Robert Dauti, PhD[1]

UDC: 341.44:340.137(497.7:4-672ЕУ)

ZBATIMI I KONVENTËS EVROPIANE PËR EKSTRADIM NË SISTEMIN JURIDIK TË REPUBLIKËS SË MAQEDONISË SË VERIUT: NORMAT, SFIDAT DHE PERSPEKTIVAT

ПРИМЕНАТА НА ЕВРОПСКАТА КОНВЕНЦИЈА ЗА ЕКСТРАДИЦИЈА ВО ПРАВНИОТ СИСТЕМ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА: НОРМИ, ПРЕДИЗВИЦИ И ПЕРСПЕКТИВИ

THE APPLICATION OF THE EUROPEAN CONVENTION ON EXTRADITION IN THE LEGAL SYSTEM OF THE REPUBLIC OF NORTH MACEDONIA: NORMS, CHALLENGES, AND PERSPECTIVES

Abstract

This paper analyzes the application of the European Convention on Extradition (ECE) of 1957 within the legal system of the Republic of North Macedonia, focusing on the framework established by the Law on International Cooperation in Criminal Matters. The analysis confirms that RNM has successfully integrated the ECE and its Protocols, establishing robust legal mechanisms based on dual criminality and the principle of specialty, essential for combating transnational crime.

However, the study identifies a significant structural challenge: the Constitutional prohibition on the extradition of Macedonian nationals. This limitation restricts the full implementation of the ECE and necessitates the *aut dedere aut judicare* principle, consequently burdening the national judiciary. Furthermore, the two-tier control system (judicial and executive) often leads to prolonged procedures, impacting efficiency.

The paper concludes that future EU integration requires RNM to transition from the ECE model to the European Arrest Warrant (EAW) system, based on mutual recognition. This necessary reform mandates a re-evaluation of the constitutional restrictions and procedural

[1] Doc.dr. International University of Struga.

streamlining to ensure the country functions effectively within the European space of freedom, security, and justice.

Keywords: *extradition, convention, law, court.*

1. Вовед

Екстрадицијата (Extradition) претставува еден од најстарите и најважните институти на меѓународното кривично право и полициска соработка.

Екстрадицијата се смета како официјален правен чин со кој една држава (Држава-Барател) бара, а друга држава (Замолена Држава) предава лице кое се наоѓа на нејзината територија, а кое е обвинето, осудено, или барано за извршување на кривично дело според законите на државата-барател. Овој меѓународен правен инструмент, не преставува политички или произволен чин, туку туку исклучиво правна постапка која мора строго да ги почитува одредбите на меѓународни договори (Европската конвенција за екстрадиција, конкретен билатерален договор) и домашното законодавство. Примарната цел на екстрадицијата е да обезбеди дека сторителот на кривично дело нема да избега од правдата со преместување преку меѓународни граници (принцип *Aut dedere aut judicare* – или да го предадеш или да го судиш). Исто така екстрадицијата обезбедува правна гаранција т.е. обезбедување на правата на лицата и нивна заштита од произволноста на носителите на политичката власт. Затоа, секогаш мора да постои правна основа за предавање, било да е тоа билатерален договор, мултилатерална конвенција, или начелото на реципроцитет.

Во ерата на глобализација, криминалот сѐ почесто ја надминува националната јурисдикција. Затоа, меѓународната соработка не е само пожелна, туку и неопходна. Меѓународната соработка, посебно во кривичната материја опфаќа збир на правни и оперативни активности и мерки преземени од државите, насочени кон превенција и сузбивање на меѓународниот и транснационалниот криминал, преку заедничко дејствување на судските и полициските органи. Како главни аспекти на значењето на меѓународната соработка во кривична материја се: - Сузбивање на Транснационалниот Криминал: Соработката е од витално значење за борба против организираниот криминал, тероризмот, трговијата со дрога

и луѓе, и сајбер криминалот, каде што извршителите оперираат во повеќе држави; Принцип на Неказнивост (Impunity): Соработката осигурува дека сторителите не можат да ја избегнат одговорноста само со премин на границата. Екстрадицијата е примарен механизам за спроведување на овој принцип; Единство на Правниот Простот: За држави како Република Северна Македонија, земја кандидат а членство во Европската унија, соработката ја помага интеграцијата во заедничкиот европски простор на правда, сигурност и слобода; Реципроцитет: Пристапувањето во меѓународни договори како Европската конвенција овозможува РСМ не само да бара, туку и да добива соработка од други држави кога нејзините граѓани се жртви или сторители во странство.

2. Историски и теоретски аспекти на екстрадицијата

2.1 Развој на Институтот Екстрадиција: Од билатерални до мултилатерални договори

Историскиот развој на екстрадицијата го отсликува менувањето на меѓународните односи и постепената трансформација на овој институт од политички чин во строго правна постапка.

Најраните форми на екстрадиција, забележани уште во антиката (на пр. во договори меѓу египетските фараони и хетитските кралеви), имале првенствено политички карактер. Целта била да се предадат политички непријатели, дезертери или лица кои сториле кривични дела против владетелот, наместо да се гони "обичен" криминал.

Во 17-тиот и 18-тиот век, со развојот на суверените држави, екстрадицијата се воспоставува како формален институт. Таа се реализирала исклучиво преку билатерални договори (договори меѓу две држави). Секој договор имал свои специфични услови, што го правело системот нееднаков и често неефикасен. Со тек на времето, поточно во 19-тиот век, особено со "Белгиската клаузула" од 1833 година, се воведуваат клучни правни принципи, и тоа: Принцип на двојна инкриминација- Бараното дело мора да биде кривично дело и според законите на државата-барател и на замолената држава; Исклучување на политички дела- Се воспоставува правило дека лицата обвинети за политички кривични дела не се екстрадираат.

По Втората светска војна и брзиот развој на транснационалниот криминал, билатералниот систем станал неадекватен. Било невозможно да се склучат договори со сите држави. Потребата од унифицирање на правилата и забрзување на соработката довела до создавање на мултилатерални конвенции под покровителство на меѓународни организации. Европската Конвенција за Екстрадиција (ЕКЕ) од 1957 година е првиот и најважен мултилатерален договор во Европа[2]. Таа го стандардизираше целиот процес, поставувајќи униформни правила за државите-членки на Советот на Европа. Овој меѓународен правен акт, ја претвори екстрадицијата од билатерална обврска во стандардизирана правна процедура која се применува автоматски меѓу сите членки, освен за експлицитно дозволени резерви. Освен ЕКЕ, истовремено, се развиваат глобални конвенции (на пр., конвенциите на Обединетите Нации против дрогата, организираниот криминал – Конвенцијата од Палермо), кои екстрадицијата ја поставуваат како обврска во борбата против конкретни видови криминал.

Со формирањето на Европската унија и создавањето на заедничкиот простор на правда, системот на ЕКЕ започна да се смета за премногу бавен и формален. Затоа беа донесени и усвоени и други правни акти со цел зголемување на ефикасноста на институтот екстрадиција. Еден од најпознатите и најмногу дискутираните европски акти е Европски Налог за Апсење (ЕНА)[3], кој претставува најголем напредок кој ја замени екстрадицијата меѓу земјите-членки на ЕУ со институтот на предавање. ЕНА се базира на принципот на заемно признавање на судските одлуки, елиминирајќи голем дел од политичките и формалните пречки.

Со оглед на сето погоре кажано, институтот екстрадиција еволуирал од политички чин зависен од волјата на владетелот, преку билатерални договори со ограничени правни принципи, до денешниот мултилатерален систем кој се стреми кон брзо и ефикасно спроведување на правдата во рамките на унифицирани стандарди и заштита на човековите права.

[2] Европска конвенција за екстрадиција, Службен весник на РСМ бр. 54/96).

[3] Official Journal of the European Communities L 190, 18.7.2002, p. 1–20.

2.2 Европската Конвенција за Екстрадиција (ЕКЕ) од 1957 година[4]

Европската Конвенција за Екстрадиција (ЕКЕ) е клучен инструмент на Советот на Европа (Council of Europe) и претставува столб на кривично-правната соработка на европскиот континент.

ЕКЕ беше изготвена во рамките на Советот на Европа и потпишана во Париз во 1957 година. Таа стана одговор на потребата за стандардизација на екстрадиционите правила по Втората светска војна. Со неа, претходниот систем на комплексни билатерални договори беше заменет со единствен мултилатерален механизам. Целта на ова Конвенција беше создавање на единствен, унифициран правен режим за екстрадиција меѓу сите земји-членки, отстранување на формалностите и забрзување на процесот на екстрадиција, обезбедување дека сторителите на кривични дела нема да најдат засолниште во земјите-членки, како и дефинирање на јасни основи за одбивање, гарантирајќи дека екстрадицијата нема да се користи за политички прогон или тортура.

ЕКЕ се темели на неколку основни принципи кои ја дефинираат нејзината примена:

- Принцип на двојна инкриминација

Екстрадицијата е дозволена само ако делото за кое се бара лицето претставува кривично дело и според законите на Државата-Барател и според законите на Замолената Држава. Во овој случај конвенцијата поставува и услов за сериозност: екстрадицијата се дозволува само за дела кои се казниви со затвор или мерка за безбедност во траење од најмалку една година или за лице кое е веќе осудено на казна затвор од најмалку четири месеци.

- Принцип на Специјалност

Овој принцип е еден вид на заштитна гаранција за екстрадираното лице. Лицето кое е предадено не смее да биде гонето, судено или казнето во државата-барател за било кое кривично дело извршено пред екстрадицијата, освен за делото поради кое е екстрадирано. Овој принцип може да има исклучок само ако а) ја напуштило територијата, а потоа доброволно се вратило, или б)

[4] Европска конвенција за екстрадиција, Службен весник на РСМ бр. 54/96).

замолената држава дала дополнителна согласност (проширување на екстрадицијата).

- Исклучување на политички и воени дела

ЕКЕ воспоставува дека екстрадицијата нема да биде дозволена доколку делото за кое се бара лицето се смета за политичко дело или за чисто воено дело (т.е., дела кои не се кривични дела според општото кривично право). Сепак, Конвенцијата (и особено нејзината понова интерпретација и Протоколи) прецизира дека атентатите и терористичките дела не се сметаат за политички дела.

- *Ne Bis In Idem* (Забрана на двојно казнување)

Екстрадицијата задолжително се одбива доколку замолената држава (РСМ) веќе му има пресудено на лицето (било ослободителна или осудителна пресуда) за истото кривично дело за кое се бара екстрадиција. ЕКЕ го проширува ова правило и на случаи каде што лицето е осудено во трета земја (која не е замолената или барателта), под одредени услови.

- Забрана на есктрадиција во случај на застареност

Екстрадицијата ќе се одбива доколку, според законите на Државата-Барател или на Замолената Држава, кривичното гонење или извршувањето на казната е застарено. Или на пример, во случај делото да е застарено според македонскиот закон, екстрадицијата се одбива, дури и ако не е застарено според законот на земјата-барател.

2.3 Протоколи кон Европската Конвенција за Екстрадиција

Со текот на времето, ЕКЕ се покажала како неефикасна во одредени области, што наложило донесување на дополнителни протоколи за да се прошири нејзината примена и да се одговори на новите форми на криминал.

Првиот Дополнителен протокол (1975) ја отстранува или ја ограничува можноста за одбивање екстрадиција поради одредени процедурални или финансиски причини, го олеснува принципот на специјалност во одредени случаи, овозможувајќи пофлексибилен прогон на лицето, како и овозможува одбивање на

екстрадиција ако замолената држава верува дека барањето е мотивирано од расни, религиозни или политички причини[5].

Вториот Дополнителен протокол (1978) воведе како новина, т.е. можност на земјите-членки да се согласат за екстрадиција на сопствени државјани, што е голема промена од традиционалното меѓународно право. Исто така како новина на Вториот дополнителен протокол беше подобрување на размената на информации за осуди меѓу земјите-членки[6].

Протоколите не само што ја ажурираа ЕКЕ за да одговори на современиот криминал, туку и придонесоа и за зголемување на флексибилноста во толкувањето на основите за одбивање. Поточно, со давањето можност за екстрадиција на сопствени државјани тие ја најавија насоката кон поголема меѓународна соработка и намалување на апсолутниот државен суверенитет во кривичната материја, процес кој кулминираше со Европскиот налог за апсење (ЕУ). Фактички, двата протоколи и овозможија на ЕКЕ да остане релевантна и да биде на сила и покрај новините кои се појавија во меѓународно-правните односи.

3. Правна Рамка на Република Северна Македонија

3.1 Ратификација и примена на ЕКЕ

Пристапувањето кон Европската конвенција за екстрадиција (ЕКЕ) и нејзините протоколи претставува клучен чекор кон интеграцијата на РСМ во европските структури на правда и соработка. Со пристапувањето на Република Северна Македонија и се појавија од одредени обврски во аспект на донесување, поточно измена на правните акти. Европската Конвенција за Екстрадиција во РСМ е ратификувана во 1996 година, истата година ратификацијата стапи во сила. Додека дополнителните протоколи се ратификуваа и стапија на сила една година покасно. Со ратификацијата, ЕКЕ и нејзините Протоколи, согласно член 118 од Уставот на РСМ, станаа дел од внатрешниот правен поредок и имаат предност пред законите на РСМ. Ова значи дека во случај на судир, одредбите на Конвенцијата имаат приоритет, освен ако

[5] Закон за ратификација на Дополнителните протоколи кон Европската конвенција за екстрадиција, Службен весник на Република Македонија бр. 52/97.
[6] Исто.

Уставот предвидува поинакви одредби (како што е случајот со државјанството).

3.2 Домашно Законодавство: Анализа на Законот за Меѓународна Соработка во Кривичната Материја (ЗМСКМ)

Законот за меѓународна соработка во кривичната материја (ЗМСКМ), донесен во 2010 година[7] донесе новини во меѓународно-правниот поредок на РСМ. Истиот акт претставуваше главен акт кој ја регулира постапката за екстрадиција во РСМ. Тој за цела една деценија функционираше како мост меѓу меѓународните договори (како ЕКЕ) и практичната примена во домашните судови и органи.

Во 2021 година се донесе нов Законот за Меѓународна Соработка во Кривичната Материја[8]. Законот регулира „условите и постапката за меѓународна соработка во кривичната материја" - односно кога и како македонските правосудни органи соработуваат со странски држави во кривични прашања (собирање на докази, екстрадиција, трансфер на осудени лица, извршување пресуди и др.)[9]. Тој важи не само за класични кривични постапки, туку и во случаи на прекршочна постапка, доколку е можно гонење за кривични дела после таквата постапка[10]. Законските одредби важат и кога меѓународната соработка е дел од постапки пред меѓународни судови (на пример, Меѓународниот кривичен суд) или кога е предвидено тоа со меѓународен договор.

Централен орган за спроведување на меѓународната соработка е Министерството за правда, поточно Секторот за меѓународна правна помош[11]. Во овој сектор постои Одделение за меѓународна правна помош - кривична материја, кое конкретно работи на екстрадиција, трансфер на осудени лица и другите меѓународни кривични механизми. Во однос на комуникацијата на барањата за меѓународна правна помош (MLA), Законот предвидува начини на испраќање соодветни документи: барања често се испраќаат преку Министерството за правда[12]. Клучните механизми што ги покрива

---

[7] Службен весник на Република Македонија, бр. 124/2010

[8] (РСМ, „Службен весник" бр. 77/2021)

[9] Закон за меѓународна соработка во кривичната материја

[10] (РСМ, „Службен весник" бр.124.2010)

[11] pravda.gov.mk/sektor/4?

[12] North Macedonia International Cooperation Specific step-by-step procedures and best practices, Council of Europe - Cybercrime, 2020.

Законот вклучуваат: взаемна меѓународна правна помош (Mutual Legal Assistance), екстрадиција, трансфер на осудени лица и извршување на странски пресуди.

Улогата на овој закон е фундаментална за ефективно гонење на транснационални кривични дела (на пр. перење пари, организиран криминал, трговија со дрога), затоа што овозможува размена на информации и докази, екстрадиција, трансфер и извршување пресуди. И покрај новините што ги предвиде, има тековни предлози за негово унапредување - особено за да се зајакне враќањето на имот на жртвите и да се усогласува со меѓународните стандарди за конфискација[13]. Но сепак, овој закон ги има отсликувано сите принципи и одредби на ЕКЕ, како и отишол и подалеку во однос на унапредување на меѓународно правната соработка во кривичната материја.

3.3 Процедура за екстрадиција во Република Северна Македонија

Во однос на практичната примена на екстрадицијата во РСМ, е поделена и вклучува повеќе институции, секоја со своја прецизна улога, почнувајќи од Министерството за правда, судовите, обвинителството, Министерството за внатрешни работи, некогаш и Министерството за надворешни работи и другите надлежни органи.

Министерството за правда е централен орган за комуникација и врши надзор над целиот процес. Министерството го прима барањето за екстрадиција од странската држава (преку дипломатски пат или директно) и го проверува за формална комплетност. Го проследува барањето до надлежниот суд (вообичаено Основниот Кривичен Суд Скопје) за започнување на судската постапка. По добивање на позитивно мислење од судот (дека екстрадицијата е дозволена), Министерството за правда ја донесува конечната одлука (наречена *целисходност* или *merits*). Ова е политичка/извршна одлука. Ако одлуката е позитивна, Министерството го издава налогот за предавање на лицето и комуницира со МВР за самото извршување. Министерството за правда (поточно, директно Министерсот за правда) исто така е надлежен орган кој ја донесува

[13] Analysis of the implementation of legislation on hate crimes and criminalised hate speech in the Republic of North Macedonia for the period from January 2019 to June 2024, OSCE Mission to Skopje

конечната извршна одлука, поточно одлучува дали *ќе* се изврши екстрадицијата, дури и ако е правно дозволена.

Судската фаза - Судовите имаат задача да ја утврдат законската дозволеност на екстрадицијата, обезбедувајќи ја правната заштита на лицето. По добивање на барањето, судија на претходна постапка го испитува бараното лице. Потоа, настапува судскиот совет кој одлучува дали се исполнети сите законски услови (двојна инкриминација, минимална казна, застареност, отсуство на политички мотиви, итн.). Судот донесува мислење (позитивно или негативно) за дозволеноста на екстрадицијата. Лицето, неговиот бранител, или Јавниот Обвинител имаат право на жалба против одлуката на Основниот суд. Истата жалба оди директно во Врховниот суд кој донесува конечна судска одлука за тоа дали екстрадицијата е дозволена според законот.

Министерство за Внатрешни Работи (МВР): По пренесувањето на барањето, МВР постапува по налогот за привремено притворање на бараното лице, додека трае постапката за екстрадиција. Овој орган, исто така го организира и извршува физичкото предавање на лицето на органите на државата-барател, по добивање на конечната наредба од Министерството за правда.

Јавно Обвинителство (ЈО): ЈО може да учествува во постапката пред судовите со давање мислење за законитоста на барањето и може да поднесе жалба на одлуката на првостепениот суд.

Во постапката за екстрадиција во голем број на случаи е вклучено и **Министерството за надворешни работи**, посебно кога имаме случаи со земји кои не се дел од Конвенцијата и со кои немаме потпишано билатерални договори, поточно со кои не е уредено начинот на комуникација помеѓу двете земји. Во тие случаи комуникацијата и сервисот на документи се врши по дипломатски пат.

4. Conclusion and Recommendations

This scientific paper analyzes the role and implementation of the European Convention on Extradition (ECE) of 1957 within the legal system of the Republic of North Macedonia, particularly through the lens of the Law on International Cooperation in Criminal Matters (LICCM), which represents the fundamental regulatory mechanism for international extradition relations.

The Republic of North Macedonia has successfully incorporated the European Convention on Extradition and its Additional Protocols into its legal system, thereby providing a solid legal foundation for international cooperation based on the principles of dual criminality and specialty. The Law on International Cooperation in Criminal Matters operationalizes these principles and serves as a bridge between international standards and domestic judicial practice. In this way, RNM demonstrates the capacity to integrate European legal standards into national legislation, especially in the domain of the transnational fight against crime.

The most serious structural challenge to the consistent application of the Convention stems from the constitutional provision that prohibits the extradition of Macedonian citizens. This prohibition limits the full implementation of the Convention, creating a legal gap between international obligations and the domestic constitutional order. Instead of extradition, the state undertakes an obligation to prosecute the perpetrator according to the principle of aut dedere aut judicare ("either extradite, or prosecute"). Although this mechanism allows for the formal fulfillment of international standards, it fundamentally reduces the flexibility of the extradition framework and burdens the national justice system.

One of the noticeable shortcomings in the execution of extradition is the insufficient efficiency of the procedures, which are often prolonged due to the system of dual control: judicial control over the permissibility of extradition, and executive control over its expediency, which is performed by the Ministry of Justice. This system creates complexity and time delays, which can increase the risk of flight of the requested person and undermine confidence in the mechanisms of international cooperation. In the context of increasing transnational threats, efficiency is a necessary precondition for a functional European extradition system.

The perspective of membership in the European Union will inevitably impose the need to abandon the classical extradition model based on the ECE and transition to new forms of legal cooperation, which function in the European Union on the principle of mutual recognition of judicial decisions. The introduction of these innovations, especially the European Arrest Warrant, will require deep legislative and institutional changes, including the revision of the constitutional provision that restricts extradition. Only through such reforms will RNM be able to function on equal footing with EU member states in the field of criminal law.

Recommendations for Improving International Legal Cooperation

A thorough legal and political analysis is needed to find a model that will allow the extradition of own citizens in exceptional cases, such as serious criminal offenses punishable by at least five years in prison. This is a precondition for harmonization with European standards and for the full functioning of the future EU system.

It is necessary to consider legislative changes in the LICCM in order to reduce the deadlines for judicial decision-making at the first and second instance. Enhanced monitoring or special specialized court departments for extradition can also be introduced to avoid unjustified delays.

Systematic upgrading of the knowledge of judges, public prosecutors, and administrative staff in the Ministry of Justice is advisable regarding European standards, the judgments of the European Court of Human Rights, and the practices of member states. High expertise is a prerequisite for the harmonized and effective application of the ECE.

The Republic of North Macedonia has a stable, but not perfect, legal framework for extradition. Although the Convention and the LICCM together create a functional system, a large part of the limitations arise from constitutional prohibitions, administrative complications, and the need for adaptation to European standards. In the context of the expected European integration processes, reforms in this area are not only desirable but also necessary.

Рецензенти:
Проф. д-р Ќебир Авзиу
Проф. д-р Африм Османи

Користена литература:

Европска конвенција за екстрадиција, Ратификувана со Службен весник на РСМ бр. 54/96).

Закон за меѓународна соработка во кривичната материја, Службен весник на Република Македонија, бр. 124/2010

Закон за меѓународна соработка во кривичната материја, Службен весник на Република Северна Македонија, бр. 77/2021.

Роберт Крајдер и др. Вовед во меѓународното кривично право и кривична процедура, Табернакул, 2010.

Антонио Касее, Меѓународно кривично право, Просветно дело, 2ро издание, Скопје 2009.

Bassioini, M. Cherif. International Extradition: United States Law and Practice. 6th Edition. (Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2013).

Council of Europe – Cybercrime, 2020: North Macedonia International cooperation Specific step-by-step procedures and best practices.

Kambovski, Vlado. E drejta penale- pjesa e përgjithshme, Furkan ISM, 2007.

Лазарова, Јасна. Меѓународна правна помош во кривичната материја. (Скопје: Академија на судии и јавни обвинители или друг издавач, 2017).

Osmani, Afrim. Komentar i Kodit Penal të RM-së, Furkan ISM, Shkup, 2020.

Council Framework Decision 2002/584/JHA of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States, Official Journal of the European Communities L 190, 18.7.2002, p. 1–20.