барање и спроведување ПИМ, со цел да се избегне доставување на судски наредби до правосудната полиција кои не можат веднаш да се спроведат.

**4. Централизирано предлагање на ПИМ** – Да се овозможи централизирано предлагање на примената на ПИМ, со што ќе се постигне подобра координација помеѓу различните организациски сектори во Правосудната полиција.

**5. Вклучување на истражителите во следењето** – Во постапките на следење комуникации да бидат вклучени инспектори кои го истражуваат конкретниот случај и кои се запознаени со спецификите и начинот на комуникација на инволвираните лица.

**6. Поедноставување на процедурите** – Да се рационализира процесот на обработка и анализа на транскриптите од следените комуникации, со што ќе се зголеми ефикасноста и навременоста во постапката.

**7. Континуитет на судското одлучување при продолжување ПИМ** – Да се обезбеди предметот и одлучувањето за продолжување на конкретна ПИМ да останат во надлежност на истиот судија на претходна постапка кој ја издал првичната наредба, со што ќе се обезбеди континуитет, доследност и поголема правна сигурност.

**8. Преиспитување на процесната вредност на специфични докази** – Да се преиспитува процесната вредност на доказите прибавени со ПИМ преку лица со прикриен идентитет, преку снимки направени од граѓани, како и преку симулирано давање и примање поткуп спроведено без наредба од јавен обвинител, со цел да се обезбеди нивна усогласеност со принципите на законитост и фер судење.

**9. Построги процедури и засилена судска контрола** – Да се воведат построги процедури и повисок степен на судска контрола во користењето, оценувањето и изведувањето на доказите прибавени преку ПИМ, со цел да се спречат евентуални злоупотреби и да се гарантира фер постапка.

**10. Оптимизација на степенот на тајност на документацијата за ПИМ** – Да се намали класификацијата од „Строго доверливо“ на „Доверливо“, што ќе овозможи поефикасно и поекономично постапување со информациите, без нарушување на потребното ниво на заштита.

**11. Навремена декласификација на материјалите** – Да се настојува декласификацијата на материјалите прибавени со ПИМ, кога е потребно, да се одвива во пократки временски рокови, со цел да се обезбеди нивна навремена употреба во постапката.

**12. Пристап на одбраната до материјалите од ПИМ** – Да се овозможи на адвокатите на обвинетите навремен увид во материјалите прибавени со ПИМ пред одржувањето на главниот претрес, со што ќе се обезбеди ефективно остварување на правото на одбрана.

**13. Спроведување ништење на податоци прибавени со ПИМ** – Да се обезбеди доследна примена на законските одредби за ништење на податоците прибавени со примена на ПИМ, во случаи кога се исполнети законските услови, со цел да се гарантира заштита на правата на засегнатите лица, да се намали ризикот од неоправдано задржување класифицирани информации и лични податоци и да се зајакне интегритетот и довербата во постапките поврзани со ПИМ.

**14. Заштита на адвокатско-клиентската привилегија** – Да се напушти практиката на слушање телефонски разговори остварени помеѓу обвинет и неговиот адвокат во судница за време на расправа, бидејќи тоа ја нарушува адвокатско-клиентската доверливост и правото на одбрана.

**15. Јасна регулација на судската контрола** – Да се дефинира подетално начинот на спроведување на судската контрола врз органите овластени за примена на ПИМ, вклучително и техничките аспекти на таа контрола, со цел зголемена правна сигурност и отчетност.

**16. Институционален дијалог и усогласување на практиката** – Да се воспостави редовна пракса на организирање средби помеѓу судии, јавни обвинители и инспектори кои работат на спроведување на ПИМ, за дискутирање на предизвиците и усогласување на ставовите околу спорните прашања.

## Користена литература

### публикации:

- Council of Europe, Recommendation CM/Rec (2017) 6 of the Committee of Ministers to member States on “special investigation techniques” in relation to serious crimes including acts of terrorism.
- Deployment of Special Investigative Measures, COE, Office in Belgrade, Serbia, 2013, достапно на: <https://rm.coe.int/deployment-of-special-investigative-means-eng/16807828fa>.
- Hert, P. (2005). Balancing security and liberty within the European human rights framework. A critical reading of the Court’s Case law in the light of surveillance and criminal law enforcement strategies after 9/11. *Utrecht Law Review* 1: 68–96.
- McBride, J. (2018). *Human Rights and Criminal Procedure*, 2-nd Ed., Council of Europe.
- The former Yugoslav Republic of Macedonia: Recommendations of the Senior Experts’ Group on systemic Rule of Law issues relating to the communications interception revealed in Spring 2015, Brussels, 8 June 2015. [https://enlargement.ec.europa.eu/system/files/2016-12/20150619\\_recommendations\\_of\\_the\\_senior\\_experts\\_group.pdf](https://enlargement.ec.europa.eu/system/files/2016-12/20150619_recommendations_of_the_senior_experts_group.pdf).
- Turanjanin, V. (2022). Special investigative measures: Comparison of the Serbian Criminal Procedure Code with the European Court of Human Rights Standards, *The International Journal of Evidence & Proof*, Vol. 26(1) 34–60.
- Јанкуловски, З. (2000). Заштита на приватноста во Република Македонија (потреба за измена на чл. 17 од Уставот на Република Македонија) во Полицијата, јавното обвинителство, судот и адвокатурата во преткривичната постапка, Здружение за кривично право и криминологија на Македонија, Скопје.
- Калајџиев, Г. (2004). Уставна рамка на приватноста и новите истражни мерки, Зборник на Правниот факултет „Јустинијан Први“, Скопје.
- Калајџиев, Г., Ѓурчилова, П. (ур.). (2019). Прирачник за спроведување на мерките за следење на комуникациите, ДЦАФ - Центар за управување во безбедносниот сектор - Женева, подружница Скопје.
- Калајџиев, Г., Лажетик Бужаровска, Г., Мисоски, Б., Илиќ Димоски, Д. (2015). Казнено процесно право, Скопје.
- Калајџиев, Г., Лажетик, Г., Неделкова, Л., Денковска, М., Тромбева, М., Витларов, Т., Јанкуловска, П., Кадиев, Д. (2018). Коментар на законот за кривичната постапка, ОБСЕ, Скопје.
- Лич, Ф. (2010). Поднесување на предмет пред Европскиот суд за човекови права, Табернакул.
- Марјановиќ, Ѓ. (2002). За прислушувањето и за (не) одговорноста, Зборник на трудови Евроинтеграција - идеи, состојби, реализација, Правен факултет Јустинијан први, Скопје.
- Матовски, Н. (2005). Новелата на Законот за кривична постапка на Република Македонија од 2004 година, Скопје.
- Перик, Ц. и др. (2024). Водич за ништење податоци собрани со посебни истражни мерки. Скопје: ДЦАФ, <https://jorm.gov.mk/vodich-za-nishtene-podatoczi-sobrani-so-posebni-istrashni-merki/>.

### правни акти:

- Закон за внатрешни работи („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 160/2025)
- Закон за кривичната постапка („Службен весник на Република Македонија“ бр. 150/2010, 100/2012, 142/2016 и 198/2018). Одлука на Уставниот суд на Република Македонија У. бр. 2/2016 од 28 септември 2016 година, објавена во „Службен весник на Република Македонија“ бр. 193/2016
- Закон за Оперативно-техничка агенција („Службен весник на Република Македонија“ бр. 71/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 98/2019)  
Закон за следење на комуникациите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 71/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 108/2019 и 154/2023)

- Устав на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 52/1991), со Амандманите I и II на Уставот на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 1/1992), Амандманот III на Уставот на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 31/1998), Амандманите IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII и XVIII на Уставот на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 91/2001), Амандманот XIX на Уставот на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 84/2003), Амандманите XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, XXVII, XXVIII, XXIX и XXX на Уставот на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 107/2005), Амандманот XXXI на Уставот на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 3/2009), Исправката на Амандманот XXXI на Уставот на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 13/2009), Амандманот XXXII на Уставот на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 49/2011), Амандманите XXXIII, XXXIV, XXXV и XXXVI на Уставот на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 6/2019) и Објавата („Службен весник на Република Македонија“ број 36/2019).

#### **ИЗВЕШТАИ:**

- Годишни извештаи на Јавното обвинителство на Република Северна Македонија за примена на посебни истражни мерки за периодот 2019-2024 година <https://jorm.gov.mk/category/dokumenti/izvestai/>.
- Годишни извештаи за работата на Оперативно-техничката агенција за периодот 2018-2024 година <https://ota.mk/odnosi-so-javnost/izvestai>.

### ПРАШАЊА ЗА ФОКУС ГРУПА СО ПОЛИЦИСКИ ИНСПЕКТОРИ И ИСТРАЖИТЕЛИ

1. Кои се најчестите причини поради кои правосудната полиција предлага до јавното обвинителство примена на посебни истражни мерки?
2. Со какви предизвици се соочувате при собирање и доставување докази за оправданост на предлогот?
3. Како ја оценувате соработката со Јавното обвинителство при иницирањето на вакви мерки?
4. Дали одредени предлози биле одбиени и кои биле главните причини за тоа?
5. Со какви логистички и технички предизвици се соочувате при спроведување на мерките?
6. Каква контрола над спроведувањето на посебните истражни мерки се врши и од кого?
7. Дали постои потреба од дополнителна обука или ресурси за поефикасно користење на посебните истражни мерки?

### ПРАШАЊА ЗА ФОКУС ГРУПА СО ЈАВНИ ОБВИНИТЕЛИ

1. Дали предлозите за примена на ПИМ се вообичаено добро образложени и аргументирани?
2. Кои се главните правни и фактички предизвици при проценката на предлозите од правосудната полиција за примена на посебни истражни мерки?
3. Дали одредени предлози сте одбиле и кои биле главните причини за тоа?
4. Дали постојат случаи кога предлозите биле формално исправни, но не сте ги проследиле пред судот во форма на барање? Ако да, зошто?
5. Како ја оценувате соработката со правосудната полиција во процесот на предлагање и подготвување на барањата?
6. Како го оценувате судското одлучување во однос на одобрувањето или одбивањето на мерките?
7. Дали сте се соочиле со правни, институционални или технички пречки при примената на посебните истражни мерки?
8. Како го контролирате спроведувањето на посебните истражни мерки?

### ПРАШАЊА ЗА ФОКУС ГРУПА СО СУДИИ

1. Кои се главните критериуми што ги земате предвид при одобрување или одбивање на барањата за посебни истражни мерки?
2. Дали барањата за издавање наредба за примена на ПИМ се вообичаено добро образложени и аргументирани?
3. Какви се најчестите недостатоци во барањата поднесени од јавното обвинителство?
4. Како ја оценувате меѓуинституционалната соработка, комуникација и координација на надлежните органи задолжени за спроведување на посебните истражни мерки со обвинителството и судот?
5. Врз основа на кои причини најчесто се бара продолжување на посебните истражни мерки?
6. Дали и врз основа на кои докази во Вашата практика била проширена наредбата за посебна истражна мерка?

7. Дали се преземаат доволно ефикасни мерки за заштитата на тајноста на спроведувањето на посебните истражни мерки?

8. Како го контролирате спроведувањето на посебните истражни мерки?

9. Дали сметате дека постојните законски рамки доволно ги дефинираат условите за примена на овие мерки?

10. Дали има примери на судска пракса каде што посебните истражни мерки биле исклучени како незаконски прибавени докази и поради кои причини било тоа?

11. Со какви предизвици се соочувате при изведување на докази кои се прибавени со примена на посебни истражни мерки?

## **ПРАШАЊА ЗА ФОКУС ГРУПА СО АДВОКАТИ**

1. Дали сметате дека постои доволна судска контрола и надзор врз спроведувањето на ПИМ?

2. Дали добивате навремен и целосен пристап до материјалите добиени преку ПИМ кога браните клиент?

3. Какви предизвици постојат при користење на доказите прибавени преку ПИМ во судските постапки?

4. Дали постои стандардизирана практика или воочувате разлики меѓу различни судови или судии при прифаќање или исклучување на доказни материјали добиени преку ПИМ?

5. Дали сметате дека е потребна поголема стручна обука за адвокатите по ова прашање?

**ZBATIMI I MASAVE TË  
POSAÇME HETIMORE  
NË REPUBLIKËN E  
MAQEDONISË SË VERIUT**

Shkup, 2026

### **Autorët:**

Prof. Dr. Biljana Karovska Andonovska, Doc. Dr. Kire Babanoski, Prof. Dr. Gordan Kallajxhiev,  
Mr. Daniella Dimovska, Sandra Krstiq, Pajazit Pajaziti, Mr. Nenad Saveski, Ermon Neziri,  
Natasha Saramandova, Mr. Verica Berzhecka Krsteva, Engjëllushe Lleshi Kadriu, Gavrill  
Bubevski, Spasenka Andonova, Snezhana Petroviq Arsovska, Mr. Aleksandar Tumanovski,  
Mr. Gent Salihi, Mr. Radmilla K.Onçevska

### **Redaktor:**

Mr. Gent Salihi

Numri I faqeve 152 / Printuar në Polyesterday Shkup / Tirazh 250

### **Botuesi:**



©DCAF, 2025 All rights reserved DCAF - Geneva Center for Security Sector Governance  
Maison de la Paix Chemin Eugène-Rigot 2E, CH1202- Geneva, Switzerland

©DCAF, 2025 Të gjitha të drejtat janë rezervuara DCAF - Qendra e Menaxhimit të Sektorit të Sigurisë - Gjenevë -  
Zyra në Shkup rr. Maqedonia nr. 1000, 11-1/2 Shkup, Republika e Maqedonisë së Veriut

Hulumtimi u implementua në kuadër të Programit të Reformës së Sektorit të Sigurisë dhe Zbulimit në Republikën e Maqedonisë së Veriut, i zbatuar nga DCAF - Qendra e Gjenevës për Qeverisjen e Sektorit të Sigurisë dhe i mbështetur financiarisht nga Agjencia Zvicerane për Zhvillim dhe Bashkëpunim (SDC), Ministria e Punëve të Jashtme e Holandës dhe Agjencia Suedeze për Zhvillim Ndërkombëtar (Sida). Programi, ndër të tjera, ndihmon institucionet e sistemit të drejtësisë dhe praktikuesit juridikë të forcojnë kapacitetet dhe ekspertizën e tyre të nevojshme për zbatimin konsekuent të procesit të kërkesës dhe miratimit gjyqësor të masave të posaçme hetimore.

Përmbajtja e këtij publikimi nuk i shpreh pikëpamjet dhe opinionet e donatorëve apo të DCAF.



## Parathënie

Vendimi për implementimin e këtij hulumtimi lindi nga nevoja për të analizuar në mënyrë sistematike zbatimin e masave të posaçme hetimore (MPH) në praktikën gjyqësore të Republikës së Maqedonisë së Veriut. Kjo qasje mundëson të kuptuarit më të mirë të mënyrave në të cilat MPH-të miratohen, zbatohen dhe kontrollohen, me qëllim që të përcaktohen sfidat praktike dhe të formulohen udhëzime për promovimin e tyre.

Metodologjia e implementimit të hulumtimit u bazua në një qasje të kombinuar që i bashkon metodat kualitative dhe kuantitative, duke e përfshirë analizën e kuadrit ligjor, prezantimin dhe përpunimin e të dhënave statistikore zyrtare dhe zbatimin e fokus grupeve. Përmes kësaj qasjeje, u siguroa një panoramë e plotë e aspekteve normative, institucionale dhe praktike të zbatimit të MPH.

Procesi i implementimit të hulumtimit përfshiu disa faza: mbledhjen dhe sistematizimin e të dhënave, organizimin e katër fokus grupeve me gjyqtarë, prokurorë publikë, inspektorë të policisë, hetues dhe avokatë, si dhe analizën e njohurive të siguruara. Nëpërmjet këtij procesi u identifikuan disa çështje kryesore në lidhje me kuadrin ligjor, praktikën dhe kontrollin mbi zbatimin e MPH.

Pritshmëria që u vendos para këtij hulumtimi kishte të bëjë me sigurimin e njohurive të argumentuara që do të kontribuonin në rritjen e transparencës dhe llogaridhënies në zbatimin e masave, dhe rekomandimeve konkrete për avancimin e procedurave. Rezultatet e fituara treguan se një qasje e tillë sistematike jo vetëm që ofron një vështrim kritik të situatës aktuale, por përbën edhe bazën për përmirësime të mëtejshme të kuadrit institucional dhe ligjor në të ardhmen. Hapat e ardhshëm në lidhje me këtë hulumtim duhet të synojnë zbatimin e mëtejshëm dhe verifikimin praktik të rekomandimeve të dhëna, si dhe monitorimin e vazhdueshëm të tendencave sa i përket zbatimit të masave në praktikën gjyqësore.

Procesi është pjesë e **Programit të Reformave në Sektorin e Zbulimit dhe Sigurisë në Republikën e Maqedonisë së Veriut**. Zhvillimi i metodologjisë, hulumtimit dhe analizës u realizuan përmes një sërë aktiviteteve (takime koordinuese, fokus grupe, tryeza të rrumbullakëta, punëtori, etj.) të organizuara nga DCAF – Qendra e Gjenevës për Qeverisjen e Sektorit të Sigurisë, në periudhën tetor 2023 – tetor 2025. Implementimi i hulumtimit u iniciua me kërkesë të Grupit të Ekspertëve të Drejtësisë të DCAF Shkup dhe u miratua nga Akademia për Gjyqtarë dhe Prokurorë Publikë në përputhje me rekomandimet e Manualit për Zbatimin e Masave të Posaçme Hetimore dhe Udhëzuesit për Shkatërrimin e të Dhënave të Mbledhura me Masat e Posaçme Hetimore.

Raporti i këtij hulumtimi është një përpyetje e përbashkët e të gjithë pjesëmarrësve. Gjatë punës, praktikuesit dhe ekspertët e drejtësisë i diskutuan standardet e përcaktuara ndërkombëtare, i analizuan gjetjet e fokus grupeve, si dhe detyrimet ligjore në lidhje me zbatimin dhe kontrollin e masave. Përmes një procesi participativ, u përcaktuan objektivat dhe përmbajtja e dokumentit, metodologjia e hartuar dhe teksti i finalizuar i cili më vonë iu adresua institucioneve kompetente. Në këtë mënyrë u siguroa verifikimi profesional shtesë dhe harmonizimi me nevojat e institucioneve gjatë zbatimit të MPH.

**DCAF – Qendra e Gjenevës për Qeverisjen e Sektorit të Sigurisë**  
Shkup, Shkurt 2026

## **Deklaratë nga Drejtoresha e Akademisë për Gjykatës dhe Prokurorë Publikë**

Format bashkëkohore të krimit, veçanërisht ato të krimit të organizuar, nuk mund të zbulohen dhe të sigurohen prova pa zbatimin e masave të posaçme hetimore. Këto masa përcaktohen vetëm në raste kur me mjete të tjera provuese nuk mund të sigurohen prova relevante. Zbatimi i tyre është rreptësisht i kufizuar, por i domosdoshëm për zbulimin dhe vërtetimin efikas të formave më të rënda të krimit. Ato paraqesin një cenim të disa lirive dhe të drejtave të njeriut të garantuara me Kushtetutë dhe me marrëveshjet ndërkombëtare, në funksion të mbrojtjes së shtetit dhe qytetarëve nga krimi i organizuar, korrupsioni, terrorizmi, si dhe për një luftë të suksesshme kundër tyre.

Në këtë kuptim, masat e posaçme hetimore mundësojnë mbledhjen e njohurive që ndryshe do të mbeteshin të paarrtshme për shkak të fshehtësisë dhe kompleksitetit të tyre. Organizatat kriminale vazhdimisht futin inovacione në mënyrën e funksionimit, prandaj është me rëndësi që shtetet t'i përditësojnë teknikat hetimore për të realizuar hetime të suksesshme.

Rëndësia e këtyre masave buron jo vetëm nga efikasiteti i tyre operacional, por edhe nga ndjeshmëria e tyre juridike. Sipas standardeve të Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut, çdo kufizim i së drejtës për privatësi, e garantuar me nenin 8 të Konventës Evropiane për Mbrojtjen e të Drejtave të Njeriut, duhet të jetë proporcional me qëllimin legjitim, rreptësisht i domosdoshëm në një shoqëri demokratike dhe i shoqëruar me garanci të përshtatshme kundër abuzimit. Në vendin tonë, masat e posaçme hetimore janë të harmonizuara me standardet evropiane, ndërsa zbatimi i tyre i nënshtrohet kontrollit të rreptë gjyqësor, arsyetimit me shkrim dhe kufizimit kohor. Ky kërkim synon të ofrojë një analizë të sistematizuar të kuadrit ligjor dhe të aspekteve praktike të zbatimit të masave të posaçme hetimore, të lidhë rregullativën vendase me atë evropiane dhe praktikën krahasuese, si dhe të ofrojë udhëzime për prokurorët publikë, gjyqtarët dhe hetuesit. Qëllimi është të ofrohet një mjet praktik, i qartë dhe i zbatueshëm për përmirësimin e profesionalizmit, unifikimin e praktikës dhe forcimin e sigurisë juridike në procesin e caktimit të këtyre masave. Besojmë se kjo analizë do të kontribuojë në forcimin e mëtejshëm të rolit të gjykatësve dhe prokurorëve publikë si mbrojtës të sundimit të ligjit dhe të të drejtave të njeriut në procedurën penale.

Falënderim i veçantë për DCAF për bashkëpunimin e suksesshëm shumëvjeçar në kuadër të “Programit për reforma në sektorin e zbulimit dhe sigurisë në Republikën e Maqedonisë së Veriut (2021–2026)”, komponenti i projektit që ka të bëjë me forcimin e kapaciteteve të organeve vendase të drejtësisë në lidhje me zbatimin dhe kontrollin e metodave invazive për mbledhjen e informacioneve nga organet e ndjekjes penale dhe shërbimet e inteligjencës.

### **Irina Trajkoska-Strezoski**

Drejtoresha e Akademisë për Gjykatës dhe Prokurorë Publikë “Pavel Shatev”, Shkup  
Shkup, Shkurt 2026

# PËRMBAJTJA

Parathënie .....	55
Deklaratë nga Drejtoresha e Akademisë për Gjykatës dhe Prokurorë Publikë .....	56
Lista e tabelave .....	58
Lista e grafikëve .....	58
Lista e shkurtesave të përdorura .....	58
Hyrje .....	59
1. Metodologjia .....	60
1.1. Përcaktimi teorik i objektit të hulumtimit .....	60
1.2. Objektivat e hulumtimit .....	63
1.3. Kuadri kohor i hulumtimit .....	64
1.4. Metodatat e hulumtimit .....	64
1.5. Rezultatet dhe implikimet e pritshme .....	66
1.6. Arsyeshmëria e hulumtimit .....	66
2. Kuadri ligjor për masat e posaçme hetimore .....	66
3. Dinamika dhe tendencat në zbatimin e masave të posaçme hetimore .....	69
4. Propozimi i masave të posaçme hetimore .....	77
5. Kërkesë për aplikimin e masave të posaçme hetimore .....	78
6. Vendimmarrja për aplikimin e masave të posaçme hetimore .....	79
7. Zbatimi i masave të posaçme hetimore .....	80
7.1. Kohëzgjatja e masave të posaçme hetimore .....	82
7.2. Masat për mbrojtjen e fshehtësisë së zbatimit të masave të posaçme hetimore .....	83
8. Përdorimi i masave të posaçme hetimore si provë në procedurën penale .....	84
9. Bashkëpunimi ndërinstytucional gjatë aplikimit të masave të posaçme hetimore .....	86
10. Trajnimi dhe resurset për përdorimin më efikas të masave të posaçme hetimore .....	87
11. Kontrolli dhe mbikëqyrja mbi zbatimin e masave të posaçme hetimore .....	88
11.1. Kontrolli mbi zbatimin e masave të posaçme hetimore .....	88
11.1.1. Kontrolli gjyqësor mbi aplikimin e masave të posaçme hetimore .....	88
11.1.2. Kontrolli i prokurorit publik mbi aplikimin e masave të posaçme hetimore .....	89
11.2. Mbikëqyrje mbi aplikimin e masave të posaçme hetimore .....	90
Konkluzione .....	92
Rekomandime .....	96
Literatura e përdorur .....	98
ANEKSI I .....	100

## Lista e tabelave

<b>Tabela 1.</b> Pasqyrë komparative e të dhënave që duhet t'i përmbajnë raportet vjetore për MPH nga Prokurori Publik i Republikës së Maqedonisë së Veriut . . . . .	70
<b>Tabela 2.</b> Pasqyrë e rasteve me MPH të aplikuara për periudhën 2010-2024. . . . .	71
<b>Tabela 3.</b> Pasqyrë e MPH-ve të aplikuara sipas llojit të masës për periudhën 2015-2024 . . . . .	73
<b>Tabela 4.</b> Pasqyrë e rasteve të kohëzgjatjes së aplikimit të MPH nga neni 252, paragrafi 1, pika 1 për periudhën 2019-2024 të shprehura në muaj. . . . .	75
<b>Tabela 5.</b> Pasqyrë e numrit të komunikimeve të aktivizuara nga AOT sipas autoriteteve të autorizuar për periudhën 2018-2024. . . . .	76

## Lista e grafikëve

<b>Grafiku 1.</b> Pasqyrë e rasteve me MPH të aplikuara për periudhën 2010-2024. . . . .	72
<b>Grafiku 2.</b> Pasqyrë e numrit të përgjithshëm të MPH-ve të aplikuara për periudhën 2015-2024. . . . .	73
<b>Grafiku 3.</b> Pasqyrë e MPH-ve të aplikuar nga neni 252, paragrafi 1, pikat 1, 3 dhe 6 për periudhën 2015-2024. . . . .	74

## Lista e shkurtesave të përdorura

<b>ACMIS</b>	Sistemi i Automatizuar i Informacioneve Për Menaxhimin e Çështjeve Gjyqësore (Automated Court Case Management Information System – ACCMIS)
<b>KEDNJ</b>	Konventa Evropiane e të Drejtave të Njeriut
<b>GJEDNJ</b>	Gjykata Evropiane e të Drejtat e Njeriut
<b>LPP</b>	Ligji për Procedurën Penale
<b>LNK</b>	Ligji Për Ndjekjen e Komunikimeve
<b>TIK</b>	Teknologjia e informacionit dhe telekomunikacionit
<b>PP</b>	Prokuroria publike
<b>KP</b>	Kodi Penal
<b>MPB</b>	Ministria e Punëve të Brendshme
<b>PTHP</b>	Prokuroria Themelore Publike
<b>PTHPNKOK</b>	Prokuroria Themelore Publike për Ndjekjen e Krimit të Organizuar dhe Korrupsionit
<b>AOT</b>	Agjencia Operative-Teknike
<b>MPH</b>	masa të posaçme hetimore
<b>PSP</b>	Prokuroria Speciale Publike
<b>DPF</b>	Drejtoria e Policisë Financiare

## Hyrje

Masat e posaçme hetimore janë teknika të zbatuara nga autoritetet kompetente në kontekstin e hetimeve penale me qëllim parandalimin, zbulimin, hetimin, ndjekjen dhe luftimin e veprave të rënda penale<sup>1</sup>. Ato kanë vlerë të lartë provuese, por paraqesin edhe ndërhyrje serioze në sferën e privatësisë së personave të dyshuar<sup>2</sup>. Natyra e tyre është invazive dhe shpesh joselektive, si në kuptimin personal ashtu edhe në atë përmbajtjesor. Konsiderohen si masa jokonvencionale të cilat nga aspekti i të drejtave të njeriut, janë në kufirin e justifikimit për shkak se imponojnë një shmangie të domosdoshme nga vlerat e mbrojtura tradicionalisht.

Për shkak të këtyre karakteristikave, MPH hapin dilema në lidhje me garancitë e të drejtave personale, justifikimin e invazionit mbi privatësinë e individëve, sigurinë publike kundrejt asaj personale, prezumimin e pafajësisë dhe çështje të tjera sensitive. Megjithatë, inkorporimi i tyre në legjislacionet procedurale penale disa dekada më parë u imponua si një alternativë për t'u përballur në mënyrë efektive me krimin e organizuar dhe manifestimin e tij transnacional. Padyshim, në shoqëritë moderne demokratike, MPH përfaqësojnë një mjet adekuat për parandalimin dhe zbulimin e veprave penale. Legalizimi i tyre nënkuptonte pranimin e një lloj kompromisi midis kërkesave për mbrojtjen e sigurisë publike, kundrejt garancive për respektimin e të drejtave të njeriut. Për të arritur një ekuilibër midis këtyre interesave thelbësore, thelbësore është përpjekja që të reduktohen në minimum mundësitë e cenimit të të drejtave individuale në funksion të sigurisë. Shteti duhet të ndërtojë një kornizë ligjore që do të sigurojë mbrojtje adekuate dhe efektive për mbrojtje nga keqpërdorimi i mundshëm të MPH dhe në secilin rast konkret të sigurojë prova eksplicite për domosdoshmërinë e zbatimit të tyre.

MPH-të janë pjesë e praktikës procedurale penale maqedonase për njëzet vjet. Zbatimi i tyre në praktikë filloi në vitin 2005, ndërkaq tendenca e rritjes ishte e evidente në vitin 2008, kur u krijuan kushte ligjore për zbatimin e masës së posaçme hetimore e cila e përfshin ndjekjen e komunikimeve në kushtet dhe procedurë të përcaktuar me ligj të posaçëm. Përkatësisht, si anëtare e organizatave ndërkombëtare relevante që filluan ta adresojnë seriozisht problemin e krimit të organizuar, krimit transnacional dhe terrorizmit në fund të shekullit të 20-të, Republika e Maqedonisë e kishte detyrimin të përfshihej në përpjekjet aktuale dhe të ardhshme reformuese që synonin parandalimin dhe luftimin efektiv të këtyre dukurive bashkëkohore shoqërore negative.

Reformat në legjislacionin e procedurës penale dhe inkorporimi i të ashtuquajturave metoda jokonvencionale për ballafaqimin me sfidat bashkëkohore për sigurinë publike, ndër të tjera, duhej të përfshinin inkorporimin e metodave speciale dhe përdorimin e teknikave që përfshijnë shmangie nga garancitë kushtetuese për të drejtën e privatësisë, fshehtësinë e komunikimeve, paprekshmërinë e shtëpisë dhe sigurinë e të dhënave personale.

Procesi i miratimit dhe zbatimit të masave të posaçme hetimore është kompleks dhe multidimensional. Në këtë proces janë përfshirë subjekte të ndryshme, të cilat më tej i nënshtrohen mbikëqyrjes dhe kontrollit nga subjekte të tjera relevante. Çdo subjekt, përmes prizmit të kompetencës së tij, duhet të vlerësojë me kujdes nevojën e ndërhyrjes në privatësinë e individëve në kontekstin e të gjitha rrethanave të rastit. Konform standardeve ndërkombëtare, nuk lejohet nënvlerësimi a priori i privatësisë para interesit për mbrojtjen e sigurisë.

Në këtë hulumtim analizohet praktika e sistemit të drejtësisë (praktika prokuroriale dhe gjyqësore) sa i përket miratimit, zbatimit dhe kontrollit të MPH. Analiza bazohet në supozimin se subjektet e ndryshme në këtë proces përballen me një sërë sfidash, secila nga perspektiva

---

<sup>1</sup> Council of Europe, Recommendation CM/Rec (2017) 6 of the Committee of Ministers to member States on “special investigation techniques” in relation to serious crimes including acts of terrorism.

<sup>2</sup> Hert, P. (2005). Balancing security and liberty within the European human rights framework. A critical reading of the Court's Case law in the light of surveillance and criminal law enforcement strategies after 9/11. *Utrecht Law Review* 1: 68-96.

e vet e kompetencës për të vepruar. Midis tyre, sigurisht, është sfida e balancimit të interesit të përgjithshëm në mbrojtjen e sigurisë kundrejt interesit të individëve në respektimin e privatësisë së tyre. Standardi i pranuar përgjithësisht se nga interesi individual për mbrojtjen e privatësisë duhet të shmanget vetëm nëse vlerësohet si e vetmja mënyrë për të mbrojtur një interes tjetër të lartë publik, e imponon detyrimin për autoritetet kompetente në këtë proces që të respektojnë parimin e proporcionalitetit dhe të propozojnë e miratojnë MPH vetëm nëse zbatimi i tyre është i nevojshëm si mjet i fundit, ultima ratio, në një rast konkret. Kjo kërkon zbatimin e parimit të subsidiaritetit ose gradualizmit, përkatësisht të fillohet me zbatimin e masave nga më pak intruzive në më shumë intruzive, ndërkaq të kërkohet dhe të lejohet zbatimi i masave më intruzive vetëm nëse ato më pak intruzive nuk e japin rezultatin e pritur.

Qëllimi që u vendos në këtë hulumtim është fokusuar në perceptimin gjithëpërfshirës dhe real të të gjitha sfidave dhe miratimit e konkluzioneve relevante në lidhje me zbatimin e MPH. Duke u udhëhequr nga ky qëllim, hulumtimi u zbatua me përdorimin e disa metodave relevante kërkimore shkencore<sup>3</sup>. Gjatë zbatimit të tyre, nuk është neglizhuar asnjë segment nga vargu i veprimeve procedurale të ndërmarra gjatë miratimit dhe zbatimit të MPH, duke filluar me propozimin për zbatimin e MPH të cilin policia gjyqësore ia dërgon prokurorisë publike, përmes kërkesës së prokurorisë publike për miratimin e MPH të cilën ia dërgon gjykatës, lëshimin e urdhrin për MPH nga gjyqtari i procedurës paraprake, zbatimin e MPH nga organet e autorizuar, kontrollin dhe mbikëqyrjen mbi zbatimin, kështu deri në përdorimin e rezultateve të MPH të zbatuar në procedurën penale. Propozimet për tejkalimin e sfidave, të cilat mund të ndikojnë në përmirësimin e praktikës, janë rezultat i këtyre observimeve.

Hulumtimi kishte për synim të perceptojë në mënyrë të paanshme këndvështrimet e ndryshme të subjekteve të përfshira në këtë proces kompleks. Së këtejmi, në hulumtimin u përfshinë dhe u morën në konsideratë perceptimet e hetuesve në policinë gjyqësore, të cilët punojnë në sigurimin e informacioneve operative për ngjarje të veçanta të drejtësisë penale, të cilët propozojnë zbatimin e MPH, prokurorëve publikë në prokuroritë themelore publike bashkë me hetuesit në qendrat hetimore pranë prokurorive themelore publike, gjykatësve të procedurës paraprake, personave të autorizuar autoriteteve të autorizuar që punojnë në zbatimin e MPH-ve të miratuara, si dhe perceptimet e gjyqtarëve të trupit gjykues. Nuk ishte lënë anash as perceptimi i mbrojtjes nga sfidat me të cilat ballafaqohen mbrojtësit e të dyshuarve përkatësisht të pandehurve, në procedurën penale.

Në këtë hulumtim janë analizuar edhe të dhënat statistikore nga zbatimi njëzet vjeçar i MPH-ve në praktikën e drejtësisë maqedonase. Si baza relevante për hulumtimin janë përdorur të dhënat zyrtare të përfshira në raportet vjetore të Prokurorit Publik të Republikës së Maqedonisë së Veriut, të cilat në përputhje me nenin 271 të Ligjit për Procedurën Penale (LPP) i a paraqet Kuvendit të Republikës së Maqedonisë së Veriut. Në bazë të këtyre të dhënave u monitorua dhe komentua tendenca e miratimit të MPH. Objekt i analizës ishin edhe të arriturat nga zbatimi i masave të posaçme hetimore të miratuara në drejtim të efikasitetit dhe rezultatit përfundimtar që rezultoi me një vendim përkatës gjyqësor.

## 1. Metodologjia

### 1.1. Përcaktimi teorik i objektit të hulumtimit

Zhvillimi i teknologjisë së informacionit dhe telekomunikacionit (TIK) dhe shtrirja dhe prania e saj në jetën e përditshme të qytetarëve e lehtëson ndjeshëm mënyrën e kryerjes së veprave penale dhe komunikimin midis kryerësve të tyre. Nga ana tjetër, me zhvillimin e arritjeve shkencore dhe teknologjike, po avancohet gjithnjë e më shumë praktika kriminalistike-operative për zbulimin e mënyrës së kryerjes dhe kryerësve të veprave penale. Pikërisht këto mjete moderne e përbëjnë burimin e provave të shumta, por njëherësh jashtëzakonisht cilësore dhe të

---

<sup>3</sup> Metodologjia për zbatimin e këtij hulumtimi u propozua nga Prof. Dr. Boban Misoski, Prof. Dr. Aleksandra Gruevska-Drakulevski dhe Prof. Dr. Besa Arifi.

vlefshme, përmes të cilave vërtetohet kriminaliteti para gjykatave<sup>4</sup>.

Duke i marrë parasysh karakteristikat e këtyre mjeteve të provave, mund të konstatohet se ato ndryshojnë në një masë të madhe nga mjetet tradicionale të provave. Këto janë mjete të provave që kanë një shkallë të lartë besueshmërie dhe duke i përdorur ato marrim të dhëna të drejtpërdrejta në lidhje me kryerësin e veprës penale dhe marrëdhëniet e tij me njerëz të afërt me të, të cilët në masë të madhe bëjnë pjesë në jetën e tij personale kurse sasia më e madhe e provave të këtij lloji merret me ndihmën e mjeteve bashkëkohore të provave<sup>5</sup>.

Pikërisht për shkak të këtyre karakteristikave, këto mjete provuese quhen edhe mjete të posaçme hetimore. Veçoria e këtyre mjeteve hetimore karakterizohet nga specifika që me këto mjete të provave, shpesh autoritetet e ndjekjes përdorin edhe metoda pro aktive për zbulimin e kryerësve, të cilat më së shpeshti nënkuptojnë ndërhyrje në sferën e jetës personale dhe private të personit të dyshuar. Atëherë, në një fazë të hershme të hetimit të një veprë të kryer penale ose në fillim të procedurës penale, organet e ndjekjes përdorin mjete elektronike për regjistrimin audio ose video, kërkimin elektronik të të dhënave kompjuterike, përdorimin e personave me identitet të fshehur si agjentë provokatorë ose themelojnë subjekte juridike të simuluar për të kryer operacione ekonomike të simuluar për të zbuluar veprat e kryera penale nga personat e dyshuar/pandehur<sup>6</sup>.

Duke i marrë parasysh karakteristikat e MPH, mund të konstatohet se ato janë një nga mjetet më efektive, por njëherësh edhe mjetet më kontroverse pro aktive të provës, për zbulimin dhe vërtetimin e kryerësve të veprave të rënda penale<sup>7</sup>. Arsyet për këtë qëndrojnë në faktin se personi ose personat ndaj të cilëve zbatohen këto masa ende nuk është provuar faji i tyre për kryerjen e veprës penale, ndërsa organet e ndjekjes janë akoma në nivelin e dyshimit të bazuar, kurse në të njëjtën kohë, personi të drejtat personale të të cilit kërcënohen nga zbatimi i tyre mbrohet me garancinë kushtetuese të prezumimit të pafajësisë. Së këtejmi, domosdoshmërisht imponohet detyrimi për zbatimin restriktiv të këtyre masave<sup>8</sup>.

Në përputhje me standardet ndërkombëtare që janë përfshirë në legjislacionin kombëtar, MPH duhet të zbatohen vetëm në raste të jashtëzakonshme, përkatësisht në rastet kur mbledhja e provave për të përcaktuar përgjegjësinë penale të kryerësit të veprës penale nuk është e mundur me mjete të tjera të provës, përkatësisht zbatimi i MPH bëhet vetëm me përjashtim edhe atë vetëm për vepra më të rënda penale<sup>9</sup>.

Duke e marrë parasysh specifikën, por edhe ndërhyrjen në jetën personale të personit të dyshuar/pandehur si rezultat i zbatimit të MPH, trajtimi i të dhënave të mbledhura me MPH është një çështje veçanërisht e rëndësishme që është trajtuar në mënyrë adekuate si nga legjislacionet kombëtare ashtu edhe përmes jurisprudencës së Gjykatës Evropiane të të Drejtave të Njeriut (GJEDNJ)<sup>10</sup>. Kështu, përmes aktgjykimeve, GJEDNJ e ka etabluar parimin se

---

<sup>4</sup> Se bëhet fjalë për mjete bashkëkohore të provës relativisht të reja, zbatimi i të cilave në fillim ishte relativisht i parregulluar, është e dukshme edhe nga jurisprudenca e GJEDNJ-së në Strasburg, e cila për herë të parë i trajtoi këto masa në vitet 1980, për shembull përmes lëndëve: *Malone v United Kingdom* 8691/79 ose *Huvig v France* 11105/84.

<sup>5</sup> Shih: Hert, P. (2005). *Balancing security and liberty within the European human rights framework. A critical reading of the Court's Case law in the light of surveillance and criminal law enforcement strategies after 9/11.* *Utrecht Law Review* 1: 68-96

<sup>6</sup> Për herë të parë të inkuorpuara në Ligjin për ndryshimin dhe plotësimin e Ligjit të Procedurës Penale në vitin 2004, të inspiruar nga nevojat për harmonizimin e legjislacionit kombëtar fillimisht me Konventën e OKB-së për luftë kundër krimit të organizuar ndërkombëtar (UNTOC), ose më mirë e njohur si Konventa e Palermos e OKB-së, dhe më pas të rishikuara në Ligjin e ri të Procedurës Penale të vitit 2010. Shih: *Matovski, N (2005). Ndryshimi i Ligjit të Procedurës Penale të Republikës së Maqedonisë të vitit 2004, Shkup, f. 24-25*

<sup>7</sup> Shih: *Turanjanin, V. (2022). Special investigative measures: Comparison of the Serbian Criminal Procedure Code with the European Court of Human Rights Standards, The International Journal of Evidence & Proof, Vol. 26(1) 34-60.*

<sup>8</sup> Shiko më shumë: *Deployment of Special Investigative Measures, COE, Office in Belgrade, Serbia, 2013, i aksesshëm në: <https://rm.coe.int/deployment-of-special-investigative-means-eng/16807828fa>.*

<sup>9</sup> Shih: *Kallajxhiev, G., Lazhetiç Buzharovska, G., Misoski, B., Iliq Dimoski, D. (2015). E drejta procedurale penale, Shkup, si dhe neni 252 i LPP-së.*

<sup>10</sup> Shih: *McBride, J. (2018). Human Rights and Criminal Procedure, 2-nd Ed., Council of Europe, f. 140-147, si Liç, F. (2010). Paraqitja e lëndës në Gjykatën Evropiane të të Drejtave të Njeriut, Tabernakul, f. 281-284.*

është e domosdoshme ekzistimi i rregullave të qarta dhe të sakta në lidhje me MPH, sa i përket zbatimit të tyre, kufizimit të qartë të rrethit të veprave penale për të cilat do të zbatoheshin këto masa, kohëzgjatjes së tyre, si dhe fatit të të dhënave të mbledhura me këto masa. Kështu, parimi i kërimit të rregullave të qarta ligjore për veprimin e organeve të ndjekjes, si dhe mënyrat e ruajtjes dhe shkatërrimit të të dhënave MPH në rastet kur nuk ka ndjekje penale ose personave për të cilët janë mbledhur këto të dhëna nuk u është ngritur ndjekje penale, janë etabluar nëpërmjet aktgjykimeve të mëposhtme: Roman Zakarov v. Russia (GC) 47143/06 4 dhjetor 2015, ku gjykata gjeti shkelje të nenit 8 të Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut (KEDNJ) nëse ligji nuk e parashikon mënyrën dhe kohëzgjatjen e ruajtjes dhe shkatërrimit të të dhënave të marra përmes MPH ndjekja e fshehtë ose në P.G. and J.H. v. United Kingdom, 44787/98 datë 25 shtator 2001, si dhe Van Vondel v. Netherlands, 38258/03 datë 25.10.2007, të dyja në lidhje me masën e regjistrimit të fshehtë audio dhe video. Një parim i ngjashëm artikullohet edhe në aktgjykimin Weber and Saravia v. Germany, 54934/00 në lidhje me përgjimin e fshehtë të komunikimeve telefonike. Në përputhje me jurisprudencën e Gjykatës në Strasburg, është përcaktuar parimi i nevojës për normim ligjor të qartë dhe jo kundërthënës të procedurës së zbatimit të MPH, me ç'rast me ligj në këtë kuptim konsiderohet ligji në kuptimin material. Kështu që, në aktgjykimet: Malone v United Kingdom 8691/79 ose Huvig v France 11105/84, thuhet qartë se procedurapërzbatimineMPHnukështëedomosdoshmetëjetëenormuarnëligj,përkatësishtmundtë normohet edhe përmes akteve nënligjore, për sa kohë që e njëjta procedurë është e qartë, e parashikueshme dhe jo kundërthënëse.

Rrjedhimisht me këtë parashitohet pyetja se çfarë do të thotë një procedurë e qartë, jo kundërthënëse dhe e parashikueshme? Përmes prizmit të GJEDNJ-së, parashikohet se duhet të përcaktohet qartë kohëzgjatja e masave, mënyra e zbatimit të këtyre masave, personat kompetentë t'i miratojnë dhe zbatojnë, si dhe kufizimi kohor i kohëzgjatjes së këtyre masave. Duhet të parashikohet edhe mundësia, përkatësisht detyrimi për kontroll të jashtëm mbi punën e autoriteteve të ndjekjes në rastet kur i zbatojnë MPH. Kështu, konsiderohet se gjyqtari i procedurës paraprake, si garantues i ligjshmërisë së veprimeve të ndërmarra gjatë procedurës paraprake nga autoritete e ndjekjes, përkatësisht nga prokurori publik dhe/ose policia gjyqësore, është mekanizmi fillestar i kontrollit dhe garancisë për zbatimin korrekt të MPH. Pastaj, dispozitat procedurale për një procedurë të ndershme, të ndërthurura me dispozitat e ligjit procedural - LPP i japin garanci shtesë personit të pandehur se MPH zbatohen në mënyrë të ligjshme dhe vetëm në raste legjitime. Kjo formë e kontrollit mbi zbatimin e MPH quhet edhe formë e brendshme ose formë sistematike e kontrollit, sepse sigurohet nga subjektet që ndërmarrin veprime procedurale gjatë veprimit/procedimit penal, ndërkaq tradicionalisht janë pjesë e pushtetit gjyqësor. Kjo formë kontrolli është, në fakt, kontroll nga gjykata, edhe atë më së shpeshti gjyqtari i procedurës paraprake në çdo rast konkret. Së këtejmi, në përputhje me dispozitat e nenit 256 të LPP, për MPH të nenit 252, paragrafi 1, pikat 6 deri në 12, kontrollin e bën vetë prokurori publik në momentin e përcaktimit, duke e garantuar ligjshmërinë e veprimeve procedurale të ndërmarra, në mënyrën që ai i përcakton ato, në varësi të nevojave të hetimit. Kjo ka të bëjë me përcaktimin e MPH të mëposhtme: këqyrje në komunikimet telefonike dhe komunikime të tjera elektronike; blerje e simuluar e sendeve; mitë dhënie dhe mitë marrje e simuluar; livrimi i kontrolluar dhe transporti i personave dhe sendeve dhe prolongimi i arrestimit ose sekuestrimit të sendeve; përdorimi i personave me identitet të fshehur për regjistrimin, monitorimin dhe mbledhjen e informacioneve ose të dhënave dhe infiltrimi në grupe të organizuara kriminale; hapje e simuluar të llogarisë bankare dhe regjistrim i simuluar i personave juridikë ose përdorimi i personave juridikë ekzistues për mbledhjen e të dhënave dhe krijimin e kushteve për infiltrim. Arsyeja e mungesës së gjyqtarit të procedurës paraprake si garant i ligjshmërisë së këtyre masave, kryesisht lind për shkak të natyrës dhe karakteristikave të këtyre MPH. Për më tepër, në rastet e zbatimit të MPH të lartpërmendura, e mira e mbrojtur e personit të dyshuar është në një nivel më të ulët, në krahasim me MPH të specifikuara në nenin 252, paragrafi 1, pikat 1 deri 5. Kështu, në rastin e MPH-ve të përcaktuara nga prokurori publik, ka masa që nuk nënkuptojnë ndërhyrje të thellë në sferën e mbrojtur të jetës personale të personit të dyshuar ose të pandehur, por bëhet fjalë për masa që kanë prapavijë kriminalistike-taktike.

Përveç kësaj forme të kontrollit të brendshëm, në mënyrë plotësuese, pas zbatimit të MPH, parashikohet detyrimi për Prokurorinë Publike si autoritet i ndjekjes për të paraqitur raporte vjetore për masat e zbatuara. Kjo formë e kontrollit mbi MPH quhet edhe formë e kontrollit

të jashtëm, përkatësisht kontrolli i pushtetit legjislativ mbi pushtetin ekzekutiv dhe gjyqësor, i njohur përmes sistemit të kontrollit dhe balancit midis pushteteve shtetërore (check and balance). Inkorporimi i kontrollit të jashtëm është substancial në përmbushjen e disa objektivave. Objektivi i parë, siç u theksua më lart, konsiston me mbrojtjen e parimit të kontrollit dhe balancit midis autoriteteve shtetërore, me qëllim të parashikimit të kontrollit shtesë nga një palë e tretë e pavarur dhe e pa interesuar-pushteti i tretë që nuk merr pjesë në proceset e drejtësisë penale, përkatësisht nuk merr pjesë në ndjekjen penale dhe/ose gjykimin e kryerësve të veprave penale. Një qëllim shtesë që po përmbushet përmes inkorporimit të sistemit të kontrollit të jashtëm mbi punën e autoriteteve që i zbatojnë MPH pasqyrohet në rritjen e besimit mbi autoritetet e ndjekjes duke e rritur transparencën dhe llogaridhënien sa i përket punës së këtyre autoriteteve para Kuvendit të Republikës së Maqedonisë së Veriut, por njëherësh edhe para publikut të gjerë. Së këtejmi, kjo formë e kontrollit mbi zbatimin e MPH, perceptohet përmes detyrimit të Prokurorisë Publike për të paraqitur raporte vjetore mbi punën e saj, por njëherësh edhe detyrimit për autoritetet shtetërore që i zbatojnë MPH që konsiston me ndjekjen e komunikimeve për llogaridhënien vjetore në Kuvendin e Republikës së Maqedonisë së Veriut<sup>11</sup>.

Megjithatë, në përputhje me këtë që u tha më lartë, për të përmbushur qëllimin e zbatimit efektiv të MPH-ve përmes procedurave të qarta, pa ambiguiditet dhe jo kundërthënëse, është e nevojshme të zhvillohet edhe një metodologji adekuate për monitorimin dhe kontrollin e zbatimit të MPH nga autoritetet e ndjekjes. Përkatësisht, duhet të përfshihen kritere të qarta për vlerësimin dhe monitorimin e mënyrës së zbatimit të MPH, si dhe kritere për matjen e efikasitetit të MPH. Gjegjësisht, a justifikohet zbatimi i MPH, dhe me këtë a mbrohet qëllimi që synon ndjekjen dhe gjykimin efektiv të kryerësve të veprave penale të rënda dhe serioze. Pikërisht në kushtet e ekzistimit të një kuadri të vetëm metodologjik për kontrollin dhe mbikëqyrjen e zbatimit të MPH, sigurohet edhe zbatimi i njëtrajtshëm i tyre, njëherësh duke e shmangur mundësinë e abuzimeve të mundshme ose zbatimin selektiv të këtyre masave nga autoritetet e ndjekjes. Për më tepër, për dallim nga mbikëqyrja, kontrolli nuk synon vetëm konstatimin e gjendjeve, por gjithmonë shoqërohet me udhëzime, masa dhe obligime konkrete të detyrueshme, madje edhe përcaktimin e përgjegjësisë për funksionimin e konstatuar të paligjshëm të institucionit që është objekt kontrolli. Nëpërmjet mbikëqyrjes dhe kontrollit mbi zbatimin e MPH, sigurohet: ligjshmëria (sundimi i ligjit), efikasiteti (përshtatshmëria dhe ekonomizimi gjatë planifikimit të realizimit të kompetencave dhe qëllimeve të parashikuara) dhe efektiviteti (suksesi në realizimin e qëllimeve të përcaktuara) i zbatimit të këtyre masave<sup>12</sup>.

Përmes inkorporimit të metodologjisë së vetme për monitorimin, kontrollin dhe raportimin para publikut për zbatimin e MPH do të sigurohej:

- një nivel më i lartë i sigurisë tek publiku i gjerë në lidhje me zbatimin e ligjshëm dhe legjitim të masave nga ana e autoriteteve të ndjekjes,
- besim më i lartë i publikut tek autoritetet që i zbatojnë këto masa,
- autoriteteve të ndjekjes do t'ju lehtësohej detyra jo aq e thjeshtë e zbatimit të drejtë dhe të ligjshëm të masave.

## 1.2. Objektivat e hulumtimit

Hulumtimi i praktikës gjyqësore në Republikën e Maqedonisë së Veriut për miratimin dhe zbatimin e MPH ka një objektiv të përgjithshëm dhe katër objektiva të posaçme.

Objektivi i përgjithshëm i hulumtimit konsiston me analizën e zbatimit të MPH në të gjitha fazat e procedurës penale, përmes pasqyrës dhe analizës së praktikës gjyqësore për miratimin, zbatimin dhe kontrollin e MPH në Republikën e Maqedonisë së Veriut.

<sup>11</sup> Nenet 35, 40 dhe 47 të Ligjit për Ndjekjen e Komunikimeve ("Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë" nr. 71/2018 dhe "Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë së Veriut" nr. 108/2019 dhe 154/2023) përcaktojnë se mbikëqyrja mbi masat për ndjekjen e komunikimeve që zbatohen nga autoritetet e autorizuar për ndjekjen e komunikimeve, operatorët dhe mbi AOT, kryhet nga Kuvendi i Republikës së Maqedonisë, Drejtoria për Sigurinë e Informacioneve të Klasifikuara, Agjencia për Mbrojtjen e të Dhënave Personale, Avokati i Popullit, Këshilli për Mbikëqyrje Qytetare dhe nga subjekte të tjera të rregulluara me ligj.

<sup>12</sup> Shih: Kallajxhiev, G., GjurchilLova, P. (ed.) (2019). Manual për Zbatimin e Masave Për Ndjekjen e Komunikimeve, DCAF - Qendra për Qeverisje në Sektorin e Sigurisë - Gjenevë, Zyra në Shkup.

Duke i kombinuar qasjet kualitative dhe kuantitative dhe duke përdorur metoda teorike dhe empirike, bëhen përpjekje të fitohen njohuri të argumentuara në lidhje me mënyrën, vëllimin dhe kontekstin e zbatimit të MPH, me qëllim që të identifikohen sfidat praktike, mospërputhjet ligjore dhe mundësitë për avancimin e procedurës.

Objektivat e posaçme të hulumtimit janë si më poshtë:

### **1. Analiza longitudinale e zbatimit të MPH**

Objektivi konsiston me krijimin e bazës për monitorimin e zbatimit të MPH në praktikën gjyqësore për një periudhë më të gjatë kohore, në mënyrë që të bëhet një analizë gjithëpërfshirëse të dinamikës së zbatimit të tyre. Ky hulumtim do të mundësojë përcaktimin e tendencave, ndryshime në praktikën gjyqësore dhe vlerësimin nëse zbatimi i MPH është i justifikuar në mënyrë adekuate nga autoritetet e ndjekjes. Qasja longitudinale nënkupton që një analizë e tillë duhet të përsëritet në të ardhmen, në intervale të caktuara kohore, me ç'rast do të mundësohej monitorimi i zhvillimit, identifikimi i përmirësimeve të mundshme ose sfida të reja në praktikë, si dhe krijimi i bazës për të dhëna që do ta mbështesin reformën e kuadrit ligjor dhe institucional.

### **2. Vlerësimi i restriktivitetit të zbatimit të MPH**

Duke qenë se MPH në masë të konsiderueshme ndërhyjnë në të drejtat dhe liritë themelore, zbatimi i tyre duhet të kufizohet rreptësisht në vepra të rënda penale dhe në raste të jashtëzakonshme, në përputhje me legjislacionin kombëtar, standardet ndërkombëtare dhe praktikën gjyqësore të GJEDNJ-së. Hulumtimi synon të vlerësojë nëse MPH zbatohen në praktikën gjyqësore në mënyrë restriktive, në përputhje me parimet e përcaktuara në LPP.

### **3. Analiza e procedurave të administrimit me të dhënat e mbledhura me MPH**

Hulumtimi do të shqyrtojë ekzistimin dhe zbatimin konsekuent të rregullave të qarta, të sakta dhe të parashikueshme për përdorimin, ruajtjen, fshirjen dhe shkatërrimin e të dhënave të mbledhura me MPH. Në përputhje me standardet e GJEDNJ-së dhe legjislacionin kombëtar, do të analizohet nëse autoritetet e ndjekjes dhe gjykatat veprojnë në përputhje me normat dhe procedurat e përcaktuara.

### **4. Analiza e mekanizmave të kontrollit mbi zbatimin e MPH**

Hulumtimi do të analizojë mekanizmat e brendshëm dhe të jashtëm të kontrollit mbi zbatimin e MPH. Do të shqyrtohet roli i policisë gjyqësore si iniciatore, roli i prokurorit publik si iniciator dhe kontrollues i MPH, si dhe roli i gjyqtarit të procedurës paraprake si mekanizëm gjyqësor garantues dhe kontrollues. Në mënyrë plotësuese, do të paraqiten mekanizma të jashtëm për mbikëqyrje dhe llogaridhënie në zbatimin e këtyre masave.

#### **1.3. Kuadri kohor i hulumtimit**

Hulumtimi është përpjekja e parë për një analizë sistematike të praktikës gjyqësore në lidhje me miratimin dhe zbatimin e MPH në Republikën e Maqedonisë së Veriut. Analiza e përfshin periudhën nga hyrja në fuqi të Ligjit për Procedurën Penale nga viti 2010 deri në fund të vitit 2024.

#### **1.4. Metodat e hulumtimit**

Për të siguruar një analizë gjithëpërfshirëse dhe relevante të zbatimit të MPH në praktikën gjyqësore, në këtë hulumtim është zbatuar një qasje e kombinuar që përfshin disa metoda. Kjo qasje mundëson një përfshirje sistematike të kuadrit ligjor, zbatimit praktik dhe përvojave të subjekteve relevante. Metodot përzgjidhen në mënyrë që të mblidhen dhe analizohen të dhënat kuantitative dhe kualitative, të cilat do të kontribuojnë në të kuptuarit më të mirë të situatës, tendencave dhe sfidave në këtë sferë.

## Analiza e kuadrit ligjor

Në kuadër të hulumtimit, u implementua analiza e legjislacionit relevant, me fokus mbi dispozitat e LPP-së që rregullojnë procedurën e propozimit, miratimit dhe zbatimit të MPH. Për më tepër, do të rishikohen edhe ligje dhe akte nënligjore të tjera të ndërlidhura, si dhe standardet dhe rekomandimet relevante ndërkombëtare, në mënyrë që të sigurohet një panoramë e qartë e kuadrit normativ në të cilin ato zbatohen.

## Analiza e të dhënave statistikore

Në hulumtimin prezantohen të dhëna zyrtare statistikore, para së gjithash ato që janë përfshirë në raportet vjetore për zbatimin e MPH, të cilat Prokuroria Publike e Republikës së Maqedonisë së Veriut ka detyrim ligjor t' i paraqesë në Kuvend, në përputhje me nenin 271 të LPP-së. Këto raporte përmbajnë të dhëna për numrin e MPH-ve të miratuara dhe të zbatuara, të kufizuara sipas llojit të masave dhe sipas llojit të veprave penale, që do të mundësojë një analizë kuantitative të vëllimit, dinamikës dhe tendencave në zbatimin e tyre në periudhën kohore të hulumtuar. Të dhënat statistikore shërbejnë për këqyrje në dinamikën dhe tendencat e miratimit të MPH dhe njëherësh mbështetje për metodat e tjera hulumtuese. Nga ana tjetër, do të përmbledhen dhe do të prezantohen të dhënat për numrin e ndjekjeve të aktivizuara të komunikimeve nga Agjencia Operative-Teknike (AOT), konform raporteve që i paraqet në Kuvendin e Republikës së Maqedonisë së Veriut.

## Fokus Grupet

Në kuadër të hulumtimit, u zhvilluan katër fokus grupe në periudhën kohore mars-qershor 2025, të ndara sipas kategorive profesionale: një me gjyqtarë (gjyqtarët e procedurës paraprake dhe gjyqtarët e trupit gjykues), një me prokurorë publikë (nga prokuroritë themelore dhe të larta publike), një me nëpunës policie (të cilët punojnë në hetime kriminale dhe propozojnë zbatimin e MPH, si dhe nëpunës policie që punojnë në zbatimin e MPH, bashkë me nëpunës policie - hetues nga qendrat hetimore të prokurorive themelore publike) dhe një me avokatë. Pjesëmarrësit u seleksionuan në bazë të fushës së tyre të punës, përvojës dhe përfshirjes së drejtpërdrejtë në proceset lidhur me kërkesën, propozimin, miratimin dhe zbatimin e MPH. Diskutimet në fokus grupet ishin të strukturuar, por fleksibile, përkatësisht u zhvilluan në bazë të pyetjeve dhe temave të parapërgatitura të përcaktuara në Aneksin I. Secili fokus grup zgjati rreth 1.5 deri në 2 orë. Fokus grupet ishin homogjene, përkatësisht të ndara sipas profesionit dhe rolit që e kanë në procesin e miratimit dhe zbatimit të MPH, në mënyrë që pjesëmarrësit të ndihen të lirë dhe të jenë të sinqertë dhe të hapur gjatë artikulimit të pikëpamjeve të tyre.

Para fillimit të diskutimeve, nga moderatorët, u theksua se biseda duhet të jetë e sinqertë, konstruktive dhe se të gjitha mendimet janë të mirëseardhura. Diskutimet u zhvilluan duke e aplikuar rregullin e diskutimit Chatam House<sup>13</sup>, kështu që përgjigjet e pjesëmarrësve janë anonime dhe nuk shoqërohen me emra, përveç nëse ndonjë pjesëmarrës kërkon shprehimisht që të citohet qëndrimi i tij. Gjatë diskutimit, mbahej llogari që të gjithë pjesëmarrësit të kenë mundësi të përfshihen dhe gjithë secili të ketë mundësi ta artikulojë lirisht mendimin e tij pa ndërprerje. Biseda nuk u regjistrua, por u morën shënime për përpilimin e një raporti përmbledhës me gjetjet kryesore. Në fund të diskutimit, pjesëmarrësit patën mundësinë t'i përmbledhin pikëpamjet e tyre dhe të shtojnë çdo gjë që ata mendojnë se është e rëndësishme dhe që nuk ishte përmendur më parë.

Kjo metodë mundësoi shkëmbimin e mendimeve midis pjesëmarrësve dhe nxiti debat të thellë rreth çështjeve që u diskutuan. Duke vepruar kështu, u mundësua të perceptohen sfidat praktike nga kënde të ndryshme dhe perspektivat profesionale, ndërkaq njohuritë e fituara shërbyen si një vlerë shtesë për verifikimin dhe pasurimin e të dhënave të siguruara përmes metodave të tjera.

<sup>13</sup> <https://www.chathamhouse.org/about-us/chatham-house-rule>

## 1.5. Rezultatet dhe implikimet e pritshme

Hulumtimi ofron një analizë gjithëpërfshirëse dhe një vështrim kritik të rolit të subjekteve kryesore në procesin e propozimit, kërkesës, miratimit, zbatimit dhe kontrollit të MPH. Hulumtimi ofron njohuri të argumentuara në lidhje me mënyrën, vëllimin dhe konsistencën e zbatimit të masave në praktikën gjyqësore. Së këtejmi, ofron konkluzione për të gjithë procesin e zbatimit të MPH-ve, duke identifikuar lëshime konkrete, dobësi, mospërputhje dhe sfida praktike me të cilat ballafaqohen subjektet e drejtësisë. Në mënyrë plotësuese, u formuluan rekomandime konkrete për avancimin e zbatimit të MPH dhe për të forcuar transparencën, llogaridhënien dhe harmonizimin me standardet ndërkombëtare për të drejtat e njeriut .

Implikimet e hulumtimit kanë të bëjnë si me avancimin e praktikës gjyqësore, ashtu edhe me formulimin e politikave dhe reformave institucionale. Në nivel shkencor, hulumtimi pritet të kontribuojë në të kuptuarit më të mirë të funksionimit dhe efekteve nga zbatimi i MPH në kontekstin e sundimit të ligjit, mbrojtjes së të drejtave të njeriut dhe llogaridhënies.

Në nivel praktik, gjetjet e arritura duhet të shërbejnë si bazë për:

- përmirësimin e koordinimit institucional ndërmjet autoriteteve të sistemit të drejtësisë,
- zhvillimin e udhëzimeve dhe trajnimeve për një zbatim më të mirë dhe të harmonizuar të MPH,
- inicimin e ndryshimeve ose plotësimeve ligjore për boshllëqet apo paqartësitë e identifikuar në kuadrin ligjor,
- promovimin e besimit të publikut përmes transparencës më të madhe dhe llogaridhënies në zbatimin e masave që ndikojnë drejtpërdrejt mbi të drejtat themelore të qytetarëve.

Njëherësh, rezultatet mund të jenë të dobishme edhe për vendet e tjera të rajonit të cilat përballesh me sfida të ngjashme, duke mundësuar analiza komparative dhe shkëmbim të praktikave të mira.

## 1.6. Arsyeshmëria e hulumtimit

Arsyeshmëria e zbatimit të këtij hulumtimi rezulton nga nevoja që në mënyrë sistematike të shqyrtohen dhe kuptohen efektiviteti, implikimet juridike dhe aspektet etike të përdorimit të MPH gjatë mbledhjes së të dhënave dhe njohurive në hetimin e formave të rënda të krimit. Duke qenë se asnjë hulumtim i ngjashëm nuk është bërë deri më tani, qëllimi është të ofrohet një pasqyrë e thelluar në zbatimin praktik të MPH, duke i identifikuar sfidat kryesore, boshllëqet dhe dobësitë me të cilat ballafaqohen praktikuesit e drejtësisë. Këto gjetje do të kontribuojnë që ligjvënësi më lehtë ta kuptojë ndikimin real të masave, nevojën e harmonizimit me standardet evropiane dhe nevojat eventuale për ndryshimin e kuadrit ligjor ekzistues.

Nga pikëpamja sociale, justifikimi bazohet në rëndësinë e sigurimit të zbatimit të përgjegjshëm, etik dhe ligjor të këtyre masave. Hulumtimi synon t'i informojë politikë bërësit, institucionet e drejtësisë dhe publikun e gjerë për mënyrat, implikimet dhe mekanizmat e kontrollit gjatë zbatimit të MPH. Kjo do të inkurajojë rritjen e transparencës, llogaridhënies dhe mbrojtjes së të drejtave individuale, ndërkaq do të kontribuojë edhe në krijimin e mbikëqyrjes adekuate civile dhe institucionale mbi zbatimin e këtyre instrumenteve të fuqishme hetimore.

### 2. Kuadri ligjor për masat e posaçme hetimore

Në legjisllacionin maqedonas të procedurës penale, MPH për herë të parë u inkorporuan në Ligjin për ndryshimin dhe plotësimin e Ligjit për Procedurën Penale të miratuar në vitin 2004<sup>14</sup>. Me këto amendime të LPP, ligjvënësi përcaktoi tetë MPH:

1. ndjekja e komunikimeve dhe hyrja në shtëpi dhe ambiente të tjera ose në mjete transporti me qëllim krijimin e kushteve për ndjekjen e komunikimeve, sipas kushteve dhe

<sup>14</sup> Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë " nr. 74/2004

procedurave të përcaktuara me ligj,

2. këqyrja dhe kërkimi në sistemin kompjuterik, sekuestrimin e sistemit kompjuterik ose një pjese të tij apo bazën e të dhënave për ruajtjen e të dhënave kompjuterike,

3. mbikëqyrja e fshehtë, ndjekja dhe regjistrimi audio-vizual i personave dhe sendeve me mjete teknike,

4. blerja e dukshme (e simuluar) e sendeve, si dhe mitë dhënia e dukshme (e simuluar) dhe mitë marrja e dukshme (e simuluar),

5. livrimi i kontrolluar dhe transporti i personave dhe sendeve,

6. përdorimi i personave me identitet të fshehur për ndjekjen dhe mbledhjen e informacioneve ose të dhënave,

7. hapja e llogarisë bankare e dukshme (e simuluar) në të cilën mund të depozitohen mjete që burojnë nga vepra e kryer penale, dhe

8. regjistrimi i personave juridikë i dukshëm (i simuluar) ose përdorimi i personave juridikë ekzistues për mbledhjen e të dhënave.

Sipas LPP-së të atëhershëm, në procedurën para hetimore, MPH-të përcaktoheshin me urdhër të prokurorit publik ose gjyqtarit hetues, ndërkaq në procedurën hetimore, vetëm me urdhër të gjyqtarit hetues.

Baza ligjore dhe kushtet specifike për zbatimin e masës së posaçme hetimore “Ndjekja e komunikimeve dhe hyrja në shtëpi dhe ambiente të tjera ose në mjete transporti me qëllim krijimin e kushteve për ndjekjen e komunikimeve, në kushte dhe procedurë të përcaktuar me ligj” ishin rregulluar me Ligjin për Ndjekjen e Komunikimeve (LNK) të miratuar në vitin 2006<sup>15</sup>. Miratimit të tij i parapriu një ndërhyrje me amendament në nenin 17 të Kushtetutës së Republikës së Maqedonisë. Për më tepër, në tekstin fillestar të nenit 17 (objekt i amendimit), paragrafi 2 parashikonte se vetëm në bazë të vendimit gjyqësor “mund të devijohet nga parimi i paprekshmërisë së fshehtësisë së letrave”, nëse kjo është e nevojshme për zhvillimin e procedurës penale ose nëse këtë e kërkojnë interesat e mbrojtjes. Kështu e formuluar, përmbajtja e paragrafit 2 të nenit 17 të Kushtetutës siguronte bazë legale për shmangie vetëm sa i përket paprekshmërisë së fshehtësisë së letrave, dhe jo edhe mënyrave të tjera bashkëkohore të komunikimit që janë dominante në jetën e përditshme. Ekspertët ligjorë në vend ishin pothuajse unanimë në qëndrimin e tyre se ky formulim kushtetues i anashkaloi format e reja të krimit, dhe se me këtë dispozitë kushtetutë bërësi praktikisht i çarmatosi institucionet në luftën kundër krimit të organizuar dhe llojeve të tjera të krimit<sup>17</sup>. Së këtejmi, padyshim që kishte një marrëveshje që ishte më mirë të rregullohej përgjimi në mënyrë të ligjshme sesa të kryhej jashtë sferës juridike, praktikisht pa asnjë kontroll<sup>18</sup>.

Për këto arsye, në vitin 2003, u miratua Amendamenti XIX me të cilin u zëvendësua neni 17 i Kushtetutës së Republikës së Maqedonisë<sup>19</sup>. Në përputhje me ndryshimet, vetëm në bazë të vendimit gjyqësor, në kushte dhe në procedurë të përcaktuar me ligj, mund të devijohet nga e drejta e paprekshmërisë së letrave dhe formave të tjera të komunikimit nëse kjo është e

<sup>15</sup> “Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë ” nr. 121/2006

<sup>16</sup> Jankullovski, Z. (2000). Mbrojtja e privatësisë në Republikën e Maqedonisë (duhet të ndryshohet neni 17 i Kushtetutës së Republikës së Maqedonisë) në Polici, Prokurorinë Publike, Gjykatë dhe Avokaturë në Procedurën Parapenale, Shoqata për Drejtësinë Penale dhe Kriminologji e Maqedonisë, Shkup, f. 372

<sup>17</sup> Marjanoviq, GJ. (2002). Për përgjimin dhe për (jo) përgjegjësinë, Përmbledhja e Punimeve Eurointegrimi - Idetë, Situatat, Realizimi, Fakulteti Juridik Justinianus Primus, Shkup, f. 95

<sup>18</sup> Kallajxhiev, G. (2004). Kuadri kushtetues i privatësisë dhe masat e reja hetimore, Përmbledhje e Fakultetit Juridik “Justinianus Primus”, Shkup, f. 439

<sup>19</sup> Amendamenti XIX i Kushtetutës së Republikës së Maqedonisë u botua në Gazetën Zyrtare Nr. 84/2003

nevojshme për parandalimin ose zbulimin e veprave penale, për shkak të zhvillimit të procedurës penale ose kur këtë e kërkojnë interesat e sigurisë dhe mbrojtjes.

Gjatë periudhës njëzet vjeçare, zgjidhjet ligjore të MPH iu nënshtruan ndryshimeve dhe plotësimeve të rëndësishme me qëllim të zbatimit të tyre efektiv në praktikë. Ndër të tjera, Ligji aktual për Procedurën Penale<sup>20</sup> e zgjeroi listën e MPH-ve dhe përcaktoi dymbëdhjetë masa sipas renditjes së më poshtme:

1. ndjekja dhe regjistrimi i komunikimeve telefonike dhe komunikimeve të tjera elektronike në procedurë të përcaktuar me ligj të posaçëm,
2. ndjekja dhe regjistrimi në shtëpi, hapësirë të mbyllur ose me gardh që i përket asaj shtëpie ose hapësire afariste të specifikuar si private ose në automjet dhe hyrjen në ato hapësira me qëllim krijimin e kushteve për ndjekjen e komunikimeve,
3. ndjekja dhe regjistrimi i fshehtë i personave dhe sendeve me mjete teknike jashtë shtëpisë ose hapësirës afariste të specifikuar si private,
4. këqyrja e fshehtë dhe kërkimi në sistemin kompjuterik,
5. kërkimi automatik, ose kërkimi në mënyrë tjetër, dhe krahasimi i të dhënave personale,
6. këqyrje në komunikimet e realizuara telefonike dhe në komunikimet e tjera elektronike,
7. blerja e simuluar e sendeve,
8. mitë dhënia dhe mitë marrja e simuluar,
9. livrimi i kontrolluar dhe transporti i personave dhe sendeve dhe shtyrja e arrestimit ose sekuestrimit të sendeve,
10. përdorimi i personave me identitet të fshehur për regjistrimin, ndjekjen dhe mbledhjen e informacioneve ose të dhënave dhe infiltrimi në grupet e organizuara kriminale,
11. hapja e llogarisë bankare e simuluar dhe
12. regjistrimi i simuluar i personave juridikë ose përdorimin e personave juridikë ekzistues për mbledhjen e të dhënave dhe për krijimin e kushteve për infilttrim.

Duke e marrë parasysh intruzivitetin dhe shkallën e ndërhyrjes në privatësinë e secilës masë të posaçme hetimore, ligjvënësi bëri një distinkcion me ç'rast MPH-të nga pika 1 deri në pikën 5 zbatohen me urdhër të gjyqtarit të procedurës paraprake, ndërsa shtatë masat e tjera nga pika 6 deri në pikën 12, zbatohen me urdhër të prokurorit publik kompetent.

Procedura për zbatimin e masës së posaçme hetimore Ndjekja dhe regjistrimi i komunikimeve telefonike dhe komunikimeve të tjera elektronike në procedurë të përcaktuar me ligj të posaçëm është rregulluar me Ligjin aktual për Ndjekjen e Komunikimeve, i miratuar në vitin 2018 në kuadër të reformës gjithëpërfshirëse në sektorin e sigurisë dhe zbulimit. Një pjesë e zgjidhjeve normative të përfshira në këtë ligj, por edhe në ligjet e tjera të paketës së reformës, rezultuan nga rekomandimet e përfshira në dokumentin me titull Prioritetet Emergjente të Reformës<sup>21</sup>, të përgatitur nga Grupi i Ekspertëve të Lartë për Çështje Sistemike për Sundimin e Ligjit, i themeluar nga Komisioni Evropian dhe i kryesuar nga Reinhard Priebe.

<sup>20</sup> Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë, " nr. 15/2010

<sup>21</sup> The former Yugoslav Republic of Macedonia: Recommendations of the Senior Experts' Group on systemic Rule of Law issues relating to the communications interception revealed in Spring 2015, Brussels, 8 June 2015. [https://enlargement.ec.europa.eu/system/files/2016-12/20150619\\_recommendations\\_of\\_the\\_senior\\_experts\\_group.pdf](https://enlargement.ec.europa.eu/system/files/2016-12/20150619_recommendations_of_the_senior_experts_group.pdf)

Disa çështje të caktuara në lidhje me zbatimin e MPH janë rregulluar edhe me ligje të tjera, si Ligji për Komunikimet Elektronike, Ligji për Agjencinë Operative - Teknike, Ligji për Informacionet e Klasifikuara dhe Ligji për Agjencinë e Sigurisë Kombëtare. Kuadri normativ u rrrumbullakua me Ligjin për Punët e Brendshme, Ligjin për Policinë, Ligjin për Mbrojtje, Ligjin për Prokurorinë Publike, Ligjin për Policinë Financiare dhe Ligjin për Drejtorinë e Doganave. Përveç kësaj, zbatimi operativ i këtyre masave trajtohet dhe rregullohet në mënyrë më të detajuar edhe me akte nënligjore – udhëzime, procedura të detyrueshme, etj. në institucionet përkatëse përgjegjëse për zbatimin e tyre, të cilat janë klasifikuar në një shkallë të caktuar dhe për këtë arsye nuk janë në dispozicion të publikut për t’u analizuar.

### **3. Dinamika dhe tendencat në zbatimin e masave të posaçme hetimore**

Në këtë pikë do të prezantohen të dhënat statistikore, për zbatimin e MPH-ve, që janë përfshirë në raportet vjetore të cilat Prokurori Publik i Republikës së Maqedonisë së Veriut ka detyrim ligjor t’i paraqesë në Kuvend, në përputhje me nenin 271 të LPP-së. Këto raporte duhet t’i përmbajnë të dhënat si vijon:

1. numrin e procedurave në të cilat janë urdhëruar MPH në përputhje me nenin 252 të LPP-së,
2. veprat penale që shërbyen si shkas në përputhje me ndarjen në nenin 253 të LPP-së,
3. a është e ndërlidhur procedura me ndjekjen e krimit të organizuar,
4. numrin e objekteve të mbikëqyrura dhe numrin e personave të mbikëqyrur për secilën procedurë sipas personave të pandehur dhe që nuk janë të pandehur,
5. kohëzgjatjen e masës së posaçme hetimore,
6. nga ndjekja a kanë dalë rezultate relevante për procedurën ose ka të ngjarë të jenë relevante për procedurën,
7. nëse nga ndjekja nuk kanë dalë rezultate relevante , cilat janë arsyet për këtë, në mënyrë të diferencuara, sipas arsyeve teknike dhe arsyeve të tjera dhe
8. shpenzimet që rrjedhin nga zbatimi i masës së posaçme hetimore.

Tabela 1 e pasqyron në mënyrë komparative cilat nga të dhënat e listuara i përmbajnë raportet. Nga këqyrja dhe analiza e raporteve, rezultojnë gjetjet e mëposhtme:

1. Në raportet specifikohet numri i rasteve në të cilat është urdhëruar MPH, bashkë me numrin e MPH-ve të urdhëruara ndaj personave me identitet të përcaktuar, personave me identitet të panjohur dhe sendeve.
2. Raportet i përmbajnë veprat penale që kanë shërbyer si shkas për çdo masë të posaçme hetimore, por pa specifikuar një numër konkret për sa vepra penale është urdhëruar çdo masë.
3. Raportet nuk përmbajnë të dhëna nëse procedura ka lidhje me ndjekjen e krimit të organizuar.
4. Raportet e përmbajnë numrin e objekteve të mbikëqyrura dhe numrin e personave të mbikëqyrur me identitet të përcaktuar dhe të panjohur për secilën procedurë, pa bërë ndarje sipas personave të pandehur dhe që nuk janë të pandehur.
5. Raportet përmbajnë të dhëna për kohëzgjatjen e çdo mase të posaçme hetimore.
6. Raportet përmbajnë të dhëna për numrin e rasteve të cilat (i) kanë vazhduar me urdhrat e miratuar për zbatimin e procedurës hetimore, (ii) veprimet janë realizuar dhe vazhdojnë në procedurën para hetimore, (iii) masa është në rrjedhë e sipër dhe (iv) masa është ndërprerë pa siguruar prova të mjaftueshme. Këto të dhëna vënë në dukje atë se nga ndjekja a kanë dalë rezultate relevante për procedurën ose ka të ngjarë të jenë relevante për procedurën.
7. Raportet nuk përmbajnë të dhëna për arsyet nëse nuk kanë dalë rezultate përkatëse nga ndjekja, të diferencuara sipas arsyeve teknike dhe arsyeve të tjera.
8. Nga raportet rezulton se prokuroria nuk ka njohuri për implikimet financiare të shkaktuara nga zbatimi i MPH, duke e marrë parasysh se masat zbatohen nga Ministria e Punëve të Brendshme e cila nuk paraqet raport në prokurori për shpenzimet që rrjedhin nga zbatimi i këtyre masave. Për më tepër, raportet tregojnë se nuk ka implikime financiare për Prokurorinë Publike nga zbatimi i MPH.

Brendshme e cila nuk paraqet raport në prokurori për shpenzimet që rrjedhin nga zbatimi i këtyre masave. Për më tepër, raportet tregojnë se nuk ka implikime financiare për Prokurorinë Publike nga zbatimi i MPH. Në kuadër të fokus grupit me prokurorët publikë, u theksua se të dhënat për elemente të caktuara që duhet të përfshihen në raportin vjetor të Prokurorisë Publike janë të vështira për t'u mbledhur në praktikë. Për shembull, nëse zbatimi i MPH fillon nga fundi i vitit dhe vazhdon në vitin e ardhshëm, në kohën e hartimit të raportit nuk mund të përcaktohet me siguri nëse masa ka dhënë rezultate relevante. Veç tjerash, u theksua se nuk ekziston një metodologji e standardizuar për përcaktimin e shpenzimeve nga zbatimi i MPH, gjë që e bën edhe më të vështirë pasqyrimin e implikimeve financiare, veçanërisht duke e pasur parasysh natyrën dhe kompleksitetin e ndryshëm të secilit rast individual.

**Tabela 1. Pasqyrë komparative e të dhënave që duhet t'i përmbajnë raportet vjetore për MPH nga Prokurori Publik i Republikës së Maqedonisë së Veriut**

Të dhënat që duhet t'i përmbajnë në përputhje me nenin 271 të LPP-së		Të dhënat që i përmbajnë raportet vjetore për zbatimin e MPH për periudhën 2014-2024
1	numri i procedurave në të cilat janë urdhëruar MPH në përputhje me nenin 252 të LPP,	numri i rasteve në të cilat është urdhëruar MPH, bashkë me numrin e MPH-ve të urdhëruara ndaj personave me identitet të përcaktuar, personave me identitet të panjohur dhe sendeve.
2	veprat penale që shërbyen si shkas në përputhje me ndarjen në nenin 253 të LPP-së,	janë specifikuar veprat penale që kanë shërbyer si shkas për çdo MPH, por pa specifikuar një numër konkret për sa vepra penale është urdhëruar çdo masë
3	a ndërlihet procedura me ndjekjen e krimit të organizuar	nuk specifikohen të dhëna të tilla
4	numri i objekteve të mbikëqyrur dhe numri i personave të mbikëqyrur për secilën procedurë sipas personave të pandehur dhe të atyre që nuk janë të pandehur	specifikohen të dhëna për numrin e lëndëve dhe numrin e personave, pa u bërë ndarja midis të pandehurve dhe të atyre që nuk janë të pandehur
5	kohëzgjatja e masës së posaçme hetimore	përcaktohet kohëzgjatja e secilës masë veçmas
6	nga ndjekja a kanë dalë rezultate relevante për procedurën ose ka të ngjarë të jenë relevante për procedurën	po, përmes prezantimit të të dhënave për numrin e rasteve të cilat (i) kanë vazhduar me urdhrat e miratuar për zbatimin e procedurës hetimore, (ii) janë realizuar dhe vazhdojnë veprimet në procedurën para hetimore, (iii) masa është në rrjedhë e sipër dhe (iv) masa është ndërprerë pa siguruar prova të mjaftueshme.
7	nëse nga ndjekja nuk kanë dalë rezultate relevante, cilat janë arsyet për këtë, në mënyrë të diferencuar, sipas arsyeve teknike dhe arsyeve të tjera	nuk specifikohen të dhëna të tilla
8	shpenzimet që rrjedhin nga zbatimi i masës së posaçme hetimore	nuk specifikohen të dhëna të tilla

Burimi: Raportet vjetore të Prokurorisë Publike të Republikës së Maqedonisë së Veriut për periudhën 2014-2024  
<https://jorm.gov.mk/category/dokumenti/izvestai/>

Për tu kuptuar më qartë të dhënat, në raportet theksohet se pasqyra e përgjithshme statistikore e numrit të rasteve dhe numrit të personave me identitet të përcaktuar dhe të papërcaktuar ndaj të cilëve janë zbatuar MPH-të nuk është një shumë e thjeshtë e numrave individual për MPH sipas llojit dhe veprës penale. Kjo gjendje është rezultat i faktit që në praktikë më së shpeshti në një rast nuk zbatohet vetëm një masë e vetme e posaçme hetimore, por përdoret një kombinim i disa llojeve të MPH-ve, dhe kjo ndodh shumë shpesh në nurin më të madh të rasteve, ndërkaq bëhet me qëllim të zbulimit më efikas të veprave penale dhe kryerësve. Gjithashtu, në kuadër të një lënde, është e mundur me MPH të përfshihen më shumë persona dhe/ose sende.

Tabela 2 jep një pasqyrë të numrit të rasteve në të cilat janë zbatuar MPH në periudhën nga viti 2010 deri në vitin 2024, të klasifikuara sipas asaj nëse ato kanë të bëjnë me persona me identitet të përcaktuar ose të papërcaktuar, si dhe me sende. Të dhënat janë nxjerrë nga raportet vjetore të Prokurorisë Publike të përmbledhura në një tabelë dhe i pasqyrojnë tendencat dhe os-cilimet e MPH të miratuara.

Është e dukshme se nga viti 2014, kur prezantohen të dhënat në raportet, përdoret një metodologji e re e zgjeruar për evidencën në përputhje me nenin 271 të LPP-së, kështu që raportet përmbajnë të dhëna statistikore më të detajuara, me ç'rast mundësohet një ndarje e të dhënave sipas kategorive, analizës më të saktë dhe transparencës më të madhe. Deri në vitin 2013, të dhënat për personat me identitet të përcaktuar dhe të panjohur, si dhe për sendet, nuk janë të përfshira në raporte.

Numri më i lartë i rasteve në të cilat janë aplikuar MPH është regjistruar në vitin 2019 (103 raste). Numri më i madh i MPH-ve të aplikuara ndaj personave me identitet të përcaktuar ishte në vitin 2023 (416 masa), ndaj personave me identitet të panjohur në vitin 2015 (107 masa) dhe ndaj sendeve në vitin 2018 (551 masa).

Të dhënat konfirmojnë se numri i rasteve në të cilat janë aplikuar MPH është rritur në mënyrë të vazhdueshme që nga viti fillestar i analizuar (viti 2010), duke arritur kulmin në vitin 2019, dhe më pas duke shënuar rënie, me përjashtim të vitit 2023.

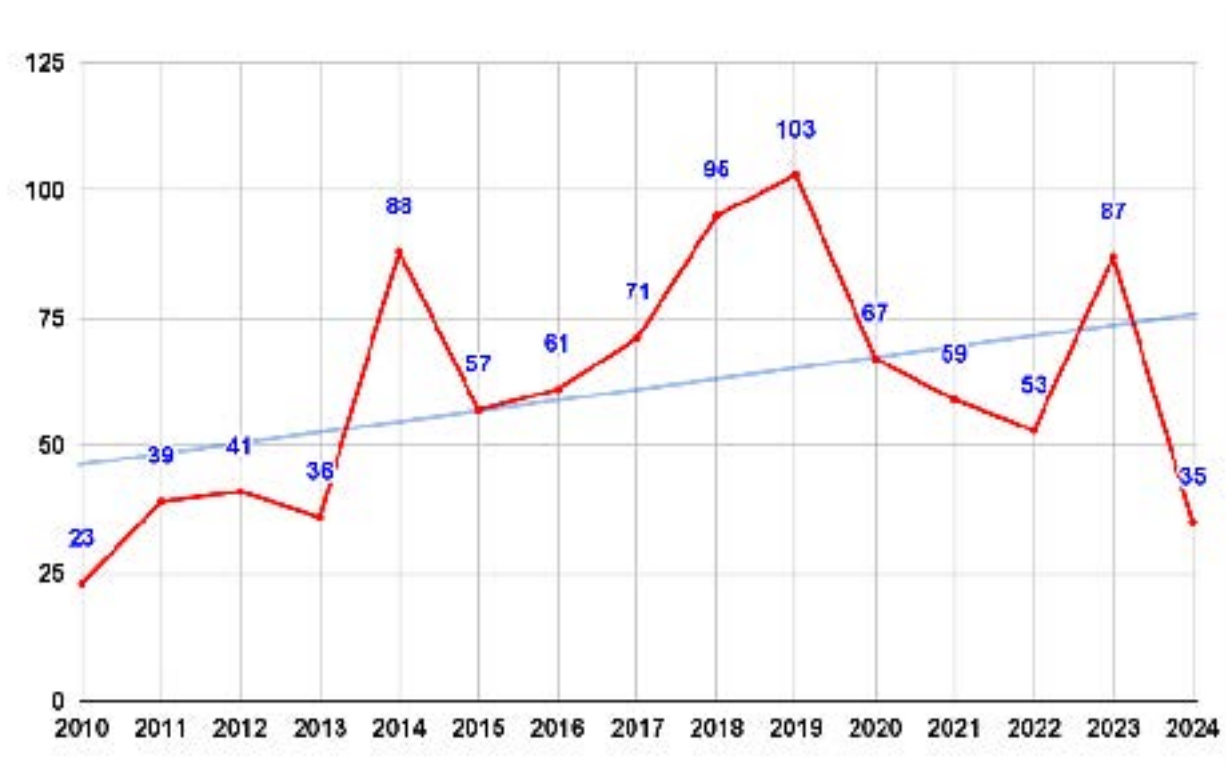
**Tabela 2. Pasqyrë e rasteve me MPH të aplikuara për periudhën 2010-2024**

	<b>Raste</b>	<b>Ndaj personave me identitet të përcaktuar</b>	<b>Ndaj personave me identitet të panjohur</b>	<b>Ndaj sendeve</b>
<b>2010</b>	<b>23</b>	-	-	-
<b>2011</b>	<b>39</b>	-	-	-
<b>2012</b>	<b>41</b>	-	-	-
<b>2013</b>	<b>36</b>	-	-	-
<b>2014</b>	<b>88</b>	183	36	0
<b>2015</b>	<b>57</b>	328	107	15
<b>2016</b>	<b>61</b>	182	0	382
<b>2017</b>	<b>71</b>	289	0	262
<b>2018</b>	<b>95</b>	317	0	551
<b>2019</b>	<b>103</b>	338	17	313
<b>2020</b>	<b>67</b>	404	22	124
<b>2021</b>	<b>59</b>	204	11	126
<b>2022</b>	<b>53</b>	413	2	136
<b>2023</b>	<b>87</b>	416	0	93
<b>2024</b>	<b>35</b>	363	8	163

Burimi: Raportet vjetore të Prokurorisë Publike të Republikës së Maqedonisë së Veriut për periudhën 2010-2024  
<https://jorm.gov.mk/category/dokumenti/izvestai/>

Grafiku 1 e pasqyron lëvizjen e numrit të rasteve në të cilat janë aplikuar MPH në periudhën 2010–2024, me ç'rast vija e drejtë blu e përfaqëson vijën e tendencës, e cila e tregon drejtimin e përgjithshëm dhe dinamikën e ndryshimeve ndër vite.

**Grafiku 1. Pasqyrë e rasteve me MPH të aplikuara për periudhën 2010-2024**



Burimi: Raportet vjetore të Prokurorisë Publike të Republikës së Maqedonisë së Veriut për periudhën 2010-2024  
<https://jorm.gov.mk/category/dokumenti/izvestai/>

Tabela 3 jep një pasqyrë të MPH-ve të aplikuara sipas llojit të masës për periudhën 2015-2024. Duke i analizuar masat individuale, mund të konstatohet se:

- masa nga neni 252, paragrafi 1, pika 1 është më shpesh e aplikuar gjatë gjithë periudhës. Kulmi u arrit në vitin 2018 (194), që është mbi gjysmën e të gjitha MPH-ve të aplikuara për atë vit,
- masa nga neni 252, paragrafi 1, pika 3 është gjithashtu e shpeshtë, me një numër të lartë në vitin 2018 (97), por në vitet e tjera është shumë më i ulët,
- masat nga neni 252 paragrafi 1, pikat 2, 4 dhe 9 janë aplikuar jashtëzakonisht rrallë, me një maksimum prej 6 herë brenda një vit,
- masa nga neni 252, paragrafi 1, pika 5 nuk u aplikua fare gjatë gjithë periudhës,
- masa nga neni 252, paragrafi 1, pika 6 ka fluktuacion të konsiderueshëm - numra të lartë në vitin 2016 (37) dhe në vitin 2019 (38), por pas vitit 2020 aplikohet shumë pak,
- masat nga neni 252, paragrafi 1, pikat 11 dhe 12 janë aplikuar vetëm në vitin 2018 (nga 11 herë).

Disa nga MPH-të e parashikuara ligjërisht nuk përdoren kurrë ose përdoren jashtëzakonisht rrallë, gjë që vë në dukje se sistemi fokusin e ka mbi masa të caktuara, ndërsa të tjerat ekzistojnë vetëm formalisht në ligj. Varësia dominante nga disa masa (1, 3 dhe 6) është e dukshme, gjë që çon në përfundimin se organet hetimore gjatë mbledhjes së të dhënave dhe provave mbështeten kryesisht në metoda klasike siç janë ndjekja e komunikimeve, këqyrja e komunikimeve dhe ndjekja teknike në vende publike.

**Tabela 3. Pasqyrë e MPH-ve të aplikuara sipas llojit të masës për periudhën 2015-2024**

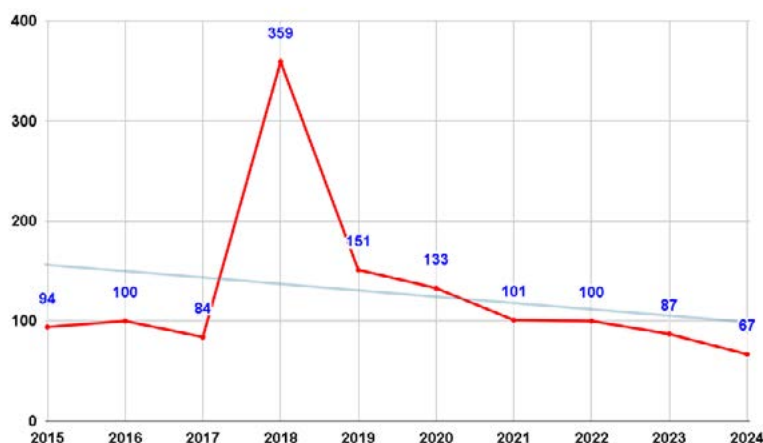
MPH	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
1	30	29	32	194	39	54	44	37	31	25
2	6	4	1	1	5	2	0	2	2	3
3	28	23	14	97	39	55	40	42	34	26
4	1	0	1	4	1	0	0	0	0	0
5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
6	19	37	30	0	38	16	4	2	0	1
7	2	1	1	1	10	1	5	5	8	3
8	3	3	3	13	5	1	2	4	2	2
9	1	1	0	0	3	1	0	1	0	2
10	4	2	2	27	11	3	6	7	10	5
11	0	0	0	11	0	0	0	0	0	0
12	0	0	0	11	0	0	0	0	0	0
<b>GJITHSEJ</b>	<b>94</b>	<b>100</b>	<b>84</b>	<b>359</b>	<b>151</b>	<b>133</b>	<b>101</b>	<b>100</b>	<b>87</b>	<b>67</b>

Burimi: Raportet vjetore të Prokurorisë Publike të Republikës së Maqedonisë së Veriut për periudhën 2015-2024 <https://jorm.gov.mk/category/dokumenti/izvestai/>

Grafiku 2 e pasqyron lëvizjen e numrit të MPH-ve të aplikuara në periudhën 2015-2024 sipas të dhënave të përgjithshme për MPH-të e aplikuara nga Tabela 3. Vija blu e përfaqëson vijën e tendencës, e cila e tregon drejtimin e përgjithshëm dhe dinamikën e ndryshimeve ndër vite. Tendenda e të dhënave tregon sa vijon:

- numri më i madh i MPH-ve të lëshuara është regjistruar në vitin 2018 (359) – shumë më tepër se vitet e tjera,
- pas vitit 2018, vërehet një rënie e vazhdueshme e numrit të MPH-ve të aplikuara me një rënie graduale të numrave, që korrespondon me reformën e komunitetit të sigurisë-zbulimit në vend,
- numri më i ulët i MPH-ve të lëshuara ishte në vitin 2024 (67), që është një rënie e konsiderueshme në krahasim me vitin 2018 madje edhe me vitet fillestare.

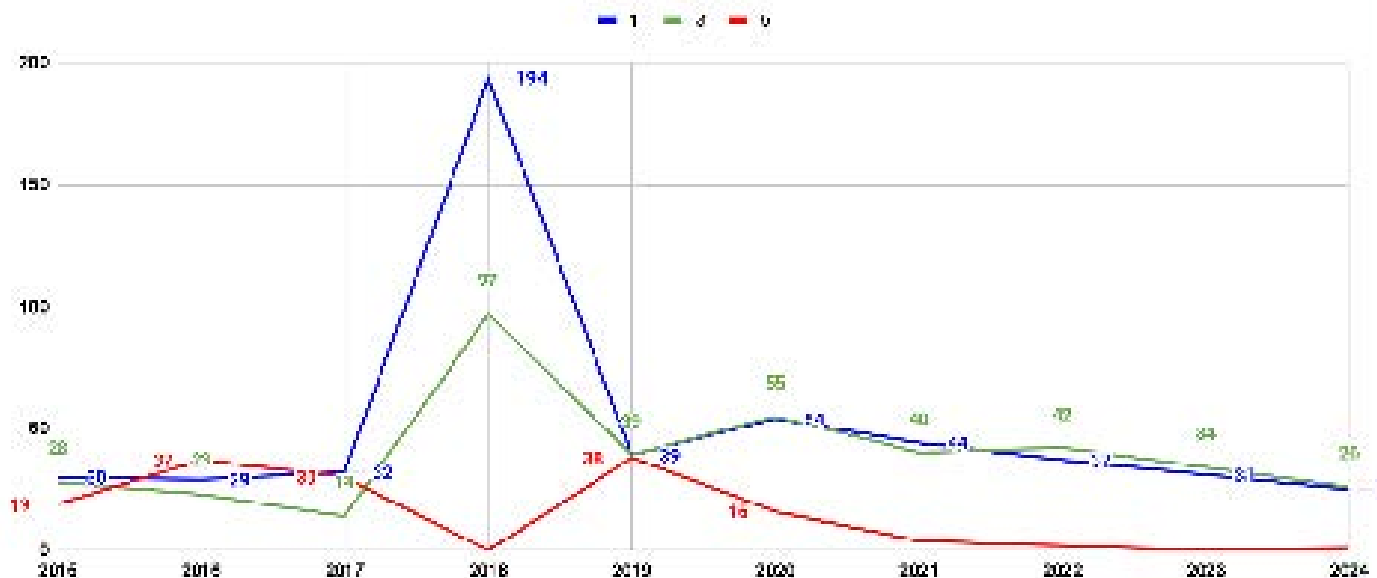
**Grafiku 2. Pasqyrë e numrit të përgjithshëm të MPH-ve të aplikuara për periudhën 2015-2024**



Burimi: Raportet vjetore të Prokurorisë Publike të Republikës së Maqedonisë së Veriut për periudhën 2015-2024 <https://jorm.gov.mk/category/dokumenti/izvestai/>

Grafiku 3 ofron një pasqyrë vizuale të dinamikës së aplikimit të MPH-ve nga neni 252, paragrafi 1, pikat 1, 3 dhe 6 për periudhën 2015-2024, të cilat sipas të dhënave nga Tabela 3 janë më shpesh të aplikuara.

### Grafiku 3. Pasqyrë e MPH-ve të aplikuar nga neni 252, paragrafi 1, pikat 1, 3 dhe 6 për periudhën 2015-2024



Burimi: Raportet vjetore të Prokurorisë Publike të Republikës së Maqedonisë së Veriut për periudhën 2015-2024  
<https://jorm.gov.mk/category/dokument/izvestaj/>

Nga këqyrja në të gjitha raportet në dispozicion, mund të konkludohet se MPH-ët janë aplikuar më shpesh për zbulimin e veprave penale: prodhimi dhe shpërndarja e paautorizuar e drogave narkotike, substancave psikotrope dhe prekursorëve; pastrimi i parave dhe produkte të tjera nga veprat penale; shpërdorimi i pozitës zyrtare dhe autorizimit; mitë dhënia dhe mitë marrja; kontrabanda e migrantëve ; terrorizmi; organizata terroriste; dhe bashkimi kriminal. Kjo tregon se masat janë përdorur kryesisht për zbulimin e formave të rënda dhe serioze të krimit, përfshirë edhe veprat penale korruptive, si dhe në rastet kur provat vështirë se mund të siguroheshin ndryshe.

Sa u përket organeve që e kanë iniciuar aplikimin e MPH, raportet nuk japin informacione të detajuara, por përmbajnë vetëm konstatime të përgjithshme në konkluzionin e tyre se në shumicën e rasteve iniciativa buron nga MPB. Megjithatë, është e rëndësishme të theksohet se në një numër të caktuar rastesh Prokuroria Publike, veçanërisht PTHP NKOK, ka aplikuar MPH me iniciativën e vet, ndërkaq në një raport përmendet Drejtoria e Policisë Financiare si propozuese e MPH.

Neni 260 i LPP-së parashikon që MPH mund të zgjasin deri në 4 muaj, me mundësinë e vazhdimin deri në 4 muaj dhe në mënyrë plotësuese edhe 6 muaj për rastet e veprave të rënda penale të kryera nga grupe të organizuara, banda ose bashkime kriminale. Kjo do të thotë se në praktikë masat mund të zgjasin maksimum deri në 14 muaj. Së këtejmi, në përputhje me nenin 261 të LPP-së, kur do të arrihen qëllimet për të cilat janë përcaktuar ose do të pushojnë së ekzistuari bazat për të cilat u miratuan, prokurori publik është i detyruar të urdhërojë menjëherë ndërprerjen e masave të përcaktuara nga ai, përkatësisht për një gjë të tillë do ta njoftojë gjyqtarin dhe do të kërkojë ndërprerjen e tyre. Në tabelën 4 janë pasqyruar rastet e kohëzgjatjes së aplikimit të MPH nga neni 252, paragrafi 1, pika 1 për periudhën 2019-2024 të shprehura në muaj. Tendencat e përgjithshme që mund të nxirren nga të dhënat janë si më poshtë:

- Numri më i madh i rasteve të aplikimit të kësaj mase është brenda afatit bazë të lejuar (deri në 4 muaj). Nga ana tjetër, ka edhe raste me kohëzgjatje më të gjatë (mbi 6 dhe deri në 12 muaj), që lejohet vetëm në kushte të rrepta të nenit 260 paragrafi 3.

- Kjo masë është aplikuar në një numër të madh me kohëzgjatje deri në 1, 2 ose 3 muaj, duke e vënë në dukje përdorimin e saj si një instrument i shpejtë për mbledhjen e provave. Kjo gjithashtu tregon se masa u ndërpre në përputhje me nenin 261 të LPP-së para përfundimit të periudhës bazë prej 4 muajsh për zbatimin e saj.

- Në një numër të madh rastesh, masa ka vijuar të aplikohet deri në skadimin e afatit bazë ligjor të përcaktuar prej 4 muajsh.

- Vazhdimi mbi 4 muaj është bërë në 47 raste (22%). Në 37 raste (17%) masa është vazhduar edhe për 4 muaj të tjerë, kurse në 10 raste (4.6%) masa është vazhduar përsëri, për 1 ose 4 muaj të tjerë, megjithëse mundësia e dhënë ligjore është 6 muaj. Kjo vë në dukje se vazhdimi i masave përdoret me kujdes. Megjithatë, nga të dhënat e prezantuara nuk mund të shihet se a janë zbatuar masat deri në fund të periudhës së caktuar të vazhimit, ose eventualisht janë ndërpre në përputhje me nenin 261 të LPP-së.

Në përgjithësi, praktika gjyqësore zakonisht lëviz brenda afatit bazë deri në 4 muaj, në përputhje me nenin 260 të LPP-së. Vazhdimet mbi 4 muaj nuk janë të shpeshta dhe tregojnë një aplikim selektiv në hetimet komplekse të rasteve të krimit të organizuar.

**Tabela 4. Pasqyrë e rasteve të kohëzgjatjes së aplikimit të MPH nga neni 252, paragrafi 1, pika 1 për periudhën 2019-2024 të shprehura në muaj**

MPH	< 1 muaj	< 2 muaj	< 3 muaj	< 4 muaj	< 5 muaj	< 6 muaj	< 7 muaj	< 8 muaj	< 9 muaj	< 10 muaj	< 11 muaj	< 12 muaj
<b>2019</b>	18	2	7	3	0	7	0	0	2	0	0	0
<b>2020</b>	4	1	19	4	1	2	0	5	0	0	0	0
<b>2021</b>	8	6	2	11	0	7	2	0	0	0	0	1
<b>2022</b>	7	18	2	7	0	3	0	0	0	0	0	1
<b>2023</b>	13	4	0	17	5	0	0	0	0	0	0	3
<b>2024</b>	0	1	0	16	1	0	0	4	0	0	0	3
<b>CË</b>	<b>50</b>	<b>32</b>	<b>30</b>	<b>58</b>	<b>7</b>	<b>19</b>	<b>2</b>	<b>9</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>8</b>

Burimi: Raportet vjetore të Prokurorisë Publike të Republikës së Maqedonisë së Veriut për periudhën 2019-2024  
<https://jorm.gov.mk/category/dokumenti/izvestaj/>

Ndërmjetësimi teknik në aktivizimin e ndjekjes së komunikimeve për nevojat e autoriteteve të autorizuara në Republikën e Maqedonisë së Veriut kryhet nga Agjencia Operative-Teknike (AOT). Në përputhje me nenin 7 të Ligjit për Agjencinë Operative-Teknike<sup>22</sup>, në Kuvendin e Republikës së Maqedonisë së Veriut paraqitet për shqyrtim Raporti Vjetor për Punën e AOP, i cili, ndër të tjera, përmban të dhëna për:

- numrin e komunikimeve të aktivizuara për nevojat e autoriteteve të autorizuara - i shprehur si numër i të gjitha komunikimeve të aktivizuara në bazë të urdhrave të marra nga gjykata në AOT për zbatimin e masave në lidhje me ndjekjen dhe regjistrimin e komunikimeve telefonike dhe komunikimeve të tjera elektronike, dhe
- numrin e komunikimeve të aktivizuara për çdo autoritet të autorizuar veçmas, por në këtë numër nuk theksohet numri i komunikimeve të aktivizuara për qëllimet e sigurisë dhe mbrojtjes.

Së këtejmi, me masat për ndjekjen dhe regjistrimin e komunikimeve telefonike dhe

<sup>22</sup> Ligjin për Agjencinë Operative - Teknike ("Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë" nr. 71/2018 dhe "Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë së Veriut" nr. 98/2019)

komunikimeve të tjera elektronike, në përputhje me raportet e AOT, nënkuptohen MPH dhe masat për ndjekjen e komunikimeve me qëllim mbrojtjen e interesave të sigurisë dhe mbrojtjes së shtetit. Me komunikim të aktivizuar nënkuptohet çdo komunikim i ri i aktivizuar me një parametër të caktuar unik të papërsëritshëm - numri i identifikimit i përfshirë në urdhrin e gjykatës.

Nga shqyrtimi i raporteve, vërehet se AOT deri në vitin 2022, përveç të dhënave për numrin e aktivizimeve të reja, e prezanton edhe numrin e masave të vazhduara.

Tabela 5 ofron një pasqyrë të numrit të komunikimeve të aktivizuara nga AOT sipas autoriteteve të autorizuara për periudhën 2018-2024 konform raporteve vjetore të aksesshme në faqen zyrtare të saj. Për më tepër, nga të dhënat e tabelës vërehet si vijon:

- MPB deri më tani është përdoruesi më i madh i masave për ndjekjen e komunikimeve përmes AOT-së gjatë gjithë periudhës (2018-2024). Numri i komunikimeve të aktivizuara është më i larti në vitin 2020 (321), pasuar me një rënie graduale, me numrin më të ulët në vitin 2023 (164).
- Drejtoria e Policisë Financiare (DPF) ka një përdorim minimal të masave - në vitin 2019 (8) dhe në vitin 2023 (2).
- Në raportet deri në vitin 2021, AOT e jep numrin e komunikimeve të aktivizuara për nevojat e Prokurorisë Publike (PP), pa specifikuar nëse bëhet fjalë për PTHP apo për PTHPNKOK. Tashmë në raportet për vitin 2023 dhe 2024, bëhet një distinkcion midis PTHPNKOK dhe PTHP Shkup. Nga ana tjetër, vërehet se prokuroria publike fillon të përdorë masat madje nga viti 2020 (68), dhe më pas në vitin 2021 kemi rënie të konsiderueshme (12). PTHPNKOK filloi të shfaqet si përdorues në vitin 2023 (1), ndërsa në vitin 2024 pati një rritje të konsiderueshme (9). PTHP Shkup u shfaq për herë të parë në vitin 2024 me përdorim minimal (1). Prokuroria Speciale Publike (PSP)<sup>23</sup> i përdori këto masa vetëm në vitin 2018 (8), gjë që është e pritshme për shkak të kompetencës të saj të atëhershëm; pastaj nuk shfaqet më për shkak të suprimimit të saj.

**Tabela 5. Pasqyrë e numrit të komunikimeve të aktivizuara nga AOT sipas autoriteteve të autorizuara për periudhën 2018-2024**

	MPB	DPF	PP	PSP	PTHPNKOK	PTHP Shkup
<b>2018</b>	5	0	0	8	0	0
<b>2019</b>	269	8	0	0	0	0
<b>2020</b>	321	0	68	0	0	0
<b>2021</b>	292	0	12	0	0	0
<b>2022</b>	278	0	0	0	0	0
<b>2023</b>	164	2	0	0	1	0
<b>2024</b>	195	0	0	0	9	1

Burimi: Raportet vjetore mbi punën e Agjencisë Operative - Teknike për periudhën 2018-2024  
<https://ota.mk/odnosi-so-javnost/izvestai>

<sup>23</sup> Emërtimi zyrtar: Prokuroria Publike për Ndjekjen e Veprave Penale të Lidhura dhe të Cilat Rezultojnë nga Përmbajtja e Ndjekjes së Paligjshme të Komunikimeve

#### 4. Propozimi i masave të posaçme hetimore

Propozimi për zbatimin e masave të posaçme hetimore në një rast konkret paraqitet nga policia gjyqësore, e cila sipas nenit 21, pikës 9 të LPP-së është një emërtim i përbashkët për punonjësit e policisë nga Ministria e Punëve të Brendshme dhe pjesëtarët e Drejtorisë së Policisë Financiare dhe me ligj personat e autorizuar të Drejtorisë së Doganave që punojnë në zbulimin e veprave penale. Propozimin për zbatimin e një ose më shumë MPH-ve, policia gjyqësore ia dërgon prokurorit publik kompetent.

Në kuadër të fokus grupit me punonjësit policorë nga MPB që punojnë në çështjet që lidhen me MPH, u theksua se më së shpeshti policia gjyqësore i propozon Prokurorisë Themelore Publike zbatimin e këtyre masave në rastet kur për një ngjarje të caktuar të drejtësisë penale nuk janë mbledhur të dhëna të mjaftueshme relevante përmes zbatimit të masave dhe veprimeve të tjera. Sipas tyre, bëhet fjalë për raste kur hetimi nuk mund të përparojë pa informacione shtesë, të cilat mund të sigurohen vetëm përmes masave hetimore specifike dhe me dedikim. Punonjësit e policisë nga MPB dhe prokurorët publikë janë unanimitë në qëndrimin se po punojnë të koordinuar në një rast konkret përpara se të kërkojnë zbatimin e ndonjë mase të posaçme hetimore. Sidoqoftë, punonjësit e policisë theksuan se iniciimi i masave varet shumë nga mënyra se si punon një prokuror publik, sepse ekzistojnë standarde të ndryshme të punës me karakter subjektiv në kuptimin që një iniciativë e caktuar me një argumentim të caktuar për një prokuror publik mund të jetë e mjaftueshme ndërsa për një tjetër të mos jetë. Në praktikë, përvoja e tyre tregon se është më e lehtë të propozohet dhe të merret miratimi për aplikimin e MPH-ve për të cilat prokurori publik lëshon urdhër. Megjithatë, procedura është më komplekse kur prokurori publik duhet t' i kërkojë gjyqtarit të procedurës paraprake të lëshojë urdhër për zbatimin e MPH. Kjo rezulton nga fakti se masat e nenit 252, paragrafi 1, pika 1-5 kanë kontroll të dyfishtë, që e nënkupton nevojën për arsye të forta dhe të hollësishme për propozimin dhe kërkesën e tyre para gjyqtarit.

Në fokus grupin me prokurorët publikë, të gjithë bashkëbiseduesit ranë dakord se propozimet që ata i marrin nga inspektorët në pjesën më të madhe përmbajnë gjetje operative që konsiderohen të kënaqshme për miratimin e propozimit nga prokurori publik. Prokurorët konsiderojnë se koordinimi me policinë gjyqësore kontribuon që propozimet të jenë më të sakta, efektive dhe të bazuara në njohuri reale për veprën penale dhe personat e involvuar, ndërkaq prokurori publik të ketë një pasqyrë më të mirë për arsyet për të cilat propozohet zbatimi i masës së PH. Atëherë, policia gjyqësore bën identifikimin dhe analizën e detajuar të provave të mundshme që do të mblidheshin, si dhe seleksionimin dhe lidhjen e personave të përfshirë në grupet e organizuara kriminale. Qasja bazohet në parimin e proporcionalitetit dhe invazivitetit minimal, duke i dhënë përparësi masave që ndërhyjnë më pak në privatësinë e personave. Sipas prokurorëve publikë, propozimet zakonisht argumentohen nga pamundësia për të mbledhur të dhënat dhe njohuritë e nevojshme përmes aplikimit të mjeteve dhe metodave të tjera. Njëherësh, në propozimet identifikohen dhe analizohen pritshmëritë e arsyeshme për rezultatet e zbatimit të masës.

Edhe pse propozimet e policisë gjyqësore zakonisht janë të arsyetuara dhe të argumentuara mirë, megjithatë, ato varen nga disa faktorë, siç janë lloji i ngjarjes së drejtësisë penale, kompleksiteti i çështjes, lloji i veprave penale që hetohen, numri i personave të involvuar, si dhe lloji dhe karakteri i provave tashmë në dispozicion dhe ato që duhet të sigurohen. Në këtë kontekst, për shkak të koordinimit sa i përket veprimit të prokurorëve publikë dhe inspektorëve nga MPB dhe harmonizimit thelbësor me kriteret e ligjshmërisë dhe bazueshmërisë të masave në një rast konkret, prokurori publik më së shpeshti i aprovon propozimet për zbatimin e MPH. Në rastet e rralla të refuzimit, arsyeja kryesore është mbështetja e pamjaftueshme e propozimit me njohuri specifike dhe të besueshme, veçanërisht nëse ato nuk janë siguruar përmes masave të tjera operative-taktike të zbatuara paraprakisht ose veprimeve hetimore. Ka raste në të cilat, edhe pse propozimet për aplikimin e MPH kanë qenë formalisht në rregull, ato nuk janë parashtruar në gjykatë në formën e kërkesës. Arsyeja kryesore për një qasje të tillë ishte vlerësimi se në rastin konkret nuk ka nevojë reale për zbatimin e masave, përkatësisht që synimet e hetimit mund të arrihen duke aplikuar metoda të tjera, më pak invazive.

Koordinimi i prokurorëve publikë me inspektorët e policisë gjyqësore kontribuon që propozimet të jenë më të sakta, efektive dhe të bazuara në njohuri reale për veprën penale dhe personat e involvuar, ndërkaq prokurori publik të ketë një pasqyrë më të mirë për arsyet për të cilat propozohet zbatimi i MPH.

## 5. Kërkesë për aplikimin e masave të posaçme hetimore

Prokurori publik vendos për propozimin e paraqitur për përcaktimin e masave të posaçme hetimore nga policia gjyqësore.

Pas shqyrtimit dhe vlerësimit të propozimit, veprimi i mëtejshëm i prokurorit publik varet nga ajo nëse në një rast konkret propozohet masë e posaçme hetimore sipas nenit 252, paragrafi 1, pikat 1, 2, 3, 4 dhe 5 të LPP-së apo masë e posaçme hetimore sipas nenit 252, paragrafi 1, pikat 6, 7, 8, 9, 10, 11 dhe 12 të LPP-së.

Në fokus grupin me prokurorët për rolin e tyre në këtë pjesë të procedurës, ata theksuan se gjithmonë kujdesen që t'i aprovojnë MPH vetëm kur është e domosdoshme, përkatësisht si alternativë e fundit për mbledhjen e të dhënave dhe informacioneve të nevojshme. Ndër të tjera, ata janë të vetëdijshëm për burimet që shpenzohen duke i zbatuar këto masa dhe për këtë arsye kërkojnë të koordinohen në mënyrë të duhur teknike me gjyqtarin e procedurës paraprake. Gjatë vlerësimit të propozimeve nga policia gjyqësore, ata përballen me këto sfida:

- presion nga shpejtësia dhe urgjenca e veprimit me qëllim sigurimin e provave të nevojshme,
- pozicioni specifik i prokurorëve publikë të cilët janë midis policisë gjyqësore nga njëra anë, e cila propozon MPH bazuar në njohuritë e siguruara në periudha të caktuara kohore dhe pritshmëritë se ato do të aprovohen shpejt, dhe gjyqtarit të procedurës paraprake nga ana tjetër, i cili gjithashtu duhet të vendosë shpejt (për shembull, për masën e posaçme hetimore sipas nenit 252, paragrafi 1, pika 1, ka 72 orë në dispozicion për vlerësimin e kërkesës në përputhje me nenin 9 të LNK),
- propozim për zbatimin e MPH ndaj personit që është në paraburgim ose vuan dënimin me burgim, gjë që e vështirëson zbatimin e disa masave, situatat kur vendndodhja në të cilën do të zbatohen MPH nuk përcaktohet me saktësi dhe precizitet nga propozuesi, gjë që çon në probleme gjatë zbatimit të urdhrit, përcaktimi i pasaktë i identitetit të personave, veçanërisht kur identifikimi bazohet vetëm
- mbi numrin e telefonit, gjë që mund të çojë në zbatim të padrejtë ose të pajustificuar të masave.

Nevojitet një koordinim veçanërisht i mirë midis gjyqtarit të procedurës paraprake dhe prokurorëve publikë.

Përmes prizmit të përvojës së gjyqtarëve të procedurës paraprake që vendosin për miratimin e MPH nga neni 252, paragrafi 1, pikat 1, 2, 3, 4 dhe 5 të LPP-së, në fokus grupin mbizotëroi qëndrimi se kërkesat e prokurorëve publikë në përgjithësi janë të argumentuara mirë, por kishte edhe mendime të veçuara se kërkesat e prokurorëve publikë shpesh nuk janë të justifikuara sa duhet. Gjatë diskutimeve, gjyqtarët e procedurës paraprake si mungesë kryesore të propozimeve nga prokurorët publikë e theksuan faktin se ato kërkesa zakonisht janë të njëjta me propozimet e marra nga MPB, pa elemente shtesë të futura nga prokuroria publike. Perceptimi i gjyqtarëve të procedurës paraprake konsiston me atë se prokurorët themelore publikë në disa raste i paraqesin nxitimthi kërkesat për zbatimin e MPH, në bazë të propozimeve të marra nga MPB të cilat nuk përmbajnë informacione të mjaftueshme. U theksua se megjithëse aplikimi i MPH duhet të kërkohej si mjet i fundit dhe pasi të jenë shteruar metodat e tjera të mbledhjes së provave, megjithatë, në praktikë zakonisht është e kundërta, përkatësisht aplikimi i MPH kërkohej në fazë të hershme. Vetë kërkesat më së shpeshti justifikohen me nevojën për të

vepruar shpejt. Perceptimi i gjyqtarëve se MPH kërkohen në një fazë shumë të hershme korrespondon edhe me mendimin e inspektorëve nga MPB, të cilët, sipas përvojës së tyre vërejnë se është më lehtë për prokurorët që së pari të aplikojnë ndonjë masë për të marrë informacione të caktuara mbi bazën e të cilave ata do ta drejtojnë hetimin dhe do të vazhdojnë të mbledhin prova të tjera. Duke pasur parasysh se këto masa zbatohen në hetimet për vepra penale ku shpejtësia është një faktor kryesor dhe shpesh një element vendimtar për suksesin e hetimit, gjyqtarët e procedurës paraprake theksuan se ata ndiejnë presion të konsiderueshëm gjatë vendimmarrjes, por në të njëjtën kohë janë të vetëdijshëm se faktori kohë nuk mund të jetë në kurriz të të drejtave të njeriut. Ata nënvizuan se janë plotësisht të fokusuar dhe të kujdesshëm gjatë vendimmarrjes ndaj kërkesave të marra dhe lëshimit të urdhrave për MPH.

Megjithatë, gjyqtarët janë unanimitë në qëndrimin se kohëve të fundit vërehet një përmirësim i caktuar në praktikë. Së këtejmi, pyetja kryesore që parashtrohet në këtë kontekst është: “Çfarë do të thotë kërkesë e arsyetuar mirë?”. Të gjithë bien dakord se kjo nënkupton që kërkesa duhet të përmbajë elemente të mjaftueshme për të bindur gjyqtarin se masa e posaçme hetimore e kërkuar është proporcionale me nevojën për të siguruar njohuri që në ndonjë mënyrë tjetër nuk do të mund të siguroheshin ose sigurimi i tyre do të ishte dukshëm më i vështirë.

Gjyqtarët e procedurës paraprake, por edhe gjyqtarët e trupit gjykues, konsiderojnë se në çështjet e kriminit të organizuar, kërkesat janë zakonisht më të argumentuara dhe me informacione dhe njohuri të mjaftueshme, duke qenë se vetë lëndët janë shumë vëllimore dhe komplekse, ndërsa lëndët e të ashtuquajturit “krim i përgjithshëm” nuk janë gjithmonë të arsyetuara sa duhet, dhe jo gjithmonë japin rezultate. Në çdo rast, nëse një gjyqtar i procedurës paraprake konstaton se kërkesa nuk është e arsyetuar dhe argumentuar sa duhet, ai mund të kërkojë ndryshimin e saj nëpërmjet komunikimit të drejtpërdrejtë me prokurorin publik, në mënyrë që të mund të marrë një vendim. Në raste të tilla, gjyqtarët konsiderojnë se përfshirja e hetuesve është me përfitim të madh, meqë u mundëson të shtojnë detaje plotësuese për çështjen. Kjo është veçanërisht e rëndësishme kur kemi të bëjmë me raste komplekse që përfshijnë grupe të organizuara kriminale, ku ka shumë detaje dhe ndërlikime që mund të jenë kryesore për një vendimarrje të duhur.

Kërkesa nga prokurori publik për përcaktimin e masës së posaçme hetimore duhet të përmbajë elemente të mjaftueshme për të bindur gjyqtarin e procedurës paraprake se masa e kërkuar është proporcionale me nevojën për sigurimin e informacioneve që nuk do të mund të siguroheshin me ndonjë mënyrë tjetër ose sigurimi i tyre do të ishte dukshëm më i vështirë.

Argumentimi më i mirë dhe arsyetimi më i detajuar i kërkesave për zbatimin e MPH vërehen edhe në hetimet ndërkombëtare që zhvillohen me aplikimin e ndihmës së drejtësisë penale ndërkombëtare. Arsyeja për këtë, sipas të gjithë bashkëbiseduesve, është fakti se këto kërkesa duhet të harmonizohen me standardet e bashkëpunimit juridik ndërkombëtar, që nënkupton një përcaktim të saktë të nevojës për masën, bazën ligjore, proporcionalitetin dhe rezultatet e pritshme.

## 6. Vendimmarrja për aplikimin e masave të posaçme hetimore

Në përputhje me nenin 256 të LPP-së, MPH-të nga neni 252, paragrafi 1, pikat 1, 2, 3, 4 dhe 5 të LPP-së i përcakton gjyqtari i procedurës paraprake me urdhër me shkrim, ndërsa MPH-të nga neni 252, paragrafi 1, pikat 6, 7, 8, 9, 10, 11 dhe 12 të LPP-së i përcakton prokurori publik me urdhër me shkrim.

Neni 257, paragrafi 1 i LPP-së në mënyrë taksative i liston elementet e mëposhtme të përfshira në urdhrin për përcaktimin e një ose më shumë MPH:

- emërtimi ligjor i veprës penale,
- personi ose sendet mbi të cilat do të zbatohen masat,

- mjetet teknike që do të aplikohen,
- vëllimi dhe vendi i zbatimit të masave,
- njohuritë dhe provat mbi të cilat mbështeten bazat e dyshimit dhe justifikimi i arsyeve për shkak të të cilave të dhënat ose provat nuk mund të mblidhen në mënyrë tjetër,
- autoriteti i cili duhet ta zbatojë urdhrin, dhe
- kohëzgjatja e masës.

Në përputhje me nenin 257, paragrafi 2 të LPP-së, urdhri për ndjekjen dhe regjistrimin e komunikimeve sipas nenit 252, paragrafi 1, pikat 1 dhe 2 të LPP-së, duhet ta përmbajë edhe llojin e sistemit të telekomunikacionit, numrin e telefonit ose ndonjë të dhënë tjetër për identifikimin e lidhjes së telekomunikacionit.

Si kritere kryesore që gjyqtarët e procedurës paraprake i marrin parasysh gjatë vlerësimit të kërkesave të prokurorëve publikë për përcaktimin e MPH, u theksuan si vijon:

- A është e arsyetuar dhe argumentuar mjaftueshëm kërkesa e prokurorit themelor publik?
- A i kanë ndërmarrë dhe shteruar paraprakisht prokurori themelor publik dhe punonjësit e policisë nga MPB të gjitha metodat në dispozicion në drejtim të mbledhjes së informacioneve dhe njohurive në lidhje me ngjarjen e drejtësisë penale?
- A janë siguruar njohuri adekuate dhe relevante?  
Çfarë është konstatuar nga prokurori publik në bazë të njohurive të marra?
- A ka mënyra alternative për sigurimin e njohurive të nevojshme?
- A bëhet fjalë për grupe të mëdha të organizuara kriminale me një strukturë dhe komunikim të brendshëm të mirë vendosur?
- A përmban rasti elemente ndërkombëtare (grup ndërkombëtar i krimit të organizuar, ndihmë ndërkombëtare në materien penale, etj.)?
- Çfarë njohurish pritet të merren përmes aplikimit të masës?
- Cili është justifikimi financiar i aplikimit të MPH? Në këtë kuptim, vlerësohet që çmimi i kostos sa i përket efektivitetit të pritshëm dhe domosdoshmërisë së zbatimit të masës konkrete, veçanërisht në rastet kur ekzistojnë metoda alternative për sigurimin e informacioneve të nevojshme.

Ky vlerësim, sipas gjyqtarëve të procedurës paraprake, është thelbësor që të sigurohen se zbatimi i MPH është proporcional, i nevojshëm dhe i justifikuar.

Lidhur me përcaktimin e MPH, përvoja e prokurorëve publikë konsiston me atë se gjyqtarët zakonisht i aprovojnë kërkesat e tyre, por konsiderojnë se detyrimi ligjor i gjyqtarit në këto veprime është vetëm ta vlerësojë kërkesën nga aspekti formal dhe të vlerësojë se a rrezikohen të drejtat e njeriut. Nëse është e nevojshme, gjyqtari në çdo rast mund ta kthejë kërkesën për plotësim, veçanërisht në rastet kur kërkohet vazhdimi i masave. Sipas tyre, gjyqtari i procedurës paraprake nuk duhet të hyjë në shqyrtimin material të lëndës, sepse ka një gjyqtar të çështjes me ç'rast çështja do të shqyrtohet dhe vendoset. Në të kundërt, gjyqtarët e procedurës paraprake i referohen detyrimit ligjor që u është dhënë atyre të vendosin për të drejtat dhe liritë e qytetarëve me ç'rast e marrin parasysh faktin se MPH përbëjnë ndërhyrje invazive pikërisht mbi disa prej të drejtave dhe lirive themelore personale.

## **7. Zbatimi i masave të posaçme hetimore**

Në përputhje me nenin 258 të LPP-së, autoriteti i autorizuar për zbatimin e masave të posaçme hetimore është prokurori publik ose policia gjyqësore nën kontrollin e prokurorit publik.

Sa i përket zbatimit të MPH, përvoja e prokurorëve publikë të përfshirë në fokus grupin është se në praktikë shfaqen kryesisht pengesa teknike dhe institucionale. Si sfidë teknike u theksua kufizimi i burimeve, përkatësisht mungesa e automjeteve zyrtare të nevojshme për zbatimin e masës ndjekja dhe regjistrimi i fshehtë i personave dhe sendeve me mjete teknike jashtë shtëpisë apo hapësirave afariste. Si sfidë e theksuan edhe shfaqjen e problemeve me stabilitetin e linjës telefonike gjatë ndjekjes së komunikimeve në kohë reale, gjë që mund të pengojë efektivitetin e masës. Në nivel institucional, u theksua se prokuroria publike ende nuk ka

në dispozicion agjentë të fshehtë, prandaj duhet të mbështetet në resurset e MPB, gjë që krijon varësi dhe shtyrje të procedurave. Një sfidë shtesë në zbatimin e MPH është mënyra në të cilën kryerësit e veprave penale e përshtatin komunikimin e tyre për të shmangur zbulimin, duke përdorur gjithnjë e më shumë metoda të reja, inovative të komunikimit.

Në këtë drejtim, prokurorët i vunë në dukje edhe sfidat e mëposhtme:

- probleme me përkthimin e komunikimit të realizuar, që shpesh çon në humbje kohe dhe ndërlikim të hetimit,
- gjatë aplikimit të mjeteve teknike, prokurorët duhet të kontrollojnë së pari kapacitetet teknike të policisë gjyqësore para fillimit të përpunimit kriminalistik, për të ditur nëse mund të aplikojnë një PIM të caktuar në një rast konkret,
- njohuri të pamjaftueshme të specifikës dhe mënyrës së komunikimit të personave që përgjohen. Do të ishte më mirë që gjatë përgjimit të marrin pjesë hetuesit që ishin të përfshirë në rastin dhe që tashmë kanë njohuri solide për personat e involvuar në rastin.

Përveç kësaj, prokurorët publikë theksuan se duhet të përqendrohen në zbulimin e organizatorëve kryesorë të grupeve kriminale, dhe të mos harxhojnë resurse në zbatimin e MPH për persona të caktuar. Ata konsiderojnë se lista e veprave penale të listuara për lëshimin e MPH duhet të zgjerohet, veçanërisht sa i përket veprës penale tregtia e paligjshme me armë (neni 396, KP). Ata gjithashtu theksuan se praktika ka ndryshuar dhe se në të kaluarën ishte më e lehtë të paraqitej kërkesa për MPH, por viteve të fundit ka një zhvendosje në këtë praktikë. Sipas tyre, perceptimi se ato kërkohen dhe miratohen lehtë dhe shpejtë tashmë është një relike e së kaluarës.

Punonjësit e policisë që punojnë në MPH theksuan se zbatimi i masave bëhet sipas Procedurave Standarde të Operimit (PSO) dhe se para çdo veprimi përgatitet një plan i përshtatshëm. Aktet nënligjore në bazë të të cilave zbatohen MPH klasifikohen me gradën “Tepër Sekret”. Nga përvoja e tyre, zbatimi i urdhrave shoqërohet me sfida të një natyre tjetër. Sfida kryesore gjatë zbatimit të MPH janë njohuritë e pamjaftueshme të mbledhura për personat dhe sendet e përfshira në hetimin, si dhe mungesa e profilizimit bazë të personit ose sendit. Sipas përvojës së deritanishme, ka raste në të cilat sektorët në MPB të ngarkuar për zbatimin e MPH veprojnë sipas urdhrave që nuk përmbajnë informacione të mjaftueshëm dhe të dhëna të rëndësishme që janë të nevojshme për zbatimin e masave. Në situata të tilla, inspektorët në mënyrë plotësuese i mbledhin informacionet e tjera relevante. Ata konsiderojnë se për shkak të kuantitetit, ndonjëherë vihet në rrezik kualiteti i veprimit. Si një problem tjetër, e vunë në dukje faktin se ndonjëherë marrin urdhra madje fare pa u konsultuar me ta ose eprorët e tyre se a mund ta zbatojnë menjëherë masën përkatëse. Si rezultat i kësaj, në disa raste duhet pak kohë para se urdhri i lëshuar të fillojë të zbatohet. Për këto arsye, janë të mendimit se prokurori publik duhet të koordinohet me udhëheqësin e Sektorit për Hetime Kriminalistike në MPB. Ata theksuan se në vitet e para të inkorporimit të MPH, cilësia e punës në MPB në lidhje me këto masa ishte në një nivel më të lartë. Një nga arsyet e këtij konstatimi ishte politika joadekuate kadrovike dhe ritransferimi i punonjësve të trajnuar dhe të specializuar në këtë fushë. Një arsye tjetër është fakti që teknologjitë e komunikimit ndërkohë po ndryshojnë dhe përsosen, gjë që kontribuon në mundësinë për të komunikuar përmes llojeve të ndryshme të aplikacioneve të sofistikuar për të cilat mundësitë teknike për ndjekje janë më komplekse.

Ndonjëherë urdhrat e gjykatës mbërrijnë në policinë gjyqësore fare pa u konsultuar me shërbimet kompetente të ngarkuara për zbatimin e MPH a mund të zbatohet ndonjë masë e caktuar pa u prolonguar.

Hetuesit dhe inspektorët e theksuan nevojën e akteve nënligjore shtesë që do ta rregullonin në mënyrë më të detajuar procedurën për zbatimin e MPH në qendrat hetimore të prokurorisë themelore publike.

Njëherësh, si sfida plotësuese në zbatimin e MPH, u theksuan:

- mangësitë në kapacitetet dhe burimet njerëzore, si në MPB ashtu edhe në qendrat hetimore dhe nevoja për një ekip të veçantë për çdo rast individual që do të fokusohet ekskluzivisht mbi atë rast,
- numri i madh i detyrave tek inspektorët e policisë, siç është mbledhja e informacioneve, informimi i vazhdueshëm për zbatimin e masave dhe kryerja e aktiviteteve të tjera për qëllimet e hetimit, gjë që e vështirëson efikasitetin dhe suksesin e punës,
- pamundësia teknike për ndjekjen e aplikacioneve për komunikim, të cilat sot përdoren gjithnjë e më shumë, si Viberi, What'sAppi, Telegrami, Signali dhe të tjera,
- mëdyshje në shërbimin policor për sa i përket dilemave se cilët sektorë në MPB duhet të kenë mundësi ligjore për zbatimin e MPH. Inspektorët nga Sektori për Operacione të Fshehta janë të mendimit se edhe kolegët e tyre nga Sektori për Hetime Kriminallistike duhet të përfshihen në zbatimin e një mase të caktuar, nëse në një rast konkret Sektori për Operacione të Fshehta në momentin nuk ka kapacitete për zbatimin e masës. Megjithatë, ka edhe mendime të kundërta, përkatësisht se një mundësi e tillë do të jetë sfidë për mbrojtjen e fshehtësisë së procedurës dhe për të siguruar veprime të specializuara gjatë zbatimit të masave,
- mungesa e kapaciteteve teknike për ndjekjen efektive të të dhënave, prandaj ndjekja e të dhënave dhe njohurive të marra nga MPH është shumë e ngadaltë, sepse procesi i leximit dhe marrjes së shënimeve nga komunikimet merr shumë kohë gjatë hetimeve. Duke e thjeshtuar procedurën aktuale, përpunimi i informacioneve do të jetë shumë më efikas,
- nevoja për instalimin e digjitalizimit gjatë lëshimit të urdhrave për të gjitha llojet e MPH-ve, dhe jo vetëm për masën e nenit 252, paragrafi 1, pika 1 të LPP-së (duke e pasur parasysh se procesi aktual i digjitalizimit ka të bëjë vetëm me miratimin dhe zbatimin e masës nga neni 252, paragrafi 1, pika 1),
- mundësia e ndjekjes të një targeti nga disa institucione (MPB, qendrat hetimore, Drejtoria e Policisë Financiare, Drejtoria e Doganave). Megjithatë, njohuritë e tyre tregojnë se edhe vendet e tjera përballen me këtë sfidë,
- sektorë të ndryshëm në MPB, si Sektori për Hetime Kriminallistike, Sektori për Antiterrorizëm dhe Departamenti i Policisë Kriminallistike, mund të propozojnë aplikimin e MPH, kështu që janë të mendimit se për shkak të koordinimit, duhet të ketë ndjekje të centralizuar brenda një institucioni.

## 7.1. Kohëzgjatja e masave të posaçme hetimore

Në përputhje me nenin 260, paragrafi 1 të LPP-së, MPH mund të zgjasin më së shumti katër muaj. Kohëzgjatja e masave mund të vazhdohet në kushte të përcaktuara ligjërisht dhe me afate të sakta kohore, megjithatë, LPP në nenin 261 e detyron autoritetin që e ka lëshuar ose e ka vazhduar urdhrin menjëherë të urdhërojë ndërprerje të masave kur do të arrihen qëllimet për të cilat janë përcaktuar MPH ose arsyet për të cilat janë miratuar do të pushojnë së ekzistuari.

Në kuadër të fokus grupit me inspektorët e policisë nga MPB, u theksua se një numër të madh të masave i lënë të zbatohen deri në fund të afatit për të cilin janë miratuar, kurse ndonjëherë edhe masat që janë vazhduar, pavarësisht rezultateve nga zbatimi i tyre dhe pavarësisht nëse ato në ndërkohë e kanë arritur qëllimin. Inspektorët janë unanim në qëndrimin se në interes të mbrojtjes së privatësisë së personave, masa duhet të ndërpritet pas marrjes së informacioneve të duhura dhe relevante për hetimin, dhe jo të vazhdohet deri në skadimin e afatit të parashikuar ligjor.

Vazhdimi i masave sipas nenit 252, paragrafi 1, pikat 1, 2, 3 dhe 4 të LPP-së më së shumti edhe për katër muaj mund të miratohet nga gjyqtari i procedurës paraprake, sipas kërkesës së arsyetuar me shkrim të prokurorit publik.

Për veprat penale për të cilat është përcaktuar dënim me burgim prej së paku katër vjet dhe për të cilat ekziston dyshim i bazuar se janë kryer nga një grup i organizuar, bandë ose bashkim tjetër kriminal, gjyqtari i procedurës paraprake mund ta vazhdojë zbatimin e masave për më së shumti gjashtë muaj, sipas kërkesës me shkrim të prokurorit publik, në bazë të vlerësimit të dobisë nga të dhënat e mbledhura përmes zbatimit të masës dhe mbi pritje të arsyeshme se masa edhe më tutje mund të sigurojë të dhëna me interes për procedurën.

Masat nga neni 252 paragrafi 1, pikat 9, 10, 11 dhe 12 të LPP-së mund të vazhdoen derisa të arrihet qëllimi për të cilin është përcaktuar masa, dhe më së voni deri në përfundimin e hetimit.

Përvoja e inspektorëve të policisë nga MPB e prezantuar në diskutimet në fokus grupin, tregon se të gjitha propozimet për vazhdimin e MPH miratohen. Nga ana tjetër, gjyqtarët e procedurës paraprake janë decid në qëndrimin se vazhdimi i MPH mund të jetë i nevojshëm për konfirmimin shtesë të informacioneve, ndjekjen e zhvillimeve të reja të çështjes ose zbulimin e detajeve të reja të rëndësishme të çështjes. Sipas tyre, gjetjet e reja ose plotësuese që e vënë në dukje nevojën për vazhdimin e aktiviteteve hetimore janë arsyet më të shpeshta për shkak të të cilave prokurori publik në një rast konkret kërkon vazhdimin e zbatimit të një mase të caktuar.

Nëse gjatë zbatimit të masës merren të dhëna për veprën penale që nuk është përfshirë me urdhrin, në përputhje me nenin 263 të LPP-së, masa do të vazhdojë vetëm nëse bëhet fjalë për vepër penale sipas nenit 253 të LPP-së ndërkohë që të dhënat e mbledhura në këtë mënyrë mund të përdoren si prova në procedurën penale.

Përvoja e gjyqtarëve të procedurës paraprake e ndarë brenda fokus grupit konsiston me atë se zgjerimi i urdhrin për MVH lejohet kur gjatë zbatimit shfaqen prova ose informacione të reja që u referohen personave të tjerë që janë pjesë të rrjetit ose grupit të organizuar kriminal. Sipas tyre, zgjerimi i urdhrin zakonisht jep rezultate pozitive, meqë vë në dukje se hetimi ka zbuluar vepra penale të reja ose kryerës të rinj që nuk ishin përfshirë fillimisht. Kjo është një mundësi për zgjerimin e hetimit dhe përmirësimin e efikasitetit të drejtësisë penale në luftimin e krimit të organizuar. Kështu, si sfidë kryesore në vazhdimin e urdhrin për MPH u theksua vendimmarrja nga një gjyqtar tjetër, por jo nga ai që fillimisht e kishte lëshuar urdhrin, për shkak të specifikave të sistemit ACMIS, që konsiderojnë se mund të çojnë në mospërputhje në qasjen dhe vlerësimin e çështjes. Për të siguruar vazhdimësinë e procedurës, gjyqtarët e procedurës paraprake janë të mendimit se do të ishte mirë që çështja dhe vendimi për vazhdimin e masës të mbeten në kompetencën e të njëjtit gjyqtar të procedurës paraprake që e ka lëshuar urdhrin fillestar. Sipas tyre, kjo do të kontribuonte në njohjen më mirë me detajet e çështjes dhe konsistencë në arsyetimin ligjor. Ata theksuan se ka raste kur, me kërkesë të prokurorit publik, dhe për shkak të kontinuitetit, gjyqtari i njëjti i procedurës paraprake që e ka lëshuar urdhrin për zbatimin e MPH vendos edhe për vazhdimin e zbatimit të masës.

Zgjerimi i urdhrin zakonisht çon në rezultate pozitive, dhe vë në dukje se hetimi ka zbuluar vepra penale të reja ose kryerës të rinj që nuk ishin përfshirë fillimisht. Kjo është një mundësi për zgjerimin e hetimit dhe përmirësimin e efikasitetit të drejtësisë penale në luftimin e krimit të organizuar.

## 7.2. Masat për mbrojtjen e fshehtësisë së zbatimit të masave të posaçme hetimore

Personi i cili në çfarëdo mënyre zbulon të dhëna që kanë të bëjnë me ose që rrjedhin nga zbatimi i MPH e ka për detyrë t'i ruajë ato si sekret zyrtar (neni 263 i LPP-së).

I gjithë dokumentacioni që përpilohet për propozimin, kërkesën dhe miratimin e MPH është i klasifikuar me shkallë fshehtësie “Tepër Sekret”. Nga ana tjetër, praktikuesit konsiderojnë se klasifikimi i tillë është një shkallë e lartë fshehtësie e panevojshme, ndërsa një trajtim më efikas dhe më ekonomik i këtij dokumentacioni do të arrihej nëse do të ri-klasifikohej si “Konfidencial”. Në këtë mënyrë, do të sigurohej mbrojtja e nevojshme e informacioneve.

Në fokus grupin me gjyqtarët, nga gjyqtarët e procedurës paraprake u theksua se në procesin e lëshimit të urdhrave për MPH ata janë plotësisht të përkushtuar dhe veprojnë në mënyrë profesionale për të mbrojtur fshehtësinë e procesit të miratimit dhe zbatimit të masave. Gjyqtari i procedurës paraprake nuk e di se çfarë punon një gjyqtar tjetër i procedurës paraprake. Për një rast konkret, njoftohet vetëm gjyqtari i çështjes i procedurës paraprake, procesverbalisti dhe oficeri i sigurisë i informacioneve të klasifikuara.

Gjyqtari i procedurës paraprake nuk e di se çfarë punon një gjyqtar tjetër i procedurës paraprake. Për një çështje konkrete, njoftohet vetëm gjyqtari i çështjes i procedurës paraprake, procesverbalisti dhe oficeri i mbrojtjes së informacioneve të klasifikuara.

Përveç kësaj, u shpreh një dakordësim i përgjithshme që inkorporimi i sistemit për digjitalizimin e procesit të miratimit dhe zbatimit të MPH do të kishte rëndësi të madhe për fshehtësinë dhe sigurinë më të madhe të gjithë procesit.

Nga ana tjetër, qëndrimi i disa prej gjyqtarëve të trupit gjykues të përfshirë në këtë proces hetimor ka të bëjë me atë se nuk janë marrë masa të mjaftueshme efikase për mbrojtjen e fshehtësisë. Sipas tyre, rreziku kryesor i shkeljes së fshehtësisë së zbatimit të MPH lidhet me faktorin njerëzor, i cili e përfshin kontrollin joadekuat të qasjes në informacione sensitive ose zbulimet aksidentale të informacioneve nga persona që nuk janë të trajnuar sa duhet për ta ruajtur fshehtësinë, gjë që mund të çojë në komprometimin e hetimeve.

## **8. Përdorimi i masave të posaçme hetimore si provë në procedurën penale**

Në përputhje me nenin 259, paragrafi 1 të LPP-së, të dhënat, njoftimet, dokumentet dhe sendet e siguruar nga aplikimi i MPH, mund të përdoren si prova në procedurën penale.

Sipas nenit 259, paragrafi 5 të LPP-së, nëse gjatë zbatimit të masës nuk është vepruar në përputhje me dispozitat e LPP-së, vendimi gjyqësor nuk mund të mbështetet mbi të dhënat e marra.

Deklaratat e marra me aplikimin e MPH nga persona të cilët, në përputhje me LPP-në, janë liruar nga detyrimi për të dëshmuar, nuk mund të përdoren si prova. Personat që kanë marrë pjesë në zbatimin e masave mund të merren në pyetje si dëshmitarë të mbrojtur sipas kushteve të përcaktuara në nenet 226 deri në 232 të LPP-së, me ç'rast identiteti i personave që kanë marrë pjesë në zbatimin e masave përbën sekret zyrtar.

Gjyqtarët janë unanimitë në qëndrimin se provat e siguruar përmes aplikimit të MPH e kanë të njëjtën rëndësi provuese si të gjitha provat e tjera të pranuar. Këto prova shpesh ndërlidhen me prova të tjera që të konfirmohet relevanca dhe besueshmëria e tyre. Sipas praktikës së deritanishme, perceptimi është se MPH tregojnë efikasitet dukshëm më të madh në krimin klasik (vepra penale të listuara në nenin 253, paragrafi 1, pika 2 të LPP-së). Megjithatë, kur bëhet fjalë për krimin e organizuar, për shkak të kompleksitetit të rasteve, metodave dhe nivelit të koordinimit midis kryerësve, këto masa jo gjithmonë japin rezultate pozitive.

Provat e siguruar përmes aplikimit të MPH shpesh ndërlidhen me prova të tjera që të konfirmohet relevanca dhe besueshmëria e tyre.

Nga përvoja e gjyqtarëve të trupit gjykues gjatë nxjerrjes së provave të mbledhura përmes MPH, mbrojtja shpesh kërkon qasje në njohuritë e plota të siguruar përmes MPH, si dhe në të gjitha provat përkatëse. Megjithatë, nuk ka një mënyrë të uniformuar të veprimit midis gjyqtarëve në situata të tilla. Për më tepër, gjyqtarët theksuan se kërkesat për aplikimin e MPH nuk u dërgohen avokatëve, por vetëm urdhrat, me kërkesë të avokatëve, gjë që është veçanërisht e rëndësishme nga aspekti i së drejtës për mbrojtje, por edhe në kontekstin e transparencës së procedurës.

Nga diskutimet në fokus grupin me avokatët rezultoi se ata ndajnë këtë mendim me ç'rast vunë në dukje edhe sfida të tjera me të cilat përballen në lidhje me MPH. Ata theksuan se përgjithësisht nuk kanë qasje të plotë dhe në kohë në materialet e siguruar përmes aplikimit të MPH dhe se nuk kanë akses në urdhrat për MPH, as në rrjedhën e hetimit madje as në procedurën e provave. Ata theksuan se në shumicën e rasteve, urdhrat jepen për këqyrje me kërkesë të avokatëve edhe atë në procedurën e provave, që sipas tyre, rezultojnë se avokatët nuk janë të informuar sa duhet për rrjedhën e plotë dhe vëllimin e aplikimit të MPH. Përveç kësaj,

avokatët shpjeguan se mbrojtja nuk ka qasje në materialet e siguruar përmes MPH që janë zbatuar nga Prokuroria Publike. Këto materiale u vihen në dispozicion në seancën kryesore, kur avokatët paraqesin kërkesë për këqyrje. Por edhe atëherë, këqyrja zakonisht lejohet vetëm në sallën e gjyqimit, sepse këto materiale shtypen vetëm në një kopje, kështu që avokatëve nuk u jepet kohë e mjaftueshme t'i shqyrtojnë materialet në tërësi, megjithëse ato shpesh janë mjaft vëllimore dhe komplekse. Si problem shtesë që e kërcënon drejtësinë e procedurës, e theksuan faktin se gjykatat shpesh nuk i aprovojnë kërkesat e mbrojtjes për të kontrolluar ligjshmërinë e provave të siguruar. Veç tjerash, në kuadër të fokus grupit me avokatët, u theksuan një sërë sfidash të tjera, me të cilat ballafaqohen si mbrojtës në çështje konkrete në të cilat janë aplikuar MPH dhe për të cilat janë të mendimit se ndikojnë seriozisht mbi drejtësinë dhe transparencën e procedurave gjyqësore. Sfidat e apostrofuara kanë të bëjnë me sa vijon:

- pritje të gjata për deklasifikimin e materialeve të siguruar përmes MPH, ndërsa palët janë shpesh në paraburgim dhe nuk kanë akses në provat kryesore, gjë që cenon të drejtën për mbrojtje efektive,
- ka raste të përdorimit të MPH me persona me identitet të fshehur të cilët nxisin veprime të caktuara, kurse provat e marra në këtë mënyrë megjithatë janë aprovuar nga gjykata, megjithëse ka dyshime për ligjshmërinë e tyre,
- regjistrime të bëra nga qytetarët ndonjëherë aprovohen si prova me të njëjtën peshë si ato të marra përmes MPH formale, pa një distinkcion të qartë sa i përket vlerës së tyre procedurale,
- masa e simulimit të mitë dhënies dhe mitë marrjes, përmes shënimit të parave, zbatohet drejtpërdrejt nga MPB pa urdhër nga Prokuroria Publike, gjë që e vë në pikëpyetje ligjshmërinë e masës së aplikuar.

Avokatët vunë në dukje edhe një rast konkret gjyqësor kur, gjatë dëgjimit të bisedave telefonike në një sallë gjykimi, u lejua të dëgjohet një bisedë midis të pandehurit dhe avokatit të tij. Edhe pse me lejen e avokatit është dëgjuar biseda e regjistruar në mënyrë që të konstatohet se nuk ka elemente të palejuara gjatë bisedës, megjithatë vlerësimi i avokatëve është se një praktikë e tillë vë në dukje rrezikun serioz të shkeljes së privilegjit avokat-klient dhe të drejtës për komunikim privat. Avokatët angazhohen për një kuadër ligjor më të qartë, procedura më të rrepta dhe kontroll më të madh gjyqësor në përdorimin, vlerësimin dhe nxjerrjen e provave të siguruar përmes MPH.

Perceptimi i avokatëve konsiston me atë se ekziston favorizim i pozitës së prokurorisë publike nga gjykata, si dhe se nevojitet transparencë më e madhe në procedurën dhe këqyrje në kohë të duhur të materialit të provave të siguruar nga prokurorët, me qëllim të trajtimit të barabartë dhe të ndershëm të armëve në procedurë.

Nga ana tjetër, në fokus grupin me gjyqtarët u theksuan edhe sfidat me të cilat përballen gjyqtarët e trupit gjykues gjatë nxjerrjes së provave të siguruar përmes aplikimit të MPH. Gjyqtarët e vunë në dukje të folurit dhe vokabularin e përdorura nga kriminelët, gjë që mund ta vështirësojë të kuptuarit dhe interpretimin e përmbajtjes së regjistrimeve. Ata theksuan se nuk ekziston një regjistër kodesh për interpretimin/përkthimin e frazave dhe zhargonit të tyre. Së këtejmi, probleme gjatë nxjerrjes së provave lindin edhe me mosfunksionimin e CD-disqeve, si dhe me disa mospërputhje midis informacioneve të raportit dhe atyre në dosjet audio, që mund të shkaktojnë jokonsekuencë dhe konfuzion. Sipas gjyqtarëve, problem është edhe cilësia e dobët e regjistrimeve, veçanërisht ato me cilësi të pamjaftueshme të zërit ose të folurit të paqartë, gjë që mund të kërcënojë besueshmërinë e tyre si prova. Ekziston edhe dyshime se regjistrimet e një bisede midis të pandehurit dhe avokatit të tij a duhet të prezantohen në gjykatë dhe si të bëhet kjo, duke e pasur parasysh mbrojtjen ligjore të fshehtësisë së komunikimit midis të pandehurit dhe avokatit të tij. Atëherë, në mënyrë legjitime parashtrahet pyetja - mbrojtja e komunikimit a ka të bëjë vetëm me avokatin e të pandehurit ose me çdo avokat, në përgjithësi, pavarësisht nëse në rastin konkret është mbrojtës i autorizuar i të pandehurit në procedurën.

Për gjyqtarët e trupit gjykues ekzistojnë dilema edhe sa i përket pyetjes MPH-të e një lënde a mund të përdoren si prova në një lëndë tjetër. Probleme lindin edhe me atë se AOT nuk jep kopje të dosjeve audio që i ruajnë, veçanërisht ato për rastet më të vjetra që janë zbatuar

nga ish-Drejtoria e Sigurisë dhe Kundërzbulimit, gjë që mund të krijojë pengesa në procedurën e provës. Është e shpeshtë praktika që avokatët të kërkojnë informacione më të detajuara dhe këqyrje në pajisjet me të cilat janë zbatuar MPH. Së këtejmi, shfaqet problem edhe në rastet kur një gjë e tillë kërkohet pas një periudhe të gjatë kohore, kështu që pajisjet vjetërsohen dhe nuk janë më në përdorim, gjë që e bën të pamundur kontrollin ose këqyrjen e tyre. Kjo e bën procesin e kontrollit të vlefshmërisë së masave të zbatuara të jetë vështirë i zbatueshëm, gjë që mund të ndikojë në sigurinë ligjore dhe efikasitetin e procesit të hetimit.

Disa gjyqtarë të trupit gjykues kanë krijuar një praktikë që e mbron privatësinë e personave të interesuar. Me fjalë të tjera, ato lejojnë këqyrje në shkresat e MPH të zbatuara në hapësirat e prokurorisë publike, në praninë e prokurorit themelor publik dhe nëpunësve të gjykatës, por pa mundësinë e bërjes së kopjeve. Së këtejmi, gjyqtari i kërkon prokurorit në seancën kryesore të prezantohet vetëm pjesa relevante e shkresave, duke e informuar paraprakisht mbrojtjen edhe me një kërkesë për dakordësimin e tyre, që shënohet në procesverbal. Ndonjëherë, mbrojtja paraqet kërkesa shtesë për qasje në një gamë më të gjerë të materialeve, të cilat zgjidhen në varësi të rastit konkret. Disa gjyqtarë, duke iu referuar nenit 8 të KEDNJ-së, refuzojnë të lejojnë akses në të gjithë materialin e mbledhur me MPH, veçanërisht në situata në të cilat mbrojtja e privatësisë së të pandehurit dhe personave të tjerë të përfshirë është e domosdoshme.

Gjykata Themelore Penale Shkup ka krijuar një praktikë të veprimit me kërkesë të personave të interesuar, të cilët, në përputhje me dispozitat e LPP-së, kanë të drejtë të informohen nëse ndaj tyre është zbatuar ndonjë MPH. Ky është një hap pozitiv drejt promovimit të transparencës dhe mbrojtjes së të drejtave të qytetarëve në procedurë.

Megjithëse LPP-ja parashikon shkatërrimin e të dhënave të siguruara përmes MPH, në praktikë ky detyrim akoma nuk zbatohet në gjykatat, prokuroritë dhe në policinë gjyqësore. Arsyeja kryesisht ka të bëjë me atë se dispozitat ligjore nuk janë mjaftueshëm të qarta dhe të sakta, ndërsa përveç kësaj mungon edhe rregullimi i aspekteve teknike të procesit. Kjo është arsyeja e përpilimit të Udhëzuesit për Shkatërrimin e të Dhënave të Mbledhura me Masat e Posaçme Hetimore<sup>24</sup>, i cili synon të shërbejë si mbështetje për praktikuesit ligjorë në lidhje me fillimin e duhur dhe konsekuent të këtij procesi.

## **9. Bashkëpunimi ndërinstitucional gjatë aplikimit të masave të posaçme hetimore**

Bashkëpunimi ndërinstitucional, komunikimi dhe koordinimi midis autoriteteve kompetente për zbatimin e MPH me prokurorinë publike dhe gjykatën përgjithësisht u vlerësuan si të mira nga të gjithë të anketuarit. Ata theksuan se ka komunikim aktiv dhe konsultime të rregullta midis MPH dhe prokurorisë publike, me ç'rast shmanget lëshimi i kërkesave për MPH pa justifikimin e duhur dhe një panoramë të plotë të rastit.

Të anketuarit theksuan se komunikimi dhe bashkëpunimi janë veçanërisht të mira sa u përket hetimeve ndërkombëtare. Kjo ka të bëjë me standardet e larta që zbatohen në ndihmën ndërkombëtare të drejtësisë penale, që nënkupton qasje të koordinuar, kërkesa të justifikuara në detaje dhe bashkëpunim të ngushtë midis autoriteteve kombëtare dhe ndërkombëtare. Përveç kësaj, në hetimet ndërkombëtare, autoritetet kompetente nga vende të ndryshme bashkëpunojnë përmes mekanizmave të dakordësuar ligjorë, siç janë marrëveshjet dypalëshe, konventat dhe instrumentet ligjore të Bashkimit Evropian. Duke vepruar kështu, kërkohet kujdes i jashtëzakonshëm gjatë përpilimit të kërkesave, pasi ato i nënshtrohen kontrollit nga autoritetet e huaja, të cilët shpesh kanë standarde të larta për miratimin e masave të tilla. Si rezultat, kërkesat e paraqitura në kuadër të hetimeve ndërkombëtare përgjithësisht janë më të detajuara, të argumentuara më sistematikisht dhe me një logjikë të qartë ligjore, me ç'rast sigurohet qëndrueshmëri më e madhe ligjore dhe pranueshmëri ndërkombëtare të tyre.

<sup>24</sup> Periq, C. etj. (2024). Udhëzues për Shkatërrimin e të Dhënave të Mbledhura me Masat e Posaçme Hetimore. Shkup DCAF, <https://jorm.gov.mk/vodich-za-nishtene-podatoczi-sobrani-so-posebni-istrzhni-merki/>

Prokurorët publikë nga këndvështrimi i tyre konsiderojnë se bashkëpunimi me policinë gjyqësore është solid, me mundësi përmirësimi. Ata theksuan se qendrat hetimore në kuadër të prokurorisë janë një aspekt veçanërisht pozitiv, ku inspektorët policorë punojnë në koordinim të drejtpërdrejtë me prokurorët publikë. Ky bashkëpunim i ngushtë mundëson përgatitjen në kohë dhe me cilësi të përmbajtjes të propozimeve për zbatimin e MPH, gjë që rezulton me një proces hetimor më efikas dhe me cilësi më të mirë.

Një nga mënyrat formale për përmirësimin e bashkëpunimit që e theksuan prokurorët publikë është Memorandumi i Bashkëpunimit midis MPB dhe Prokurorisë Publike, i cili është një dokument i gjallë që duhet të aktivizohet përmes Komisionit për Monitorimin e Zbatimit të tij. Kjo e përfshin evaluimin e aspekteve praktike të koordinimit, komunikimit dhe bashkëpunimit. Prokurorët theksuan se kanë nevojë për një ndërgjegjësim më të madh në MPB për rolid dhe funksionin e prokurorëve publikë kujdestar. Duhet të sqarohen saktësisht se për çfarë duhet të informohen dhe çfarë kërkon MPB prej tyre në kuadër të procesit të propozimit të MPH. Ata theksuan se komunikimi me inspektorët është shumë i rëndësishëm. Ata janë të mendimit se prokurori publik duhet të jetë në komunikim të ngushtë dhe të marrë pjesë në takime koordinuese me inspektorët e përfshirë në zbatimin e MPH. Ata theksuan se disa prokurorë marrin pjesë drejtpërdrejt në terren gjatë zbatimit të masës së posaçme hetimore konkrete.

Bashkëpunimi, sipas inspektorëve nga MPB, varet shumë nga prokurori publik si individ. Sipas tyre, prokurorët publikë kanë standarde të ndryshme për sa i përket asaj nëse dhe cilën MPH e konsiderojnë të nevojshme në një rast konkret. Inspektorët konsiderojnë se është i nevojshëm inicimi i takimeve të përbashkëta me prokurorët publikë dhe gjyqtarët, me qëllim rishikimin e uniformitetit dhe harmonizimit me çështje të caktuara që kanë të bëjnë me zbatimin e MPH.

## **10. Trajnimi dhe resurset për përdorimin më efikas të masave të posaçme hetimore**

Të gjithë pjesëmarrësit në fokus grupet ranë dakord se kanë nevojë për trajnime të specializuara përmes të cilave do të fitojnë njohuri që korrespondojnë me specifikat dhe problematikën që e trajtojnë.

Në kuadër të fokus grupit me inspektorët nga MPB, u theksua se aktualisht të sapo-punësuarit që fillojnë të punojnë në njësitë organizative që propozojnë dhe zbatojnë MPH përfshihen në punë përmes një trajnimi dy-javor të organizuar nga Akademia e Policisë pranë MPB. Nga ana tjetër ka edhe trajnime të specializuara që fokusohen mbi aspektet teknike të zbatimit të MPH, të organizuara në partneritet me ministritë dhe policitë e vendeve të tjera, me qëllim të bëhet fjalë për trajnime specifike për të cilat nuk ka trajnues adekuat në vendin tonë. Megjithatë, ata theksuan se ekzistojnë sfida me procesin e implementimit të trajnimeve. Në Akademinë e Policisë, me iniciativën e Departamentit për Zbulim Kriminalistik dhe Analizë pranë MPB, u organizuan trajnime për analizën e të dhënave dhe përgatitjen e grafikëve, në të cilat morën pjesë trajnues dhe ekspertë vendas, të cilët nuk vazhduan të ofrohen si trajnues. Përveç kësaj, trajnuesit nuk lirohen nga detyrat e tyre të rregullta të punës gjatë organizimit dhe zbatimit të trajnimeve, gjë që e bën procesin e trajnimit më pak tërheqës për ta, pa motivim të mjaftueshëm për t'i transferuar njohuritë e fituara tek kolegët e tyre në mënyrë sistematike formale. Zëvendësimi i stafit udhëheqës në njësitë organizative është një problem shtesë, sepse kjo e çrregullon vazhdimësinë e trajnimeve.

Gjyqtarët e fokus grupit vunë në dukje se trajnimi shtesë për ta në fushën e provave digjitale dhe teknologjive të reja hetimore është më se i nevojshëm. Me zhvillimin e shpejtë të teknologjisë, gjyqtarët duhet të jenë mirë të informuar për metodat e reja të mbledhjes dhe përpunimit të provave digjitale, siç janë nënshkrimet elektronike, që të jenë në gjendje t'i vlerësojnë dhe zbatojnë në mënyrë efektive këto prova në procedurat. Trajnimi duhet të

<sup>25</sup> Në përputhje me nenet 71 dhe 77 të Ligjit për Punë të Brendshme ("Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë së Veriut" nr. 160/2025), Qendra e Trajnimit në MPB u riemërua në Akademia e Policisë kompetente për implementimin e trajnimeve në Ministri.

mbulojë edhe tema të tilla si kriptografia, enkriptimi i të dhënave, siguria e të dhënave dhe mbrojtja e privatësisë, si dhe dallimi midis formave tradicionale dhe të reja të provave, në mënyrë që të sigurohet ligjshmëria dhe interpretimi i drejtë i tyre në procedurat gjyqësore. Gjatë trajnimit fillestar në Akademinë për Gjyqtarë dhe Prokurorë Publikë, nuk organizohen simulime dhe ushtrime për përpilimin e dokumentacionit (kërkesa dhe urdhra) për zbatimin e MPH, as simulime praktike për propozimin, kërkesën dhe zbatimin e tyre. Nga ana tjetër, aspektet teknike, fare nuk janë përfshirë në programin mësimor. Përveç kësaj, në kuadër të trajnimeve të vazhdueshme, nuk ka trajnime të specializuara për provat digjitale dhe teknologjitë e reja hetimore. Kjo është një mangësi e rëndësishme, pasi trajnimet e tilla janë të domosdoshme që gjyqtarët të fitojnë njohuri adekuate për atë se si funksionon sistemi i ndjekjes së komunikimeve nga aspekti teknik, gjë që është thelbësore për trajtimin efektiv të provave digjitale.

Avokatët, gjithashtu, janë të mendimit se ekziston nevojë për një trajnim profesional më përmbajtësor dhe më sistematik dhe shkëmbim përvojash me qëllim avancimin e njohurive dhe aftësive praktike në këtë fushë. Ata theksuan se disa nga avokatët në praktikën e tyre profesionale asnjëherë nuk janë përballur me masa të tilla dhe nuk janë njoftuar me procedurat dhe aspektet teknike të aplikimit të MPH, që do të ishin të dobishme gjatë kontestimit eventual të provave të mbledhura përmes aplikimit të MPH. Ata vlerësojnë se njohja e pamjaftueshme e kësaj materije mund të ndikojë mbi cilësinë e avokimit dhe mbrojtjes së të drejtave të të pandehurve në procedurë.

## **11. Kontrolli dhe mbikëqyrja mbi zbatimin e masave të posaçme hetimore**

Procesi i aplikimit të MPH, përveç të gjitha segmenteve të lartpërmendura, përfshin edhe mekanizma adekuat përmes të cilëve do të monitorohet zbatimi i masave në praktikë. Kontrolli dhe mbikëqyrja ndryshojnë nga njëra tjetra sipas llojit të veprimeve që ndërmerren brenda tyre dhe subjekteve të cilave u drejtohen ato veprime. Si kontrolli ashtu edhe mbikëqyrja përcaktohen nga një sërë faktorësh, si dhe nga mjedisi i përgjithshëm shoqëror, politik dhe i sigurisë në një vend. Është jashtëzakonisht i rëndësishëm integriteti dhe pavarësia e subjekteve dhe institucioneve të përfshira në këto procese, të cilat duhet të jenë korrektor të punës së autoriteteve të autorizuar për aplikimin e këtyre masave invazive.

### **11.1. Kontrolli mbi zbatimin e masave të posaçme hetimore**

Kontrolli mbi aplikimin e MPH zbatohet në kuadër të autoriteteve të sistemit të drejtësisë, përkatësisht nga prokurori publik që e zhvillon hetimin dhe nga gjyqtari i procedurës paraprake që e ka lëshuar urdhrin për MPH, përcaktimi i të cilave është në kompetencën e tij. Kontrolli duhet të praktikohet vazhdimisht në mënyrë që do ta pamundësojë aplikimin e MPH të jetë një mjet i parregullsive ose abuzimeve eventuale. Në funksion të kontrollit efektiv, prokurorët publikë dhe gjyqtarët e procedurës paraprake mund të angazhojnë ekspertë teknikë ndërsa kontrollin ta kryejnë sipas nevojës, por edhe pa paralajmërime.

Në lidhje me masën ndjekja e komunikimeve telefonike dhe komunikimeve të tjera elektronike, aktivitetet e kontrollit janë përcaktuar me nenin 59 të LPP-së. Organet e kontrollit mund të bëjnë këqyrje në vendin ku ndodhen stacionet e punës të cilat i përdorin autoritetet e autorizuar, në hapësirat e AOT-së ku ndodhen pajisjet për ndjekjen e komunikimeve dhe pajisjet e ndërmjetësimit, por edhe në vendin ku operatorët i ruajnë pajisjet për ri-drejtimin e sinjalit deri te AOT. Ata gjithashtu mund të kërkojnë ose të qasen drejtpërdrejt në sistemin e regjistrat elektronik; të kërkojnë këqyrje ose të marrin një kopje të regjistrat në formë të shtypur dhe të urdhrin të anonimizuar; t'i lexojnë të gjitha regjistrat që janë krijuar, regjistruar ose ruajtur nga sistemet që i përdorin AOT dhe operatorët.

#### **11.1.1. Kontrolli gjyqësor mbi aplikimin e masave të posaçme hetimore**

Kontrolli gjyqësor ushtrohet nga gjyqtari i procedurës paraprake i cili ka lëshuar urdhër për përcaktimin e MPH. Gjyqtari si individ duhet të ketë një qasje jashtëzakonisht të kujdesshme gjatë shqyrtimit dhe vlerësimit të kërkesave të prokurorëve publikë për përcaktimin e MPH. Para lëshimit të urdhrin për përcaktimin e MPH, gjyqtari i procedurës paraprake duhet të bëjë një vlerësim objektiv:

- A është e vërtetë se në rastin konkret bëhet fjalë për rrezik që korrespondon me shmangien nga të drejtat personale të individëve?
- MPH-të si aktivitete thellësisht intruzive në një rast konkret a ndërmerren si alternativa ekstreme për mbledhjen e të dhënave dhe provave të nevojshme?

Gjyqtarët e procedurës paraprake që morën pjesë në sesionet e punës të fokus grupeve në lidhje me kontrollin mbi zbatimin e MPH, vunë në dukje se ajo zbatohet në dy mënyra: 1. përmes raporteve të paraqitura nga policia gjyqësore përmes Prokurorisë Publike; dhe 2. përmes kontrolleve ad hoc. Megjithëse mund të bëjnë vizita në institucionet kompetente për zbatimin e masave (AOT dhe autoritetet e autorizuara), gjyqtarët theksuan se vizitat nuk janë vendosur si praktikë e rregullt. Një nga arsyet për këtë e theksuan faktin se nuk ka një mënyrë të detajuar për zbatimin e kontrollit në formën e një udhëzimi ose procedure që do t'i përfshinte aspektet teknike dhe hapat konkret për ushtrimin e kontrollit gjyqësor mbi zbatimin e MPH. Si një mangësi shtesë, e theksuan faktin se, edhe pse LNK e parashikon mundësinë e angazhimit të ekspertëve teknikë në mbështetje të kontrollit gjyqësor, megjithatë, ata ende nuk janë zgjedhur nga Kuvendi. Mungesa e njohurive të duhura teknike dhe mbështetjes teknike i pamundëson gjyqtarët e procedurës paraprake në zbatimin e kontrollit efektiv. Megjithatë, ata potencuan se janë veçanërisht të kujdesshëm sa i përket mbrojtjes së privatësisë dhe ligjshmërisë gjatë zbatimit të këtyre masave. Ata janë të vetëdijshëm se megjithëse nuk kryhen kontrole fizike, ata kanë detyrim ligjor për ndjekjen e kujdesshme të proceseve dhe garantimin që të gjitha procedurat në lidhje me MPH ndërmerren në përputhje me normat ligjore.

Nga ana tjetër, avokatët si mbrojtës janë të mendimit se megjithëse kontrolli gjyqësor ekziston formalisht, veçanërisht gjatë vlerësimit të provave para fillimit të procedurës provuese, praktika megjithatë vë në dukje mangësi të caktuara sa i përket efektivitetit dhe konsekuencës së tyre në faza të ndryshme të procedurës. Avokatët theksuan se gjykatat shpesh lëshojnë urdhra për aplikimin e MPH për personat me identitet të panjohur, gjë që lë hapësirë për një përfshirje më të gjerë personash, pa individualizim dhe konkretizim të mjaftueshëm.

### **11.1.2. Kontrolli i prokurorit publik mbi aplikimin e masave të posaçme hetimore**

Në përputhje me nenin 258 të LPP-së, gjatë zbatimit të MPH, policia gjyqësore përpilon raport të cilin ia dërgon prokurorit publik me kërkesë të tij, kurse pas zbatimit të masave përpilon një raport të veçantë, të cilit ia bashkëngjit të gjithë dokumentacionin e evidencës teknike dhe të njëjtat ia dërgon prokurorit publik. Raporti i policisë gjyqësore e përmban kohën e fillimit dhe përfundimit të masës; numrin dhe identitetin e personave të përfshirë me masën, si dhe një përshkrim të shkurtër të rrjedhës dhe rezultateve të zbatimit të masës.

Sipas inspektorëve të policisë gjyqësore që punojnë në zbatimin e MPH, kontrolli kryhet përmes raporteve mujore që ligjërisht i paraqiten Prokurorisë Publike, por edhe përmes konsultimeve të drejtpërdrejta me gojë me prokurorin publik, të cilat janë të rregullta dhe të vazhdueshme. Qëllimi i konsultimeve është të sigurohet efektiviteti dhe harmonizimi i masave me aktet ligjore. Prokurori publik ka mundësi ligjore në çdo kohë të ushtrojë kontroll mbi zbatimin e MPH ndaj lëndës për të cilën ai është përgjegjës. Megjithatë, ekziston një qasje e ndryshme nga prokurorët publikë gjatë zbatimit të kontrollit mbi aplikimin e MPH. Për këtë qëllim, është krijuar një praktikë e takimeve të rregullta koordinuese të prokurorëve publikë me inspektorët që i zbatojnë MPH, si dhe prezencë të prokurorit publik gjatë zbatimit të MPH.

Raportin e policisë gjyqësore dhe të gjithë dokumentacionin prokurori publik në përputhje me nenin 258 paragrafi 5 të LPP-së, ia dërgon gjyqtarit të procedurës paraprake.

Nga aspekti i përvojës së tyre, prokurorët publikë theksuan se zbatimin e MPH e kontrollojnë përmes komunikimit dinamik dhe të vazhdueshëm me policinë gjyqësore. Ata çdo ditë monitorojnë nëse masa e aplikuar ofron njohuri të rëndësishme për hetimin dhe zbulimin e rastit, duke bërë një vlerësim të vazhdueshëm të relevancës dhe efektivitetit të masës. Përveç kësaj, ata presin që sistemi i digjitalizimit për propozimin, kërkesën dhe lëshimin e MPH-ve të funksionojë për të gjitha MPH-të, gjë që do të mundësojë një kontroll më të madh mbi procesin e përgjithshëm.

LPP në nenin 271 e detyron Prokurorin Publik të Republikës së Maqedonisë së Veriut një herë në vit të paraqesë raport në Kuvend në të cilin do të specifikojë të dhënat për të 8 pikat e MPH-ve të kërkuara në vitin kalendarik të mëparshëm.

Edhe pse dispozitat e LPP-së nuk i përcaktojnë kompetencat e Kuvendit në lidhje me raportin vjetor të paraqitur, nga përmbajtja e nenit 271 të LPP-së rezulton se qëllimi i këtij informimi të Kuvendit është të marrë të dhëna që e pasqyrojnë jo vetëm statistikisht dinamikën e zbatimit të MPH-ve, por edhe të dhëna të tjera mbi bazën e të cilave mund të krijohet një panoramë e plotë dhe reale e të gjitha aspekteve relevante të procesit të zbatimit të MPH-ve dhe respektimit të standardeve ndërkombëtare gjatë aplikimit të tyre.

Sipas avokatëve, ekziston një praktikë që autoritetet hetimore të inspektojnë komunikimet telefonike pa kërkesë paraprake për aplikimin e MPH. Ata e theksojnë si veçanërisht problematik sekuestrimin e telefonave celularë dhe pajisjeve të tjera vetëm mbi bazën e një vërtetimi për sendet e sekuestruara përkohësisht, pasuar nga analiza forenzike dhe këqyrja në përmbajtjen e tyre pa vendim gjyqësor. Kjo qasje është dukshëm më invazive se MPH-të e tjera, kurse në këtë mënyrë e vë në pikëpyetje respektimin e të drejtës për privatësi dhe procedurë të ndershme, veçanërisht pasi nuk ekzistojnë procedura të përcaktuara shtesë për aplikimin dhe kontrollin e saj, siç janë parashikuara për MPH. Avokatët janë të mendimit se praktikat e tilla vënë në dukje nevojën emergjente për fuqizimin e kontrollit gjyqësor dhe rregullimin më të qartë të procedurave për miratimin dhe mbikëqyrjen e zbatimit të MPH.

## **11.2. Mbikëqyrje mbi aplikimin e masave të posaçme hetimore**

Mbikëqyrja mbi zbatimin e MPH-ve është një segment i rëndësishëm i procesit të përgjithshëm sepse mundëson detektimin në kohë të mospërputhjeve të mundshme në aplikimin e këtyre masave. Disa komisione dhe organe të ndryshme, nga aspekti i kompetencave të tyre, mund të ushtrojnë mbikëqyrje mbi aplikimin e MPH. Sidoqoftë, më e rëndësishmja është mbikëqyrja parlamentare si një instrument që mundëson ex ante ose ex post këqyrje në aktivitetet komplekse operative të organeve të përfshira në procesin e zbatimit të MPH. Dy komisione parlamentare (Komisioni për Mbrojtje dhe Siguri dhe Komisioni për Mbikëqyrjen e Punës së Agjencisë së Sigurisë Kombëtare dhe Agjencisë për Zbulim) e mbikëqyrin punën e shërbimeve të sigurisë dhe zbulimit, ndërkaq ekziston edhe Komisioni i specializuar për Mbikëqyrje Mbi Zbatimin e Masave për Ndjekjen e Komunikimeve.

Me LNK të vitit 2018 në mënyrë evidente u tejkaluan mospërputhjet ligjore të cilat, edhe pse në shikim të parë të natyrës teknike, megjithatë e vështirësonin dhe në periudha të caktuara e kanë paralizuar plotësisht mbikëqyrjen mbi ndjekjen e komunikimeve. Kjo kryesisht ka të bëjë me angazhimin e ekspertëve teknikë kombëtarë dhe ndërkombëtarë me njohuri të duhura profesionale, të cilët do të marrin pjesë në mbikëqyrjen. Në drejtimin e njëjtë është edhe lëshimi i certifikatës së sigurisë në një procedurë që nuk do të zgjasë më shumë se 30 ditë (neni 37, paragrafi 2 i LNK-së). Është e rëndësishme edhe ajo që Komisioni e ushtron mbikëqyrjen pa paralajmërim, sipas nevojës, dhe të paktën një herë në tre muaj, madje edhe në mungesë të shumicës së votave (neni 44, paragrafi 1 i LNK-së). Komisioni mund të ushtrojë këqyrje për të përcaktuar nëse operatorët i kanë siguruar kushtet e nevojshme adekuate për lidhjen e saktë dhe të qartë të informacioneve që kanë të bëjnë me komunikimin e ndjekur të përmbajtjes së komunikimit, një detyrim që rezulton nga neni 68, paragrafi 6 i LNK-së. Gjatë ushtrimit të mbikëqyrjes, Komisioni mund të kërkojë mbështetje ekspertësh nga çdo institucion dhe autoritet shtetëror që nuk është objekt i mbikëqyrjes, mes tjerash nga Agjencia për Komunikime Elektronike, Drejtoria për Sigurinë e Informacioneve të Klasifikuar dhe Agjencia për Mbrojtjen e të Dhënave Personale, për çështje në kompetencë të tyre.

Kundrejt këtyre elementeve, përfshirja e të cilave në dispozitat ligjore ishte e nevojshme, mbetet përshtypja se komisioni parlamentar kompetent megjithatë ka autorizime të kufizuara ligjore që mund ta vënë në pikëpyetje cilësinë e mbikëqyrjes. Për më tepër, Komisioni, por edhe ekspertët teknikë të akredituar, në ushtrimin e mbikëqyrjes, mund të bëjnë krahasimin e regjistrave për kohën dhe datën e fillimit dhe përfundimit të ndjekjes të komunikimeve të cilat mund të merren si të dhëna nga operatorët, AOT dhe autoritetet e autorizuara. Nga AOT dhe

autoritetet e autorizuar, për Komisionin është i aksesshëm edhe urdhri anonim i gjykatës (urdhri i rregullt dhe i përkohshëm me shkrim) ndërsa nga AOT dhe regjistrat për numrin e përgjithshëm të masave të zbatuara për ndjekjen e komunikimeve për një periudhë të caktuar kohore. Me aksesin në të dhënat e specifikuar, Komisioni dhe ekspertët teknikë megjithatë nuk kanë akses në të dhënat për identitetin e personit, numrin e telefonit, email adresën, etj. Për këto arsye, gjatë ushtrimit të mbikëqyrjes, Komisioni dhe ekspertët teknikë nuk mund t'i krahasojnë të dhënat nga urdhri i lëshuar gjyqësor me ndjekjen e aktivizuar reale të komunikimeve në lidhje me personin konkret, numrin e telefonit ose email adresën. Në mungesë të mundësisë për këtë krahasim, Komisioni si organ mbikëqyrës nuk mund të konstatojë nëse një person ose një mjet komunikimi është ndjekur në mënyrë të paligjshme.

Përveç komisioneve parlamentare për mbikëqyrje, në përputhje me nenin 35 të LNK-së, Drejtoria për Sigurinë e Informacioneve të Klasifikuara, Agjencia për Mbrojtjen e të Dhënave Personale dhe Avokati i Popullit mund të ushtrojnë mbikëqyrje edhe mbi autoritetet e autorizuar për ndjekjen e komunikimeve, operatorët dhe AOT. Me LNK u promovua edhe Këshilli për Mbikëqyrje Qytetare si një organ i ri që ushtron mbikëqyrje mbi ligjshmërinë e masave për ndjekjen e komunikimeve dhe mbi AOT. Këshilli vepron me iniciativë të vet ose sipas parashtresës së paraqitur nga një qytetar, kurse për punën e tij paraqet raport vjetor në Kuvend. Ai përbëhet nga shtatë anëtarë nga radhët e ekspertëve dhe OJQ nga fusha e mbrojtjes së të drejtave të njeriut, sigurisë dhe mbrojtjes. Megjithatë, Këshilli për Mbikëqyrje Qytetare nuk ka mundësi të veprojë i vetëm për të përcaktuar nëse, në lidhje me ndonjë person ose numër telefoni, komunikimet ndiqen në mënyrë të paligjshme. Me fjalë të tjera, pas marrjes së parashtresës, Këshilli duhet të paraqesë kërkesë në Komisionin për Mbikëqyrjen e Ndjekjes së Komunikimeve në mënyrë që ai të kryejë mbikëqyrje dhe për të njëjtën ta njoftojë Këshillin brenda 15 ditëve. Relacioni i krijuar midis Këshillit për Mbikëqyrje Qytetare dhe Komisionit për Mbikëqyrje, e vë Këshillin në një pozitë të marginalizuar në raport me Komisionin. Nga ana tjetër, pozita e Këshillit për Mbikëqyrje Qytetare është marginalizuar edhe më shumë nga fakti se mbikëqyrja, e cila në përputhje me nenin 51, paragrafi 2, pika 2 të LNK-së, megjithatë mund të ushtrohet nga Këshilli, duhet të paralajmërohet dhe t'i referohet vetëm krahasimit të urdhrave të anonimizuar në 3 muajt e fundit. Mbikëqyrja teknike në AOT dhe operatorët, është e kufizuar vetëm në këqyrjen e urdhrit të anonimizuar të gjykatës dhe kontrollin e (regjistrave) të dhënave elektronike të krijuara dhe të ruajtura automatikisht në pajisjet teknike të ndërmjetësimit tek operatorë dhe tek AOT (neni 41 dhe 42 të LNK-së) të cilat kanë të bëjnë me kohën e aktivizimit dhe përfundimit të masave, numrin e urdhrave të anonimizuar gjyqësor dhe numrin e përgjithshëm të masave të zbatuara në një periudhë të caktuar kohore, ndërsa tek autoritetet e autorizuar, mbikëqyrja teknike është e kufizuar (neni 43 i LNK) vetëm në këqyrjen mbi urdhrin e anonimizuar gjyqësor dhe mbi dokumentet që kanë të bëjnë me fillimin dhe përfundimin e zbatimit të masës. Versioni bazik i ligjit nuk e rregulloi në mënyrë specifike statusin e Këshillit për Mbikëqyrje Qytetare, prandaj ky organ mbikëqyrës nuk ishte funksional për shumë vite. Së këtejmi, në vitin 2023, u miratuan ndryshimet në Ligjin për Ndjekjen e Komunikimeve<sup>26</sup>, të cilat në mënyrë plotësuese i rregulluan mangësitë që e pamundësonin funksionimin e Këshillit.

Agjencia për Mbrojtjen e të Dhënave Personale, ushtron mbikëqyrje mbi ligjshmërinë e aktiviteteve të ndërmarra gjatë përpunimit të të dhënave personale. Drejtoria për Sigurinë e Informacioneve të Klasifikuara ushtron mbikëqyrje mbi autoritetet e autorizuar për zbatimin e masave, operatorët dhe AOT në lidhje me trajtimin e informacioneve të klasifikuara. Avokati i Popullit, si autoritet që i mbron të drejtat kushtetuese dhe ligjore të qytetarëve kur ata cenohen me akte, veprime ose mosveprime të autoriteteve që kanë autorizime publike, mund të ushtrojë mbikëqyrje edhe mbi ligjshmërinë sa i përket zbatimit të masave për ndjekjen e komunikimeve. Përveç subjekteve të listuara, një korrektor i duhur mbi punën e autoriteteve të përfshira në procesin e ndjekjes së komunikimeve është edhe media, sektori joqeveritar dhe publiku i gjerë.

<sup>26</sup> Ligji për ndryshimin dhe plotësimin e Ligjit për Ndjekjen e Komunikimeve ("Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë së Veriut" Nr. 154/2023)

## Konkluzione

Hulumtimi i implementuar, përmes analizës së kuadrit ligjor për aplikimin e MPH-ve, analizës së të dhënave relevante statistikore publikisht të aksesshme dhe diskutimeve brenda fokus grupeve me gjyqtarë, prokurorë publikë, inspektorë policie dhe avokatë, mundësoi krijimin e një panorame më të plotë dhe më të qartë sa i përket aplikimit praktik të MPH-ve dhe sfidave kryesore gjatë implementimit të tyre. Në bazë të njohurive të marra, konstatohen konkluzionet e mëposhtme:

### Për kuadrin ligjor

Kuadri ligjor me të cilin është rregulluar aplikimi i MPH-ve u përmbyll në mënyrë solide me paketën e reformave të ligjeve që hynë në fuqi në vitin 2018. Megjithatë, në lidhje me zgjidhjet e caktuara ligjore, është evidente nevoja për përshtatje adekuata sa i përket ballafaqimit me sfidat me të cilat, në situata të caktuara, përballen autoritetet e sistemit të drejtësisë që marrin pjesë në propozimin, kërkesën, miratimin, zbatimin dhe kontrollin e MPH-ve. Nga ana tjetër, për çështje të caktuara, imponohet nevoja e specifikimit ose rregullimit ligjor me akte nënligjore përkatëse.

Nga analiza e kuadrit ligjor dhe sfidave të identifikuar nga përfaqësuesit e autoriteteve të sistemit të drejtësisë, konkludohet si vijon:

- Lista e veprave penale për të cilat lejohet aplikimi i MPH-ve nuk është gjithëpërfshirëse dhe nevojitet të plotësohet me vepra ku këto masa do të kishin rezultate veçanërisht të rëndësishme, siç është tregtia e paligjshme me armë, me drogë.
- Duke e pasur parasysh zhvillimin tekniko teknologjik, telefonat celularë dhe pajisjet e tjera teknike (tableta, laptopë, orët smart, etj.) gjithnjë e më shumë përbëjnë mjet komunikimi dhe magazinimi të të dhënave sensitive nga jeta private. Edhe pse sekuestrimi i tyre nga prokuroria publike dhe policia gjyqësore nuk është parashikuar si një masë e posaçme hetimore, në praktikë ato përdoren si një mjet për sigurimin e provave. Kjo situatë ngre çështje në lidhje me shkallën e mbrojtjes së privatësisë së qytetarëve, duke qenë se masa është jashtëzakonisht invazive, megjithatë nuk është objekt i rregullimit specifik ligjor dhe kontrollit gjyqësor siç parashikohet për MPH.
- Mënyra e zbatimit të kontrollit gjyqësor mbi autoritetet e autorizuar për aplikimin e MPH, përfshirë këtu edhe aspektet teknike të këtij kontrolli, nuk është mjaft e qartë dhe e rregulluar në mënyrë gjithëpërfshirëse në kuadrin ligjor ekzistues, gjë që e vë në dukje nevojën e precizimit plotësues të tij.

### Për të dhënat statistikore në lidhje me aplikimin e MPH

Raportet vjetore të Prokurorisë Publike të Republikës së Maqedonisë së Veriut për aplikimin e MPH-ve përmbajnë të dhëna për numrin, llojin, kohëzgjatjen dhe rezultatin e masave. Megjithatë, këto raporte nuk përmbajnë informacione mbi lidhjen me krimin e organizuar, mbi arsyet për shkak të të cilave në raste të caktuara nuk janë marrë rezultate relevante, si dhe mbi implikimet financiare nga aplikimi i MPH.

Në bazë të të dhënave të aksesshme statistikore, mund të nxirren konkluzionet si vijon:

- Aplikimi i MPH-ve shënon rritje më të theksuar në vitin 2018 dhe 2019, kurse më pas zvogëlohet, gjë që përkon me reformat në komunitetin e sigurisë dhe zbulimit.
- Numri më i madh i MPH-ve ndaj personave me identitet të përcaktuar është shënuar në vitin 2023, ndaj personave me identitete të panjohura në vitin 2015, kurse ndaj sendeve në vitin 2018.
- Më së shpeshti aplikohet masa e përcaktuar në nenin 252, paragrafi 1, pika 1, me aplikim më të madh në vitin 2018, ndërsa shpesh aplikohet edhe masa e përcaktuar në pikën 3, më së shumti në vitin 2018, kurse masat e tjera rrallë ose fare nuk përdoren.
- Vërehet varësia nga një numër i caktuar i MPH-ve (ndjekja e komunikimeve telefonike dhe komunikimeve të tjera elektronike; këqyrje në komunikimet telefonike dhe në komunikimet e tjera elektronike të realizuara; ndjekja dhe regjistrimi i fshehtë i personave dhe sendeve

me mjete teknike jashtë shtëpisë ose hapësirave afariste të shënuara si private), gjë që i referohet diversitetit të kufizuar në praktikë.

- Aplikimi i MPH zakonisht lëviz brenda afatit ligjor prej 4 muajsh të përcaktuar për caktimin e masave, ndërsa vazhdimet nuk janë të shpeshta dhe praktikohen në hetime komplekse për raste të krimit të organizuar.

### **Për propozimin e aplikimit të MPH**

- Policia gjyqësore më së shpeshti i propozon Prokurorisë Themelore Publike aplikimin e MPH në rastet kur të gjitha masat e tjera më pak invazive për mbledhjen e të dhënave janë shteruar madje është evidente se hetimi nuk mund të përparojë pa informacione shtesë që mund të sigurohen vetëm përmes MPH.
- Punonjësit e policisë nga MPB dhe prokurorët publikë punojnë të koordinuar mbi ndonjë rast konkret para se të përgatitet kërkesa formale për aplikimin e MPH.
- Në rastin konkret kur do të vlerësojë se nuk ka nevojë të aplikohen MPH, prokurori publik nuk ia adreson propozimin gjyqtarit të procedurës paraprake në formën e kërkesës për miratimin e masave.

### **Për kërkesën në lidhje me përcaktimin e MPH**

- Gjatë vlerësimit të propozimeve nga punonjësit e policisë të MPB për aplikimin e MPH, prokurorët publikë përballen me sfida kryesisht në rastet kur propozimi ka të bëjë me një person që është në paraburgim ose që e vuan dënimin me burgim, si dhe në rastet kur lokacioni për zbatimin e MPH është caktuar në mënyrë të pasaktë ose jo precize, apo identiteti i personave në lidhje me të cilët propozohen këto masa është caktuar në mënyrë të pasaktë.
- Ekziston një koordinim i mirë midis gjyqtarëve të procedurës paraprake dhe prokurorëve publikë në rastet kur kërkohet përcaktimi i MPH, kur nga e njëjta rezultojnë probleme teknike.
- Është krijuar një praktikë në të cilën gjyqtari i procedurës paraprake kërkon një plotësim ose sqarim nga prokurori publik në lidhje me propozimin për përcaktimin e MPH.
- Në çështjet e krimit të organizuar dhe në hetimet ndërkombëtare që zbatohen duke përdorur ndihmën e drejtësisë penale ndërkombëtare, kërkesat e prokurorëve publikë zakonisht mbështeten me informacione më të hollësishme dhe me njohuri paraprakisht të marra në lidhje me rastin specifik.
- Presioni nga shpejtësia dhe emergjenca në drejtim të sigurimit të provave të nevojshme është sfidë për veprimin e prokurorëve publikë dhe gjyqtarëve të procedurës paraprake në rastet kur ka nevojë për aplikimin e MPH.  
Gjyqtarët e procedurës paraprake dhe prokurorët publikë kanë qëndrime të ndryshme sa i përket asaj se gjyqtari i procedurës paraprake a duhet të futet në shqyrtimin material të çështjes para se të merret vendimi për miratimin e MPH.

### **Për vendimmarrjen në lidhje me aplikimin e MPH**

- Kërkesat e prokurorit publik drejtuar gjyqtarit të procedurës paraprake për miratimin e MPH janë përgjithësisht me përmbajtje identike si edhe propozimet e policisë gjyqësore.
- Balancimi midis të drejtave të njeriut dhe nevojës për veprim urgjent në raste sensitive është sfidë për gjyqtarët e procedurës paraprake kur duhet të marrin vendim sipas kërkesës të prokurorit publik për aplikimin e MPH.
- Kriteret kryesore të cilat gjyqtarët e procedurës paraprake i marrin parasysh gjatë vlerësimit të kërkesave të prokurorëve publikë për përcaktimin e MPH është respektimi i parimeve të subsidiaritetit dhe proporcionalitetit në rastin konkret, si dhe fakti se a bëhet fjalë për grupe të organizuara kriminale dhe a përmban rasti element ndërkombëtar.

### **Për zbatimin e MPH**

- Zbatimi operativ i MPH zhvillohet dhe është rregulluar me akte nënligjore të cilat klasifikohen me shkallën “Tepër Sekret” dhe në bazë të një plani të përgatitur.

- I gjithë dokumentacioni që përpilohet për propozimin, kërkesën dhe miratimin e MPH është i klasifikuar me një shkallë fshehtësie “Tepër Sekret”, që vlerësohet si një shkallë e panevojshme dhe tepër e lartë e fshehtësisë.
- Digjitalizimi i procedurës për propozimin, kërkesën, miratimin dhe lëshimin e MPH do të kontribuojë në kursimin e konsiderueshëm të kohës dhe resurseve gjatë zbatimit të masave.
- Sfidat gjatë zbatimit të MPH të karakterit teknik kanë të bëjnë me:
  - o Mungesën e kapaciteteve teknike për ndjekjen efektive në kohë reale dhe problemet me stabilitetin e linjës gjatë përgjimit në kohë reale.
  - o Mungesën e numrit të mjaftueshëm të automjeteve zyrtare të nevojshme për zbatimin e MPH ndjekjen dhe regjistrimin e fshehtë të personave dhe sendeve me mjete teknike jashtë shtëpisë apo hapësirave afariste.
  - o Mënyra në të cilën përpunohen dhe analizohen transkriptet e komunikimeve të ndjekura kërkon shumë kohë dhe kështu ndikon në mënyrë indirekte në shpejtësinë dhe rezultatin e hetimit.
  - o Personat e përfshirë në aktivitete kriminale e përshtatin komunikimin e tyre dhe përdorin metoda inovative të komunikimit.
  - o Aftësi të kufizuara teknike për ndjekjen e komunikimeve që zhvillohen përmes aplikacioneve të sofistikuara.
  - o Problemet dhe zvarritjet gjatë përkthimit të transkripteve të marra nga ndjekja e komunikimeve.
- Sfidat gjatë zbatimit të MPH të karakterit institucional kanë të bëjnë me:
  - o Pamundësinë e policisë gjyqësore në raste të caktuara të veprojë menjëherë pas urdhrimit të lëshuar për MPH për shkak të resurseve të kufizuara teknike dhe njerëzore.
  - o Urdhrat e paplota në të cilët mungojnë informacione të rëndësishme për zbatimin e masës.
  - o Mbingarkimin e stafit të trajnuar ekzistues.

### **Për kohëzgjatjen e MPH**

- Një pjesë e madhe e MPH-ve të miratuara zbatohen deri në fund të afatit për të cilin janë miratuar pavarësisht rezultateve të arritura përmes zbatimit të tyre.
- Propozimet për vazhdimin e zbatimit të MPH zakonisht miratohen, ndërsa arsyeja për këtë është nevoja për konfirmimin shtesë të informacioneve, ndjekjes së zhvillimeve të reja të rastit ose zbulimit të detajeve të reja të rëndësishme të rastit.
- Për shkak të specifikave të sistemit ACMIS, për vazhdimin e aplikimit të MPH shpesh nuk vendos gjyqtari i njëjti i procedurës paraprake i cili e ka lëshuar urdhrin për përcaktimin e MPH.

### **Për masat e mbrojtjes së fshehtësisë së zbatimit të MPH**

- Në procesin e vendimmarrjes sipas kërkesës për përcaktimin e MPH, me rastin konkret njoftohet gjyqtari i çështjes i procedurës paraprake, procesverbalisti dhe oficeri i sigurisë së informacioneve të klasifikuara.
- Rreziku i shkeljes së fshehtësisë së të dhënave në rastet e MPH është kontrolli joadekuat i aksesit në informacionet sensitive; mungesa e mjeteve përkatëse materiale-teknike për trajtimin e dokumenteve lidhur me MPH; ose zbulimi aksidental i të dhënave nga persona që nuk janë të trajnuar sa duhet për mbrojtjen e fshehtësisë së të dhënave.
- Digjitalizimi i procesit të miratimit dhe zbatimit të MPH do të ndikojë ndjeshëm në mbrojtjen e fshehtësisë së të dhënave dhe sigurinë e gjithë procesit.

### **Për përdorimin e MPH si provë në procedurën penale**

- MPH tregojnë efikasitet dukshëm më të madh tek krimet që nuk kryhen në mënyrë të organizuar, ndërsa për shkak të specifikave të ekzekutimit të krimit të organizuar dhe përshtatshmërisë së personave të involvuar, masat jo gjithmonë kanë rezultat pozitiv.
- Sfidat që lindin gjatë përdorimit të MPH si provë në procedurë janë:
  - o Të folurit dhe fjalët që i përdorin personat në komunikimin e ndërsjellë që

- ndonjëherë interpretohen/përkthehen me vështirësi.
- o Mosfunksionimi i CD-disqeve.
- o Regjistrimet me cilësi të dobët të zërit ose me të folur të paqartë.
- o Mospërputhjet midis informacioneve të raportit kundrejt informacioneve në dosjet audio.
- o Ekzistenca e dyshimeve nëse njohuritë e mbledhura përmes MPH nga një lëndë mund të përdoren si prova në një lëndë tjetër.
- o Pamundësia e aksesit në dosjet audio për raste më të vjetra të trajtuara nga ish-Drejtoria e Sigurisë dhe Kundërzbulimit.
- Avokatëve të të pandehurve nuk ju sigurohet akses i plotë dhe në kohë të duhur në materialet e siguruar përmes MPH.

### **Për bashkëpunimin ndërinstytucional gjatë zbatimit të MPH**

- Bashkëpunimi ndërinstytucional midis të gjitha autoriteteve dhe institucioneve që marrin pjesë në veprime procedurale në lidhje me MPH, është përgjithësisht i kënaqshëm. Komunikimi aktiv dhe konsultimet e rregullta zhvillohen vazhdimisht në relacionin MPB – Prokuroria Publike.
- Bashkëpunimi është veçanërisht cilësor në hetimet ndërkombëtare për procedurat që e përfshijnë ndihmën e drejtësisë penale ndërkombëtare.
- Qendrat hetimore në kuadër të prokurorisë janë shembull i mirë i punës së koordinuar dhe komunikimit të drejtpërdrejtë të inspektorëve të policisë dhe prokurorëve publikë.

### **Për trajnimin dhe resurset për përdorimin më efikas të MPH**

- Të sapo punësuarit në njësitë organizative të MPB të cilët propozojnë dhe zbatojnë MPH përfshihen në problematikën specifike përmes një trajnimi dy javor në Akademinë Policore pranë MPB.
- Trajnimet e specializuara të fokusuara mbi aspektet teknike të zbatimit të MPH organizohen në partneritet me ministritë dhe policitë e vendeve të tjera .
- Trajnimet me trajnues dhe ekspertë vendor për analizën e të dhënave tani më nuk organizohen.
- Vazhdimësia e trajnimeve çrregullohet me ndryshimin e stafit udhëheqës në njësitë organizative.
- Nevojitet një trajnim i specializuar për prokurorët publikë dhe gjyqtarët në fushën e provave digjitale dhe teknologjive të reja hetimore me tema në fushën e kriptografisë, enkriptimit të të dhënave, sigurisë së të dhënave dhe mbrojtjes së privatësisë. Trajnimi fillestar në Akademinë për Gjyqtarë dhe Prokurorë Publikë nuk ofron simulime dhe ushtrime për përpilimin e dokumentacionit lidhur me kërkesat dhe urdhrat për zbatimin e MPH.
- Aspektet teknike të MPH nuk janë përfshirë aspak në programin mësimor të Akademisë për Gjyqtarët dhe Prokurorët Publikë. Një pjesë e avokatëve në praktikën e tyre profesionale nuk janë ballafaquar asnjë herë dhe nuk janë njoftuar sa duhet me procedurat për zbatimin e MPH.

### **Për kontrollin mbi aplikimin e MPH**

- Prokurorët publikë i kontrollojnë inspektorët e ngarkuar për zbatimin e MPH përmes raporteve mujore që i paraqesin dhe përmes praktikës së krijuar të takimeve të rregullta koordinuese dhe takimeve e konsultimeve të drejtpërdrejta.
- Gjyqtarët e procedurës paraprake e kontrollojnë zbatimin e MPH përmes raporteve që i paraqet policia gjyqësore në Prokurorinë Publike; si dhe përmes kontroleve ad hoc .
- Vizita në institucionet përgjegjëse për zbatimin e MPH të përcaktuara në nenin 252, paragrafi 1, pika 1 të LPP-së nuk janë vendosur si një praktikë e rregullt për shkak të mënyrës së pa definuar të zbatimit të kontrollit dhe mungesës së mbështetjes nga ekspertët teknikë të cilët, konform LNK-së, duhet të sigurohen nga Kuvendi i Republikës së Maqedonisë së Veriut.
- Nevojitet përforsimi i kontrollit gjyqësor, veçanërisht në rastet e:

- o Lëshimit të urdhrave për aplikimin e MPH për personat me identitet të panjohur.
- o Këqyrjes mbi komunikimet telefonike të realizuara dhe komunikimet e tjera elektronike pa kërkuar zbatimin e MPH.
- o Sekuestrimit të telefonave celularë dhe pajisjeve të tjera të komunikimit teknik vetëm me një vërtetim për sendet e sekuestruara përkohësisht.

## Rekomandime

Në bazë të sfidave dhe konstatimeve të identifikuar, me qëllim të avancimit të aplikimit të MPH-ve dhe përforsimit të kapaciteteve institucionale, është e këshillueshme të mendohet në drejtimin si vijon:

- 1. Zgjerimi i bazës ligjore** - Lista e veprave penale për të cilat mund të aplikohen MPH-të të zgjerohet dhe ta përfshijë veprën penale “Prodhimi, mbajtja, ndërmjetësimi dhe tregtia e paautorizuar me armë dhe materie eksplozive” të nenit 396 të KP.
- 2. Zhvillimi i metodologjisë së unifikuar për llogaridhënie dhe përpilimin e raporteve vjetore për aplikimin e MPH-ve,** e cila do të mundësojë:
  - një pasqyrim më të qartë të lidhjes midis masave të aplikuara me krimin e organizuar,
  - evidentim sistematik dhe konsistent të rezultateve të masave të zbatuara brenda vitit, përfshirë edhe ato që vazhdojnë në periudhën e ardhshme llogaridhënëse, dhe përcaktim objektiv dhe preciz të implikimeve financiare nga aplikimi i MPH-ve, me ç’rast do të fuqizohet transparenca, konsistenca dhe cilësia e raporteve vjetore të Prokurorisë Publike.
- 3. Koordinimi i përforsuar** - Vendosja e një praktike të koordinimit të rregullt midis prokurorit publik dhe udhëheqësve të njësive organizative të ngarkuar me kërkimin dhe zbatimin e MPH, me qëllim shmangien e dërgesës së urdhrave gjyqësor në policinë gjyqësore të cilat nuk mund të zbatohen menjëherë.
- 4. Propozimi i centralizuar i MPH** - Të mundësohet propozimi i centralizuar i aplikimit të MPH, me ç’rast do të arrihet një koordinim më i mirë midis sektorëve të ndryshëm organizativë në policinë gjyqësore.
- 5. Përfshirja e hetuesve në ndjekjen** - Në procedurat e ndjekjes së komunikimeve të përfshihen inspektorët që e hetojnë rastin konkret dhe që janë të njohur me specifikat dhe mënyrën e komunikimit të personave të involvuar.
- 6. Thjeshtimi i procedurave** - Të racionalizohet procesi i përpunimit dhe analizës së transkripteve nga komunikimet e ndjekura, gjë që do të rrisë efikasitetin dhe zbatimin në kohë të procedurës.
- 7. Kontinuiteti i vendimmarrjes gjyqësore gjatë vazhdimit të MPH** - Të sigurohet që lënda dhe vendimmarrja për vazhdimin e MPH konkrete të mbeten në kompetencën e të njëjtit gjyqtar të procedurës paraprake që e lëshoi urdhrin fillestar, me ç’rast do të sigurohet kontinuiteti, konsekuenca dhe siguria më e madhe juridike.
- 8. Rishikimi i vlerës procedurale të provave specifike** - Të rishikohet vlera procedurale e provave të siguruara përmes MPH nëpërmjet personave me identitet të fshehur, nëpërmjet regjistrimeve të bëra nga qytetarët, si dhe nëpërmjet mitë dhënies dhe mitë marrjes së simuluar të kryera pa urdhër nga prokurori publik, me qëllim sigurimin e harmonizimit të tyre me parimet e ligjshmërisë dhe gjykimit të drejtë.
- 9. Procedura më të rrepta dhe kontroll i përforsuar gjyqësor** - Përfshirja e procedurave më të rrepta dhe shkallës më të lartë të kontrollit gjyqësor në përdorimin, vlerësimin dhe prodhimin e provave të siguruara përmes MPH, me qëllim parandalimin e abuzimeve të mundshme dhe garantimin e procedurës të drejtë.
- 10. Optimizimi i shkallës së fshehtësisë së dokumentacionit për MPH** - Ulja e klasifikimit nga “Top Sekret” në “Konfidencial”, gjë që do të mundësojë trajtim më efikas dhe më ekonomik të informacioneve, pa prishur nivelin e nevojshëm të mbrojtjes.
- 11. Deklasifikimi në kohë i materialeve** - Të bëhen përpjekje që deklasifikimi i materialeve të siguruara me MPH, kur është e nevojshme, të bëhet brenda afateve më të shkurtra kohore, për të siguruar përdorimin në kohë të tyre në procedurë.
- 12. Aksesi i mbrojtjes në materialet nga MPH** - T’u mundësohet avokatëve të të pandehurve

këqyrje në kohë mbi materialet e siguruara me MPH para mbajtjes së seancës kryesore, me ç'rast do të sigurohet realizimi efektiv i të drejtës për mbrojtje.

**13. Zbatimi i shkatërrimit të të dhënave të siguruara me MPH** - Të sigurohet zbatim konsistent të dispozitave ligjore për shkatërrimin e të dhënave të siguruara përmes aplikimit të MPH, në rastet kur janë plotësuar kushtet ligjore, me qëllim garantimin e mbrojtjes së të drejtave të personave të interesuar, zvogëlimin e rrezikut të mbajtjes së pajustificuar të informacioneve të klasifikuara dhe të dhënave personale si dhe forcimin e integritetit dhe besimit në procedurat që kanë të bëjnë me MPH.

**14. Mbrojtja e privilegjit avokat-klient** - Të braktiset praktika e dëgjimit të bisedave telefonike të realizuara midis të pandehurit dhe avokatit të tij në sallën e gjykimit gjatë një seance, pasi kjo e cenon konfidencialitetin avokat-klient dhe të drejtën për mbrojtje.

**15. Rregullimi i qartë i kontrollit gjyqësor** - Të përcaktohet në mënyrë më të detajuar mënyra e zbatimit të kontrollit gjyqësor mbi autoritetet e autorizuara për aplikimin e MPH, duke i përfshirë aspektet teknike të këtij kontrolli, me qëllim rritjen e sigurisë ligjore dhe llogaridhënies.

**16. Dialogu institucional dhe harmonizimi i praktikës** - Të vendoset praktikë e rregullt e organizimit të takimeve midis gjyqtarëve, prokurorëve publikë dhe inspektorëve që punojnë në zbatimin e MPH-ve, për diskutimin e sfidave dhe harmonizimin e pikëpamjeve rreth çështjeve kontestuese.

## Literatura e përdorur

### **botimet:**

- Council of Europe, Recommendation CM/Rec (2017) 6 of the Committee of Ministers to member States on “special investigation techniques” in relation to serious crimes including acts of terrorism.
- Deployment of Special Investigative Measures, COE, Office in Belgrade, Serbia, 2013, i aksesshëm në: <https://rm.coe.int/deployment-of-special-investigative-means-eng/16807828fa>.
- Hert, P. (2005). Balancing security and liberty within the European human rights framework. A critical reading of the Court’s Case law in the light of surveillance and criminal law enforcement strategies after 9/11. *Utrecht Law Review* 1: 68–96.
- McBride, J. (2018). *Human Rights and Criminal Procedure*, 2-nd Ed., Council of Europe.
- The former Yugoslav Republic of Macedonia: Recommendations of the Senior Experts’ Group on systemic Rule of Law issues relating to the communications interception revealed in Spring 2015, Brussels, 8 June 2015. [https://enlargement.ec.europa.eu/system/files/2016-12/20150619\\_recommendations\\_of\\_the\\_senior\\_experts\\_group.pdf](https://enlargement.ec.europa.eu/system/files/2016-12/20150619_recommendations_of_the_senior_experts_group.pdf)
- Turanjanin, V. (2022). Special investigative measures: Comparison of the Serbian Criminal Procedure Code with the European Court of Human Rights Standards, *The International Journal of Evidence & Proof*, Vol. 26(1) 34–60.
- Jankullovski, Z. (2000). Mbrojtja e privatësisë në Republikën e Maqedonisë (duhet të ndryshohet neni 17 i Kushtetutës së Republikës së Maqedonisë) në Polici, Prokurorinë Publike, Gjykatë dhe Avokaturë në Procedurën Parapenale, Shoqatën për Drejtësi Penale dhe Kriminologji të Maqedonisë, Shkup.
- Kallajxhiev, G. (2004). Kuadri kushtetues i privatësisë dhe masat e reja hetimore, Përmbledhje e Fakultetit Juridik “Justinianus Primus”, Shkup.
- Kallajxhiev, G., Gjurçilova, P. (ed.). (2019). *Manual për Zbatimin e Masave Për Ndjekjen e Komunikimeve*, DCAF - Qendra për Qeverisje në Sektorin e Sigurisë - Gjenevë, Zyra në Shkup.
- Kallajxhiev, G., Lazhetiç Buzharovska, G., Misoski, B., Iliq Dimoski, D. (2015). *E drejta e procedurës penale*, Shkup.
- Kalajxhiev, G., Llazetiç, G., Nedellkova, Ll., Denkovska, M., Trombeva, M., Vitlarov, T., Jankullovska, P., Kadiev, D. (2018). *Koment mbi Ligjin e Procedurës Penale*, OSBE, Shkup.
- Liç, F. (2010). *Paraqitja e lëndës në Gjykatën Evropiane të të Drejtave të Njeriut*, Tabernakul, f.
- Marjanoviç, GJ. (2002). *Për përgjimin dhe për (pa) përgjegjësinë*, Përmbledhja e Punimeve Eurointegrimi - Idetë, Situatat, Realizimi, Fakulteti Juridik Justinianus Primus, Shkup.
- Matovski, N. (2005). *Ndryshimi i Ligjit për Procedurën Penale i Republikës së Maqedonisë të vitit 2004*, Shkup.
- Periç, C. etj. (2024). *Udhëzues për Shkatërrimin e të Dhënave të Mbledhura me Masat e Posaçme Hetimore*. Shkup: DCAF, <https://jorm.gov.mk/vodich-za-nishtene-podato-czi-sobrani-so-posebni-istrzhni-merki/>

### **aktet ligjore:**

- Ligji për Punë të Brendshme (“Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë së Veriut” nr. 160/2025)
- Ligji për Procedurën Penale (“Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë” nr. 150/2010, 100/2012, 142/2016 dhe 198/2018). Vendimi i Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Maqedonisë U. nr. 2/2016 i 28 shtator 2016, botuar në “Gazetën Zyrtare të Republikës së Maqedonisë” nr. 193/2016
- Ligji për Agjencinë Operative - Teknike (“Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë” nr. 71/2018 dhe “Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë së Veriut” nr. 98/2019)
- Ligjin për Ndjekjen e Komunikimeve (“Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë” nr. 71/2018 dhe “Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë së Veriut” nr. 108/2019 dhe 154/2023)
- Kushtetuta e Republikës së Maqedonisë (“Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë”

nr. 52/1991), me Amendamentet I dhe II të Kushtetutës së Republikës së Maqedonisë (“Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë” nr. 1/1992), Amendamenti III i Kushtetutës së Republikës së Maqedonisë (“Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë” nr. 31/1998), Amendamentet IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII dhe XVIII të Kushtetutës së Republikës së Maqedonisë (“Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë” nr. 91/2001), Amendamenti XIX i Kushtetutës së Republikës së Maqedonisë (“Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë” nr. 84/2003), Amendamentet XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, XXVII, XXVIII, XXIX dhe XXX të Kushtetutës së Republikës së Maqedonisë (“Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë” nr. 107/2005), Amendamenti XXXI i Kushtetutës së Republikës së Maqedonisë (“Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë” nr. 3/2009), Korrigjimi i Amendamentit XXXI të Kushtetutës së Republikës së Maqedonisë (Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë, nr. 13/2009), Amendamenti XXXII i Kushtetutës së Republikës së Maqedonisë (Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë, nr. 49/2011), Amendamentet XXXIII, XXXIV, XXXV dhe XXXVI të Kushtetutës së Republikës së Maqedonisë (Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë, nr. 6/2019) dhe Shpallja (Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë, nr. 36/2019).

**raportet:**

- Raportet vjetore të Prokurorisë Publike të Republikës së Maqedonisë së Veriut lidhur me zbatimin e masave të posaçme hetimore për periudhën 2019-2024 <https://jorm.gov.mk/category/dokumenti/izvestaj/>
- Raportet vjetore mbi punën e Agjencisë Operative - Teknike për periudhën 2018-2024 <https://ota.mk/odnosi-so-javnost/izvestaj>

## **ANEKSI I**

### **PYETJE PËR FOKUS GRUPIN ME INSPEKTORËT DHE HETUESIT E POLICISË**

1. Cilat janë arsytet më të shpeshta për shkak të të cilave policia gjyqësore ia propozon prokurorisë publike aplikimin e masave të posaçme hetimore?
2. Me cilat sfida ballafaqoheni gjatë mbledhjes dhe paraqitjes së provave për justifikimin e propozimit?
3. Si e vlerësoni bashkëpunimin me Prokurorinë Publike në inicimin e masave të tilla?
4. A u refuzuan propozime të caktuara dhe cilat ishin arsytet kryesore për këtë?
5. Me cilat sfida logjistike dhe teknike ballafaqoheni gjatë zbatimit të masave?
6. Çfarë kontrolli ushtrohet mbi zbatimin e masave të posaçme hetimore dhe nga kush?
7. A ka nevojë për trajnime shtesë ose resurse për përdorimin më efikas të masave të posaçme hetimore?

### **PYETJE PËR FOKUS GRUPIN ME PROKURORËT PUBLIKË**

1. A janë propozimet për aplikimin e MPH zakonisht të arsyetuara dhe të argumentuara mirë?
2. Cilat janë sfidat kryesore ligjore dhe faktike gjatë vlerësimit të propozimeve nga policia gjyqësore për aplikimin e masave të posaçme hetimore?
3. A keni refuzuan propozime të caktuara dhe cilat ishin arsytet kryesore për këtë?
4. A ka raste kur propozimet kanë qenë formalisht të sakta por ju nuk i keni paraqitur në gjykatë në formën e kërkesës? Nëse po, pse?
5. Si e vlerësoni bashkëpunimin me policinë gjyqësore në procesin e propozimit dhe për gatitjes së kërkesave?
6. Si e vlerësoni vendimmarrjen gjyqësore në lidhje me miratimin apo refuzimin e masave?
7. A jeni ballafaquar me pengesa ligjore, institucionale ose teknike gjatë aplikimit të masave të posaçme hetimore?
8. Si e kontrolloni zbatimin e masave të posaçme hetimore?

### **PYETJE PËR FOKUS GRUPIN ME GJYQTARËT**

1. Cilat janë kriteret kryesore që i merrni në konsideratë gjatë miratimit apo refuzimit të kërkesave për masat e posaçme hetimore?
2. A janë, kërkesat për lëshimin e urdhrit për aplikimin e MPH, zakonisht të arsyetuara dhe argumentuara mirë?
3. Cilat janë mangësitë më të shpeshta në kërkesat e paraqitura nga prokuroria publike?
4. Si e vlerësoni bashkëpunimin, komunikimin dhe koordinimin ndërinstytucional të autoriteteve kompetente të ngarkuara për zbatimin e masave të posaçme hetimore me prokurorinë dhe gjykatën?
5. Për cilat arsye kërkohet më shpesh vazhdimi i masave të posaçme hetimore?
6. Nëse dhe në bazë të cilave prova në praktikën tuaj është zgjeruar urdhri për masën e posaçme hetimore?
7. A ndërmerren masa mjaftueshëm efektive për mbrojtjen e fshehtësisë së zbatimit të masave të posaçme hetimore?

8. Si e kontrolloni zbatimin e masave të posaçme hetimore?

9. A mendoni se kuadri ligjor ekzistues mjaftueshëm i përcakton kushtet për aplikimin e këtyre masave?

10. A ka shembuj të praktikës gjyqësore ku masat e posaçme hetimore janë përjashtuar si prova të siguruara në mënyrë të paligjshme dhe për cilat arsye?

11. Me cilat sfida ballafaqoheni gjatë nxjerrjes së provave që janë siguruar përmes aplikimit të masave të posaçme hetimore?

## **PYETJE PËR FOKUS GRUPIN ME AVOKATËT**

1. A jeni të mendimit se ka kontroll dhe mbikëqyrje të mjaftueshme gjyqësore mbi zbatimin e MPH-ve?

2. A keni akses të plotë dhe në kohë të duhur në materialet e siguruara përmes MPH-ve kur mbronni një klient?

3. Çfarë sfidash ekzistojnë gjatë përdorimit të provave të siguruara përmes MPH-ve në procedurat gjyqësore?

4. A ekziston praktikë e standardizuar apo a shihni dallime midis gjykatave ose gjyqtarëve të ndryshëm gjatë aprovimit ose përjashtimit të materialeve provuese të siguruara përmes MPH-ve?

5. A mendoni se duhet të ketë më shumë trajnime profesional për avokatët në lidhje me këtë çështje?

# **APPLICATION OF SPECIAL INVESTIGATIVE MEASURES IN THE REPUBLIC OF NORTH MACEDONIA**

Skopje, 2026

## Authors:

Prof. Dr.sc. Biljana Karovska Andonovska, Ass. Prof. Dr.sc. Kire Babanoski, Prof. Dr.sc. Gordan Kalajdjiev, Daniela Dimovska MA, Sandra Krstikj, Pajazit Pajaziti, Nenad Saveski MA, Ermon Neziri, Natasha Saramandova, Verica Berzhecka Krsteva MA, Engjelushe Leshi Kadriu, Gavril Bubevski, Spasenka Andonova, Snezhana Petrovikj Arsovska, Aleksandar Tumanovski MA, Gent Salihi MA, Radmila K.Onchevska MA

## Editor

MSc Gent Salihi

Number of pages 152 / Printed by Polyesterday Skopje / Copies printed 250

## Publisher:

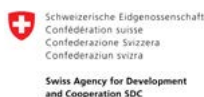


©DCAF, 2025 All rights reserved DCAF – Geneva Center for Security Sector Governance  
Maison de la Paix Chemin Eugène-Rigot 2E, CH1202- Geneva, Switzerland

©DCAF, 2025 All rights reserved DCAF – Geneva Center for Security Sector Governance – Geneva  
Branch Office, Skopje  
Str. Macedonia No. 11-1/2, 1000 Skopje, Republic of North Macedonia

The survey was conducted within the framework of the Intelligence and Security Sector Reform Program in the Republic of North Macedonia, conducted by DCAF – Geneva Center for Security Sector Governance and financially supported by the Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC), the Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands and the Swedish Agency for International Development (SIDA). The program, among other things, assists judicial institutions and legal practitioners in strengthening their capacities and expertise necessary to consistently conduct the process of requesting and judicial approval of special investigative measures.

The contents of this publication do not express the views and opinions of donors or DCAF.



## Foreword

The decision to conduct this study arose from the need to systematically analyze the application of Special Investigative Measures (SIMs) in the case law of the Republic of North Macedonia. Such an approach allows for a better understanding of the ways in which SIMs are approved, implemented and monitored, in order to identify practical challenges and formulate guidelines for their advancement.

The methodology for conducting the survey was based on a combined approach that links qualitative and quantitative methods, including analysis of the legal framework, presentation and processing of official statistics, and conducting focus groups. Through this approach, a complete picture of the normative, institutional, and practical aspects of the implementation of SIMs has been provided.

The process of conducting the survey covered several stages: data collection and systematization, organization of four focus groups with judges, public prosecutors, police inspectors, investigators and lawyers, as well as analysis of the findings. Through this process, several key issues related to the legal framework, practice, and control in the implementation of SIMs have been identified.

The expectation that was set before this survey was to obtain reasoned insights that would contribute to increased transparency and accountability in the implementation of the measures, as well as concrete recommendations for advancing procedures. The results obtained showed that such a systematized approach not only offers a critical reflection on the current situation, but also forms the basis for future further improvements to the institutional and legal framework. Future steps related to this research should be aimed at further application and practical verification of the recommendations made, as well as continuous monitoring of trends in the application of the measures in case law.

The process is part of the **Intelligence and Security Sector Reform Program in the Republic of North Macedonia**. The development of the methodology, research and analysis was conducted through a series of activities (coordination meetings, focus groups, round tables, workshops, etc.) organized by DCAF – Geneva Center for Security Sector Governance, in the period October 2023 – October 2025. The conduct of the research was initiated at the request of the Judicial Expert Group of DCAF Skopje and approved by the Academy of Judges and Public Prosecutors in accordance with the recommendations of the Manual for the Implementation of Special Investigative Measures and the Guide to the Deletion of Data Collected by means of Special Investigative Measures.

The report of this research is a collaborative effort of all participants. During the workshops, legal practitioners and experts discussed established international standards, analyzed the findings of the focus groups, and the legal obligations related to the implementation and control of the measures. Through a participatory process, the objectives and content of the document, the methodology developed, and the finalized text were defined, which was later shared with the competent institutions. In this way, additional expert verification and compliance with the needs of institutions in the application of the SIMs was ensured.

**DCAF - Geneva Center for Security Sector Governance**

Skopje, February 2026

## **Statement by the Director of the Academy for Judges and Public Prosecutors**

The modern forms of crime, especially organized crime, cannot be detected nor can evidence be secured without the application of special investigative measures. These measures are determined only in cases where relevant evidence cannot be obtained through other evidentiary means. Their application is strictly limited, yet necessary for the effective detection and proving of the most serious forms of crime. They represent an interference with certain human freedoms and rights guaranteed by the Constitution and international agreements, carried out for the purpose of protecting the state and citizens from organized crime, corruption, terrorism, as well as for ensuring a successful fight against them.

In this sense, special investigative measures enable the collection of information that would otherwise remain inaccessible due to their concealed and complex nature. Criminal organizations continuously introduce innovations in the way they operate, which is why it is important for states to update their investigative techniques in order to conduct successful investigations.

The significance of these measures derives not only from their operational efficiency, but also from their legal sensitivity. According to the standards of the European Court of Human Rights, any restriction of the right to privacy, guaranteed by Article 8 of the European Convention on Human Rights, must be proportional to the legitimate aim, strictly necessary in a democratic society, and accompanied by appropriate safeguards against abuse. In our country, the special investigative measures are aligned with European standards, and their application is subject to strict judicial oversight, written justification, and time limitation.

This research aims to provide a systematized analysis of the legal framework and practical aspects of the application of special investigative measures, to connect the domestic regulation with European and comparative practice, and to offer guidance for public prosecutors, judges, and investigators. The goal is to provide a practical, clear, and applicable tool for enhancing expertise, harmonizing practice, and strengthening legal certainty in the process of determining these measures. We believe that this analysis will contribute to further strengthening the role of judges and public prosecutors as guardians of the rule of law and protectors of human rights in criminal proceedings.

Special gratitude goes to DCAF for the successful long-term cooperation within the “Intelligence and Security Sector Reform Programme in the Republic of North Macedonia (2021–2026),” specifically the project component related to strengthening the capacities of domestic judicial authorities regarding the application and oversight of invasive information-gathering methods used by law enforcement and intelligence services.

**Irina Trajkoska-Strezoski**

Director of the Academy for Judges and Public Prosecutors “Pavel Shatev”, Skopje  
Skopje, February 2026

# CONTENTS

Foreword . . . . .	104
Statement by the Director of the Academy for Judges and Public Prosecutors . . . . .	105
List of tables . . . . .	107
List of charts . . . . .	107
List of abbreviations used . . . . .	107
Introduction . . . . .	108
1. Methodology . . . . .	109
1.1. <i>Theoretical definition of the subject of the research</i> . . . . .	109
1.2. <i>Research objectives</i> . . . . .	112
1.3. <i>Research timeline</i> . . . . .	113
1.4. <i>Research methods</i> . . . . .	114
1.5. <i>Expected results and implications</i> . . . . .	115
1.6. <i>Justification of the research</i> . . . . .	115
2. Legal framework for special investigative measures . . . . .	116
3. Dynamic and trends in the application of special investigative measures . . . . .	118
4. Proposal for Special Investigative Measures (SIMs) . . . . .	127
5. Request for the application of Special Investigative Measures (SIMs) . . . . .	128
6. Decision on the application of Special Investigative Measures (SIMs) . . . . .	129
7. Conducting special investigative measures . . . . .	130
7.1. Duration of special investigative measures . . . . .	132
7.2. Measures for the protection of the confidentiality of the implementation of special investigative measures . . . . .	133
8. Use of special investigative measures as evidence in criminal proceedings . . . . .	134
9. Inter-institutional cooperation in the application of special investigative measures . . . . .	136
10. Training and resources for the more effective use of special investigative measures . . . . .	137
11. Control and supervision of the implementation of special investigative measures . . . . .	138
11.1. <i>Oversight of the implementation of special investigative measures</i> . . . . .	138
11.1.1. <i>Judicial oversight of the application of special investigative measures</i> . . . . .	138
11.1.2. <i>Control by the public prosecutor over the application of special investigative measures</i> . . . . .	139
11.2. <i>Oversight of the application of special investigative measures</i> . . . . .	140
Conclusions . . . . .	143
References . . . . .	147
Recommendations . . . . .	149
ANNEX I . . . . .	150

## List of tables

<b>Table 1.</b> A comparative overview of the data to be included in the annual SIMs reports by the Public Prosecutor Office of the Republic of North Macedonia .....	120
<b>Table 2.</b> Overview of cases with applied SIMs for the period 2010-2024.....	121
<b>Table 3.</b> Overview of applied SIMs by type of measure for the period 2015-2024 .....	123
<b>Table 4.</b> Overview of cases on the duration of application of SIMs under Art. 252, paragraph 1, item 1 for the period 2019-2024, in months .....	125
<b>Table 5.</b> Overview of the number of activated communications from OTA according to authorized bodies for the period 2018-2024 .....	126

## List of charts

<b>Figure 1</b> Overview of cases with applied SIMs for the period 2010-2024 .....	122
<b>Figure 2</b> Overview of the total number of applied SIMs for the period 2015-2024 .....	123
<b>Figure 3</b> Overview of applied SIMs under Art. 252, paragraph 1, items 1, 3 and 6 for the period 2015-2024 .....	124

## List of abbreviations used

**ACCMIS** - Automated Court Case Management Information System

**ECHR** - European Convention on Human Rights

**ECtHR** - European Court of Human Rights

**CPC** - Criminal Procedure Code

**LIC** - Law on Interception of Communications

**ICT** - Information and communications technology

**etc.** - and so on

**PPO** - Public Prosecutor's Office

**CC** - Criminal Code

**MOI** - Ministry of the Interior

**month.** - Months

**BPPO** - Basic Public Prosecutor's Office

**BPPOPOCC** - Basic Public Prosecutor's Office for Prosecution of Organized Crime and Corruption

**OTA** - Operational-Technical Agency

**SIM** - Special investigative measures

**SPPO** - Special Public Prosecutor's Office

**para.** - paragraph

**PO** - Financial Police Office

**Art.** - Article

## Introduction

Special Investigative measures (SIMs) are techniques applied by the competent authorities in the context of criminal investigations to prevent, detect, investigate, prosecute and suppress serious crimes<sup>1</sup>. They have a high evidentiary value, but they also pose a serious invasion of the privacy of suspects<sup>2</sup>. Their nature is invasive and often indiscriminate, both in personal and content terms. They are considered unconventional measures that, from a human rights perspective, are bordering on justification because they impose a necessary departure from traditionally protected values.

Because of these characteristics, SIMs open dilemmas related to guarantees of individual rights, justification for invasion of individuals' privacy, public versus personal safety, the presumption of innocence, and other sensitive issues. However, their incorporation into criminal procedure legislation decades ago has been imposed as an alternative to effectively tackling organized crime and its transnational forms. There is no doubt that in modern democratic societies, SIMs are an adequate means of preventing and detecting crimes. Their legalization meant accepting a kind of compromise between requirements to protect public safety, versus guarantees of respect for human rights. In striking a balance between these core interests, it is crucial to strive to minimize the possibilities of infringement of individual rights as a function of security. The state should build a legal framework that will provide adequate and effective protection against the eventual misuse of SIMs and in each specific case provide clear evidence of the necessity of their application.

SIMs have been a part of Macedonian criminal procedural practice for about twenty years. Their practical application began in 2005, and the trend of increase became evident in 2008, when legal conditions were created for the implementation of the special investigative measures that includes monitoring communications under conditions and procedures established by a special law. Namely, as a member of relevant international organizations that, at the end of the 20th century, began to seriously address the problem of organized crime, transnational crime, and terrorism, the Republic of Macedonia was obliged to align itself with ongoing and upcoming reform efforts aimed at effectively preventing and suppressing these contemporary socially negative phenomena.

The reforms of the criminal procedure legislation and the introduction of the so-called unconventional methods for dealing with contemporary public security challenges, among other things, were to include the introduction of special methods and the use of techniques which also involve a departure from the constitutional guarantees of the right to privacy, the secrecy of communications, the inviolability of the home and the security of personal data.

The process of authorizing and implementing special investigative measures is complex and multi-layered. This process involves various entities, which are in turn subject to oversight and control by other relevant bodies. Each entity, within the scope of its authority, must carefully assess the necessity of intruding into individuals' privacy in light of all the circumstances of the case. In accordance with international standards, it is not permissible to a priori downplay privacy in favor of the interest in safeguarding security.

This research analyzes the justice system (prosecutorial and judicial) practice of approving, implementing and controlling SIMs. The analysis is based on the assumption that the various actors in this process face a number of challenges, each from their own

---

<sup>1</sup> Council of Europe, Recommendation CM/Rec (2017) 6 of the Committee of Ministers to Member States on "special investigation techniques" in relation to serious crimes including acts of terrorism.

<sup>2</sup> Hert, P. (2005). Balancing security and liberty within the European human rights framework. A critical reading of the Court's Case law in the light of surveillance and criminal law enforcement strategies after 9/11. *Utrecht Law Review* 1: 68-96.

perspective of procedural competence. Among these is, of course, the challenge of balancing the general interest in safeguarding security against the interest of individuals in having their privacy respected. The generally accepted standard that the individual interest in privacy should be overridden only if it is assessed to be the only way to protect another high societal interest. This places an obligation on the competent authorities in this process to respect the principle of proportionality and to propose and approve SIMs only if their implementation is necessary as a last resort, *ultima ratio*, in a specific case. This requires the application of the principle of subsidiarity or proportionality, that is, to start with the application of a less intrusive measure and proceed to a more intrusive one, and the implementation of the most intrusive measures should only be sought and permitted if the less intrusive ones do not yield the expected result.

The goal set in this research is aimed at a comprehensive and realistic understanding of all challenges and drawing relevant conclusions regarding the application of SIMs. Guided by this goal, the research was conducted using several relevant scientific-research methods<sup>3</sup>. During their implementation, not a single segment of the series of procedural actions taken during the approval and implementation of SIMs was omitted, starting with the proposal for the application of SIMs which the judicial police submits to the public prosecutor's office, through the request of the public prosecutor's office for approval of SIMs which it submits to the court, the issuance of an order for SIM by a preliminary hearing judge, the implementation of SIMs by the authorized bodies, the control and supervision over the implementation, and all the way to the use of the results of the implemented SIMs in criminal proceedings. The proposals for overcoming the challenges, which could affect the improvement of practice, are the result of these observations.

In the research, an effort was made to impartially consider the different perspectives of the subjects involved in this complex process. In doing so, the perceptions of investigators in the judicial police who work on collecting operational information regarding a specific criminal law event and who propose the application of SIMs, the public prosecutors in the basic public prosecutor's offices together with the investigators in the investigative centers at the basic public prosecutor's offices, the preliminary hearing judges, the authorized persons who work on implementing approved SIMs within the authorized bodies, as well as the trial judges, were included and taken into account in the investigation. The perception of the defense was not omitted either, through the challenges faced by the defenders of the suspects in the investigation, respectively the accused in the criminal proceedings.

In the research, the statistical data from the twenty-year application of SIMs in Macedonian judicial practice were also analyzed. As a relevant basis for the investigation, the official data contained in the annual reports of the Public Prosecutor's Office of the Republic of North Macedonia, which pursuant to Art. 271 of the Criminal Procedure Code (CPC) are submitted to the Assembly of the Republic of North Macedonia, were used. On the basis of these data, the trend of approval of SIMs was tracked and commented on. The subject of analysis also included the achievements from the application of approved special investigation measures in terms of expediency and the final outcome which resulted in an appropriate court decision.

## **1. Methodology**

### **1.1. Theoretical definition of the subject of the research**

The development of information and telecommunications technology (ICT) and its reach and presence in citizens' daily lives have significantly facilitated the commission of criminal offenses and communication among perpetrators. Conversely, scientific and technological advances have progressively improved criminalistic-operational practices for detecting modes of commission and perpetrators. These modern means constitute sources of numerous, and at the same time exceptionally high-quality and valuable, evidence through which criminality is proven

---

<sup>3</sup> The methodology for conducting this research was proposed by Prof. Dr. Boban Misoski, Prof. Dr. Aleksandra Gruevska-Drakulevski, and Prof. Dr. Besa Arifi.

before the courts<sup>4</sup>.

Considering the characteristics of these means of evidence, it can be stated that they differ significantly from traditional evidence. These are means of evidence that possess a high degree of credibility, and their use yields direct data about the perpetrator of the criminal offense and his relations with close persons who to a large extent are part of his private life; the majority of evidence of this type is obtained through modern means of evidence<sup>5</sup>.

Precisely because of these characteristics, these means of evidence are also referred to as special investigation measures. The particularity of these investigative means is characterized by the specificity that, with these means of evidence, law enforcement authorities often employ proactive methods to detect perpetrators, which most frequently entail intrusions into the personal and private sphere of the suspected person. That is, at an early stage of the investigation of an alleged criminal offense or at the outset of criminal proceedings, law enforcement authorities use electronic means for audio or video recording, electronic searching of computer data, the use of persons with concealed identities as undercover agents or the establishment of simulated legal entities to carry out simulated economic operations for uncovering offenses committed by the suspected/accused persons<sup>6</sup>.

Given the characteristics of SIMs, it can be stated that they represent some of the most effective, yet at the same time most controversial, proactive means of evidence for detecting and proving perpetrators of serious criminal offenses<sup>7</sup>. The reasons for this lie in the fact that for the person or persons to whom these measures are applied their guilt for the commission of the criminal offense has not yet been proven, while the prosecuting authorities are still at the level of reasonable suspicion, and at the same time the person whose personal rights are endangered by their application is protected by the constitutional guarantee of the presumption of innocence. Accordingly, the obligation for restrictive application of these measures is necessary<sup>8</sup>.

Pursuant to international standards incorporated into national legislation, SIMs should be applied only in exceptional cases, i.e., in cases where gathering evidence to establish the criminal responsibility of the perpetrator is not possible by other means of evidence; the application of SIMs is therefore only by exception and solely for more serious criminal offenses<sup>9</sup>.

Given the specificity and the intrusiveness into the personal life of the suspected/accused person as a result of the application of SIMs, the handling of data collected by SIMs constitutes a particularly significant issue that is appropriately addressed both by national legislations and by the case law of the European Court of Human Rights (ECtHR)<sup>10</sup>. Thus, through its judgments, the ECtHR has established the principle that the existence of clear and precise rules concerning SIMs, and in particular their application, is necessary, a clear limitation of the scope of criminal offences to which these measures would apply, their duration, as well as the fate of the data

---

<sup>4</sup> That these are relatively new and modern means of evidence, the application of which was initially relatively unregulated, is also apparent from the case law of the ECtHR in Strasbourg, which first dealt with these measures in the 1980s, for example in the following cases: *Malone v United Kingdom* 8691/79 or *Huvig v France* 11105/84.

<sup>5</sup> See: Hert, P. (2005). Balancing security and liberty within the European human rights framework. A critical reading of the Court's Case law in the light of surveillance and criminal law enforcement strategies after 9/11. *Utrecht Law Review* 1: 68-96.

<sup>6</sup> First introduced in the 2004 Law on Amendments and Supplements to the Criminal Procedure Code and inspired by the need to align national legislation primarily with the UN Convention against Transnational Organized Crime (UNTOC), better known as the Palermo UN Convention, and then further regulated in the new Criminal Procedure Code of 2010. See: Matoski, N. (2005). The 2004 Novelty of the Criminal Procedure Code of the Republic of Macedonia, Skopje, pp. 24-25 (in Macedonian).

<sup>7</sup> See: Turanjanin, V. (2022). Special investigative measures: Comparison of the Serbian Criminal Procedure Code with the European Court of Human Rights Standards, *The International Journal of Evidence & Proof*, Vol. 26(1) 34-60.

<sup>8</sup> See more: Deployment of Special Investigative Measures, COE, Office in Belgrade, Serbia, 2013, available on: <https://rm.coe.int/deployment-of-special-investigative-means-eng/16807828fa>.

<sup>9</sup> See: Kalajdiev, G., Lazhetik Buzharovska, G., Misoski, B., Ilikj Dimovski, D. (2015). Criminal Procedure Code, Skopje (in Macedonian), as well as Article 252 of the CPC.

<sup>10</sup> See: McBride, J. (2018). Human Rights and Criminal Procedure, 2-nd Ed., Council of Europe, pp. 140-147; as well as: Leach, F. (2010). Submission of a case before the European Court of Human Rights, pp. 281-284, Tabernakul, Skopje (in Macedonian).

collected through these measures. Thus, the principle of requiring clear legal rules for the conduct of law enforcement agencies, as well as the methods for storing and destroying data from SIMs in cases where no criminal prosecution takes place or where criminal proceedings have not been initiated against the individuals to whom the data relate, has been established by the following judgments: *Roman Zakarov v. Russia* (GC) 47143/06 of 4 December 2015, where the Court found a violation of Article 8 of the European Convention on Human Rights (ECHR) where the law does not provide for the manner and duration of both the retention and destruction of data obtained through SIMs secret surveillance or in *P.G. and J.H. v. United Kingdom*, 44787/98 of 25 September 2001, as well as *Van Vondel v. Netherlands*, 38258/03 of 25 October 2007, both concerning the measure of secret audio and video recording. A similar principle is also articulated in the judgment in *Weber and Saravia v. Germany*, 54934/00, concerning the secret interception of telephone communications.

According to the Strasbourg Court's practice, the principle of the need for clear and unambiguous legal regulation of the procedure for applying SIMs has been established, with "law" in this context being understood as substantive law. Thus, in the judgments: *Malone v United Kingdom* 8691/79 or *Huvig v France* 11105/84, it is clearly stated that the procedure for the application of SIMs does not necessarily have to be enshrined in a law; that is to say, it may also be regulated by subordinate legislation, provided that the procedure is clear, predictable and consistent.

Consequently, the question arises as to what constitutes a clear, non-contradictory, and predictable procedure. From the perspective of the European Court of Human Rights (ECtHR), it is required that the duration of such measures, the manner of their application, the competent authorities to authorize and execute them, as well as the temporal limitation on their duration, be clearly defined. Furthermore, the possibility, or indeed the obligation, for external oversight over the work of the prosecuting authorities when applying Special Investigative Measures (SIMs) must also be provided for. Thus, the preliminary hearing judge, as the guarantor of the lawfulness of actions undertaken during the preliminary hearing phase by the prosecuting authorities, namely the public prosecutor and/or the judicial police, is considered the initial control and guarantee mechanism for the proper application of SIMs. Subsequently, the procedural provisions for a fair trial, interwoven throughout the provisions of the procedural law—the Criminal Procedure Code (CPC)—provide additional guarantees to the accused person that SIMs are applied lawfully and solely in legitimate cases. This form of control over the application of SIMs is also referred to as an internal or systemic form of control because it is ensured by the subjects undertaking the procedural actions during the criminal proceedings, who are traditionally part of the judicial authority. This form of control is, in fact, control by the court, most commonly the preliminary hearing judge in each specific case. In this regard, pursuant to the provisions of Article 256 of the CPC, for the SIMs under Article 252, paragraph 1, items 6 to 12, the control is exercised by the public prosecutor themselves at the moment of determination, thereby guaranteeing the lawfulness of the undertaken procedural actions by determining them according to the needs of the investigation. This concerns the determination of the following SIMs: inspection of realized telephone and other electronic communications; simulated purchase of items; simulated giving and receiving of a bribe; controlled delivery and transport of persons and items and postponement of arrest or seizure of items; use of persons with a concealed identity for recording, surveillance, and collection of information or data and infiltration into organized criminal groups; opening a simulated bank account and simulated registration of legal entities or use of existing legal entities for data collection and creation of conditions for infiltration. The reason for the absence of the preliminary hearing judge as a guarantor of the lawfulness of these measures arises primarily from the nature and characteristics of these specific SIMs. Namely, in cases involving the application of the aforementioned SIMs, the protected interest of the suspect is at a lower level compared to the SIMs listed in Article 252, paragraph 1, items 1 to 5. Thus, in the case of SIMs determined by the public prosecutor, these are measures that do not constitute a profound intrusion into the protected sphere of the private life of the suspect or accused person, but rather are measures with a criminalistic-tactical background.

Alongside this form of internal control, additionally, following the application of SIMs, an obligation is also envisaged for the Public Prosecutor's Office, as the prosecuting authority, to

submit annual reports on the measures applied. This form of control over SIMs is also referred to as a form of external control, that is, control exercised by the legislative over the executive and judicial authorities, known through the system of checks and balances among state branches of power. The introduction of external control is of significance for the achievement of several objectives. The first objective is, as noted above, the protection of the principle of checks and balances among state authorities, by providing for additional oversight by an independent and impartial third branch which does not participate in criminal justice processes, namely, does not take part in the prosecution and/or adjudication of perpetrators of criminal offences. Another objective achieved through the introduction of the system of external control over the work of the authorities that apply SIMs is reflected in the enhancement of public trust in the prosecuting authorities by increasing the transparency and accountability of their work before the Assembly of the Republic of North Macedonia, but also before the general public. In this regard, this form of control over the application of SIMs is reflected both in the obligation of the Public Prosecutor's Office to submit annual reports on its work, and in the corresponding obligation of the state authorities that apply SIMs consisting of communication surveillance, to submit an annual report to the Assembly of the Republic of North Macedonia<sup>11</sup>.

In accordance with the foregoing, however, in order to achieve the objective of the effective application of SIMs through procedures that are clear, unambiguous, and non-contradictory, it is necessary to develop an appropriate methodology for monitoring and controlling the application of SIMs by the prosecuting authorities. That is, it is necessary to introduce clear criteria for the assessment and monitoring of the manner in which SIMs are applied, as well as criteria for measuring their effectiveness—namely, whether the application of a SIM is justified and whether such application safeguards the objective of ensuring the effective prosecution and adjudication of perpetrators of serious and grave criminal offences. Precisely under conditions where a single methodological framework for the oversight and supervision of the application of SIMs is in place, their uniform application is ensured, while simultaneously eliminating the possibility of potential abuses or selective application of these measures by the prosecuting authorities. Thus, unlike oversight, control does not aim solely at establishing the factual situation, but is always accompanied by concrete, mandatory instructions, measures, obligations, and even the determination of responsibility for any established unlawful conduct of the institution subject to control. Through oversight and control of the application of SIMs, the following is ensured: legality (rule of law), efficiency (expediency and economy in the planning and implementation of the prescribed competences and objectives), and effectiveness (success in achieving the set objectives) in the application of these measures<sup>12</sup>.

Through the introduction of a single methodology for oversight, control, and public reporting on the application of SIMs, the following would be ensured:

- an increased level of confidence among the general public regarding the lawful and legitimate application of the measures by the prosecuting authorities,
- enhanced public trust in the authorities that apply these measures, and the prosecuting authorities would be facilitated in conducting the not-so-simple task
- of the proper and lawful application of the measures.

## 1.2. Research objectives

The research into the case law of the Republic of North Macedonia concerning the authorization and implementation of Special Investigative Measures (SIM) has one general objective and four specific objectives.

---

<sup>11</sup> Articles 35, 40, and 47 of the Law on Interception of Communications (“Official Gazette of the Republic of Macedonia” No. 71/2018 and “Official Gazette of the Republic of North Macedonia” No. 108/2019 and 154/2023) provide that oversight of the communications interception measures carried out by the authorized communications interception bodies, operators, and the OTA is conducted by the Assembly of the Republic of North Macedonia, the Directorate for the Security of Classified Information, the Agency for Personal Data Protection, the Ombudsman, the Council for Civilian Oversight, and by other entities regulated by the law.

<sup>12</sup> See: Kaladjiev, G., Gjurchilova, P. (eds.) (2019). Handbook for the Implementation of Communications Interception Measures, DCAF - Center for Security Sector Governance - Geneva, Skopje Office (in Macedonian).

The general objective of the research is to analyze the application of SIM at all stages of the criminal procedure, through a review and analysis of the judicial practice relating to the authorization, implementation, and supervision of SIM in the Republic of North Macedonia.

By combining qualitative and quantitative approaches and applying theoretical and empirical methods, the aim is to obtain well-reasoned insights into the manner, scope, and context of the application of SIM, with a view to identifying practical challenges, legislative inconsistencies, and opportunities for improving the procedure.

The specific objectives of the research are the following:

### **1. Longitudinal analysis of SIM application**

The objective is to establish a basis for monitoring the application of SIM in judicial practice over a longer period of time, in order to conduct a comprehensive analysis of the dynamics of their use. This research will enable the identification of trends, changes in judicial practice, and an assessment of whether the application of SIM is adequately substantiated by the law-enforcement authorities. The longitudinal approach implies that such analysis should be repeated in the future at specified time intervals, thereby enabling the monitoring of developments, the identification of potential improvements or emerging challenges in practice, as well as the creation of a data basis that will support the reform of the legislative and institutional framework.

### **2. Evaluation of the restrictiveness of the application of SIMs**

Given that special investigative measures (SIMs) significantly interfere with fundamental rights and freedoms, their application must be strictly limited to serious criminal offences and exceptional circumstances, in accordance with national legislation, international standards, and the case-law of the ECtHR. The purpose of the research is to assess whether the courts apply SIMs in a restrictive manner, in compliance with the principles set out in the Criminal Procedure Code.

### **3. Analysis of procedures for managing data collected with SIMs**

The research will examine the existence and consistent application of clear, precise, and foreseeable rules for the use, storage, deletion, and destruction of data gathered through SIMs. In accordance with the standards of the ECtHR and national legislation, it will analyze whether the law-enforcement authorities and the courts act in compliance with the established norms and procedures.

### **4. Analysis of mechanisms for control over the application of SIMs**

The research will analyze the internal and external mechanisms of control over the implementation of Special Investigative Measures (SIMs). It will examine the role of the judicial police as an initiator, the role of the public prosecutor as both initiator and overseer of SIMs, as well as the role of the preliminary hearing judge as a guarantor and judicial oversight mechanism. Additionally, the external mechanisms for supervision and accountability in the application of these measures will be presented.

## **1.3. Research timeline**

The research represents the first attempt at a systematic analysis of judicial practice related to the authorization and implementation of Special Investigative Measures (SIMs) in the Republic of North Macedonia. The analysis covers the period from the entry into force of the Criminal Procedure Code in 2010 up to the end of 2024.

## 1.4. Research methods

In order to ensure a comprehensive and relevant analysis of the application of Special Investigative Measures (SIMs) in judicial practice, the research employs a combined approach incorporating multiple methods. This approach allows for a systematic coverage of the legal framework, practical implementation, and the experiences of relevant actors. The methods were selected to collect and analyze both quantitative and qualitative data, contributing to a better understanding of the situation, trends, and challenges in this field.

### Analysis of the legal framework

As part of the investigation, an analysis of the relevant legal framework was conducted, focusing on the provisions of the Criminal Procedure Code that regulate the procedure for proposing, approving and implementing SIMs. Additionally, other related laws and subordinate acts, as well as relevant international standards and recommendations, will be reviewed to provide a clear picture of the normative framework within which they are applied.

### Analysis of statistical data

The research presents official statistical data, primarily those contained in the annual reports on the application of Special Investigative Measures (SIMs) that the Public Prosecutor's Office of the Republic of North Macedonia is legally obliged to submit to the Assembly pursuant to Article 271 of the Criminal Procedure Code. These reports contain data on the number of SIMs authorized and conducted, disaggregated by type of measure and by type of offense, which will enable a quantitative analysis of the volume, dynamic and trends in their application during the researched period. The statistical data provide insight into the dynamic and trends of SIM authorizations and also substantiate other research methods. Data on the number of activated communications interceptions by the Operational-Technical Agency (OTA), according to the reports it submits to the Assembly of the Republic of North Macedonia, will also be aggregated and presented.

### Focus groups

Within the framework of the research, four focus groups were conducted between March and June 2025, organized by professional categories: one with judges (preliminary hearing judges and trial judges), one with public prosecutors (from basic and higher public prosecutor's offices), one with police officers (including those working on criminal investigations and proposing the use of Special Investigative Measures (SIMs), as well as officers involved in the implementation of SIMs, together with investigative officers from the investigation units of the basic public prosecutor's offices), and one with lawyers. Participants were selected based on their professional field, experience, and direct involvement in the processes related to requesting, proposing, authorizing, and implementing SIMs. The discussions in the focus groups were structured yet flexible, guided by previously prepared questions and topics defined in Annex I. Each focus group lasted approximately 1.5 to 2 hours. The groups were homogeneous, organized according to profession and the role participants play in the authorization and implementation of SIMs, to ensure that participants felt comfortable and were open and candid in expressing their views.

Before the start of the discussions, the moderators emphasized that the conversation should be honest, constructive, and that all opinions were welcome. The discussions were conducted under the Chatham House<sup>13</sup> Rule, meaning that participants' responses were anonymous and not linked to their names, unless a participant explicitly requested that their statement be cited. During the discussion, care was taken to ensure that all participants had the opportunity to contribute and that everyone could freely express their views without interruption. The conversations were not recorded, but notes were taken to prepare a summary report highlighting the key

---

<sup>13</sup> <https://www.chathamhouse.org/about-us/chatham-house-rule>

findings. At the end of the discussion, participants had the opportunity to summarize their views and add any points they considered important that had not been previously mentioned.

This method enabled an exchange of opinions between the participants and stimulated an in-depth debate on the issues discussed. In doing so, it was possible to perceive the practical challenges from multiple angles and professional perspectives, and the knowledge gained served as an additional value for verification and enrichment of the data obtained through other methods.

### **1.5. Expected results and implications**

The research provides a comprehensive analysis and critical review of the role of key actors in the processes of proposing, requesting, authorizing, implementing, and supervising Special Investigative Measures (SIMs). It offers evidence-based insights into the manner, scope, and consistency of the application of these measures in judicial practice. Furthermore, it presents conclusions regarding the entire process of implementing SIMs, identifying specific shortcomings, weaknesses, inconsistencies, and practical challenges faced by judicial actors. In addition, the research formulates concrete recommendations for improving the application of SIMs and for enhancing transparency, accountability, and compliance with international human rights standards.

The implications of the research refer both to the advancement of judicial practice and to the formulation of policies and institutional reforms. At the scientific level, the research is expected to contribute to a better understanding of the functioning and effects of the application of SIMs in the context of the rule of law, the protection of human rights and accountability.

On a practical level, the obtained findings should serve as a basis for:

- improvement of institutional coordination between judicial authorities,
- development of guidelines and trainings for better and harmonized application of SIMs,
- initiating legal amendments or additions for identified gaps or ambiguities in the legal framework,
- promotion of public trust through increased transparency and accountability in the application of measures that directly affect the basic rights of citizens.

At the same time, the results can be useful for other countries in the region that face similar challenges, enabling comparative analyses and exchange of good practices.

### **1.6. Justification of the research**

The justification for conducting this research arises from the need to systematically examine and understand the effectiveness, legal implications, and ethical aspects of the use of Special Investigative Measures (SIMs) in the collection of data and intelligence during investigations of serious forms of crime. Given that no similar research has been conducted to date, the aim is to provide an in-depth insight into the practical application of SIMs, identifying the key challenges, gaps, and weaknesses faced by judicial practitioners. These findings will assist the legislature in better understanding the real impact of the measures, the need for alignment with European standards, and any potential requirements for amending the existing legal framework.

From a societal perspective, the justification is grounded in the importance of ensuring responsible, ethical, and lawful application of such measures. The research aims to inform policymakers, judicial institutions, and the wider public about the methods, implications, and control mechanisms in the application of SIMs. This will promote greater transparency, accountability, and protection of individual rights, while also contributing to the establishment of appropriate civil and institutional oversight over the use of these powerful investigative tools.

## 2. Legal framework for special investigative measures

In the Macedonian criminal procedure legislation, SIMs were introduced for the first time with the Law Amending the Law on Criminal Procedure adopted in 2004<sup>14</sup>. With these amendments to the CPC, the legislator established eight SIMs:

1. monitoring of communications and entry into homes and other premises or vehicles for the purpose of creating conditions for monitoring communications, under conditions and procedures established by law,
2. inspection and search in a computer system, confiscation of a computer system or part of it or the database for storing computer data,
3. secret observation, monitoring and visual-sound recording of persons and objects with technical means,
4. fictive (simulated) purchase of objects, as well as fictive (simulated) giving of a bribe and fictive (simulated) receiving of a bribe,
5. controlled delivery and transportation of persons and objects,
6. using persons with a hidden identity to monitor and collect information or data,
7. opening a fictive (simulated) bank account in which funds originating from a committed crime can be invested, and
8. registration of fictive (simulated) legal entities or use of existing legal entities for data collection.

According to the then CPC, in preliminary investigation proceedings, SIMs were determined by order of the public prosecutor or the investigating judge, and in investigation, only by order of the investigating judge.

The legal basis and the specific conditions for conducting the special investigative measure “Communication interception and entry into a home or other premises, or into vehicles, for the purpose of enabling communication interception, under the conditions and procedures established by law” were regulated by the Law on Interception of Communication Interception (LIC) adopted in 2006<sup>15</sup>. Its adoption was preceded by an amendment to Article 17 of the Constitution of the Republic of Macedonia. Specifically, in the original text of Article 17 (prior to the amendment), paragraph 2 provided that only on the basis of a court decision “may the principle of inviolability of the secrecy of correspondence be derogated from,” if necessary for conducting criminal proceedings or if required in the interests of the state defense. Formulated in this way, the content of paragraph 2 of Article 17 of the Constitution provided a legal basis solely for derogating from the inviolability of the secrecy of correspondence, and not for other modern means of communication that are dominant in everyday life. Legal experts in the country were almost unanimous in their view that this constitutional wording overlooked new forms of crime<sup>16</sup>, as well as that with such a regulation, the drafters of the constitution practically disarmed the institutions in the fight against organized and other types of crime<sup>17</sup>. Hence, there was undoubtedly agreement that it was better to legally regulate communication interception than to do it outside

---

<sup>14</sup> Official Gazette of the Republic of Macedonia No. 74/2004.

<sup>15</sup> Official Gazette of the Republic of Macedonia No. 121/2006.

<sup>16</sup> Jankulovski, Z. (2000). Protection of Privacy in the Republic of Macedonia (the Need to Amend Article 17 of the Constitution of the Republic of Macedonia) in the Police, Public Prosecutor’s Office, Courts, and Bar in the Preliminary Investigation Proceedings, Association for Criminal Law and Criminology of Macedonia, Skopje, p. 372 (in Macedonian).

<sup>17</sup> Marjanovikj, G. (2002). On Eavesdropping and (Ir)responsibility. Proceedings on Euro-integration – Ideas, Conditions, Implementation, Faculty of Law Justinian I, Skopje, p. 95 (in Macedonian).

the legal sphere, with virtually no control<sup>18</sup>.

For these reasons, in 2003, Amendment 19 was adopted, which replaced Art. 17 of the Constitution of the Republic of Macedonia<sup>19</sup>. According to the amendments, only on the basis of a court decision, under conditions and in a procedure established by law, the right to inviolability of letters and other forms of communication can be waived if it is necessary for the prevention or detection of criminal acts, for the purpose of conducting criminal proceedings or when the interests of security and defense require it as such.

In the time period of twenty years, the legal solutions for SIMs were subjected to significant changes and additions in order to their effective application in practice. Among other things, the current Criminal Procedure Code expanded the list of SIMs and established twelve measures in the following order<sup>20</sup>:

1. interception and recording of telephone and other electronic communications in proceedings established by a special law;
2. interception and recording in a dwelling, enclosed or fenced space belonging to that dwelling, or a business premises designated as private, or in a vehicle, and entry into those premises to create conditions for interception of communications;
3. covert surveillance and recording of persons and objects with technical means outside a dwelling or a business premise designated as private;
4. covert access to and search of a computer system;
5. automatic or otherwise searching and matching of personal data;
6. access to records made by telephone and other electronic communications;
7. simulated purchase of items (sting-buy);
8. simulated offering and receiving of a bribe (sting-bribe);
9. controlled delivery and transport of persons and items and postponement of arrest or seizure of items;
10. use of persons with concealed identity for recording, surveillance and collection of information or data and infiltration into organized criminal groups;
11. opening a simulated bank account;
12. simulated registration of legal entities or use of existing legal entities for collecting data and creating conditions for infiltration.

Given the intrusiveness and degree of interference with privacy of each individual Special Investigative Measure, the legislator has made a distinction: SIMs under items 1 to 5 are implemented by order of the preliminary hearing judge, while the remaining seven measures, items 6 to 12, are implemented by order of the competent public prosecutor.

The procedure for the application of the Special Investigative Measure of interception and recording of telephone and other electronic communications is regulated by the current Law on

---

<sup>18</sup> Kalajdjiev, G. (2004). Constitutional Framework of Privacy and New Investigative Measures. Proceedings of the Faculty of Law "Justinian I", Skopje, p. 439 (in Macedonian).

<sup>19</sup> The Amendment 19 to the Constitution of the Republic of Macedonia was published in the Official Gazette No. 84/2003.

<sup>20</sup> Official Gazette of the Republic of Macedonia, No. 15/2010.

Communications Interception, adopted in 2018 as part of a broader reform of the security-intelligence sector. Some of the normative provisions contained in that law, and in other laws from the reform package, stemmed from recommendations set out in the document entitled Urgent Reform Priorities<sup>21</sup>, prepared by the High-Level Group of Experts on systemic rule-of-law issues established by the European Commission and led by Reinhard Priebe.

Certain issues regarding the application of SIMs are also regulated by other laws, such as the Law on Electronic Communications, the Law on Operational-Technical Agency, the Law on Classified Information and the Law on National Security Agency. The normative framework is rounded out by the Law on Internal Affairs, the Law on Police, the Law on Defense, the Law on Public Prosecution, the Law on Financial Police and the Law on Customs Administration. In addition, the operational application of such measures is further developed and regulated by subordinate laws – mandatory guidelines, procedures, etc. – within the competent institutions responsible for their implementation; these are classified to a certain degree and therefore not publicly available for analysis.

### **3. Dynamic and trends in the application of special investigative measures**

This section will present the statistical data on applied SIMs contained in the annual reports that the Public Prosecutor's Office of the Republic of North Macedonia is legally obliged to submit to the Assembly pursuant to Article 271 of the Criminal Procedure Code. These reports must contain the following data:

1. the number of proceedings in which SIMs were ordered pursuant to Article 252 of the Criminal Procedure Code,
2. the offences that served as grounds, classified according to Article 253 of the Criminal Procedure Code,
3. whether the proceeding is related to prosecution of organized crime,
4. the number of monitored premises and the number of monitored persons for each proceeding, broken down by accused and unaccused persons,
5. the duration of the Special Investigative Measure,
6. whether the interception produced results relevant to the proceeding or there is a likelihood that they may become relevant to the proceeding,
7. if the interception did not produce relevant results, the reasons for that, differentiated by technical reasons and other reasons, and
8. the costs arising from the implementation of the Special Investigative Measure.

Table 1 shows comparatively which of the listed data the reports contain. From the review and analysis of the reports, the following findings emerge:

1. The reports state the number of cases in which SIMs were ordered, together with the number of SIMs ordered against identified persons, persons of unknown identity and objects.
2. The reports contain the offenses that served as grounds for each Special Investigative Measure, but do not specify the exact number of offenses for which each measure was ordered.

---

<sup>21</sup> The former Yugoslav Republic of Macedonia: Recommendations of the Senior Experts' Group on systemic Rule of Law issues relating to the communications interception revealed in Spring 2015, Brussels, 8 June 2015. [https://enlargement.ec.europa.eu/system/files/2016-12/20150619\\_recommendations\\_of\\_the\\_senior\\_experts\\_group.pdf](https://enlargement.ec.europa.eu/system/files/2016-12/20150619_recommendations_of_the_senior_experts_group.pdf)

3. The reports do not include data on whether the proceeding is related to the prosecution of organized crime.
4. The reports contain the number of monitored objects and the number of monitored persons with identified and unknown identity for each proceeding, without a breakdown by accused and unaccused persons.
5. The reports contain data on the duration of each individual Special Investigative Measure.
6. The reports contain data on the number of cases that (i) continued with issued orders to institute an investigative procedure, (ii) resulted in and continue with actions in the preliminary investigation, (iii) the measure is ongoing, and (iv) the measure was terminated without sufficient evidence being obtained. These data indicate whether the interception produced results relevant to the proceedings or whether there is a likelihood that they may become relevant to the proceedings.
7. The reports do not contain data on the reasons why interception did not produce relevant results, differentiated by technical reasons and other reasons.
8. The reports indicate that the Prosecutor's Office has no insight into the financial implications arising from the application of SIMs, given that the measures are conducted by the Ministry of the Interior and the Ministry does not submit to the Prosecutor's Office reports on costs resulting from the application of these measures. In addition, the reports state that no financial implications accrue to the Public Prosecutor's Office from the application of SIMs.

Within the focus group with the public prosecutors, it was pointed out that the data on certain elements that should be included in the annual report of the Public Prosecutor's Office are difficult to collect in practice. For example, if the application of the SIMs is started at the end of the year and continues in the next, at the time of preparation of the report it cannot be determined with certainty whether the measure has given relevant results. In addition, it was emphasized that there is no standardized methodology for determining the costs of applying SIMs, which further complicates the presentation of the financial implications, especially given the different character and complexity of each individual case.

**Table 1. A comparative overview of the data to be included in the annual SIMs reports by the Public Prosecutor Office of the Republic of North Macedonia**

Data to be contained in accordance with Art. 271 of the CPC		Data contained in the annual reports on the implementation of the SIMs for the period 2014-2024
1	number of proceedings in which the SIM has been ordered pursuant to Art. 252 of the CPC	the number of cases in which SIMs have been ordered, along with the number of SIMs ordered against persons with an established identity, persons with unknown identities, and cases
2	the crimes that served as the reason in accordance with the separation in art. 253 of the CPC	the crimes that served as the reason for each SIM are listed, but without specifying a specific number for how many crimes each measure was ordered
3	whether the proceedings related to the prosecution of organized crime	such data are not provided
4	number of monitored cases and the number of monitored persons for each procedure according to accused and non-accused persons	data on the number of cases and the number of persons is given, without making a distinction between accused and non-accused
5	duration of the special investigative measure	the duration of each measure is specified separately
6	whether the interception yielded results relevant to the proceedings, or whether there is a likelihood that it may be relevant to the proceedings	Yes – by presenting data on the number of cases that (i) proceeded with issued orders to conduct an investigative procedure, (ii) have been executed and where actions in the pre-investigative procedure continue, (iii) the measure is ongoing, and (iv) the measure was terminated without sufficient evidence having been obtained
7	if interception did not produce relevant results, what the reasons for that were – differentiated by technical reasons and other reasons	such data are not provided
8	costs arising from the application of the special investigative measure	such data are not provided

Source: Annual reports of the Public Prosecutor's Office of the Republic of North Macedonia for the period 2014-2024  
<https://jorm.gov.mk/category/dokumenti/izvestai/>

For clarity, the reports note that the aggregate statistics on the number of cases and the number of persons with identified and unidentified identity subjected to SIMs do not represent a simple sum of the individual figures for SIMs by type and by offence. This is because, in practice, a single case typically involves a combination of multiple types of SIMs—very often in the majority of cases—to enable more effective detection of offences and perpetrators. Likewise, within one case multiple persons and/or case files may be covered by SIMs.

Table 2 provides an overview of the number of cases in which SIMs were applied in the period 2010-2024, classified according to whether they related to persons with identified or

unidentified identity, as well as to objects. The data are extracted from the annual reports of the Public Prosecutor's Office and consolidated into a single table, showing trends and fluctuations in authorized SIMs.

It is apparent that from 2014 onwards a new, expanded methodology for record-keeping pursuant to Article 271 of the Criminal Procedure Code has been used in presenting the data in the reports; therefore, the reports contain more detailed statistical data, allowing categorization, more precise analysis and greater transparency. Until 2013, data on persons with known and unknown identity, as well as on objects, were not included in the reports.

The highest number of cases in which SIMs were applied was recorded in 2019 (103 cases). The most SIMs applied against persons with identified identity were in 2023 (416 measures); against persons with unknown identity in 2015 (107 measures); and against objects in 2018 (551 measures).

The data confirm that the number of cases in which SIMs were applied rose steadily from the starting year of the analysis (2010), peaked in 2019, and then trended downward, with the exception of an increase in 2023.

**Table 2. Overview of cases with applied SIMs for the period 2010-2024**

	<b>Cases</b>	<b>Against identified persons</b>	<b>Against persons with unknown identity</b>	<b>Against cases</b>
<b>2010</b>	<b>23</b>	-	-	-
<b>2011</b>	<b>39</b>	-	-	-
<b>2012</b>	<b>41</b>	-	-	-
<b>2013</b>	<b>36</b>	-	-	-
<b>2014</b>	<b>88</b>	183	36	0
<b>2015</b>	<b>57</b>	328	107	15
<b>2016</b>	<b>61</b>	182	0	382
<b>2017</b>	<b>71</b>	289	0	262
<b>2018</b>	<b>95</b>	317	0	551
<b>2019</b>	<b>103</b>	338	17	313
<b>2020</b>	<b>67</b>	404	22	124
<b>2021</b>	<b>59</b>	204	11	126
<b>2022</b>	<b>53</b>	413	2	136
<b>2023</b>	<b>87</b>	416	0	93
<b>2024</b>	<b>35</b>	363	8	163

Source: Annual reports of the Public Prosecutor's Office of the Republic of North Macedonia for the period 2014-2024  
<https://jorm.gov.mk/category/dokumenti/izvestai/>

Chart 1 shows the trend in the number of cases in which SIMs were applied during 2010–2024, with the blue solid line representing the trend line indicating the overall direction and dynamic of changes over the years.

**Chart 1. Overview of cases with applied SIMs for the period 2010–2024**



Source: Annual reports of the Public Prosecutor's Office of the Republic of North Macedonia for the period 2014–2024  
<https://jorm.gov.mk/category/dokumenti/izvestai/>

Table 3 provides an overview of SIMs applied by type of measure for the period 2015–2024. Analyzing the individual measures, it can be observed that:

- The measure under Article 252, paragraph 1, item 1 was the most frequently applied throughout the period. It peaked in 2018 (194), representing over half of all SIMs applied that year.
- The measure under Article 252, paragraph 1, item 3 was also common, with a high peak in 2018 (97), but was much lower in other years.
- Measures under Article 252, paragraph 1, items 2, 4 and 9 were applied extremely rarely, with a maximum of 6 times in any single year.
- The measure under Article 252, paragraph 1, item 5 was not applied at all during the entire period.
- The measure under Article 252, paragraph 1, item 6 shows significant fluctuation — high counts in 2016 (37) and 2019 (38), but very few applications after 2020.
- Measures under Article 252, paragraph 1, items 11 and 12 were applied only in 2018 (11 times each).

Some legally prescribed SIMs are never or extremely rarely used, indicating the system is focused on certain measures while others exist mainly on paper. There is a marked reliance on a few measures (1, 3 and 6), suggesting investigative authorities predominantly rely on classical methods such as interception of communications, access to communications data, and technical surveillance of public places when collecting data and evidence.

**Table 3. Overview of applied SIMs by type of measure for the period 2015–2024**

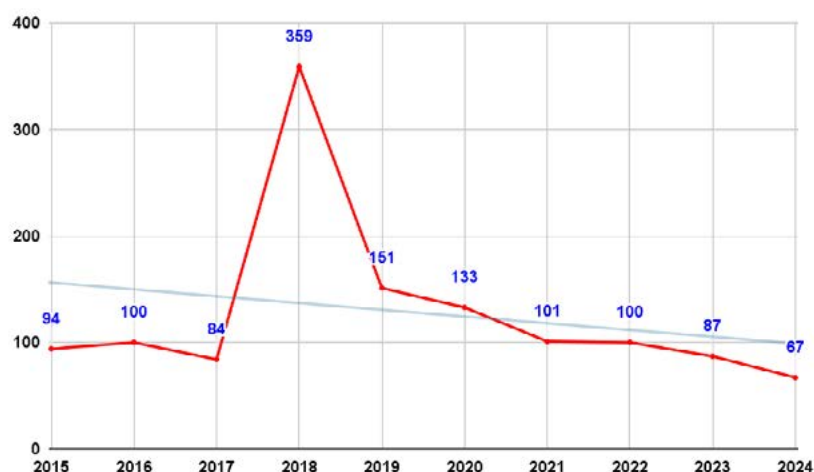
SIM	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
1	30	29	32	194	39	54	44	37	31	25
2	6	4	1	1	5	2	0	2	2	3
3	28	23	14	97	39	55	40	42	34	26
4	1	0	1	4	1	0	0	0	0	0
5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
6	19	37	30	0	38	16	4	2	0	1
7	2	1	1	1	10	1	5	5	8	3
8	3	3	3	13	5	1	2	4	2	2
9	1	1	0	0	3	1	0	1	0	2
10	4	2	2	27	11	3	6	7	10	5
11	0	0	0	11	0	0	0	0	0	0
12	0	0	0	11	0	0	0	0	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>94</b>	<b>100</b>	<b>84</b>	<b>359</b>	<b>151</b>	<b>133</b>	<b>101</b>	<b>100</b>	<b>87</b>	<b>67</b>

Source: Annual reports of the Public Prosecutor's Office of the Republic of North Macedonia for the period 2014–2024 <https://jorm.gov.mk/category/dokumenti/izvestai/>

Chart 2 shows the trend in the number of SIMs applied for 2015–2024 according to the total data in Table 3. The blue line represents the trend line indicating the overall direction and dynamic of changes over the years. The trend shows the following:

- the highest number of issued SIMs was recorded in 2018 (359) – far more than in other years;
- after 2018 there is a continuous decline in the number of applied SIMs, with figures gradually decreasing, coinciding with the reform of the state's security-intelligence community;
- the lowest number of issued SIMs is in 2024 (67), a significant decrease compared with 2018 and even with the initial years.

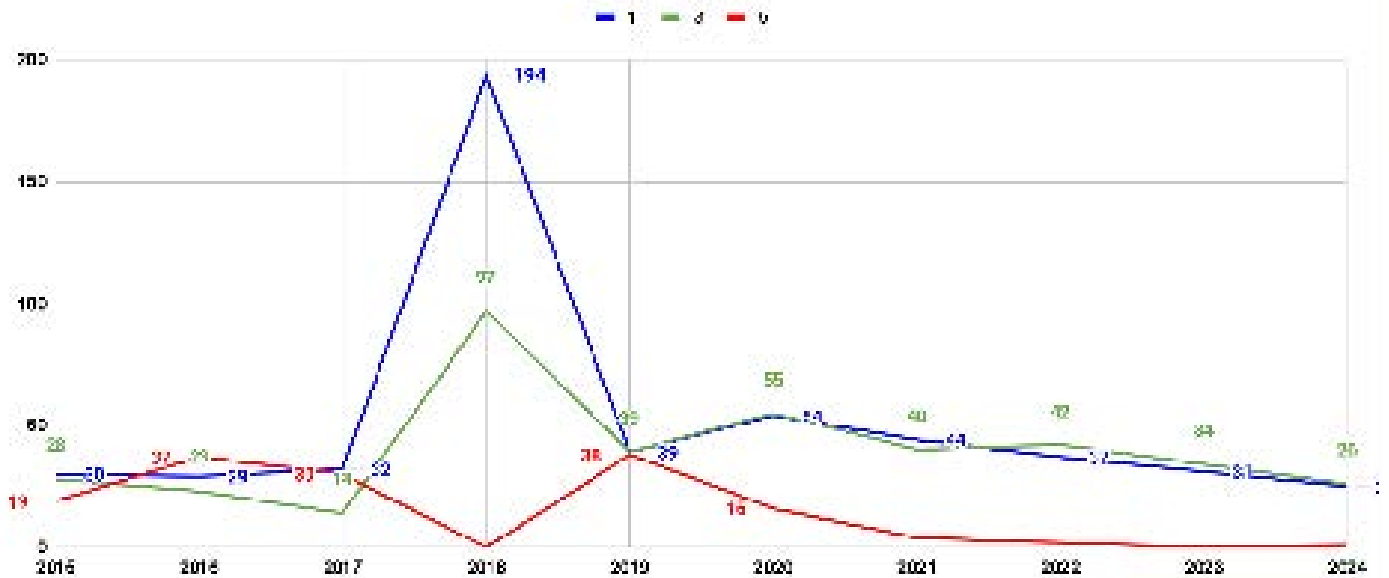
**Chart 2. Overview of the total number of applied SIMs for the period 2015–2024**



Source: Annual reports of the Public Prosecutor's Office of the Republic of North Macedonia for the period 2014–2024 <https://jorm.gov.mk/category/dokumenti/izvestai/>

Chart 3 provides a visual representation of the dynamic of the application of SIMs under Article 252, paragraph 1, items 1, 3 and 6 for the period 2015–2024, which, according to the data in Table 3, are the most frequently applied measures.

**Chart 3. Overview of applied SIMs under Art. 252, paragraph 1, items 1, 3 and 6 for the period 2015–2024**



Source: Annual reports of the Public Prosecutor’s Office of the Republic of North Macedonia for the period 2014–2024 <https://jorm.gov.mk/category/dokumenti/izvestai/>

From a review of all available reports, it can be concluded that SIMs were most frequently used to detect the following offenses: unauthorized production and distribution of narcotic drugs, psychotropic substances and precursors; money laundering and other proceeds of crime; abuse of office and authority; receiving and giving bribes; smuggling of migrants; terrorism; terrorist organization; and criminal association. This indicates that the measures were primarily used to detect serious and grave forms of crime, including corruption offences, and in cases where evidence would be difficult to obtain by other means.

The reports do not provide detailed data on the authorities that initiated SIMs; they only state generally that in the majority of cases the initiative originated from the Ministry of the Interior (MoI). However, the reports note that in a number of cases the Public Prosecutor’s Office—particularly the Basic Public Prosecutor’s Office for Prosecution of Organized Crime and Corruption (BPPOPOCC)—initiated SIMs on its own motion, and one report mentions the Financial Police Directorate as a proposer of SIMs.

Article 260 of the Criminal Procedure Code provides that SIMs may last for a maximum of 4 months, with the possibility of extension for up to 4 months and an additional 6 months in cases of serious offenses committed by organized groups, gangs or criminal associations. This means that in practice measures may last up to a maximum of 14 months. However, pursuant to Article 261 of the Criminal Procedure Code, when the objectives for which the measures were ordered are achieved or the grounds for which they were authorized cease to exist, the public prosecutor must immediately order termination of the measures he or she ordered or notify the judge and request their termination. Table 4 shows cases of the duration of application of the SIM under Article 252, paragraph 1, item 1 for the period 2019–2024 expressed in months. The general trends that can be drawn from the data are as follows:

- The largest number of cases applying this measure fall within the permissible basic term (up to 4 months). However, there are cases with longer duration (over 6 and up to 12 months), which is allowed only under the strict conditions of Article 260, paragraph 3.

- The measure was frequently applied for durations of up to 1, 2 or 3 months, indicating its use as a rapid instrument for evidence gathering. This also indicates that the measure was terminated under Article 261 of the Criminal Procedure Code before the expiry of the basic 4-month period.
- In many cases the measure was continued until the expiry of the basic statutory term of 4 months.
- Extensions beyond 4 months occurred in 47 cases (22%). Of these, in 37 cases (17%) the measure was extended for an additional 4 months, and in 10 cases (4.6%) the measure was further extended for an additional 1 or 4 months, notwithstanding that the statutory possibility for an additional extension is up to 6 months. This indicates extensions are used cautiously. However, from the presented data it cannot be determined whether the measures were conducted for the full duration of the granted extension or were terminated earlier pursuant to Article 261 of the Criminal Procedure Code.

Generally, case law most often operates within the basic 4-month period under Article 260 of the Criminal Procedure Code. Extensions beyond 4 months are uncommon and indicate selective use in complex investigations of organized crime.

**Table 4. Overview of cases on the duration of application of SIMs under Art. 252, paragraph 1, item 1 for the period 2019–2024, in months**

<b>SIM</b>	<b>&lt; 1 mec.</b>	<b>&lt; 2 mec.</b>	<b>&lt; 3 mec.</b>	<b>&lt; 4 mec.</b>	<b>&lt; 5 mec.</b>	<b>&lt; 6 mec.</b>	<b>&lt; 7 mec.</b>	<b>&lt; 8 mec.</b>	<b>&lt; 9 mec.</b>	<b>&lt; 10 mec.</b>	<b>&lt; 11 mec.</b>	<b>&lt; 12 mec.</b>
<b>2019</b>	18	2	7	3	0	7	0	0	2	0	0	0
<b>2020</b>	4	1	19	4	1	2	0	5	0	0	0	0
<b>2021</b>	8	6	2	11	0	7	2	0	0	0	0	1
<b>2022</b>	7	18	2	7	0	3	0	0	0	0	0	1
<b>2023</b>	13	4	0	17	5	0	0	0	0	0	0	3
<b>2024</b>	0	1	0	16	1	0	0	4	0	0	0	3
<b>TOTAL</b>	<b>50</b>	<b>32</b>	<b>30</b>	<b>58</b>	<b>7</b>	<b>19</b>	<b>2</b>	<b>9</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>8</b>

Source: Annual reports of the Public Prosecutor's Office of the Republic of North Macedonia for the period 2014–2024  
<https://jorm.gov.mk/category/dokumenti/izvestai/>

The Operational-Technical Agency (OTA) performs the technical facilitation for activating communications surveillance for the needs of the competent authorities in the Republic of North Macedonia. Pursuant to Article 7 of the Law on Operational-Technical Agency<sup>22</sup>, an annual report on OTA's work is submitted to the Assembly of the Republic of North Macedonia for review, which, among other things, contains data on:

- the number of communications activated for the needs of competent authorities expressed as the total number of all communications activated on the basis of judicial orders received by OTA for the implementation of measures for interception and recording of telephone and other electronic communications; and
- the number of communications activated for each competent authority separately, whereby this figure does not include the number of communications activated for the needs of security and defense.

In the OTA reports, measures for interception and recording of telephone and other electronic communications are understood to include SIMs and measures for communications

<sup>22</sup> Law on Operational and Technical Agency ("Official Gazette of the Republic of Macedonia" No. 71/2018 and "Official Gazette of the Republic of North Macedonia" No. 98/2019).

surveillance for the protection of the state’s security and defense interests. An “activated communication” means each newly activated communication with a specific unique, non-repeating parameter – an identification number contained in the court order.

From review of the reports, it is noticeable that until 2022 OTA presented, in addition to the number of new activations, the number of extensions of the measures.

Table 5 provides an overview of the number of activated communications by OTA as reported by the authorized bodies for the period 2018-2024, according to the annual reports available on its official website. From the data in the table, the following can be observed:

- The Ministry of the Interior (MoI) is by far the largest user of communication surveillance measures via OTA throughout the entire period (2018–2024). The number of activated communications peaked in 2020 (321), followed by a gradual decline, with the lowest number recorded in 2023 (164).
- The Financial Police Administration (FPA) shows minimal use of the measures—only in 2019 (8) and 2023 (2).
- In the reports up to 2021, OTA provides the number of activated communications for the needs of the Public Prosecutor’s Office (PPO), without specifying whether it is the Basic Public Prosecutor’s Office (BPPO) or the Basic Public Prosecutor’s Office for Prosecution of Organized Crime and Corruption (BPPOPOCC). In the reports for 2023 and 2024, a distinction is made between the data of the BPPOPOCC and the BPPO Skopje. It is evident that the Public Prosecutor’s Office only began using the measures in 2020 (68), significantly falling in 2021 (12). The BPPOPOCC only appears as a user in 2023 (1), with a significant increase in 2024 (9). The BPPO Skopje first appears in 2024 with minimal use (1). The Special Public Prosecutor’s Office (SPPO)<sup>23</sup> had used the measures only in 2018 (8), which is expected due to its authority at that time; thereafter, it does not appear again due to its dissolution.

**Table 5. Overview of the number of activated communications from OTA according to authorized bodies for the period 2018–2024**

	MOI	FPO	PPO	PPO	BPPOPOCC	BPPO Skopje
<b>2018</b>	5	0	0	8	0	0
<b>2019</b>	269	8	0	0	0	0
<b>2020</b>	321	0	68	0	0	0
<b>2021</b>	292	0	12	0	0	0
<b>2022</b>	278	0	0	0	0	0
<b>2023</b>	164	2	0	0	1	0
<b>2024</b>	195	0	0	0	9	1

Source: Annual reports of the Public Prosecutor’s Office of the Republic of North Macedonia for the period 2014–2024  
<https://jorm.gov.mk/category/dokumenti/izvestai/>

<sup>23</sup> Official name: Public Prosecutor’s Office for the prosecution of criminal offenses related to and arising from the content of illegal wiretapping.

#### 4. Proposal for Special Investigative Measures (SIMs)

Proposal for the application of Special Investigative Measures (SIMs) in a specific case is submitted by the judicial police, which, under Article 21, paragraph 9 of the Criminal Procedure Code, is the collective designation for police officers of the Ministry of the Interior, members of the Financial Police Directorate, and legally authorized officials of the Customs Administration who work on the detection of criminal offences. The proposal for the conduct of one or more SIMs is submitted by the judicial police to the competent public prosecutor.

Within the focus group with police officers from the Ministry of the Interior (MOI) who work on issues related to SIMs, it was indicated that the judicial police most often propose to the Basic Public Prosecutor's Office the use of these measures in cases where, for a particular criminal-law event, sufficiently relevant data have not been collected through the application of other measures and actions. According to them, these are cases where the investigation cannot progress without additional information that can be obtained only through specific, targeted investigative measures. MOI police officers and public prosecutors are unanimous in stating that they work in a coordinated manner on the specific case before requesting the application of any Special Investigative Measure. However, the police officers noted that initiation of the measures largely depends on how a particular public prosecutor operates, since there are varying subjective standards in practice — an initiative with certain reasoning may suffice for one prosecutor but not for another. In practice, their experience shows it is easier to propose and obtain approval for SIMs that the public prosecutor issues by order. The procedure is more complex when the public prosecutor must request the preliminary hearing judge to issue an order to conduct SIMs. This stems from the fact that measures under Article 252, paragraph 1, items 1-5 are subject to dual control, which requires solid and fully reasoned grounds for proposing them and for requesting them before the judge.

In the focus group with public prosecutors, all participants agreed that the proposals they receive from inspectors largely contain operational intelligence considered sufficient for a prosecutor to approve the proposal. Prosecutors believe that coordination with the judicial police helps make proposals more precise, purposeful and grounded in factual knowledge about the criminal offense and the persons involved, enabling the prosecutor to better understand the reasons for proposing the application of a SIM. The judicial police conduct a detailed identification and analysis of potential evidence to be gathered, as well as selection and linkage of persons involved in organized criminal groups. The approach is based on the principles of proportionality and minimal intrusiveness, prioritizing measures that interfere less with individuals' privacy. According to the prosecutors, proposals are typically justified by the impossibility of obtaining the necessary data and intelligence through other means and methods. Proposals also identify and analyze the reasonable expectations as to the results of implementing the measure.

Although the proposals from the judicial police are generally well-reasoned and argued, they nevertheless depend on several factors, such as the type of criminal-law event, the complexity of the case, the nature of the offenses under investigation, the number of persons involved, and the type and character of evidence already available and that which needs to be obtained. In this context, due to the coordinated action of public prosecutors and MOI inspectors and substantive compliance with the criteria of legality and groundedness of the measures in a given case, the public prosecutor most often accepts proposals for the application of SIMs. In the rare cases of refusal, the main reason is insufficient support for the proposal with concrete and reliable intelligence, especially if such information was not obtained through other previously conducted operational-tactical measures or investigative actions. There are also cases where, although proposals for the application of SIMs were formally correct, they were not forwarded to the court as a request. The main reason for this approach was the assessment that there was no real need to apply the measures in the specific case, i.e., that the objectives of the investigation could be achieved by using other, less invasive methods.

Coordination between public prosecutors and inspectors of the judicial police contributes to proposals being more precise, purposeful and based on factual knowledge about the criminal offense and the persons involved and gives the public prosecutor a clear understanding of the reasons for proposing the application of SIMs.

## 5. Request for the application of Special Investigative Measures (SIMs)

The public prosecutor decides on a proposal submitted by the judicial police for the designation of Special Investigative Measures (SIMs).

After reviewing and assessing the proposal, the public prosecutor's further conduct depends on whether the proposal in the specific case concerns a Special Investigative Measure under Article 252, paragraph 1, items 1-5 of the Criminal Procedure Code or a Special Investigative Measure under Article 252, paragraph 1, items 6-12 of the Criminal Procedure Code.

In the focus group with prosecutors about their role in this part of the procedure, they emphasized that they always take care to approve SIMs only when necessary, i.e., as a last resort for collecting the required data and information. They are also aware of the resources expended by using these measures and therefore seek to coordinate technically with the preliminary hearing judge. When assessing proposals from the judicial police, they face the following challenges:

- Urgency pressure: the speed and urgency of proceedings to secure needed evidence.
- Prosecutors' specific position: they are between the judicial police, which proposes SIMs based on intelligence collected over a certain period and expects rapid approval, and the preliminary hearing judge, who must also decide quickly (for example, for the SIM under Article 252, paragraph 1, item 1 there is a 72-hour period for assessing the request pursuant to Article 9 of the Criminal Procedure Law).
- Proposals targeting persons in detention or serving a prison sentence, which complicates the application of some measures.
- Unclear location: situations where the location for implementing SIMs is not accurately specified by the proposer, causing problems in executing the order.
- Imprecise identification of persons, especially when identification is based solely on a phone number, which may lead to incorrect or unjustified application of measures.

Especially close coordination is required between the preliminary hearing judge and the public prosecutors.

From the perspective of the preliminary hearing judges who decide on approving SIMs under Article 252, paragraph 1, items 1-5 of the Criminal Procedure Code, the focus group view predominated that prosecutors' requests are generally well-argued, but there were also opinions that prosecutors' requests are often insufficiently justified. During discussions, preliminary hearing judges identified as the main shortcoming that those requests are usually identical to the proposals received from the MOI, without additional elements contributed by the prosecution. Preliminary hearing judges perceive that in some cases basic-level prosecutors submit requests to conduct SIMs quickly, based on MOI proposals that lack sufficient information. It was noted that although SIMs should be sought as a last resort after other methods of evidence collection have been exhausted, in practice the opposite is common – SIMs are requested at an early stage. The requests are most often justified by the need for rapid action. Judges' observation that SIMs are sought at a very early stage corresponds with the view of MOI inspectors, who, in their experience, note that prosecutors find it easier to apply a measure first to obtain certain information on the basis of which they will direct the investigation and continue collecting other evidence. Given that these measures are applied in investigations where speed is a key and often decisive factor for investigative success, preliminary hearing judges stated they feel significant

pressure when deciding, but at the same time are aware that the time factor cannot be at the expense of human rights. They emphasized that they are fully focused and careful when deciding on received requests and issuing SIM orders.

Judges nonetheless unanimously agree that practice has noticeably improved recently. The main question they raise in this context is: “What constitutes a well-reasoned request?” All agree that this means the request must contain sufficient elements to convince the judge that the requested Special Investigative Measure is proportionate to the need to obtain information that could not otherwise be obtained, or whose collection would be significantly impeded.

Preliminary hearing judges, as well as trial judges, consider that in organized crime cases requests are generally better substantiated and contain sufficient information and intelligence, given that those cases are extensive and complex, whereas cases of so-called “ordinary crime” are not always well reasoned and do not always produce results. In any event, if a preliminary hearing judge determines that a request is not sufficiently reasoned and substantiated, the judge may, through direct communication with the public prosecutor, request supplementation in order to reach a decision. In such cases judges consider the involvement of investigators to be of great benefit because they can add further case details. This is especially important in complex cases involving organized criminal groups, where many details and links may be crucial for an appropriate decision.

The public prosecutor’s request for the designation of a Special Investigative Measure must contain sufficient elements to convince the preliminary hearing judge that the requested measure is proportionate to the need to obtain information that could not otherwise be acquired, or whose acquisition would be significantly impeded.

Better substantiation and more detailed justification in requests to conduct SIMs are also observed in international investigations conducted with the use of international criminal law assistance. The reason for this, according to all interlocutors, is that such requests must comply with the standards of international legal cooperation, which implies precise definition of the need for the measure, the legal basis, proportionality and the expected results.

## **6. Decision on the application of Special Investigative Measures (SIMs)**

Pursuant to Article 256 of the Criminal Procedure Code, SIMs under Article 252, paragraph 1, items 1–5 of the Criminal Procedure Code are designated by the preliminary hearing judge by written order, while SIMs under Article 252, paragraph 1, items 6–12 of the Criminal Procedure Code are designated by the public prosecutor by written order.

Article 257, paragraph 1 of the Criminal Procedure Code exhaustively lists the following elements that the order designating one or more Special Investigative Measures (SIMs) must contain:

- the legal designation of the criminal offence,
- the person(s) or objects to which the measures will be applied,
- the technical means to be used,
- the scope and location of implementation of the measures,
- the information and evidence on which the grounds for suspicion are based and a justification of why the data or evidence cannot be obtained by other means,
- the authority responsible for executing the order, and
- the duration of the measure.

Pursuant to Article 257, paragraph 2 of the Criminal Procedure Code, the order for interception and recording of communications under Article 252, paragraph 1, items 1 and 2 of the Criminal Procedure Code must also specify the type of telecommunications system and the

telephone number or other data identifying the telecommunications access point.

The following were highlighted as the main criteria that judges at the preliminary hearing take into account when assessing public prosecutors' requests for the imposition of SIMs:

- Is the request by the public prosecutor sufficiently well-reasoned and argued?
- Have the basic public prosecutor and the police officers of the Ministry of the Interior previously taken and exhausted all available methods to gather information and intelligence about the criminal event?
- Have adequate and relevant pieces of information been obtained?
- What has the public prosecutor established on the basis of the information obtained?
- Are there alternative ways to acquire the necessary information?  
Is it about large organized criminal groups with a well-established structure and internal communication?
- Does the case involve an international element (an international organized crime group, international assistance in criminal matters, etc.)?
- What insights are expected to be gained from applying the measure?
- What is the financial justification for the application of SIM? In this context, the cost is assessed in relation to the expected effectiveness and the necessity of implementing the specific measure, particularly in cases where alternative methods exist for gathering the required information.

This assessment, according to the judges at the preliminary hearing, is crucial to ensure that the application of SIM is proportionate, necessary and justified.

With regard to the determination of SIM, the experience of public prosecutors is that judges at preliminary hearing usually approve their requests, but they consider that the judge's legal obligation in these proceedings is only to assess the request from a formal standpoint and to evaluate whether human rights are at risk. If necessary, the judge at the preliminary hearing may in any event return the application for further information, particularly in cases where an extension of the measures is sought. In their view, a judge at the preliminary stage should not delve into the substantive merits of the case, as there is a trial judge before whom the case will be heard and decided. In contrast, the preliminary hearing judges cite their statutory obligation to rule on the rights and freedoms of citizens, taking into account the fact that SIMs represent an invasive intrusion into some of the most fundamental personal rights and freedoms.

## **7. Conducting special investigative measures**

In accordance with Article 258 of the Code of Criminal Procedure, the authorized body for conducting special investigative measures is the public prosecutor or the judicial police under the supervision of the public prosecutor.

Regarding the implementation of SIMs, the experience of the public prosecutors involved in the focus group is that in practice, mainly technical and institutional obstacles arise. As a technical challenge, the limitation of resources was highlighted, namely the lack of official vehicles required to conduct the covert surveillance and recording of persons and objects with technical means outside the home or business premises. They also highlighted the challenge of problems with telephone line stability when monitoring communications in real time, which can hinder the effectiveness of the measure. At an institutional level, it was emphasized that the public prosecutor's office still does not have undercover agents at its disposal, so it must rely on resources from the Ministry of the Interior, which creates dependency and delays in the proceedings. An additional challenge in the implementation of SIMs is the way in which offenders adapt their communication to avoid detection, with them increasingly using new, innovative methods of communication.

In the same vein, prosecutors pointed to the following challenges:

- problems with the translation of the communication made, which often leads to a waste of time and complicates the investigation,

- when applying technical means, prosecutors should first check the technical capacity of the judicial police before commencing criminal proceedings, to know whether they can apply certain SIMs in a particular case,
- lack of knowledge of the specifics and manner of communication of the wiretapped persons. It would be better to have investigators involved in the wiretapping and who already have solid knowledge of the individuals involved in the case.

Additionally, the public prosecutors stressed that they should focus on identifying the main organizers of criminal groups, not wasting resources to implement SIMs for individuals. They consider that the list of crimes specified for issuance of SIMs should be expanded, especially with regard to the crime of illegal arms trade (Art. 396, Criminal Code). They also noted that the practice has changed and that in the past it was easier to apply for SIMs, but in the last few years there have been shifts in this practice. According to them, the perception that they are easily and quickly sought and approved is already a relic of the past.

The police officers working on the SIMs pointed out that the implementation of the measures is conducted according to the Standard Operating Procedures (SOPs) and that an appropriate plan is prepared before each proceeding. The bylaws under which the SIM is implemented are classified as “Strictly Confidential”. From their experience, the enforcement of orders has been accompanied by challenges of a different nature. A major challenge in the implementation of the SIM is the lack of knowledge gathered about the persons and objects covered in the investigation, as well as the absence of basic profiling of the person or the matter. According to their experience so far, there are cases in which the departments in the Ministry of Interior in charge of implementing the SIMs act on orders that do not contain sufficient information and important data that are necessary for the implementation of the measures. In such situations, inspectors additionally gather other relevant information. It is believed that quantity sometimes puts the quality of the transaction at risk. Another problem they pointed out was the fact that they sometimes received orders without ever consulting them or their superiors whether they could immediately implement the appropriate measure. As a result, in some cases, some time elapses before the issued order is implemented. For these reasons, they believe that the Public Prosecutor should coordinate with the head of the Criminal Investigation Division of the Ministry of Interior. They pointed out that in the first years of the introduction of the SIMs, the quality of work in the Ministry of Interior in relation to these measures was at a higher level. One of the reasons for this finding was the inadequate staffing policy and the deployment of employees who are trained and specialized to work in this field. Another reason is the fact that communication technologies are changing and improving in the meantime, which contributes to the ability to communicate through various kinds of sophisticated applications for which technical tracking capabilities are more complicated.

Sometimes court orders are received by the judicial police without ever consulting the competent authorities in charge of implementing the SIMs as to whether a particular measure can be implemented at all without delay.

Investigators and inspectors pointed out the need for additional by-laws that would regulate in more detail the procedure for conducting SIMs in the investigative centers of the Basic Public Prosecutor’s Office.

At the same time, as additional challenges in the implementation of the SIMs, the following were highlighted:

- the deficiencies in capacity and human resources, both in the Ministry of Interior and in the investigation centers and the need for a dedicated team for each individual case to focus exclusively on that case,
- police inspectors’ overload of tasks, such as gathering information, ongoing information on the implementation of measures and conducting other activities for the purposes of investigations, which makes it difficult to work efficiently and succeed,

- the technical inability to keep track of the communication applications that are increasingly used today, such as Viber, WhatsApp, Telegram, Signal and others,
- doubts in the Police Service in terms of dilemmas as to which departments in the Ministry of Interior should have a legal ability to conduct SIMs. Inspectors from the Undercover Operations Department consider that their colleagues in the Criminal Investigations Department should also be involved in the implementation of a particular measure, if in a particular case the Undercover Operations Department does not currently have the capacity to implement the measure. However, there are conflicting considerations, i.e., that such a possibility would pose a challenge to protect the secrecy of the procedure and to ensure specialization in the implementation of the measures,
- lack of technical capacity to effectively monitor data and therefore the monitoring of data and insights obtained from the SIMs is very slow, as the process of reading and taking notes from communications takes up very precious time during investigations. By eventually simplifying the current procedure, the processing of information will be much more efficient,
- the need to introduce digitization in the issuance of orders for all types of SIMs, not just for the measure of Art. 252, paragraph 1, item 1 of the CPC (given that the ongoing digitization process concerns only the approval and implementation of the measure referred to in Article 252, paragraph 1, item 1),
- the ability to monitor a single target by multiple institutions (Ministry of the Interior, Investigation Centers, Financial Police Administration, Customs Administration). However, the knowledge they have indicates that other countries are also facing this challenge,
- various departments in the Ministry of the Interior, such as the Criminal Investigation Department, the Counter-Terrorism Department, and the Criminal Police Department, may propose the application of SIMs, so for the sake of coordination, there is a need for centralized monitoring within an institution.

## 7.1. Времетраење на посебните истражни мерки

In accordance with Article 260, paragraph 1 of the CPC, SIMs may last for a maximum of four months. The duration of the measures may be extended under legally prescribed conditions and precise time limits. However, Article 261 of the CPC obliges the authority that issued or extended the order to immediately order the cessation of the measures when the purposes for which the SIMs were determined are achieved or when the grounds for which they were authorized cease to exist.

During a focus group with police inspectors from the Ministry of the Interior, it was highlighted that a large number of measures are left to run until the end of their approved term, and sometimes even for measures that have been extended, regardless of the results of their implementation and whether they have in the meantime achieved their objective. The inspectors are unanimous in their view that, in the interest of protecting individuals' privacy, the measure should be stopped after obtaining the relevant information for the investigation, rather than being continued until the end of the prescribed legal period.

Extension of the measures under Article 252, paragraph 1, items 1, 2, 3 and 4 of the Code of Criminal Procedure for a maximum of a further four months may be authorized by the judge at the preliminary hearing, upon a reasoned written request from the public prosecutor.

For criminal offences punishable by a minimum of four years' imprisonment, for which there are reasonable grounds to suspect they were committed by an organized group, gang or other criminal association, the judge at the preliminary hearing may extend the implementation of the measures for a further period of up to six months, upon a written request from the public prosecutor, and based on an assessment of the usefulness of the data collected through the application of the measure and on a reasonable expectation that the measure may continue to yield data of interest to the proceedings.

The measures under Article 252, paragraph 1, items 9, 10, 11 and 12 of the Code of Criminal Procedure may be extended until the purpose for which the measure was ordered is achieved,

and in any event until the conclusion of the investigation as such.

The experience of the police inspectors from the Ministry of the Interior, conveyed in the focus group discussions, indicates that all proposals for extending SIMs are approved. On the other hand, the judges at the preliminary hearings are adamant that the extension of SIMs may be necessary to further confirm information, monitor new developments in the case, or uncover new important details of the case. According to them, new or additional information indicating the need to continue investigative activities are the most common reasons why the public prosecutor in a particular case requests an extension of the application of a specific measure.

If, in carrying out the measure, information is obtained about a criminal offence not covered by the order, in accordance with Article 263 of the Code of Criminal Procedure, the measure will continue only if it concerns an offence under Article 253 of the Code of Criminal Procedure and the information thus obtained may be used as evidence in the criminal proceedings.

The experience of the judges in the preliminary hearing, shared during the focus group, is that an extension of the SIMs order is permitted when, during its implementation, new evidence or information emerges indicating other individuals who are part of the network or organized criminal group. According to them, the extension of the order usually indicates a positive outcome, as it suggests that the investigation has uncovered new criminal offenses or new perpetrators who were not initially covered. This represents an opportunity to expand the investigation and improve the efficiency of the criminal justice system in combating organized crime as such. In this regard, the main challenge in extending the SIMs order was identified as the decision being made by a different judge, rather than the one who originally issued the order, due to the specifics of the ACCMIS system, which they believe could lead to inconsistencies in the approach and assessment of the case. To ensure continuity in the proceedings, the judges at the preliminary hearing believe it would be beneficial for the case and the decision on extending the measure to remain with the same preliminary hearing judge who issued the initial order. According to them, this would contribute to a better familiarity with the details of the case and consistency in legal reasoning. They pointed out that there are cases where, at the public prosecutor's request and for continuity, the same preliminary hearing judge who issued the order to implement the SIMs also decides on the continuation of their application.

The extension of the order usually indicates a positive outcome and suggests that the investigation has uncovered new criminal offenses or new perpetrators who were not initially covered. This provides an opportunity to broaden the investigation and enhance the efficiency of the criminal justice system in combating organized crime.

## **7.2. Measures for the protection of the confidentiality of the implementation of special investigative measures**

Any person who in any way obtains data relating to or arising from the application of SIMs is obliged to keep it as an official secret (Article 263 of the CPC).

All documentation prepared for the proposal, request and approval of the SIMs is classified as "Strictly Confidential." Practitioners consider this classification to be an unnecessarily high level of secrecy, and that more efficient and cost-effective handling of this documentation would be achieved if it were reclassified to the "Confidential" level. This would maintain the necessary protection of the information.

In the focus group with the judges, the trial judges emphasized that in the process of issuing SIMs orders they are fully committed and act professionally to protect the confidentiality of the approval and implementation of the measures. A preliminary hearing judge does not know what another preliminary hearing judge is doing. For a specific case, only the preliminary hearing judge, the recording clerk and the classified information security officer are familiar with it.

A preliminary hearing judge does not know what another preliminary hearing judge is doing. For a specific case, only the preliminary hearing judge, the recording clerk and the classified information security officer are familiar with it.

Additionally, there was general agreement that the introduction of a system to digitize the approval and implementation of SIMs would be of great importance for enhancing the confidentiality and security of the entire process.

On the other hand, the position of some of the trial judges involved in this investigative process is that not sufficiently effective measures are being taken to protect confidentiality. According to them, the main risk to the confidentiality of implementing SIMs is linked to the human factor, which includes inadequate control of access to sensitive information or accidental disclosures of information by individuals who are not sufficiently trained to maintain confidentiality, which can lead to the compromise of investigations.

## **8. Use of special investigative measures as evidence in criminal proceedings**

In accordance with Article 259, paragraph 1 of the Code of Criminal Procedure, data, notifications, documents and objects obtained through the use of SIMs may be used as evidence in criminal proceedings.

According to Article 259, paragraph 5 of the Code of Criminal Procedure, if the measure was not applied in accordance with its provisions, the court's decision may not be based on the data obtained.

Statements obtained by applying SIMs from persons who, in accordance with the CPC, are exempt from the obligation to testify may not be used as evidence. Persons who participated in the implementation of the measures may be examined as protected witnesses under the conditions laid down in Articles 226 to 232 of the CPC, whereby the identity of those who participated in the implementation of the measures constitutes an official secret.

The judges are unanimous in their view that evidence obtained through the use of SIMs has the same evidential weight as any other accepted evidence. This evidence is often linked with other evidence to confirm its relevance and credibility. According to current practice, the perception is that SIMs show significantly greater effectiveness in relation to traditional crime (the offenses listed exhaustively in Article 253, paragraph, 1 item 2 of the CPC). However, when it comes to organized crime, due to the complexity of the cases, the methods and the level of coordination among the perpetrators, these measures do not always yield positive results.

Доказите прибавени со примена на ПИМ често се поврзуваат со други докази за да се потврди нивната релевантност и веродостојност.

The experience of trial judges is that when admitting evidence obtained through SIMs, the defense often seeks access to the full intelligence gathered by SIMs, as well as to all related evidence. However, there is no uniform approach among judges in such situations. Furthermore, the judges pointed out that applications for the use of SIMs are not made available to the lawyers for inspection; only the orders are, at the lawyers' request, which is particularly important from the standpoint of the right to defense, as well as in the context of procedural transparency.

Discussions in the focus group with the lawyers revealed that they share this view, and they also pointed out other challenges they face in relation to SIMs. They pointed out that they generally do not receive timely and full access to materials obtained through the use of SIMs and that they have no insight into the SIMs orders either during the investigation or the evidential proceedings. They pointed out that in most cases, the orders are made available for inspection

upon request from lawyers, and that only during the evidential proceedings, which, in their view, means that lawyers are not sufficiently informed about the full scope and extent of the use of SIMs. Additionally, the lawyers explained that the defense does not have access to the materials obtained through the SIMs conducted by the Public Prosecutor's Office. These materials only become available to them at the main hearing when the lawyers submit a request for inspection. Even then, inspection is usually permitted only in the courtroom, as these materials are printed in a single copy, leaving lawyers insufficient time to review them in full, even though they are often quite voluminous and complex. As an additional problem threatening the fairness of the proceedings, they pointed to the fact that the courts often do not accept the defense's requests to challenge the legality of the evidence obtained. Additionally, within the focus group with the lawyers, a number of other challenges were highlighted that defense counsel face in specific cases in which SIMs were applied and which they believe seriously affect the fairness and transparency of the judicial proceedings. The challenges identified relate to the following:

- the long wait for the declassification of materials obtained through SIMs, while the parties are often in custody and without access to key evidence, which infringes the right to an effective defense,
- there are cases of using SIMs with individuals with a covert identity who have encouraged certain actions, and the evidence obtained in such a way has nevertheless been accepted by the court, despite doubts about its legality,
- footage and pictures taken by members of the public is sometimes accepted as evidence with the same weight as that obtained through formal SIMs, without a clear distinction in their evidential value,
- the measure of simulated giving and receiving of a bribe, through the marking of money, is conducted directly by the Ministry of the Interior without an order from the Public Prosecutor's Office, which calls into question the legality of the measure applied.

The lawyers also pointed to a specific court case where, during the listening of telephone conversations in the courtroom, it was permitted to hear a conversation between the defendant and his lawyer. Although the recorded conversation was listened to with the lawyer's permission to determine that there were no unauthorized elements, the lawyers assess that this practice poses a serious risk of breaching attorney-client privilege and the right to private communication. The lawyers are calling for a clearer legal framework, stricter procedures, and greater judicial oversight in the use, assessment, and admission of evidence obtained through SIMs.

Lawyers perceive that the court is favoring the position of the public prosecution, and that greater transparency in the proceedings and timely access to the evidential material provided by the prosecutors are needed in order to ensure equality of arms in the proceedings.

On the other hand, the focus group with the judges also highlighted the challenges that trial judges face when admitting evidence obtained through the use of SIMs. The judges pointed to the speech and the words used by criminals, which can make it difficult to understand and interpret the content of the recordings. They emphasized that there is no codebook for interpreting or translating their phrases and slang. Additionally, problems during the presentation of evidence arise from the malfunctioning of the CD discs, as well as from certain discrepancies between the information in the report and that in the audio files, which can lead to inconsistencies and confusion. A problem, according to the judges, is also the poor quality of the recordings, especially with insufficient sound quality or unclear speech, which could jeopardize their credibility as evidence. There is also a dilemma as to whether recordings containing conversations between the accused and his lawyer should be presented in court and how this should be done, given the statutory protection of the confidentiality of communications between the accused and his lawyer. This legitimately raises the question of whether the protection of communications applies only to the defendant's lawyer or to any lawyer in general, regardless of whether they are the defendant's authorized counsel in the specific case.

Dilemmas also arise for the trial judges regarding the question of whether SIMs from one case may be used as evidence in another. Problems also arise from the fact that the OTA does not provide copies of the audio files it retains, particularly those for older cases conducted

by the former Security and Counter-Intelligence Directorate, which can impede the evidential process. It is also common practice for lawyers to request more detailed information and insight into the equipment used to conduct the SIMs. A problem arises, however, in cases where this is requested after a long period of time has passed, as the equipment becomes obsolete and is no longer in use, making it impossible to verify or inspect. This makes the process of verifying the validity of the measures applied more difficult, which can affect legal certainty and the efficiency of the investigative process.

Some trial judges have established a practice that safeguards the privacy of the individuals concerned. Specifically, they allow inspection of the records of the surveillance measures conducted at the premises of the public prosecutor's office in the presence of the basic public prosecutor and court officials, but without the possibility of making copies. The judge requires the prosecutor at the main hearing to present only the relevant part of the case file, after prior notification to the defense and with their consent, which is recorded in the minutes. Sometimes, the defense submits further requests for access to a wider range of material, which are resolved on a case-by-case basis. Certain judges, citing Article 8 of the ECHR, refuse to allow access to all material gathered through SIMs, particularly in situations where the privacy of the accused and other persons involved needs to be protected.

The Basic Criminal Court in Skopje has established a practice of acting on requests from interested parties, who, in accordance with the provisions of the Criminal Procedure Code (CPC), have the right to be informed whether any special investigative measures have been applied to them. This represents a positive step towards enhancing transparency and protecting citizens' rights in the proceedings.

Although the CPC provides for the destruction of data obtained through SIMs, in practice this obligation is not yet being implemented in the courts, public prosecutors' offices and the judicial police. The reason lies mainly in the fact that the legal provisions are not sufficiently clear and precise, and additionally the technical aspects of the process have not been regulated. That is precisely why the Guide to the Destruction of Data Collected by Special Investigative Measures<sup>24</sup> has been prepared, which is intended to support legal practitioners in properly and consistently initiating this process.

## **9. Inter-institutional cooperation in the application of special investigative measures**

The inter-institutional cooperation, communication and coordination between the competent authorities for the implementation of SIMs with the public prosecutor's office and the court, were generally rated as good by all respondents. They noted that there is active communication and regular consultations between the Ministry of the Interior and the public prosecutor's office, thereby avoiding the issuance of requests for SIMs without an adequate justification and a complete picture of the case in question.

The respondents emphasized that communication and cooperation are particularly strong in relation to international investigations. This is due to the high standards applied in international criminal-law assistance, which involve a coordinated approach, detailed, well-reasoned requests and close cooperation between national and foreign authorities. Additionally, in international investigations, the competent authorities of different states cooperate through agreed legal mechanisms, such as bilateral agreements, conventions and legal instruments of the European Union. However, exceptional care is required when drafting the requests, as they are subject to scrutiny by foreign authorities, which often have high standards for approving such measures. As a result, requests submitted in the context of international investigations are generally more detailed, more systematically argued and based on clear legal reasoning, thereby ensuring their greater legal robustness and international acceptability.

---

<sup>24</sup> Perikj, C. et al. (2024). Guide on the Destruction of Data Collected by Special Investigative Measures. Skopje: DCAF (in Macedonian). <https://jorm.gov.mk/vodich-za-nishtene-podatoczi-sobrani-so-posebni-istrazhni-merki/>

Public prosecutors, from their perspective, consider that cooperation with the judicial police is sound, with room for improvement. They highlighted that a particularly positive aspect is the investigative centers within the public prosecutor's office, where police inspectors work in close coordination with public prosecutors. This close cooperation enables the timely and substantive preparation of proposals for the application of SIMs, resulting in a more efficient and higher-quality investigative process.

One of the formal ways of improving cooperation that public prosecutors pointed to is the Memorandum of Cooperation between the Ministry of the Interior and the public prosecutor's office, which is a living document that must be activated through the Commission for Monitoring its Implementation. This includes an evaluation of the practical aspects of coordination, communication and cooperation. The prosecutors stressed that there needs to be greater awareness within the Ministry of the Interior of the role and function of the on-duty public prosecutors. It is necessary to clarify exactly what they should be informed of and what the Ministry of the Interior expects of them as part of the process of proposing SIMs. They emphasized that communication with the inspectors is very important. They believe that the public prosecutor must be in close communication and participate in coordination meetings with the inspectors involved in the implementation of SIMs. They emphasized that some prosecutors participate directly in the field during the implementation of a specific special investigative measure.

According to the Ministry of the Interior inspectors, cooperation depends heavily on the public prosecutor as an individual. They say public prosecutors have different standards regarding whether and which special investigative measure they consider necessary in a particular case. The inspectors believe that it is necessary to initiate joint meetings with public prosecutors and judges in order to review consistency and alignment on certain issues related to the implementation of SIMs.

## **10. Training and resources for the more effective use of special investigative measures**

All participants in the focus groups agree that they need specialized training to acquire knowledge that is relevant to the specific issues they work on.

During the focus group with Ministry of the Interior inspectors, it was noted that new employees who begin working in the organizational units that propose and implement SIMs are currently introduced to their duties through a two-week training course organized by the Ministry of the Interior's Police Academy<sup>25</sup>. There are also specialized training courses focusing on the technical aspects of implementing SIMs, organized in partnership with foreign ministries and police forces, given that these are specific courses for which there are no suitable trainers in the country. However, they noted that there are challenges with the training implementation process. At the Police Academy, training in data analysis and charting was organized at the initiative of the Ministry of the Interior's Department for Criminal Intelligence and Analysis, with domestic trainers and experts participating, but this has not continued to be delivered. Furthermore, trainers are not relieved of their regular work duties during the organization and delivery of training, which makes the training process less attractive to them, leaving them with insufficient motivation to transfer the knowledge they have acquired to their colleagues in a systematic, formal way. The turnover of leadership in the organizational units is an additional problem, as it disrupts the continuity of the training.

The judges from the focus group indicated that additional training for them in the field of digital evidence and new investigative technologies is more than necessary. With the rapid development of technology, judges must be well informed about new methods of collecting and processing digital evidence, such as electronic signatures, in order to effectively assess and

---

<sup>25</sup> In accordance with Articles 71 and 77 of the Law on Internal Affairs (Official Gazette of the Republic of North Macedonia No. 160/2025), the Training Center of the Ministry of the Interior has been renamed the Police Academy, which is responsible for conducting training within the Ministry.

apply such evidence in proceedings. The training should also cover topics such as cryptography, data encryption, data security and privacy protection, as well as the distinction between traditional and new forms of evidence, in order to ensure their legality and correct interpretation in judicial proceedings. During the initial training at the Academy for Judges and Public Prosecutors, no simulations or exercises are organized for drafting documentation (requests and orders) for the implementation of SIMs, nor practical simulations for proposing, requesting and implementing them. The technical aspects, on the other hand, are not covered at all in the curriculum. Additionally, within the framework of continuous training, there are no specialized courses on digital evidence and new investigative technologies. This is a significant shortcoming, as such training is essential for judges to acquire the appropriate technical knowledge of how the communications interception system operates, which is crucial for the effective handling of digital evidence.

The defense lawyers also believe that there is a need for greater and more systematic professional training and exchange of experience in order to enhance knowledge and practical skills in this field. They pointed out that some lawyers in their professional practice have never encountered such measures and are unfamiliar with the procedures and technical aspects of applying SIM, which would be of benefit to them in the event of challenging evidence gathered through its use. They believe that a lack of knowledge of this subject may affect the quality of representation and the protection of the rights of the accused in the proceedings.

## **11. Control and supervision of the implementation of special investigative measures**

The process of applying SIMs, in addition to all the aforementioned segments, includes appropriate mechanisms through which the implementation of the measures in practice will be monitored. Control and oversight differ from one another in terms of the types of actions taken within their frameworks and the entities to which those actions are directed. Both are determined by a range of factors, as well as by the overall social, political and security environment in a state. The integrity and independence of the bodies and institutions involved in these processes are of paramount importance, as they are meant to function as a check on the work of the agencies authorized to apply these invasive measures.

### **11.1. Oversight of the implementation of special investigative measures**

The oversight of the application of SIMs is conducted within the judicial authorities, namely by the public prosecutor who leads the investigation and by the preliminary hearing judge who issued the order for the SIMs, the determination of which falls within their authority. The control should be exercised continuously and in a manner that prevents the use of SIMs from becoming a means for potential irregularities or abuses. To ensure effective control, public prosecutors and judges of preliminary proceedings may engage technical experts and conduct checks as necessary, and without prior notice.

With regard to the measure of monitoring telephone and other electronic communications, the control activities are regulated by Article 59 of the CPC. The oversight bodies may inspect the premises where the workstations used by the authorized bodies are located, the rooms of the OTA where the communications monitoring equipment and mediation devices are housed, and the premises where operators store the devices for redirecting signals to the OTA. They may also request or directly access the electronic register system; request to inspect or obtain a copy of the register in writing and of the anonymized interception order; and read all logs created, recorded or saved by the systems used by the OTA and the operators.

#### **11.1.1. Judicial oversight of the application of special investigative measures**

The judicial oversight is conducted by the judge of the preliminary hearing who issued the order for the use of the SIMs. The judge, as an individual, must adopt an exceptionally cautious approach when reviewing and assessing public prosecutors' requests for the imposition of SIMs. Before issuing an order to impose SIMs, the preliminary hearing judge must objectively assess:

- In this particular case, is it really a matter of a danger that corresponds to a deprivation of individuals' personal rights?
- Are SIMs, as deeply intrusive activities in a specific case, conducted as a last resort to collect the necessary data and evidence?

The judges of the preliminary hearing who participated in the working sessions of the focus groups on the control of the implementation of SIMs, pointed out that it is conducted in two ways: 1. through the reports submitted by the Judicial Police via the Public Prosecutor's Office; and 2. through ad hoc controls. Although they can conduct visits to the institutions responsible for implementing the measures (the OTA and authorized bodies), the judges pointed out that such visits are not established as a regular practice. As one of the reasons for this, they pointed to the fact that there is no detailed, defined method for conducting the control in the form of a guideline or procedure that would cover the technical aspects and the specific steps for conducting judicial oversight of the implementation of SIMs. As an additional drawback, they noted that although the CPC envisaged the possibility of engaging technical experts to support judicial review, they have not yet been appointed by the Assembly. The lack of adequate technical knowledge and technical support prevents trial judges from exercising effective oversight. However, they emphasized that they are particularly careful to protect privacy and legality when implementing these measures. They are also aware that, although they do not conduct physical checks, they have a legal obligation to closely monitor the processes and ensure that all procedures concerning SIMs are conducted in accordance with legal provisions.

On the other hand, defense lawyers believe that although judicial oversight formally exists, particularly in assessing evidence before the start of the evidential proceedings, practice nevertheless reveals certain shortcomings in its effectiveness and consistency at various stages of the proceedings. Lawyers point out that courts often issue orders for the application of SIMs to individuals of unknown identity, which leaves room to encompass a broader circle of persons without sufficient individualization and specification.

### **11.1.2. Control by the public prosecutor over the application of special investigative measures**

In accordance with Article 258 of the Criminal Procedure Code (CPC), during the implementation of special investigative measures (SIM), the judicial police prepare a report which is submitted to the public prosecutor at their request, and upon completion of the measures, they prepare a special report to which they attach the complete documentation of the technical recording and submit it to the public prosecutor. The report of the judicial police contains the time of commencement and completion of the measure; the number and identity of the persons covered by the measure, as well as a brief description of the course and results of the application of the measure.

According to the inspectors of the judicial police who are engaged in the implementation of SIMs, oversight is conducted through monthly reports that are statutorily submitted to the Public Prosecutor's Office, as well as through oral, direct consultations with the public prosecutor, which are regular and continuous. The purpose of the consultations is to ensure the efficiency of, and the compliance of the measures with, the statutory provisions. The public prosecutor is legally empowered, at any time, to exercise control over the implementation of SIMs in a case for which he or she is competent. Nevertheless, there is a divergent approach by public prosecutors in conducting oversight of the application of SIMs. To that end, a practice has been established of holding regular coordination meetings between public prosecutors and the inspectors who implement SIMs, as well as of the public prosecutor being present during the implementation of SIMs.

The report from the judicial police and all documentation is submitted to the judge in the preliminary hearing by the public prosecutor, in accordance with Article 258 paragraph 5 of the Criminal Procedure Code.

From the perspective of their experience, public prosecutors emphasized that the imple

mentation of Special Investigative Measures (SIMs) is monitored through dynamic and continuous communication with the judicial police. They track daily whether the applied measure provides information relevant to the investigation and case resolution, continuously assessing the relevance and effectiveness of the measure. Additionally, they expect that the digitization system for proposing, requesting, and issuing SIMs will be fully operational for all SIMs, which will enable enhanced control over the entire process.

The Criminal Procedure Code, under Article 271, obliges the Public Prosecutor of the Republic of North Macedonia to submit an annual report to the Assembly, in which all data concerning the requested Special Investigative Measures (SIMs) for the previous calendar year must be specified according to all 8 points.

Although the provisions on the SIMs do not specify what powers the Assembly has in relation to the submitted annual report, from the content of Article 271 on the SIMs, it follows that the purpose of this information to the Assembly is to obtain data which shows not only the statistical dynamic of the application of CPC, but also other data on the basis of which a complete and realistic picture can be created of all relevant aspects of the process of applying SIMs and compliance with international standards in their application.

According to lawyers, there is a practice for investigative authorities to inspect telephone communications without a prior request for the application of SIMs. They also point to the seizure of mobile phones and other devices solely on the basis of a certificate for temporarily seized items, followed by forensic analysis and inspection of their contents without a court order, as particularly problematic. This approach is significantly more invasive than other SIMs and thus calls into question the respect for the right to privacy and to a fair trial, especially as there are no prescribed additional procedures for its application and control, such as those provided for SIMs. Lawyers believe that such practices indicate an urgent need to strengthen judicial oversight and to regulate the procedures more clearly for authorizing and supervising the application of SIMs.

## **11.2. Oversight of the application of special investigative measures**

Oversight of the implementation of Special Investigative Measures (SIM) is an important segment of the overall process, as it enables the timely detection of possible inconsistencies in the application of these measures. Various commissions and bodies, depending on their competencies, may exercise oversight over the application of SIM. However, parliamentary oversight is the most significant, serving as an instrument that allows ex ante or ex post review of the complex operational activities of the bodies involved in the implementation of SIM. Two parliamentary committees (the Committee for Defense and Security and the Committee for Oversight of the Work of the National Security Agency and the Intelligence Agency) oversee the work of security and intelligence services, and there is also a specialized Committee for Oversight of the Implementation of Measures for Intercepting Communications.

With the Law on Interception of Communications (LIC) dating from 2018, the legislative ambiguities were evidently overcome, which, although seemingly of a technical nature, nevertheless hindered and, at certain times, completely paralyzed the oversight of communication surveillance. This primarily refers to the engagement of national and international technical experts with appropriate professional knowledge, who will participate in the oversight process. In the same direction is the issuance of a security certificate in a procedure that shall not last longer than 30 days (Article 37, paragraph 2 of the LIC). It is also significant that the Assembly Committee conducts oversight without prior notice, as needed, and at least once every three months, even in the absence of a majority of votes (Article 44, paragraph 1 of the Law on Interception of Communications - LIC). The Committee may conduct an inspection in order to determine whether the operators have provided the necessary appropriate conditions for accurate and unambiguous linking of information related to intercepted communication with the content of the communication being intercepted, an obligation arising for them from Article 68, paragraph 6 of the LIC. During the course of oversight, the Committee may request expert support from any state institution or body that is not subject to oversight, including the Agency for Electronic Communications, the Directorate for Security of Classified Information, and the

Agency for Personal Data Protection, for matters within their competence.

Contrary to these elements, the incorporation of which was necessary into the legislative provisions, the impression remains that the competent Assembly Committee nevertheless has limited legal powers which may call into question the quality of oversight. Namely, the Committee, as well as accredited technical experts, in conducting oversight may compare logs for the time and date of start and completion of intercepting communications that can be obtained as data from operators, OTA and competent authorities. Via the OTA and the authorized bodies, the Committee also has access to the anonymized court order (the regular and the temporary written order), and via the OTA to the logs on the total number of implemented communication interception measures for a specific period of time. Through access to the mentioned data, the Committee and the technical experts nevertheless do not have insight into data on the identity of the person, telephone number, email address, etc. For these reasons, in conducting the oversight, the Committee and the technical experts cannot compare the data from the issued court order with the actually activated communication interception in relation to a specific person, telephone number, or email address. In the absence of the possibility for such comparison, the Committee, as an oversight body, cannot determine whether a person or a means of communication has been unlawfully monitored.

In addition to the supervisory parliamentary committees, and in accordance with Article 35 of the Law on Interception of Communications (LIC), oversight over the authorized bodies for communication interception, the operators, and the OTA may also be conducted by the Directorate for Security of Classified Information, the Personal Data Protection Agency, and the Ombudsman. The LIC also introduced the Council for Civil Oversight as a new body that conducts oversight over the legality of communication interception measures and over the OTA. The Council acts on its own initiative or upon a complaint submitted by a citizen and submits an annual report on its work to the Assembly. It is composed of seven members from among experts and non-governmental organizations in the field of human rights protection, security, and defense. However, the Council for Civil Oversight does not have the possibility to act on its own in order to determine whether, in relation to a certain person or telephone number, communications have been unlawfully monitored. Namely, upon receipt of the complaint, the Council must submit a request to the Committee for Oversight over Communication Interception for it to conduct oversight and to inform the Council thereof within 15 days. As structured, the relationship between the Council for Civil Oversight and the Committee for Oversight places the Council in a marginalized position relative to the Commission. On the other hand, the position of the Council for Civil Oversight is further marginalized by the fact that the oversight, which, according to Article 51, paragraph 2, item 2 of the LIC, the Council can nevertheless carry out, must be announced in advance and is limited solely to the comparison of anonymized orders for the last three months. Technical oversight within the OTA and the operators is limited solely to access to the anonymized court order and the inspection of (logs of) automatically generated and stored electronic data in the mediation technical devices of the operators and the OTA (Articles 41 and 42 of the LIC), which relate to the time of activation and termination of the measures, the number of anonymized court orders, and the total number of measures implemented within a specified period, while within the authorized bodies, technical oversight is limited (Article 43 of the LIC) only to access to the anonymized court order and the documents relating to the commencement and termination of the implementation of the measure. The original version of the Law did not specifically regulate the status of the Council for Civil Oversight, due to which this oversight body was not functional for several years. For this reason, in 2023, amendments to the Law on Communications Interception were adopted<sup>26</sup>, which additionally addressed the gaps that had prevented the Council from functioning.

The Personal Data Protection Agency conducts oversight over the legality of the activities undertaken in the processing of personal data. The Directorate for Security of Classified

---

<sup>26</sup> Law Amending the Law on Interception of Communications (Official Gazette of the Republic of North Macedonia No. 154/2023).

Information conducts oversight over the authorized bodies for the application of the measures, the operators, and the OTA with regard to the handling of classified information. The Ombudsman, as a body that protects the constitutional and legal rights of citizens when they are violated through acts, actions, or omissions by bodies vested with public authority, may also conduct oversight over the legality of the application of communication interception measures. In addition to the aforementioned entities, the media, the non-governmental sector, and the broader public also represent an appropriate corrective over the functioning of the bodies involved in the process of communication interception.

## Conclusions

The conducted research, through an analysis of the legal framework for the application of SIMs, analysis of publicly available relevant statistics and focus group discussions with judges, public prosecutors, police inspectors and lawyers, made it possible to create a more complete and clearer picture of the practical application of SIMs and of the key challenges in their implementation. Based on the findings, the following conclusions are drawn:

### On legal framework

The legal framework governing the implementation of the SIMs is solidly rounded out by the reform package of laws that came into force in 2018. However, with regard to certain legal solutions, the need for adequate adjustment in the direction of dealing with the challenges faced by the judicial authorities involved in proposing, requesting, approving, implementing and controlling SIMs is evident. In addition, certain issues require legal clarification or regulation by appropriate by-laws.

From the analysis of the legal framework and the challenges indicated by the representatives of the judicial authorities, the following is concluded:

- The list of offences for which SIM is permitted is not comprehensive and needs to be supplemented with offenses where these measures would have particularly significant results, such as illicit arms trafficking.
- With technological advancements, mobile phones and other technical devices (tablets, laptops, smartwatches, etc.) are increasingly used as a means of communication and storage of sensitive data from private life. Although their seizure by the Public Prosecutor's Office and the Judicial Police is not provided for as a separate investigative measure, in practice they are used as a means of providing evidence. This situation raises questions about the degree of protection of citizens' privacy, given that the measure is extremely invasive and yet not subject to the specific legal regulation and judicial review that is provided for SIMs.
- The manner in which judicial control is exercised over the agencies authorized to apply SIMs, including the technical aspects of their control, is not sufficiently clear and comprehensively regulated in the existing legal framework, which indicates the need for further clarification.

### On statistical data relating to application of SIMs

The annual reports of the Public Prosecutor's Office of the Republic of North Macedonia on the implementation of the SIMs contain data on the number, type, duration and outcome of the measures. However, these reports do not contain information on links to organized crime, the reasons why relevant results have not been obtained in certain cases, and the financial implications of the implementation of SIMs.

Based on the available statistics, the following concluding findings can be drawn:

- The use of SIMs increased most markedly in 2018 and 2019 and then decreased, coinciding with reforms in the security intelligence community.
- The highest number of SIMs for persons with an established identity were recorded in 2023, for persons with unknown identities in 2015, and for cases in 2018.
- The most frequently applied measure is the one from Article 252, paragraph 1, item 1, with the highest implementation in 2018. The measure from item 3 is also often applied, most intensively in 2018, while the remaining measures are rarely used or not used at all.
- One can note a limited number of SIMs (interception of telephone and other electronic communications; insight into telephone and other electronic communications; covert tracking and recording of persons and objects by technical means outside the home or business premises marked as private), indicating limited diversity in practice.
- The application of SIMs usually runs within the legal 4-month time limit set for

determining measures, while extensions are not common and are practiced in complex investigations of organized crime cases.

### **On proposing application of SIMs**

- The judicial police usually suggest to the Public Prosecutor's Office the application of SIMs in cases where all other less invasive data collection measures have been exhausted, and it is evident that the investigation cannot progress without additional information that can only be provided through the SIMs.
- Police officers from the Ministry of the Interior and public prosecutors work in coordination on a specific case before preparing a formal application for the application of the SIMs.
- In a specific case, when the public prosecutor determines that there is no need to apply the SIMs, the public prosecutor does not forward the motion to a judge of a previous hearing in the form of a request for approval of the measures.

### **On requesting to determine SIMs**

- When evaluating proposals by police officers from the Ministry of Interior for the implementation of SIMs, public prosecutors face challenges mainly in cases where the proposal concerns a person who is in custody or serving a prison sentence, as well as an inaccurate or inaccurate location for the implementation of the SIMs or the inaccurately established identity of the persons in respect of whom those measures are proposed.
- There is good coordination between judges of preliminary hearing and public prosecutors in cases where the application of a SIM is required, when technical problems arise from it.
- There is an established practice in which the judge of the preliminary hearing requests further information or clarifications from the public prosecutor in relation to the proposal for the determination of SIMs.
- In cases of organized crime and in international investigations that are conducted with the application of international criminal legal assistance, requests from public prosecutors are usually supported by more detailed information and previously obtained knowledge about the specific case in question.
- The pressure of speed and urgency in the direction of providing the necessary evidence is a challenge for the actions of public prosecutors and judges of preliminary hearing in cases where there is a need to apply SIMs.
- Judges of preliminary hearing and public prosecutors basically have different views on whether the judge of preliminary hearing should enter into a material review of the case before making a decision to approve application of SIMs.

### **On deciding to apply SIMs**

- The requests from the public prosecutor to the preliminary hearing judge for the authorization of SIMs generally contain the same content as the proposals from the judicial police.
- Balancing human rights with the need for urgent action in sensitive cases is a challenge for judges at the preliminary hearing stage when deciding on a public prosecutor's request to apply SIMs.
- The main criteria that judges in the preliminary hearing take into account when assessing requests from public prosecutors for the imposition of SIMs is the respect for the principles of subsidiarity and proportionality in the specific case, as well as the fact whether it concerns organized criminal groups and whether the case contains an international element.

### **On implementing SIMs**

- The operational implementation of SIMs takes place and is regulated by by-laws that are classified as "Top Secret" and based on a prepared plan.
- The entire documentation prepared for the proposal, request, and approval of SIMs is

classified with the security level “Top Secret,” which has been assessed as an unnecessarily high level of secrecy.

- The digitalization of the procedure for proposing, requesting, approving, and issuing SIMs will contribute to significant savings of time and resources in the implementation of the measures.
- The challenges of a technical nature in the implementation of SIMs relate to:
  - Lack of technical capacities for effective real-time monitoring and problems with line stability during real-time interception.
  - Lack of a sufficient number of official vehicles required for the implementation of SIMs — covert surveillance and recording of persons and objects by technical means outside a dwelling or business premises.
  - The manner in which the transcripts from the intercepted communications are processed and analyzed takes a considerable amount of time and thereby indirectly affects the speed and outcome of the investigation.
  - Persons involved in criminal activities adapt their communication and use innovative methods of communication.
  - Limited technical capabilities for monitoring communications conducted through sophisticated applications.
  - Problems and delays in the translation of transcripts obtained from the interception of communications.
- The challenges in the implementation of SIMs of an institutional nature relate to:
  - The inability of the judicial police in certain cases to act immediately upon an issued order for SIMs due to limited technical and human resources.
  - Incomplete orders lacking information relevant for the implementation of the measure.
  - Excessive workload of the existing trained personnel.

### **On duration of SIMs**

- A large number of the approved SIMs are implemented until the end of the period for which they were authorized, regardless of the results achieved through their implementation.
- The proposals for extension of the implementation of SIMs are usually approved, and the reason for this lies in the need for additional confirmation of information, monitoring of new developments in the case, or discovering new important details of the case.
- Due to the specificities of the ACCMIS system, the decision on the extension of the application of SIMs is often not made by the same preliminary hearing judge who issued the order for the determination of the SIMs.

### **On measures for protection of confidentiality of implementation of SIMs**

- In the process of deciding on a request for the determination of SIMs, the specific case is known to the preliminary hearing judge of the previous procedure, the court reporter, and the officer for the security of classified information.
- The risk of compromising the confidentiality of data in cases involving SIMs arises from inadequate control of access to sensitive information; the lack of appropriate material and technical means for handling documents related to SIMs; or the accidental disclosure of data by persons insufficiently trained in the protection of data confidentiality.
- The digitalization of the process for the approval and implementation of SIMs will have a significant impact on the protection of data confidentiality and the security of the entire process.

### **On use of SIMs as evidence in criminal proceedings**

- SIMs demonstrate significantly greater effectiveness in context of a crime that is not organized, whereas due to the specificities of organized crime and the adaptability of the persons involved, the measures do not always yield a positive outcome.

- The challenges that arise in the use of SIMs as evidence in proceedings are:
  - The speech and words used by persons in mutual communication, which are sometimes difficult to interpret/translate.
  - Malfunctioning of CD discs.
  - Recordings with insufficient sound quality or unclear speech.
  - Discrepancies between the information in the report and the information in the audio files.
  - The existence of dilemmas as to whether the knowledge gathered through SIMs in one case can be used as evidence in another case.
  - The inability to access audio files for older cases handled by the former Directorate for Security and Counterintelligence.
- Defense counsels for the accused are not provided with timely and complete access to the materials obtained through SIMs.

### **On inter-institutional cooperation in the application of SIMs**

- Inter-institutional cooperation among all authorities and institutions participating in procedural actions related to SIMs is generally at a satisfactory level.
- Active communication and regular consultations continuously take place in the relation between the Ministry of the Interior and the Public Prosecutor's Office. Cooperation is particularly effective in international investigations in proceedings involving international criminal law assistance.
- The investigative centers within the Prosecutor's Office are a good example of coordinated work and direct communication between police inspectors and public prosecutors.

### **On training and resources for more effective use of SIMs**

- New employees in the organizational units of the Ministry of the Interior who propose and implement SIMs are introduced to the specific issues through a two-week training at the Police Academy of the Ministry of the Interior.
- Specialized training focused on the technical aspects of the implementation of SIMs is organized in partnership with foreign ministries and police forces. Training with domestic instructors and experts in data analysis is no longer organized. The continuity of training is disrupted by changes in the leadership of the organizational units.
- Specialized training is required for public prosecutors and judges in the field of digital evidence and new investigative technologies, including topics in cryptography, data encryption, data security, and privacy protection.
- Initial training at the Academy for Judges and Public Prosecutors does not provide simulations and exercises for drafting documentation for requests and orders for the implementation of SIMs.
- The technical aspects of SIMs are not covered at all in the curriculum of the Academy for Judges and Public Prosecutors.
- Some defense lawyers in their professional practice have never encountered and are insufficiently familiar with the procedures for the implementation of SIMs.

### **On oversight of the application of SIMs**

- Public prosecutors control the inspectors in charge of implementing the SIMs through the monthly reports they submit and through the established practice of regular coordination meetings and direct meetings and consultations.
- Judges of preliminary hearing control the enforcement of the SIMs through reports submitted by the Justice Police to the Public Prosecutor's Office; as well as through ad hoc controls.
- Visits to the institutions responsible for implementing the SIMs under Article 252, para. 1, item 1 of the CPC, have not been established as a regular practice due to the undefined

manner of conducting the control and the lack of support from technical experts which, in accordance with the CPC, should be provided by the Assembly of the Republic of North Macedonia.

- There is a need to strengthen judicial control, especially in cases of:
  - o Issuing orders for the application of SIMs to persons with unknown identities.
  - o Insight into the conducted telephone communications and other electronic communications without sending request for SIMs application.
  - o Confiscation of mobile phones and other technical communication devices only with confirmation of temporarily confiscated items.

## Recommendations

Based on the identified challenges and findings, and with the aim of advancing the application of SIMs and strengthening institutional capacities, it is appropriate to consider the following direction:

**1. Extension of the legal basis:** The list of criminal offences for which SIMs may be applied should be expanded to include the criminal offence “Unauthorized manufacture, possession, mediation and trade in weapons and explosive materials” under Article 396 of the Criminal Code.

**2. Developing a unified methodology for accountability and for the preparation of the annual reports on the application of SIMs,** which will enable:

- clearer presentation of the link between the applied measures and organized crime, systematic and consistent recording of the results of the measures implemented during
- the year, including those continuing into the next reporting period, and
- objective and accurate determination of the financial implications of the application of SIMs, thereby strengthening the transparency, consistency and quality of the annual reports of the Public Prosecutor’s Office.

**3. Enhanced coordination** – To establish the practice of regular coordination between the Public Prosecutor and the heads of the organizational units charged with the request and enforcement of SIMs, in order to avoid the delivery of court orders to the judicial police that cannot be immediately enforced.

**4. Centralized proposal of SIMs** – To enable centralized proposal for the implementation of SIMs, which will achieve better coordination between the different organizational departments of the Judicial Police.

**5. Involving investigators in the interception** – Communications interception procedures should include inspectors who investigate the specific case and who are familiar with the specifics and manner of communication of the persons involved.

**6. Simplification of procedures** – To streamline the process of processing and analyzing transcripts of monitored communications, thereby increasing the efficiency and timeliness of the procedure.

**7. Continuity of judicial adjudication in extension of SIMs** – To ensure that the case and the decision to extend a particular SIM remain within the authority of the same judge of the preliminary hearing who issued the original order, thereby ensuring continuity, consistency and greater legal certainty.

**8. Review of the evidentiary value of specific evidence** – To review the evidentiary value of evidence obtained through Special Investigative Measures (SIM) via persons with concealed identity, recordings made by citizens, as well as simulated giving and receiving of bribes conducted without an order from the public prosecutor, in order to ensure their compliance with the principles of legality and fair trial.

**9. Stricter procedures and enhanced judicial control** – To introduce stricter procedures and a higher degree of judicial control in the use, evaluation and performance of evidence obtained through SIMs, in order to prevent possible abuses and guarantee fair due process.

**10. Optimize the secrecy of SIMs documentation** – To reduce the classification from “Top secret” to “Confidential”, which will allow for more efficient and economical handling of information, without compromising the required level of protection.

**11. Timely declassification of materials** – To ensure that the declassification of materials

attached to SIMs, when necessary, takes place within shorter time frames to ensure their timely use in the procedure.

**12. Defense access to SIMs materials** - To provide defendants' attorneys with timely insight into the materials obtained by the SIMs prior to the conduct of the main search, thus ensuring the effective exercise of the right of defense.

**13. Implement the destruction of data acquired by the SIMs** - To ensure the consistent application of the legal provisions for the destruction of data acquired under the application of the SIMs, in cases where the legal requirements are met, in order to guarantee the protection of the rights of the persons concerned, to reduce the risk of undue retention of classified information and personal data, and to strengthen the integrity and confidence in SIMs-related procedures.

**14. Protection of attorney-client privilege** - To abandon the practice of listening to telephone conversations made between a defendant and his or her attorney in a courtroom during a hearing because it violates attorney-client confidentiality and the right to defense.

**15. Clear regulation of judicial control** - To define in more detail the manner of conducting judicial control of the institutions authorized to enforce SIMs, including the technical aspects of such control, in order to increase legal certainty and accountability.

**16. Institutional dialogue and harmonization of practice** - To establish a regular practice of organizing meetings among judges, public prosecutors and inspectors working on the implementation of SIMs, to discuss challenges and align positions on controversial issues.

## References

### *publications:*

- Council of Europe, Recommendation CM/Rec (2017) 6 of the Committee of Ministers to member States on “special investigation techniques” in relation to serious crimes including acts of terrorism.
- Deployment of Special Investigative Measures, COE, Office in Belgrade, Serbia, 2013, достапно на: <https://rm.coe.int/deployment-of-special-investigative-means-eng/16807828fa>.
- Hert, P. (2005). Balancing security and liberty within the European human rights framework. A critical reading of the Court’s Case law in the light of surveillance and criminal law enforcement strategies after 9/11. *Utrecht Law Review* 1: 68–96.
- McBride, J. (2018). *Human Rights and Criminal Procedure*, 2-nd Ed., Council of Europe.
- The former Yugoslav Republic of Macedonia: Recommendations of the Senior Experts’ Group on systemic Rule of Law issues relating to the communications interception revealed in Spring 2015, Brussels, 8 June 2015. [https://enlargement.ec.europa.eu/system/files/2016-12/20150619\\_recommendations\\_of\\_the\\_senior\\_experts\\_group.pdf](https://enlargement.ec.europa.eu/system/files/2016-12/20150619_recommendations_of_the_senior_experts_group.pdf).
- Turanjanin, V. (2022). Special investigative measures: Comparison of the Serbian Criminal Procedure Code with the European Court of Human Rights Standards, *The International Journal of Evidence & Proof*, Vol. 26(1) 34–60.
- Јанкуловски, З. (2000). Заштита на приватноста во Република Македонија (потреба за измена на чл. 17 од Уставот на Република Македонија) во Полицијата, јавното обвинителство, судот и адвокатурата во преткривичната постапка, Здружение за кривично право и криминологија на Македонија, Скопје.
- Калајџиев, Г. (2004). Уставна рамка на приватноста и новите истражни мерки, Зборник на Правниот факултет „Јустинијан Први“, Скопје.
- Калајџиев, Г., Ѓурчилова, П. (ур.). (2019). Прирачник за спроведување на мерките за следење на комуникациите, ДЦАФ - Центар за управување во безбедносниот сектор - Женева, подружница Скопје.
- Калајџиев, Г., Лажетик Бужаровска, Г., Мисоски, Б., Илиќ Димоски, Д. (2015). Казнено процесно право, Скопје.
- Калајџиев, Г., Лажетик, Г., Неделкова, Л., Денковска, М., Тромбева, М., Витларов, Т., Јанкуловска, П., Кадиев, Д. (2018). Коментар на законот за кривичната постапка, ОБСЕ, Скопје.
- Лич, Ф. (2010). Поднесување на предмет пред Европскиот суд за човекови права, Табернакул.
- Марјановиќ, Ѓ. (2002). За прислушувањето и за (не)одговорноста, Зборник на трудови Евроинтеграција - идеи, состојби, реализација, Правен факултет Јустинијан први, Скопје.
- Матовски, Н. (2005). Новелата на Законот за кривична постапка на Република Македонија од 2004 година, Скопје.
- Периќ, Ц. и др. (2024). Водич за ништење податоци собрани со посебни истражни мерки. Скопје: ДЦАФ, <https://jorm.gov.mk/vodich-za-nishtene-podatoczi-sobrani-so-posebni-istrashni-merki/>.

### *legal acts:*

- Закон за внатрешни работи („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 160/2025)
- Закон за кривичната постапка („Службен весник на Република Македонија“ бр. 150/2010, 100/2012, 142/2016 и 198/2018). Одлука на Уставниот суд на Република Македонија У. бр. 2/2016 од 28 септември 2016 година, објавена во „Службен весник на Република Македонија“ бр. 193/2016
- Закон за Оперативно-техничка агенција („Службен весник на Република Македонија“ бр. 71/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 98/2019)
- Закон за следење на комуникациите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 71/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 108/2019 и 154/2023)

- Устав на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 52/1991), со Амандманите I и II на Уставот на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 1/1992), Амандманот III на Уставот на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 31/1998), Амандманите IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII и XVIII на Уставот на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 91/2001), Амандманот XIX на Уставот на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 84/2003), Амандманите XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, XXVII, XXVIII, XXIX и XXX на Уставот на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 107/2005), Амандманот XXXI на Уставот на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 3/2009), Исправката на Амандманот XXXI на Уставот на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 13/2009), Амандманот XXXII на Уставот на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 49/2011), Амандманите XXXIII, XXXIV, XXXV и XXXVI на Уставот на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 6/2019) и Објавата („Службен весник на Република Македонија“ број 36/2019).

### **reports:**

- Годишни извештаи на Јавното обвинителство на Република Северна Македонија за примена на посебни истражни мерки за периодот 2019-2024 година <https://jorm.gov.mk/category/dokumenti/izvestai/>.
- Годишни извештаи за работата на Оперативно-техничката агенција за периодот 2018-2024 година <https://ota.mk/odnosi-so-javnost/izvestai>.

## **ANNEX I**

### **FOCUS GROUP QUESTIONS FOR POLICE INSPECTORS AND INVESTIGATORS**

1. What are the most common reasons for which the judicial police propose to the public prosecutor the application of special investigation measures (SIMs)?
2. What challenges do you face in collecting and submitting evidence to justify the proposal?
3. How do you assess the cooperation with the Public Prosecutor's Office when initiating such measures?
4. Have certain proposals been rejected and what were the main reasons for that?
5. What logistical and technical challenges do you encounter in conducting the measures?
6. What control over the implementation of special investigation measures is conducted and by whom?
7. Is there a need for additional training or resources for more effective use of special investigation measures?

### **FOCUS GROUP QUESTIONS FOR JUDGES**

1. What are the main criteria you consider when approving or denying requests for special investigative measures?
2. Are requests for an order to apply the SIMs generally well-reasoned and reasoned?
3. What are the most common shortcomings in requests filed by the Public Prosecutor's Office?
4. How do you assess the inter-institutional cooperation, communication and coordination of the competent authorities in charge of conducting the special investigative measures with the prosecution and the court?

5. On what grounds is the extension of special investigative measures most often requested?
6. Was and on what basis of evidence in your practice the order for a special investigative measure extended?
7. Are sufficiently effective measures being taken to protect the secrecy of the conduct of special investigative measures?
8. How do you control the implementation of special investigative measures?
9. Do you think that the existing legal frameworks sufficiently define the conditions for the application of these measures?
10. Are there examples of case law where special investigative measures have been ruled out as illegally obtained evidence, and for what reasons was that?
11. What challenges do you face in producing evidence that has been obtained through the application of special investigative measures?

### **FOCUS GROUP QUESTIONS FOR LAWYERS**

1. Do you think there is sufficient judicial control and oversight over the implementation of SIMs?
2. Do you get timely and full access to materials obtained through SIMs when defending a client?
3. What challenges are there in using evidence obtained through SIMs in court proceedings?
4. Is there a standardized practice or do you perceive differences between different courts or judges in accepting or excluding evidentiary material obtained through SIMs?
5. Do you think more professional training is needed for lawyers on this issue?

