

UK | MK



*Reform assistance
to Macedonia*

*Поддршка на реформите
во Македонија*



МАТРИЦА

**ЗА МОНИТОРИНГ НА ПЕРФОРМАНСИТЕ
НА ЈАВНОТО ОБВИНИТЕЛСТВО
ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА**

- НОЕМВРИ 2018 -

МАТРИЦА

**ЗА МОНИТОРИНГ НА ПЕРФОРМАНСИТЕ
НА ЈАВНОТО ОБВИНИТЕЛСТВО
ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА**

Издавач:

Центар за правни истражувања и анализи – ЦПИА и PwC Македонија

За издавачот:

Лидија С. Зафировска, Претседател на ЦПИА

Уредници:

Жарко Алексов

Елена Георгиевска

Ликовно графичко обликување и печат: КРЕАТИВА ЛАБ

Тираж:100

CIP - Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека “Св. Климент Охридски”, Скопје

347.963:005.584.1(497.7)(047.31)

МАТРИЦА за мониторинг на перформансите на јавното обвинителство во Република Македонија / [уредници Жарко Алексов, Елена Георгиевска]. - Скопје : Центар за правни истражувања и анализи, 2018. - 40 стр. : илустр. ; 21 см

Фусноти кон текстот

ISBN 978-608-65909-5-6

а) Јавно обвинителство - Мониторинг на перформансите - Целни групи - Македонија - Истражувања б) Јавно обвинителство - Мониторинг на перформансите - Матрица - Македонија - Истражувања
COBISS.MK-ID 109023754

Овој документ е подготвен во рамки на проектот “Креирање на матрица за мониторинг на перформансите на јавното обвинителство” финансиран од Владата на Обединетото Кралство, со поддршка на Британската амбасада Скопје. Мислењата и ставовите наведени во оваа содржина не ги одразуваат секогаш мислењата и ставовите на Британската амбасада/Британската Влада.

Содржина

ЛИСТА НА КРАТЕНКИ	6
ИЗВРШНО РЕЗИМЕ	7
1. Вовед	9
2. Методологија	9
3. Матрица за мониторинг на перформансите на јавното обвинителство	13
3.1. Структура на матрицата	13
3.2. Области предмет на евалуација	21
3.2.1 Ефикасност	21
3.2.2. Квалитет	23
3.2.3 Независност	25
3.2.4. Одговорност	27
3.2.5. Транспарентност	30
4. Целни групи и репрезентативен примерок	31

Листа на кратенки

ЈО-и	Јавни обвинители
ОЈО	Основно јавно обвинителство
ВЈО-и	Виши јавни обвинители
ВЈО	Вишо јавно обвинителство
ЈО	Јавен обвинител
ЈОРМ	Јавно обвинителство на Република Македонија
СЈО	Специјално јавно обвинителство
ЗЈО	Закон за јавното обвинителство
ЗКП	Закон за кривичната постапка
МВР	Министерство за внатрешни работи
БЈБ	Биро за јавна безбедност
СВР	Сектор за внатрешни работи
ДП	Државно правобранителство
НП	Народен правобранител
ДЗР	Државен завод за ревизија
ДКСК	Државна комисија за спречување на корупцијата
ЕКЧП	Европска конвенција за човекови права
ЕСЧП	Европски суд за човекови права

Извршно резиме

Матрицата за мониторинг на перформансите на јавното обвинителство во Македонија е алатка изработена во рамки на проектот „Креирање на матрица за мониторинг на перформансите на Јавното Обвинителство“ имплементиран од страна на Центарот за правни истражувања и анализи - ЦПИА и РwC Македонија. Проектот е финансиран од UK aid преку Владата на Обединетото Кралство и има за цел да го поддржи македонскиот обвинителски систем во неговите напори да ја зголеми независноста, транспарентноста и ефикасноста. Резултатите од овој проект ќе овозможат поддршка во имплементацијата на стратешките цели кои се дефинирани во Стратегијата за реформи на правосудниот сектор 2017-2022, како и приоритетите на Владата опишани во Програмата на Владата на Република Македонија 2017-2020.

Матрицата за мониторинг на перформансите на јавното обвинителство е развиена во еден сеопфатен и инклузивен процес од страна на работна група составена од меѓународни и домашни правни експерти и јавни обвинители. Дизајнирањето и изработката на оваа алатка беше направено во блиска соработка со Советот на јавни обвинители, Јавното обвинителство на Република Македонија и Министерството за правда. Битно е да се напомене дека Центарот за правни истражувања и анализи, со поддршка на Британската амбасада, веќе има дизајнирано алатка за мерење на перформансите на судството. Ваквиот комплементарен пристап овозможува конкретен и сеопфатен увид во состојбите во правосудството, со различен фокус на мониторингот зависно од целната група која е предмет на евалуација.

Цели на Матрицата за мониторинг на перформансите на јавното обвинителство во Македонија се:

- Да се развие и воспостави функционална, објективна и долгорочна национална алатка за мерење на успешноста и резултатите на јавно обвинителскиот систем во Македонија;
- Да се утврдат моменталните перформанси во рамките на јавнообвинителскиот систем, идентификуваат потребите и слабостите, како и измерат резултатите од досегашните имплементирани реформски иницијативи и активности;

- Да се создаде платформа за идно подобрување на перформансите на јавното обвинителство, креирање јавни политики, поттикнување експертска дискусија и промена на легислативата, како и дефинирање на поефективни мерки за поголем импакт во реформските процеси во согласност со најдобрите меѓународни стандарди и практики.

Матрицата претставува сет на поголем број идентификувани индикатори кои ги рефлектираат најдобрите европски и меѓународни практики во мерењето на перформансите на јавните обвинителства применливи во македонски контекст. Редовното и циклусно имплементирање на оваа алатка не само што може да послужи за дијагностицирање на одредени проблеми и пречки со кои се соочува јавно- обвинителскиот систем, туку и да го мери прогресот на реформските процеси и поттикне подобрувањето на ефикасноста, транспарентноста и независноста на истиот.

1. Вовед

Документот во прилог е организиран во два дела:

- Првиот дел дава детален приказ на методолошкиот дизајн, структурата и индикаторите на Матрицата за мониторинг на перформансите на јавното обвинителство во Република Македонија;
- Вториот дел е фокусиран на детален опис на релевантните таргет групи кои ќе бидат вклучени во мерењето, како и репрезентативниот стратификуван примерок за секоја група поединечно.

2. Методологија

2.1 Методолошки дизајн

Методолошкиот дизајн на Матрицата за мониторинг на перформансите во јавното обвинителство цели да оствари сеопфатен увид во работата на обвинителскиот систем преку анализа која се заснова на три (3) столба од податоци:

СТОЛБ 1

Истражување на перцепции за работата на јавното обвинителство преку имплементација на Матрицата

СТОЛБ 2

Релевантни податоци и статистики од Советот на ЈО, Министерство за правда, и други институции

СТОЛБ 3

Податоци од поголем број релевантни меѓународни извори

Податоците од првиот столб се всушност перцепции добиени од длабинското истражување на поголем број таргет групи релевантни за работата на јавното обвинителство во Р. Македонија. Овие податоци потоа и ќе бидат вкрстени со податоците од вториот и третиот столб со цел добивање длабински увид во евентуалните значителни разлики помеѓу трите столба. Вкрстената длабинска анализа ќе биде преточена во првиот базичен и сеопфатен извештај кој ќе ги дијагностицира сите позитивни и негативни аспекти во работењето на јавно обвинителскиот систем и ќе претставува основа за планирање идни интервенции во насока на подобрување на перформансите на истиот.

2.2 Целни групи

Истражувањето за перцепции за перформансите на јавното обвинителство ќе се насочи на 3 категории целни групи:

Категорија 1: Јавно обвинителски систем

(Сите јавни обвинители вклучително и Советот на јавни обвинители, јавнообвинителска служба и администрација)

Категорија 2: Други институции

(Судови од три инстанци претставени преку судии од кривични оддели, судии поротници, правосудна полиција, Државно правобранителство, Народен правобранител, Државен завод за ревизија, Државна комисија за спречување на корупцијата)

Категорија 3: Стручна јавност

(Оштетени страни преку адвокати како нивни полномошници во кривични постапки, медиуми, граѓански организации, академска заедница)

Иако фокусот е примарно на јавнообвинителскиот систем, т.е. неговата работа, во рамките на истражувањето ќе бидат вклучени и погоренаведените заинтересирани страни кои имаат допирна точка со работата на обвинителството и чии перцепции може да дадат значаен придонес во градење на што пореална слика за состојбите и воопшто перформансите на истиот. Оттука, овие целни групи ќе одговараат само на оние прашања/индикатори за кои се сметаат за компетентни и релевантни да дадат одредено мислење.

2.3 Индикатори

Индикаторите како суштински дел од Матрицата ги мерат фундаменталните аспекти на работата на јавното обвинителство и нивната усогласеност со темелните принципи на владеењето на правото. Индикаторите ги рефлектираат најдобрите европски и меѓународни практики и истите се длабоко вкоренети во меѓународните кривично правни норми и стандарди. Тие се фокусираат на капацитетите, перформансите, квалитетот, интегритетот, транспарентноста, независноста и интегритетот на јавното обвинителство како интегрален дел од македонскиот правосуден систем. Индивидуалните индикатори можат да ги идентификуваат специфичните проблеми, но и силни страни на јавнообвинителскиот систем. Како такви, во контекст на чести и рапидни социјални и институционални промени, индикаторите можат да послужат и како корисна дијагностичка алатка и начин за утврдување конкретни интервентни мерки кои ќе ги адресираат најголемите горливи прашања и проблеми. Кога се мерат редовно, најважно од сè е тоа што овие индикатори овозможуваат ревностно следење на подобрувањата и пречките на јавнообвинителскиот систем во една поголема временска рамка и поширок општествен контекст.

Матрицата е составена од 71 индикатори групирани во пет области: **ефикасност** (14 индикатори), **квалитет** (19 индикатори), **независност** (17 индикатори), **одговорност** (7 индикатори) и **транспарентност** (14 индикатори).

Дополнително, утврдени се пет (5) општи индикатори, по еден за секоја од областите кои ќе бидат одговорани од сите целни групи, со цел да се добие една збирна оценка за секоја од областите од мерењето наведени погоре. Целта на овој пристап е преку истражување на перцепциите на целните групи да се квантифицира секоја од горе споменатите области и нивните под-области и да се добие една комплетна и јасна слика за работењето на јавното обвинителство.

Графички приказ на матрицата со главните области



Можните одговори за секој индикатор на кој ќе одговараат испитаниците се следните:

1. Целосно се согласувам
2. Се согласувам
3. Ниту се согласувам ниту не се согласувам
4. Не се согласувам
5. Целосно не се согласувам
6. Не знам

Индикаторите се дизајнирани да мерат промени со текот на времето. Континуираното и периодично прибирање на податоци овозможува лесно да се идентификува дали одредени аспекти од кривично-правниот систем се подобруваат или влошуваат. Со редовно имплементирање на матрицата се овозможува да се генерира динамичко рангирање на секој од индикаторите и дијагностицирање дали е направен прогрес, постојат ли конкретни проблеми или има непроменети состојби во рамки на јавнообвинителскиот систем.

3. Матрица за мониторинг на перформансите на јавното обвинителство

3.1. Структура на матрицата

Матрицата е составена од индикатори соодветно групирани во пет (5) области и осумнаесет (18) под-области.

Област 1: Ефикасност

Индикатор за сите таргет групи: Јавните обвинители навремено и ефикасно ги решаваат предметите

Подобласти:

Индикатори:

- | | |
|---|---|
| а) Човечки ресурси | <ol style="list-style-type: none"> 1. Јавното обвинителство располага со доволен број на јавни обвинители за успешно извршување на својата работа 2. Јавните обвинители имаат на располагање доволно стручен персонал 3. Јавните обвинители имаат на располагање доволно помошен персонал |
| б) Обем на работа | <ol style="list-style-type: none"> 4. Јавните обвинители се справуваат со обемот на работа 5. Се преземаат сите мерки за фер, ефикасна и рамномерна распределба на обврските помеѓу јавните обвинители 6. Претходната постапка се спроведува во законски утврдениот рок согласно ЗКП 7. Јавните обвинителства постапуваат по законски определените рокови согласно ЗКП |
| в) Инфраструктура, информатичко-техничка опрема и други ресурси | <ol style="list-style-type: none"> 8. Пристапот до јавните обвинителства е лесен и јасно обележан 9. Јавните обвинителства и судовите се просторно и физички одвоени 10. Јавните обвинителства имаат доволен канцелариски простор и помошни простории за извршување на работата 11. Јавните обвинителства располагаат со доволен број компјутери и останата соодветна техничка опрема |

12. Јавните обвинителства имаат соодветна информатичка инфраструктура (електронска архива, систем за управување со податоци, интранет)
13. Електронската распределба на предметите би овозможила поголема објективност при нивната распределба
14. Јавните обвинителства располагаат со доволно превозни средства.

Област 2: Квалитет

Индикатор за сите таргет групи: Јавнообвинителската работа се врши професионално, непристрасно и независно.

Подобласти:

Индикатори:

г) Квалитет и стандарди во работењето

15. Обвинителните акти ги содржат потребните законски обележја во описот на кривичното дело кои се засноваат на прибавените докази
16. Јавните обвинители професионално ги застапуваат поднесените обвиненија пред судот
17. Решенијата за отфрлање на кривичните пријави се добро образложени и содржат јасни причини за донесената одлука
18. Јавните обвинители имаат професионален и коректен однос со другите учесници во постапката
19. Правата на одбраната и осомничениот се почитуваат во текот на претходната постапка

	<p>20. Барањата за определување притвор и други мерки на претпазливост се добро образложени и се базираат врз докази</p> <p>21. Јавните обвинители донесуваат основани наредби за спроведување на посебни истражни мерки (ПИМ)</p> <p>22. Јавниот обвинител пристапува кон спогодување за кривичната санкција по прибавување на потребните докази</p> <p>23. При одлучувањето јавниот обвинител објективно ги цени фактите и доказите кои го товарат обвинетиот, како и оние кои одат во негов прилог.</p> <p>24. Јавните обвинители го користат институтот на условно одлагање на казненото гонење, кога се исполнети условите согласно Законот</p> <p>25. Јавното обвинителство презема гонење и по сопствена иницијатива (допрен глас)</p>
<p>д) Систем за евалуација и унапредување</p>	<p>26. Јавните обвинители се унапредуваат врз основа на квалитативни критериуми за оцена</p> <p>27. Мажите и жените имаат еднаков третман при нивен избор за јавни обвинители на јавните обвинителства (старешини)</p> <p>28. Евалуацијата на јавните обвинители се спроведува објективно и врз основа на пропишани квалитативни критериуми</p>
<p>ѓ) Јавно-обвинителски заштитни мерки</p>	<p>29. Јавните обвинителства имаат своја стражарска служба</p> <p>30. Јавните обвинители по потреба добиваат дополнителна лична заштита</p>
	<p>31. Јавните обвинители имаат соодветна и квалитетна континуирана едукација</p>

е) Континуирана едукација и професионален развој

32. Обуките за континуирана едукација почесто се организираат по подрачја на апелациони судови
33. Постојат доволно едукации за сензибилизирање на јавните обвинители по прашања од области на дискриминација и родова еднаквост

Област 3: Независност

Индикатор за сите таргет групи: Јавното обвинителство обезбедува еднаквост на граѓаните пред законот.

Подобласти:

Индикатори:

ж) Избор и разрешување на јавните обвинители

34. Постојат објективни и јасни критериуми за избор и разрешување на јавните обвинители
35. Изборот и разрешувањето на јавните обвинители од страна на СЈОРМ се врши во транспарентна постапка
36. СЈОРМ е независен и објективен при донесувањето на одлуките за избор и разрешување
37. Членовите на СЈОРМ уживаат углед во извршувањето на својата функција
38. Принципите на хиерархија и субординација не создаваат конфликт со принципот на легалитет
39. При изборот на јавните обвинители во повисоките јавни обвинителства од страна на СЈОРМ се води сметка за принципот на родова еднаквост

	40. Изборот и разрешувањето на јавните обвинители се ослободени од политичко влијание
з) Надворешни влијанија	41. Изборот на членови на СЈОРМ е транспарентен и без надворешни влијанија
	42. Постапувањето и одлучувањето на јавните обвинители е без надворешни влијанија
	43. СЈОРМ се грижи за заштита на независноста на јавното обвинителство
	44. Рапределба на предмети е ослободена од надворешни влијанија
с) Непристрасност	45. Личните убедувања и субјективните ставови на јавните обвинители не се рефлектираат во нивната работа
	46. Јавните обвинители го почитуваат принципот на доверливост во комуникација со надворешни лица
	47. Коментарите во медиумите за определен кривично правен настан не влијаат врз одлучувањето на јавните обвинители за истиот
и) Финансиска независност	48. Годишниот буџет на јавното обвинителство е доволен за успешно извршување на неговата функција
	49. Платите на јавните обвинители се соодветни и се во согласност со задачите и одговорностите на работното место
	50. Платите на стручната служба и помошниот персонал се соодветни и се во согласност со задачите и одговорностите на работните места

Област 4: Одговорност

Индикатор за сите таргет групи: Принципите на хиерархија и субординација се почитуваат во целост

Подобласти:

Индикатори:

ј) Дисциплинска одговорност

51. Условите, критериумите и постапката за дисциплинска одговорност се пропишани со закон
52. Постапката за утврдување дисциплинска одговорност е објективна и фер

к) Надзор од повисоко јавно обвинителство

53. Повисоките јавни обвинителства редовно вршат надзор врз работата на пониските јавни обвинителства
54. Повисоките јавни обвинителства редовно вршат надзор по поднесените претставки

л) Постапување по укажување од повисок јавен обвинител

55. Јавните обвинители постапуваат по задолжителните упатства од повисокиот јавен обвинител
56. Јавните обвинители во основните јавни обвинителства постапуваат по задолжувањата на повисокиот јавен обвинител (вишиот) дадени во нивните одлуки донесени по поднесена жалба или приговор на оштетениот
57. Јавните обвинители се однесуваат согласно принципите дадени во Кодексот на ЈОРМ

Област 5: Транспарентност

Индикатор за сите таргет групи: Јавното обвинителство редовно ја информира јавноста за својата работа

Подобласти:	Индикатори:
м) Односи со јавноста	58. Основните и вишите обвинителства имаат обучено и назначено лице за комуникација со медиумите
	59. Обвинителство редовно известува за случаи кои вклучуваат поширок општествен интерес
	60. Обвинителството ја почитува пресумпцијата на невиност при комуникацијата со медиумите/ јавноста
	61. Совет на јавни обвинители редовно ја известува јавноста за својата работа
н) Достапност на информации	62. Веб страните на обвинителството редовно се дополнуваат со нови и релевантни информации; редовно се ажурираат (за СЈО)
	63. Информациите објавени од ЈОПМ се достапни и на јазици во службена употреба во РМ
	64. Одлуките на СЈОПМ за избор и разрешување на јавни обвинители интегрално се објавуваат
	65. Годишните извештаи за работа на јавното обвинителство содржат податоци за родова припадност на сторителите на кривичните дела.
њ) Отчетност за работата	66. Годишните извештаи на ЈОПМ за своето работење редовно се објавуваат на веб страната
	67. Извештаите на јавните обвинителства се униформни по структура и содржина

о) Меѓу-институционална соработка	68.	Министерството за внатрешни работи целосно и навремено постапува по наредби и насоки дадени од јавното обвинителство
	69.	Другите државни органи навремено и целосно ги доставуваат бараните податоци до јавните обвинителства
	70.	Јавните обвинителства остваруваат комуникација со државните институции по електронски пат
	71.	Државното правобранителство соработува со обвинителството во заштитата на јавниот интерес и имотните права на РМ

3.2. Области предмет на евалуација

3.2.1 Ефикасност

Квалитетот и ефикасноста на работата на јавните обвинители зависи не само од нивниот талент и вештини; овие области се значајно погодени од надворешни фактори кои најчесто се надвор од нивната контрола.¹ Следствено на Европската конвенција за човекови права (ЕКЧП), односно членот 6 кој го предвидува правото на правична судска постапка, концептот на правично судење е инкорпориран и во Законот за кривичната постапка како една од главните компоненти на концептот ефикасна правда. На истата линија е и Европскиот суд за човекови права (ЕСЧП) кога ја потврдува важноста на администрирањето на правдата, без одложувања што би можеле да ја загрозат нејзината ефикасност и кредибилитет (*Musci v. Italy*).²

¹ Opinion No. 11 (2016) of the Consultative Council of European Prosecutors on the quality and efficiency of the work of prosecutors, including when fighting terrorism and serious and organized crime adopted by the CCPE at its 11th plenary meeting (Strasbourg, 17-18 November 2016) (<https://rm.coe.int/16807474b9>)

² Европски суд за човекови права *Musci v. Italy* [GC] - 64699/01 Judgment 29.3.2006 [GC] (<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22002-3362%22%5D%7D>)

Ефикасноста на јавните обвинители е утврдена и во Законот за јавното обвинителство каде јасно е предвидено јавниот обвинител да ја врши функцијата законито, непристрасно и објективно, и истиот во име на општеството се грижи за ефикасност на кривичноправниот систем³ особено грижејќи се за човековите права и слободи предвидени во ЕКЧП како и праксата на ЕСЧП.⁴

Со донесувањето на важечкиот закон за кривична постапка, улогата на јавниот обвинител подлежи на значајни промени сконцентрирани во зголемувањето на дејствијата кои ги презема самиот обвинител, што пак придонесе кон поголема ефикасност, но и кон целосно забрзување на постапката. Во последните годишни извештаи за работата на јавните обвинителства во Република Македонија се забележува намалување на бројот на поднесени пријави против непознати сторители и на бројот на подигнати обвиненија, соодветно користење на мерката притвор, квалитетно и ефикасно спроведување на истрагата, брзо и ефикасно решавање на предмети заради користење на институтите спогодба, признание на вина и казнен налог. Извештаите сепак детектираат и недостиг на стручен кадар во вршењето на обвинителската работа, како и соодветен простор за работа на обвинителството, што пак е од суштинска важност за ефикасното работење на оваа институција.⁵

Очекувањата на јавноста кои се однесуваат на ефикасното извршување на работата, може да се остварат доколку обвинителите располагаат со соодветни човечки, финансиски и материјални ресурси со цел посветување на потребното внимание на сите релевантни прашања во разгледувањето на случаите, вклучувајќи ги и специјализираните единици во рамките на обвинителските служби.⁶ Дополнително, со цел за ефикасно спроведување на кривичната постапка, по негова наредба на јавниот обвинител и согласно потребата, му се доделуваат службеници за работа кои пак ќе ги извршуваат своите надлежности согласно насоките и упатствата добиени од обвинителот.⁷

³ Закон за јавното обвинителство, член 5

⁴ Opinion No.9 (2014) of the Consultative Council of European Prosecutors to the Committee of Ministers of the Council of Europe on European norms and principles concerning prosecutors (<https://rm.coe.int/168074738b>)

⁵ Годишен извештај за работата на јавните обвинителства во Република Македонија во 2015 година, Јавно обвинителство на Република Македонија, Скопје, Јуни 2016 (<http://jorm.gov.mk/wp-content/uploads/2016/12/Godisen-izvestaj-2015.pdf>)

⁶ Ibid, page 1

⁷ Закон за кривичната постапка, член 50, („Службен весник на Република Македонија“ бр. 150/2010, 100/2012 и 142/2016). 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.

Оттука, ефикасноста како една од најзначајните параметри кои го отсликуваат успехот на работата на јавното обвинителство, е опфатена и со матрицата. Сите информации добиени во врска со оваа област ќе дадат подетална слика за моменталните перформанси на јавното обвинителство, но и за најголемите пречки кои директно влијаат врз ефикасноста во работата.

3.2.2. Квалитет

Меѓународните документи и стандарди, особено во сегашниот степен на развој на демократските општества подвлекуваат дека во секој систем од обвинителот се очекува да дејствува на судски начин и квалитетите кои се бараат од обвинителот се слични со тие на судиите.⁸ Обвинителството е орган кој има специфична позиција. Од една страна е орган кој најчесто се перцепира само преку институтот на казнено гонење. Но од друга страна, има законска обврска да се грижи и за почитувањето на човековите права и обезбедување на фер судење, бидејќи е еден од првите филтри каде што овие загарантирани права се ставаат на тест.

Сегашните европски стандарди го фаворизираат ставот дека под поимот „судство“, во неговото пошироко значење, освен на судиите се мисли и на обвинителите. Оттука, кога се зборува за перформанси на судството, истите принципи врз кои треба да се потпира судот, се апликбилни и врз обвинителството. Она што уникатно ги поврзува е тоа што судот е повикан да постапува кога тоа ќе го побара од него обвинителот. (Не)квалитетот во работата на обвинителот директно може да се пренесе врз (не)квалитетот на работата на судот, односно судската одлука, што значи дека тие се во своевидна симбиоза. Исто така, и судот и обвинителството се дополнително врзани во системот на унапредување, почитување и заштита на човековите права - кои се пак универзални предуслови за фер постапки. Особено фактот што обвинителството има законски можности да задира во основните човекови права (слобода, сигурност, приватност), така што квалитетот или неговото отсуство, директно може да влијае врз овие универзални вредности и директно влијае во процесот на донесување на правилни и законити судски одлуки.

⁸ Venice Commission CDL-AD(2010)040 , Independence and accountability of prosecutors 2014-2016 –European Network of Councils of the Judiciary ENCJ Report 2014-2016

Кои се тие критериуми според кои се мери квалитет? Кој ги пропишува критериумите, дали се воопшто некаде пропишани и дадени? Кој е начинот за добивање квантифицирани квалитативни податоци за работата на овој орган по нивно дефинирање? Сето ова го прави прашањето на мерењето на квалитетот исклучително комплексно и далеку од едноставно.

Јавното обвинителство е орган на гонење.⁹ Гонењето мора да биде преземано во законски уредени рамки, врз основа на универзални постулати како независност, непристрасност, еднаквост, објективност и со почитување на основните човекови права. Во овој опсег се движи и уникатниот предизвик да биде измерен и квалитетот како сето тоа се одвива.

Првиот аспект на мерењето на квалитетот лежи во своевидната комплементарност која што постои помеѓу судот и обвинителството. Казненото гонење се состои од предистражна постапка, каде е доминантен обвинителот, но со доза на судска контрола врз дејствијата во рамките на неговата надлежност; и, стадиум на судење односно пресудување, каде што обвинителот е изедначена странка заедно со одбраната. Квалитативните критериуми треба да се опсервираат и во двата стадиуми. Во овој прв стадиум се квантифицираат перцепциите кои имаат врска со работата на обвинителите, од иницијалното добивање на сознание за сторено дело, па сè до фазата на подигнување на обвинение. Вториот аспект го става под опсервација квалитетот во работењето внатре во хиерархиската структура и поставеност на обвинителството. Како се обезбедува правилна и соодветна казнена политика на гонење, внатрешните мерила за квалитет во работата на индивидуалните обвинители, нивната одговорност од гледиште на квалитет во работата во рамките на хиерархијата и субординацијата итн. Сите овие се таргети на истражување и мерење на квалитетот.

Матрицата нуди своевидна уникатна перспектива во насока на мерење на квалитетот, тргнувајќи од контемпорарната премиса, дека дејствувањето на обвинителите не е толку далеку од она на судиите¹⁰, но се разбира е сепак доволно дистанцирано од нив односно не се идентификува со судот. Тоа всушност и треба да биде целта. Сепак,

⁹ Закон за јавно обвинителство според кој Јавното обвинителство е единствен и самостоен државен орган кој ги гони сторителите на кривични дела и на други со закон утврдени казниви дела и врши и други работи утврдени со закон.

¹⁰ Ibid.

обвинителот е на крајот на краиштата странка во една постапка, без разлика на тоа што има свои атрибути и извира од државната власт.

Се разбира дека мерењето на перцепцијата на квалитетот нема да биде едностран процес - само од аспект на самите обвинители, туку напротив, мултиаспектен. Обвинителството мора да биде набљудувано и оценувано во контекст на квалитетот и од другата страна во спорот (адвокатурата), од судот, како и од државните органи. Оттука и целта која се сака да се постигне, односно добивање на кредибилен резултат преку проверка на квалитетот на обвинителството од сите аспекти.

3.2.3 Независност

Концептот на независност е *conditio sine qua non*, кога се зборува за било кој сегмент на еден правосуден систем, или судски систем. Кај обвинителството, овој постулат на независност е нешто поспецифичен и дотолку повеќе заслужува внимание да биде опфатен со постојната матрица за мерење на перформансите.

Една од основите на матрицата е да ги измери перцепциите во врска со *inter alia* и независноста на јавното обвинителство. Целта е да се добијат базични податоци, кои ќе се користат во иднина како појдовна точка за креирање на политики за зајакнување на независноста со сите специфичности кои таа ги носи кога е во прашање јавното обвинителство.

Според резонирањето на ЕСЧП, обвинителите се цивилни службеници (*civil servants*) кои имаат задача да придонесуваат за правилно администрирање на правдата. Во таа насока, тие претставуваат дел на судската машинерија во поширока смисла на терминот.¹¹ Ова резонирање на судот навидум создава дуалитет од интерпретативна природа. Од една страна се цивилни службеници, а од друга - дел на судскиот систем во поширока смисла. Таа интерпретација понекогаш создава и проблеми со признавањето на независноста на јавните обвинители во различните правни системи.

¹¹ (ECHR, *Ležník v. Slovakia*, § 54, 11 March 2003, 35640/97, ECHR, *Błaja News sp. Z o.o. v. Poland*, § 60, 23 November 2013, ECHR *Chernysheva v. Russia*, 10 June 2004). "prosecutors are civil servants whose task it is to contribute to the proper administration of justice. In this respect they form part of the judicial machinery in the broader sense of this term".

Веројатно тоа е резултат на хиерархиската поставеност, принципот на субординација, но пред се перцепцијата која се создава преку различните типови механизми на предлагање и избор на највисокиот јавен обвинител во секоја држава, како и интра обвинителските односи во рамките на таа хиерархиска и субординантна поставеност. Сепак, без постулатот на независност, довербата во било која институција би била исклучително мала или пак непостоечка. Можеби концептот на независност не е ниту нормативно пропишан *stricto sensu* во постојаната законска регулатива, но *mutatis mutandis* може да се изведе како крајна цел преку останатите генерални принципи преточени во законски одредби кои ги дефинираат правците на делување на јавните обвинители.¹² Затоа, концептот на независност ќе биде опфатен и кај јавните обвинители при мерењето на перцепциите.

Независноста мора да се гледа од објективен аспект. Објективноста на овој критериум обработен во матрицата познава надворешна и внатрешна независност, која пак понаката како предмет на интерес опфаќа различни аспекти и се разгранува на посебни прашања. Целта на ваквиот метод е да се добие посеопфатна слика и оценка за перцепцијата за независноста, гледана преку сите нејзини композитни делови.

Надворешна независност, треба да го покаже принципот на немешање на останатите власти во работата на јавното обвинителство, особено легислативната и извршната. Со други зборови, објективната независност се цени по тоа дали и колкаво ниво на дискреција односно можности за делување врз јавното обвинителство постојат од страна на останатите делови на власта.¹³ Ваквата независност се однесува и на кариерите на јавните обвинители (однос со другите органи, судови, легислатива, избор, (у)напредување, дисциплинска па и казнена одговорност итн.) кои што мора да бидат пропишани со закон и базирани на објективни критериуми кои ја штитат независноста, но и се рефлектираат на нивната секојдневна работа.

Внатрешна независност, пак, треба да покаже дали и колку овие принципи на немешање се остваруваат во рамките на самите јавни обвинителства. Сепак треба да се има предвид правилото според кое

¹² Член 5 од Закон за јавно обвинителство и член 6 од Закон за јавно обвинителство од 2007-ма година

¹³ Independence and accountability of prosecutors 2014-2016 –European Network of Councils of the Judiciary ENCJ

обвинителствата се организирани по принципот на субординација и хиерарија, кое не е *prima facie* компатибилен со принципот на независност. Оттука и предизвикот да се измери перцепцијата во овој дел. Крајната цел е еден обвинител кој што е задолжен за определен случај, да може слободно да ги оценува околностите на случајот и да донесува одлуки дали да гони и како тоа да го прави според слободна оцена врз основа на законот.¹⁴

Конечно, независноста мора да има за цел стабилност, не само на поединечните обвинители, туку и за правниот систем во целина.

Субјективна независност, ги превенира обвинителите да вршат било каква друга функција или должност која што може да ја доведе во прашање нивната обврска која ја имаат како обвинители. Воедно, компензацијата која што ја добиваат треба да биде адекватна и заштитена, да служи како заштита од корупција.¹⁵ И овој аспект е опфатен со постојната матрица, кој треба да покаже дали овој принцип е доволно застапен, легислативно опфатен и каде има простор за подобрување.

Независноста не е сама по себе цел на опсервација. Заедно со другите не помалку важни области на матрицата таа ќе даде композитна слика за состојбите во обвинителството.

3.2.4. Одговорност

Одговорноста е универзално барање упатено не само до државните органи, туку и кон сите ентитети во доменот на јавното право, особено кон оние кои имаат посебни овластувања. Судовите и јавните обвинителства се некаде на врвот на пирамидата каде што се бара, цени и оценува одговорноста. Нивната работа пред сè се базира на принципот на транспарентност и отчетност, бидејќи нивната положба во едно општество засега највисоки општествени и правни интереси.

Повторно, како и кај независноста, одговорноста функционира според

¹⁴ Ibid

¹⁵ Guidelines on the role of the public prosecutor adopted at the VIIIth congress of United Nations for prevention of the criminality and the treatment of perpetrators, Havana, Cuba 27 August – 7 September 1990.

принципот на двонасочна улица, кон внатре, во рамките на сопствената институција и кон надвор, спрема другите органи и јавноста. Принципот на хиерархија и субординација подразбира определен степен на отчетност во рамките на самата институција, со цел зголемување на ефикасноста, квалитетот и транспарентноста на работата на јавните обвинители. Всушност, овој принцип на хиерархија донекаде и ја олеснува работата, но од друга страна е извонредно деликатен бидејќи истовремено е во латентна колизија со самостојноста, а крајната резултанта треба да се отслика на квалитетот.

Постојната законска и подзаконска регулатива има пропишани рамки како се обезбедува одговорноста *de lege lata*. Целта на матрицата и дадените индикатори е да даде одговор на секој индикатор посебно, но и композитно со другите индикатори - вкрстени податоци за тоа дали овие легислативни постулати се *de lege ferenda*.¹⁶ Најважното од сè, крајните резултати кои би биле базично мерење на состојбата во оваа област да се користат за понатамошно креирање на политики со цел нивно постојано унапредување, имајќи ги предвид балансите кои мора да бидат постигнати во едно општество.

Матрицата во себе ги опфаќа не само индикаторите кои се поврзани со одговорноста кои произлегуваат од хиерархиската поставеност и се во врска со ефективноста, туку и раководењето на јавните средства кои им се на располагање на обвинителите. Дополнително, опфатени се индикатори за јавната перцепција, односно дали постои механизам за одговорност кон јавноста, особено во делот на приоритетите на политиките на гонење кои можат да бидат извонредно волатилна материја, како тие механизми функционираат и кои се областите на овој пододдел кои заслужуваат легислативни интервенции со цел зголемување на отчетноста и довербата во обвинителството.¹⁷

Индикаторите во областа Одговорност се структурирани да ги испитаат релациите не само во рамките на јавното обвинителство, туку и односот на обвинителството со извршната власт, особено полицијата и другите органи кои се практично прва линија за соработка. Понатаму, ќе се

¹⁶ Закон за јавно обвинителство (2007), Етички кодекс, Правилник за одговорност на јавните обвинители, Правилник за оценување на работата на јавните обвинители, правилник за утврдување на начинот на вршење на надзор над работата и постапувањето на јавните обвинители.

¹⁷ COUNCIL OF EUROPE, WORKING GROUP OF THE CONSULTATIVE COUNCIL OF EUROPEAN PROSECUTORS (CCPE-GT) Report of the 22nd meeting Strasbourg, 8 – 9 February 2018

испита и односот со судската власт по принципот на двонасочност. Ова е од особена важност бидејќи иако обвинителството претставува една од алките на правосудниот систем, тоа на некој начин врши контрола *inter alia* и внатре во овој систем, преку откривање на девијантните појави и се појавува како иницијален коректив на нивната работа.¹⁸ Секако, во матрицата опфатен е и односот со легислативата, како законодавно тело кое ги донесува и буџетите и ги определува финансиите, а на крајот - и релациите од и кон јавноста како краен корисник.

Обвинителите настапуваат од името на општеството, па затоа тие мора пред општеството да одговараат.¹⁹ Во име на општеството, најчесто се создаваат тела кои специјализирано се грижат за определените делови на правосудниот систем. Во случајот на Република Македонија, тоа е Советот на јавни обвинители.

Одговорноста на јавните обвинители е комплексна. За разлика од судовите, каде што хиерархијата се однесува на различните инстанции во кои се одлучува, кај јавните обвинители постои построг принцип на хиерархија и субординација. Тоа значи дека одговорноста на јавните обвинители не е само кон повисоките јавни обвинители и кон Јавниот обвинител на Република Македонија каде што завршува хиераријата, туку и кон Советот на јавните обвинители - тело кое ексклузивно ја има ингеренцијата кон јавното обвинителство. Индикаторите се структурирани на начин што во широка лепеза се обидуваат да ги опфатат сите прашања. Дисциплинската одговорност е предмет на опсервација заедно со фискалната одговорност, буџетирањето и обврската за давање на релеванти и исцрпни извештаи. Но, тука не завршува концептот на одговорност. Обвинителите уживаат гаранции за немешање од нивните надредени во хиерархијата. Во некои правосудни системи, надредениот може, во согласност со закон, да дава определени инструкции на подредените. При ваква состојба, од една страна, јавните обвинители имаат право да ги добијат во писмена форма, за да се запази принципот на директна одговорност во рамките на хиерархијата. Од друга страна, секој обвинител мора да има можност, на негово барање да биде заменет

¹⁸ PROSECUTORIAL INDEPENDENCE AND ACCOUNTABILITY by Mr James HAMILTON (Substitute Member of the Venice Commission- Strasbourg, 15 March 2011 CDL-UDT(2011)008 Director of Public Prosecutions, Ireland)- EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION)

¹⁹ Venice Commission CDL-AD(2010)040 , Independence and accountability of prosecutors 2014-2016 –European Network of Councils of the Judiciary ENCJ Report 2014-2016

²⁰ Recommendation no R(2000)19 on the role of the Public Prosecutor in Criminal Justice System, par. 10.

со друг, со цел овие инструкции да бидат правилно проследени.²⁰ И овие аспекти се опфатени со релевантните индикатори, со цел да се добие композитна слика за квалитетот на одговорноста која е пропишана со законите, и како таа се спроведува во праксата.

Матрицата има за цел, преку дадените индикатори да ја измери перцепцијата и перформансите кои ја тангираат одговорноста на обвинителството не само во рамките на сопствената организација и Советот на јавните обвинители, туку и кон останатите власти, особено легислатурата, а се разбира и кон општеството односно јавноста, како негов краен консумент.

3.2.5. Транспарентност

Информирањето на јавноста за одредени случаи по кои постапува јавното обвинителство е од исклучителна важност како за граѓаните така и за остварување на функцијата на овој орган. Оваа обврска на јавното обвинителство е предвидена во основните одредби на законот за кривичната постапка.²¹

Тргувајќи од законски поставената улога на јавниот обвинител, својата функција да ја извршува во име на општеството, природно се надоврзува и обврската да информира соодветно при извршувањето на своите задачи. Впрочем, транспарентноста во вршењето на работата за обвинителите е есенцијална во модерните демократии.²² Токму заради дејствувањето во името на општеството, јавните обвинители мора да дадат отчет на локално, регионално или национално ниво. Редовните известувања за нивната работа задолжително треба да бидат претставени на пошироката јавност, на директен начин, преку медиумите или во вид на објавен извештај. Известувањата можат да бидат во форма на извештаи, статистички податоци кои укажуваат за извршената работа, постигнатите цели, начините на кои се

²¹ Закон за јавното обвинителство, член 8 („Службен весник на Република Македонија“ бр.150/2007 и 111/2008). Одлука на Уставниот суд на Република Македонија У.бр.124/2008 од 14 јануари 2009 година, објавена во „Службен весник на Република Македонија“ бр.16/2009)

²² Opinion No.9 (2014) of the Consultative Council of European Prosecutors to the Committee of Ministers of the Council of Europe on European norms and principles concerning prosecutors, Strasbourg, 17 December 2014 (<https://rm.coe.int/168074738b>)

извршувала работата земајќи ги предвид дискреционите овластувања кои обвинителите ги имаат, потрошениот износ на парични средства, како и поставување на идни приоритети. Ваквиот вид на известувања се употребуваат во оние системи каде јавниот обвинител ужива целосна независност. Впрочем, ваквиот начин на работа може да придонесе и за поголема конзистентност во работата на обвинителот.²³

Сепак при остварувањето на обврската за редовно информирање на јавноста, обвинителите особено треба да ги имаат предвид следните принципи: пресумпција на невиност, право на приватниот живот и достоинство, право на информации и слобода на печатот, право на фер судење, право на одбрана, интегритетот, ефикасноста и доверливоста на истрагите.²⁴

4. Целни групи и репрезентативен примерок

Истражувањето за перцепциите за перформансите на јавното обвинителство во Република Македонија ќе се насочи на три категории целни групи:

Категорија 1: Јавнообвинителски систем во Република Македонија.

Во оваа категорија спаѓаат 3 главни под-категории, и тоа :

1.1.Јавни обвинители – 1.1.1 јавните обвинители (ЈО-и) на Основните јавни обвинителства (ОЈО) и ЈО-и во овие обвинителства, 1.1.2. ЈО-и на Основно јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција и ЈО-и во ова обвинителство, 1.1.3. Виши јавни

²³ Recommendation Rec (2000) 19, The role of public prosecution in the criminal justice system, adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 6 October 2000, page 23 (<https://rm.coe.int/16804be55a>)

²⁴ Ibid, page 10

обвинители (ВЈО-и) на Вишите јавни обвинителства (ВЈО) и ЈО-и во овие обвинителства, 1.1.4. јавен обвинител (ЈО) на Јавно обвинителство на РМ (ЈОРМ) и ЈО-и во ова обвинителство, 1.1.5. Совет на Јавни обвинители, 1.1.6. Јавен обвинител на Јавно обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникации (познато како Специјално јавно обвинителство или СЈО) и ЈО-и во ова обвинителство. Поделбата на јавните обвинители во оваа подкатегија е направена на основа на Законот за јавното обвинителство (ЗЈО)²⁵, Законот за Совет на Јавни обвинители на РМ²⁶, Закон за јавното обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите.²⁷

1.2 Јавнообвинителска служба - Согласно одредбите на Законот за јавнообвинителска служба²⁸ јавнообвинителската служба ја сочинуваат јавнообвинителските службеници вработени во обвинителствата и лицата вработени во јавните обвинителства кои вршат технички и помошни работи, како и стручните лица вработени за вршење на стручни работи поврзани со следење, откривање и истражување на криминалитетот.²⁹ Согласно определени критериуми³⁰, работните места на службениците се класифицирани во четири категории: а) Категорија А - секретари, со звање: А1 - генерален секретар и А2 - секретар; б) Категорија Б - раководни јавнообвинителски службеници со звања: Б1 - самостоен јавнообвинителски советник; Б2 - раководител на сектор; Б4 - раководител на одделение; в) Категорија В - стручни јавнообвинителски службеници со звања: В1 - виш јавнообвинителски советник, јавнообвинителски советник, јавнообвинителски советник - истражител, советник; В2 - виш стручен јавнообвинителски соработник; В3 - стручен јавнообвинителски соработник, соработник; В4 - помлад јавнообвинителски соработник, помлад соработник, и г) Категорија Г - помошно - стручни јавнообвинителски службеници со звања: Г1 - самостоен јавнообвинителски референт, самостоен референт; Г2 - виш јавнообвинителски референт, виш референт; Г3 - јавнообвинителски референт и Г4 - помлад јавнообвинителски референт, помлад референт.

²⁵ Службен весник бр. 150/2007, 111/2008 и 198/2018

²⁶ Службен весник 150/2007 и 100/2011

²⁷ Службен весник 159/2015 од 15.9.15

²⁸ Службен весник бр. 62/2015, 231/2015, 11/2016 и 21/2018

²⁹ Член 2 од Законот за јавнообвинителска служба.

³⁰ Член 6, член 7 и 8 од Законот за јавнообвинителска служба

1.3. Администрација, односно административни работници кои извршуваат технички и помошни работи (како на пример: дактилографи, архивари, шалтерски работници, возачи и сл).

Репрезентативен примерок за категорија 1:

Примерок е дизајниран да биде повеќе етапен стратификуван примерок репрезентативен на регионалната поставеност на обвинителствата и нивната големина според бројот на вработени. За популација од 238 јавни обвинители и јавнообвинителска служба и администрација, вклучувајќи го и Јавниот обвинител на РМ, со интервал на доверба 95% и статистичка грешка $\pm 5\%$ големината на примерокот изнесува $N=199$.

Метод на собирање на податоците:

Анонимизирани печатени структурирани прашалници според матрицата, кои ќе бидат поделени по вработените во обвинителствата и собирани на централно место. Организаторот на анкетата треба да се погрижи, преку одговорното лице во институцијата, да бидат одговорени доволен број на прашалници за да се реализира предвидениот квантитет во примерокот за оваа целна група.

Категорија 2: Институции

2.1 Судови од три инстанци претставени преку судии од кривични оддели – Тргувајќи од аспект дека сторување односно несторување на кривично дело од страна на осомничен или обвинет, утврдување на степенот на вина и изрекување на определена кривична санкција се надлежност на кривичните судови, судиите во кривични оддели имаат релевантна улога во оценување на перформансите на јавното обвинителство. Судијата суди врз основа на закон, свое лично судиско уверување како и врз основа на целокупната расположлива доказна документација, за која првенствено е задолжен јавниот обвинител кај кој е распределен предметот, а понатаму и одбраната. Оттука, судиите имаат изградено свои перцепции во однос на ефикасноста на јавното обвинителство во смисла на обемот на работа на обвинителствата, должината на претходните постапки, како и генерално спроведување на постапките во законски утврдените рокови од страна на обвинителствата. Понатаму, судиите од кривичните оддели имаат особено оформен став и перцепција во поглед на квалитетот и стандардите на работење на обвинителството, како и нивната професионалност, непристрасност и независност.

2.2. Судии поротници од две инстанции – Кога со закон е определно во судењето по кривични предмети учествуваат и судии поротници. Согласно Законот за кривична постапка (ЗКП), во прв степен во совет составен од двајца судии и тројца судии поротници се одлучува по кривични дела за кои е пропишана казна затвор во траење од 15 години или казна доживотен затвор; во совет составени од еден судија и двајца судии - поротници за кривични дела за е пропишана поблага казна. Во втор степен кога судовите судат на расправа, советот е составен од двајца судии и тројца судии поротници.³¹ Оттука и релевантноста на судиите поротници кои своите перцепции во однос на јавнообвинителскиот систем можат да ги дадат од аспект на успешноста на работата на јавното обвинителство однадвор, како и однатре, во смисла на професионалноста на обвинителите, односот спрема другите учесници во постапката, односот спрема осомничениот односно обвинетиот, иницијативноста за гонење на кривични дела по допрен глас, како и односот на обвинителството спрема уставно загарантираното начело на еднаквост на граѓаните пред законот.

2.3. Адвокати како бранители на обвинети и осомничени – кои најверојатно како идентификувана целна група во оваа матрица имаат најдобро оформени перцепции во однос на работењето на јавното обвинителство. Истото од причина што адвокатите се директно вклучени во секоја фаза од кривичната постапка, имаат најзачестени контакти со обвинителството и можат да дадат најобјективна оценка во четири од пет главни области на мониторирањето на перформансите (со определена задршка кон област Одговорност).

2.4. Министерство за внатрешни работи (правосудна полиција) – генерално извршува низа активности, меѓу кои и вршење на внатрешни работи во смисла на спречување кривични дела и прекршоци, откривање и фаќање на нивните сторители и преземање на други мерки за гонење на сторителите на тие дела.³² Полициската управа е дел од Министерството за внатрешни работи (МВР)³³ и како таква презема дејствија по службена должност или по наредба на јавен обвинител, суд или друг орган кога е утврдено со закон. Дејствијата и мерките кои ги презема се со цел откривање на казниво дело и гонење на неговиот

³¹ Член 25 став 1 и 2 од Законот за кривична постапка

³² Член 2 на Законот за внатрешни работи а во врска со член 5 од Закон за полиција („Службен весник на Република Македонија“ бр. 114/2006, 6/2009, 145/2012, 41/2014, 33/2015, 31/2016, 106/2016, 120/2016, 21/2018 и 64/2018)

³³ Член 2 од Закон за полиција

сторител кога постојат основи за сомневање дека се подготвува, во тек е извршување или е извршено казниво дело. Како идентификувани целни групи од значење за оценка на перформансите на јавното обвинителство, се Одделот за криминалистичка техника (во рамки на Бирото за јавна безбедност – БЈБ), Сектори за внатрешни работи (СВР, во рамки на БЈБ) преку полициски станици, старешини и инспектори на СВР-ата.

- Царинска Управа - Царинска Управа во рамки на Министерството за финансии³⁴ е задолжена за водење контроли по царинење, водење прекршочна постапка, изрекување на прекршочна санкција за сторен царински, акцизен и девизен прекршок, како и поведување на постапка по кривични дела утврдени со закон.

- Управата за финансиска полиција е составен дел на Правосудната полиција како орган за кривичен прогон на сторители на кривични дела од областа на организираниот финансиски криминал и кривични дела кои што се гонат по службена должност а кои се инкриминирани во Кривичниот закон како кривични дела со кои е стекната противправна имотна корист од значителна вредност или е нанесена штета на Буџетот на Република Македонија. Управата за финансиска полиција е орган во состав на Министерството за финансии со својство на правно лице која своите надлежности ги спроведува на територијата на Република Македонија.³⁵

- Правосудната полиција во процесот на оценка на перформансите на јавното обвинителство е од исклучително значење, дотолку повеќе што нивните надлежности се вкрстуваат и се испреплетени во извесна мера а за целите на гонење на кривични дела. Имајќи го ова предвид, целата идентификувана целна група може да даде објективна оценка за инфраструктурата на обвинителство, професионалноста и непристрасноста на обвинителството за време на кривичната постапка, како и транспарентноста при работењето на оценуваниот систем.

³⁴ Обем на делување согласно Закон за Царинска Управа („Службен весник на Република Македонија“ бр. 46/2004; 81/2005; 107/2007; 103/2008; 64/2009; 105/2009; 48/2010; 158/2010; 53/2011; 113/2012; 43/2014; 167/2014; 33/2015; 61/2015; 129/2015; 23/2016 и 120/2018) и Царински закон („Службен весник на Република Македонија“ бр. 39/2005; 4/2008; 48/2010; 158/2010; 44/2011; 53/2011; 11/2012; 171/2012, 187/2013; 15/2015; 129/2015; 154/2015; 192/2015; 23/2016 и 144/2018)

³⁵ Закон за финансиска полиција („Службен весник на Република Македонија“ бр. 12/2014, 43/2014, 33/2015, 27/2016, 83/2018 и 198/2018).

2.5. Државно правобранителство (ДП) - Според одредбите на Законот за Државното правобранителство на Република Македонија³⁶ претставува државен орган кој превзема мерки и правни средства заради правна заштита на имотните права и интереси на Република Македонија и врши други работи утврдени со овој и друг Закон. Државното правобранителство ги остварува своите надлежности врз основа на Уставот, Законот и ратификуваните меѓународни договори.

2.6 Народен правобранител (НП) или Омбудсманот е специфичен, посебен, стручен и независен орган со овластувања за заштита на правата на граѓаните. Значењето и специфичноста на Омбудсманот е во начинот на неговото дејствување и однесување, кои се огледаат во давање предлози, совети, сугестии, соработка, подучување и правовремено да дејствува во насока за остварување на правата на граѓаните. Со Законот за народниот правобранител³⁷, оваа институција дејствува како „пријател на судот“ (amicus curiae) заради заштита на човековите слободи и права.³⁸ Тоа значи, дека НП во ова својство учествува во сите фази на постапката, со право да биде информиран за закажаните судски рочишта, да му биде овозможен увид во списи и активно да учествува во постапката, со право да бара и даде предлози и мислења, а судот ги зема предвид неговите барања и предлози, препораки или укажувања дадени до органите над кои надлежно постапува за постапките што се водени пред Народниот правобранител.³⁹

2.7. Државен завод за ревизија (ДЗР) – постапува согласно Законот за државната ревизија,⁴⁰ а во вршење на своите надлежности може да се соочи со сомневања за сторување прекршок или кривично дело. Во овој случај, ДЗР треба веднаш да ги извести надлежните органи за прогон, меѓу кои и Јавното обвинителство на РМ. Оттука и соработката на оваа институција со обвинителскиот систем во државата.

2.8. Државна комисија за спречување на корупцијата (ДКСК) – е основана како независно и самостојно тело при вршење на мерки и активности за спречување на корупцијата во вршењето на

³⁶ „Службен весник на Република Македонија“ бр. 87/2007 и 104/2015

³⁷ Службен весник бр. 60/2003, 114/2009, 181/2016, 189/2016 и 35/2018

³⁸ Член 12 став 2 од Законот за народниот правобранител.

³⁹ Член 30-б од Законот за народниот правобранител

⁴⁰ „Службен весник на Република Македонија“ бр. 66/2010, 145/2010, 12/2014, 43/2014, 154/2015, 192/2015, 27/2016 и 83/2018

власта, јавните овластувања, службената должност и политиката, при вршењето работи од јавен интерес на правните лица сврзани со остварувањето на јавните овластувања, како и мерките и активностите за спречување на корупцијата во трговските друштва. Меѓудругото, оваа комисија е надлежна да покренува иницијатива за поведување постапка за кривично гонење на избрани или именувани лица, службени лица или одговорни лица во јавни претпријатија, јавни установи и други правни лица што располагаат со државен капитал, како и да презема активности на планот на едукацијата на органите, надлежни за откривање и гонење на корупцијата и другите видови на криминал.⁴¹

Репрезентативен примерок за категорија 2:

Примерок е дизајниран да биде повеќе етапен стратификуван примерок репрезентативен на регионалната поставеност на институциите и нивната големина според бројот на вработени. За популација од 14.527 вработени во: судови од три инстанции претставени преку судии од кривични оддели, судии поротници, правосудна полиција, државно правобранителство, народен правобранител, државен завод за ревизија, државна комисија за спречување на корупција, со интервал на доверба 95% и статистичка грешка +5% големината на примерокот изнесува N=1341.

Метод на собирање на податоците:

Анонимизирани печатени структурирани прашалници според матрицата, кои ќе бидат поделени по вработените во институциите и собирани на централно место. Организаторот на анкетата треба да се погрижи, преку одговорното лице во институцијата, да бидат одговорени доволен број на прашалници за да се реализира предвидениот квантитет во примерокот за оваа целна група.

⁴¹ Член 49 од Законот за спречување на корупција

Категорија 3 - Стручна јавност

3.1. Адвокати полномошници на оштетени страни во кривични постапки - Во правниот систем во државата, адвокатите заземаат значајна улога особено што се воспоставени како уставна категорија за застапување и заштита на интересите на странките пред државни и управни органи. Адвокатите, освен во улогата како странки во кривичната постапка, односно бранители на осомничениот и обвинетиот, можат да се јават во улога на јавност, како полномошници на оштетени страни од кривично правниот настан. Како такви, тие секогаш се насочени кон информирање за правата и остварување на најдобрите интереси на оштетениот во процесот кога се преговара за признавање на вина од страна на осомничениот / обвинетиот и можност за барање и остварување на надомест на штета кога кривичната постапка ќе заврши со помош на спогодба за признавање на вина, или кога ќе заврши со осудување на обвинетиот и ќе се упати оштетената за утврдување на штетата во граѓанска постапка. Во оваа насока, адвокатите како полномошници можат да дадат објективна оценка за степенот на ангажираноста на обвинителството за информирање на оштетениот за неговите права, текот на кривичноправната постапка, развојот на случувањата, како и целосно почитување на правата на оштетените и жртвите.⁴²

3.2. Медиуми - Медиумите имаат важна улога во едно демократско општество, а како такви имаат и важна улога во судскиот систем. Перцепцијата во општеството за квалитетот на правдата е под силно влијание од медиумите, особено во врска со функционирањето на судскиот систем. Медиумското покривање на случаи е особено важно за правилно информирање на јавноста. Од друга страна, секогаш треба да се имаат предвид и специфичните улоги на обвинителите во целокупниот правен систем. Одредени национални кодекси на етика бараат судиите да се воздржат од јавни коментари за тековни предмети, односно да не даваат изјави кои можат да предизвикаат сомневање на јавноста во нивната непристрасност, а и со цел да се избегне повреда на пресумпцијата на невиност⁴³, што во секој случај се однесува и на обвинителите. Оттука, медиумите имаат и клучна

⁴² Повеќе на страна 88 од Прирачникот за Законот за кривична постапка, достапен на <https://polis.osce.org/file/613/download?token=ZSjSmPMj>

⁴³ Од заклучните согледувања на Водичот за новинари низ кривична постапка, достапен на <https://www.osce.org/mk/skopje/117927?download=true>

улога во пренесување на своите перцепции во поглед на работата на обвинителствата.

3.3. Граѓански организации – во Република Македонија постојат низа национални и интернационални организации кои вршат набљудување на текот на кривичните постапки пред судовите. Набљудувањата се вршат од аспект на почитување на правата на обвинетите, работата на судот, работата на обвинителството, соодносот на учесниците во постапката итн. Од друга страна, постојат и невладини организации кои иако не се присутни во судовите следејќи ги судските рочишта, сепак работат со правно советување на странки кои низа прашања од областа на кривично право и постапка, па преку директен контакт со странките формираат свои перцепции директно поврзани со перформансите на јавното обвинителство.

3.4. Академска заедница – Појдовна основа за идентификација на оваа целна група е нивното широко познавање, теоретско и практично, за динамиката на областите кои се препознаени за мерење, односно квантифицирање. Истражувачи на социоопштествени феномени, криминолози и сл., даваат голем придонес во перспективите кон компонентите на правосудниот систем преку улогата на обвинителството, нивните функции, мотивации, перцепции, организација и пред се, цел како институција.⁴⁴ Оттука, професори по кривично право, академци, истражувачи и реформатори на кривично-правни политики можат да дадат свој придонес во областите од Матрицата.⁴⁵ Матрицата изобилува со индикатори кои се од особена важност за едукативната позадина на обвинителството, нивната професионалност и почитување на основните принципи на кои се заснова кривичната постапка, меѓу кои и теоретското познавање и примена во пракса на минимум права на обвинетиот.

Репрезентативен примерок за категорија 3:

Примерок е дизајниран да биде повеќе етапен стратификуван примерок репрезентативен на регионалната поставеност на институциите и нивната големина според бројот на вработени. За популација 2194 од

⁴⁴ Basic issues in Prosecution and Public defender Performance, US Department of justice, National Institute of Justice, available at <https://udspace.udel.edu/bitstream/handle/19716/21718/Basic%20Issues%20in%20Prosecution%20and%20Public%20Defender%20Performance.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

⁴⁵ Toward a Scorecard for Prosecutors' Offices, A Report of the Stanford Criminal Justice Center, available at https://law.stanford.edu/wp-content/uploads/2018/01/Rate_My_District_Attorney_January_2018.pdf, page 11

адвокати полномошници на оштетени страни во кривични постапки, медиуми, граѓански организации и академска заедница со интервал на доверба 95% и статистичка грешка +-5% големината на примерокот изнесува N=366.

Метод на собирање на податоците:

Анонимизирани печатени структурирани прашалници според матрицата, кои ќе бидат поделени по вработените во институциите и собирани на централно место. Организаторот на анкетата треба да се погрижи, преку одговорното лице во институцијата, да бидат одговорени доволен број на прашалници за да се реализира предвидениот квантитет во примерокот за оваа целна група.

Disclaimer

“This document has been prepared only for the Department for International Development (DFID) and solely for the purpose and on the terms agreed with DFID in our agreement dated 28th September 2015. We accept no liability (including for negligence) to anyone else in connection with this document”

