

UK | MK



*Reform assistance
to North Macedonia*

*Поддршка на реформите
во Северна Македонија*



British Embassy
Skopje

**ПРВ НАЦИОНАЛЕН ИЗВЕШТАЈ
ОД МАТРИЦАТА**
**ЗА МОНИТОРИНГ НА ПЕРФОРМАНСИТЕ
НА ЈАВНОТО ОБВИНИТЕЛСТВО
ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА**

- ЈАНУАРИ 2020 -

Издавач:

Центар за правни истражувања и анализи – ЦПИА и РwС Македонија

За издавачот:

Лидија С. Зафировска, Претседател на ЦПИА

Автори:

Проф. Др. Гордана Лажетик, правен експерт

Лидија С. Зафировска, правен експерт

Др. Жарко Алексов, правен експерт

Александар Гоцо, правен експерт

Уредници:

Др. Жарко Алексов, ЦПИА

Елена Готовска, РwС Македонија

Ликовно графичко обликување и печат: АДД-ВЕРТА ДООЕЛ Скопје

Тираж:50

Содржина

ЛИСТА НА КРАТЕНКИ	5
ИЗВРШНО РЕЗИМЕ	7
1. Вовед	14
2. Методологија	14
2.1 Целни групи	14
2.2 Демографски податоци	16
3. Анализа на резултатите од истражувањето	18
3.1 Област ефикасност	18
3.2 Област квалитет	31
3.3 Област независност	50
3.4 Област одговорност	70
3.5 Област транспарентност	78
4. Коментари од релевантни целни групи	94
5. Корелации помеѓу перцепции од мерењето, правна рамка и релевантните извештаи и функционалната анализа ЈО систем	101
6. Главни наоди од истражувањето	110
7. АНЕКС 1 - Правна рамка, клучни принципи и стандарди	114

Листа на кратенки

ЈО-и	Јавни обвинители
ОЈО	Основно јавно обвинителство
ВЈО-и	Виши јавни обвинители
ВЈО	Вишо јавно обвинителство
ЈО	Јавен обвинител
ЈОРСМ	Јавно обвинителство на Република Северна 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
ЦПИА	Центар за правни истражувања и анализи
PwC	Прајсвотерхаус Куперс

БЛАГОДАРНОСТ

Подготовката на Првиот национален извештај од *Матрицата на индикатори за мониторинг на перформансите на јавното обвинителство* е во насока на поддршка на реформите во правосудството и креирање на ефикасен, праведен и транспарентен јавнообвинителски систем.

Матрицата за мониторинг на перформансите на јавното обвинителство е развиена во еден инклузивен процес и во блиска соработка со Советот на јавни обвинители, Јавното обвинителство на Република Северна Македонија и Министерството за правда. Матрицата има за цел да развие и воспостави функционална, објективна и долгорочна алатка за мерење на успешноста и резултатите на јавно обвинителскиот систем во земјата и истовремено да создаде платформа за идно подобрување на перформансите на јавното обвинителство, преку креирање јавни политики како и дефинирање на поефективни мерки за поголем импакт во реформските процеси во согласност со најдобрите меѓународни стандарди и практики.

Во таа насока, Центарот за правни истражувања и анализи и РwC Македонија се заблагодаруваат на значајниот придонес и активна вклученост и соработка во процесот на изработка и мерење со Матрицата за мониторинг на перформансите на јавното обвинителство на: претставниците на Јавното обвинителство на РСМ заедно со основните и вишите јавни обвинителства, Советот на јавни обвинители на РСМ, Адвокатската комора на РСМ, Академијата за судии и јавни обвинители Павел Шатев, Државното правобранителство на РСМ, Државниот завод за ревизија, Државната комисија за спречување на корупција, здруженијата на граѓани кои делуваат во областа на правосудството, претставниците од академската заедница и медиумите, како и сите оние кои ја дадоа својата несебична поддршка кон успешно спроведување на овој процес.

Проектните партнери ја изразуваат својата посебна благодарност кон Британската амбасада Скопје за укажаната доверба, долгогодишната соработка и континуираната поддршка, со цел успешно спроведување на првото национално мерење со Матрицата за мониторинг на перформансите на јавното обвинителство на Република Северна Македонија.

Со почит,

Центар за правни истражувања и анализи и РwC Македонија

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Првиот национален извештај од Матрицата за мониторинг на перформансите на Јавното обвинителство во Република Северна Македонија е еден од клучните продукти во рамки на проектот “Зголемена ефикасност и ефективност во испорака на правдата преку подобрување на перформансите на институциите во правосудството” имплементиран од страна на Центарот за правни истражувања и анализи - ЦПИА и РwС Македонија, финансиран од UK aid преку Владата на Обединетото Кралство. Проектот има за цел да дизајнира и воспостави во пракса релевантни алатки кои ќе ги поддржат реформските процеси со цел градење на поефикасен, поефективен и поекономичен пристап до правда за граѓаните, и како резултат на тоа подобрување на довербата во правосудните институции.

Стратегијата за реформа на правосудниот сектор 2017-2022 ги утврдува главните стратешки насоки, цели и активности, кои се однесуваат на подобрување на функционирањето на јавното обвинителство во РСМ. Овие стратешки цели се водени од суштински принципи и вредности и општо прифатени меѓународни стандарди врз кои треба да почива модерното и самостојното јавно обвинителство: **ефикасност, независност и непристрасност, квалитет, одговорност и транспарентност**. Оттука, примената на алатката овозможува проценка на перформансите во овие пет клучни области и ова истражување ја разгледува работата на јавното обвинителство низ призма на овие конкретни вредности.

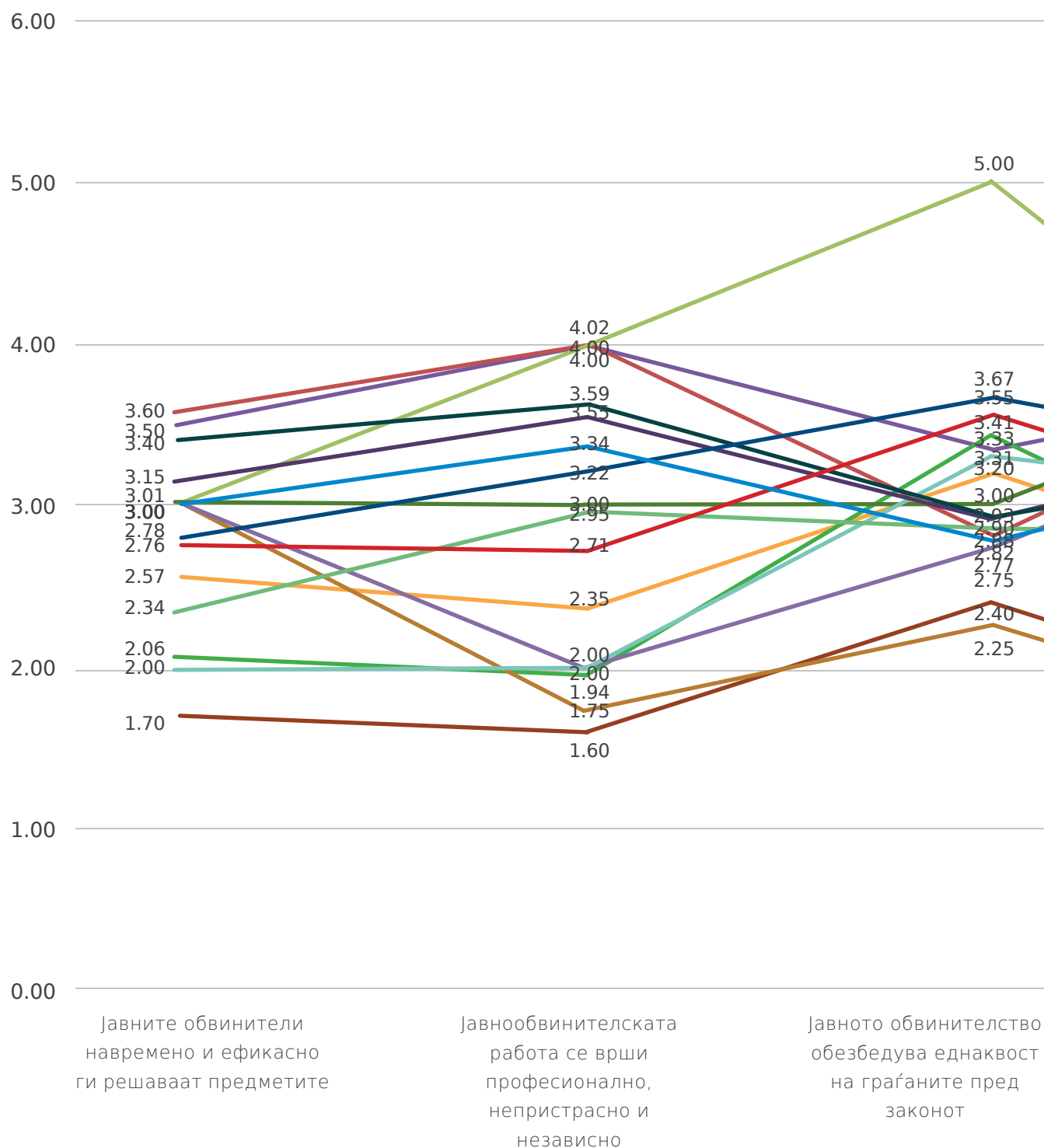
Првото официјално и целосно мерење со Матрицата беше спроведено во декември 2019 година. Иако фокусот на ова истражување беше примарно на јавнообвинителскиот систем како целина, во рамките на истражувањето беа вклучени и поголем број заинтересирани страни односно целни групи кои имаат допирна точка со работата на обвинителството и чии перцепции даваат значаен придонес во градење на што пореална слика за состојбите и воопшто перформансите на јавното обвинителство. Притоа, перцепциите се само еден сегмент од севкупното мерење кое е предмет на овој извештај. Со цел да се добие вистинска и реална слика околу перформансите на јавното обвинителство, или пак одреден специфичен аспект поврзан со функционирањето на јавнообвинителскиот систем беа анализирани со вкрстување **1) Перцепциите на релевантни целни групи** (преку користење на Матрицата), **2) Правната рамка и релевантните извештаи** (домашни и меѓународни) кои го следат јавното обвинителство и текот на реформите во правосудството и **3) Функционална анализа за ЈО систем и други податоци од правосудните институции** (Јавното обвинителство, Советот на јавни обвинители, Министерството за правда, Академијата за судии и јавни обвинители, Здружението на јавни обвинители и др.).

Табела 1 - Графички приказ на оценките за перцепциите од релевантни целни групи по области

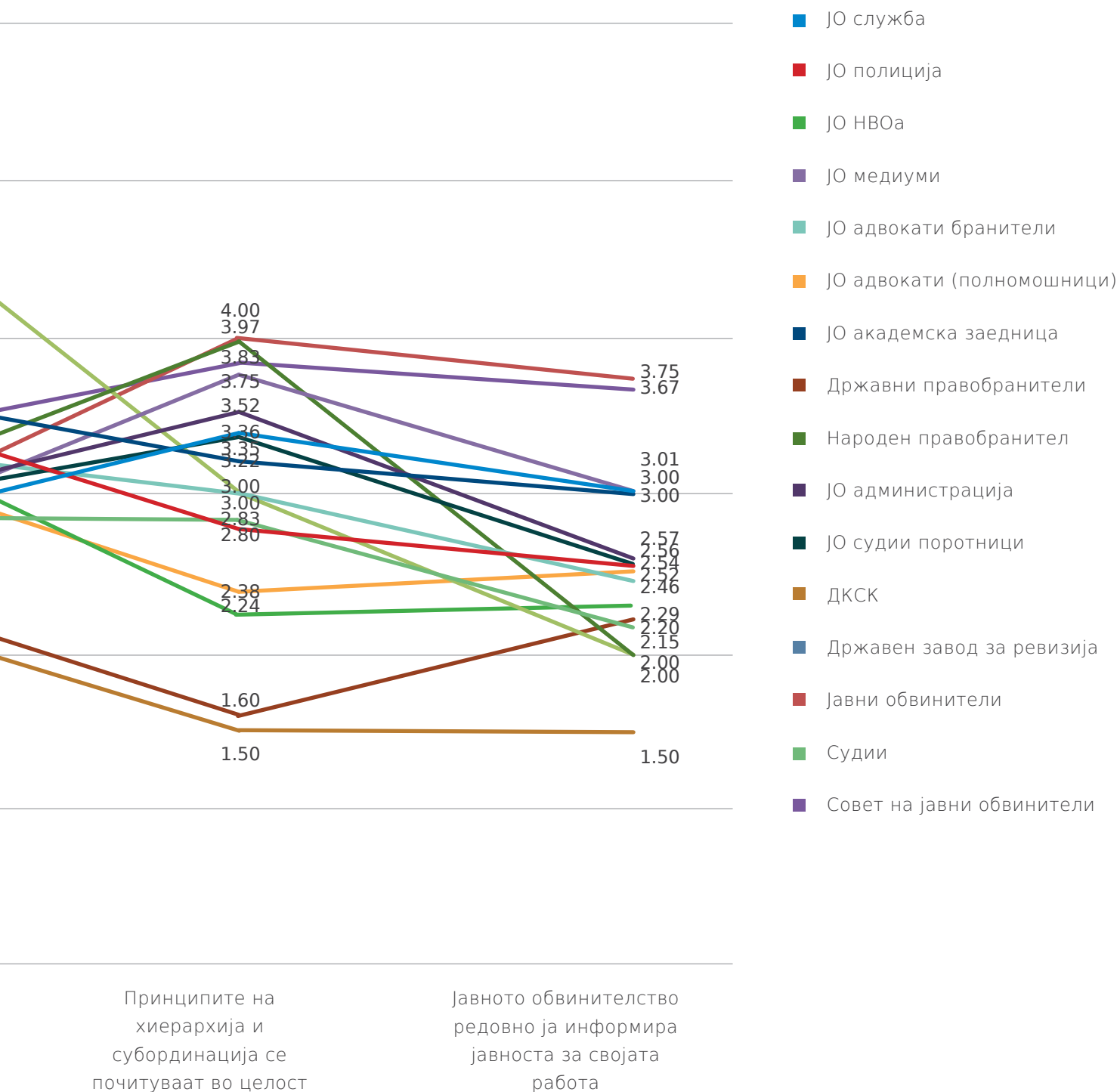
	ОБЛАСТ ЕФИКАСНОСТ: 'Јавните обвинители навремено и ефикасно ги решаваат предметите'	ОБЛАСТ КВАЛИТЕТ: 'Јавнообвинителската работа се врши професионално, непристрасно и независно'
ЈАВНИ ОБВИНИТЕЛИ	3.60	4.02
СОВЕТ НА ЈАВНИ ОБВИНИТЕЛИ	3.50	4.00
ЈО СЛУЖБА	3.01	3.34
ЈО АДМИНИСТРАЦИЈА	3.15	3.55
ПРАВОСУДНА ПОЛИЦИЈА	2.76	2.71
СУДИИ	2.34	2.95
СУДИИ ПОРОТНИЦИ	3.40	3.59
ДРЖАВНИ ПРАВОБРАНИТЕЛИ	1.70	1.60
НАРОДЕН ПРАВОБРАНИТЕЛ	3.00	3.00
ДКСК	3.00	1.75
ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА	3.00	4.00
АДВОКАТИ БРАНИТЕЛИ	2.00	2.00
АДВОКАТИ ПОЛНОМОШНИЦИ	2.57	2.35
НВОа	2.06	1.94
МЕДИУМИ	3.00	2.00
АКАДЕМСКА ЗАЕДНИЦА	2.78	3.22
Вкупна Средна оценка по област	2.80	2.88

ОБЛАСТ НЕЗАВИСНОСТ: 'Јавното обвинителство обезбедува еднаквост на граѓаните пред законот'	ОБЛАСТ ОДГОВОРНОСТ: 'Принципите на хиерархија и субординација се почитуваат во целост'	ОБЛАСТ ТРАНСПАРЕНТНОСТ: 'Јавното обвинителство редовно ја информира јавноста за својата работа'	Вкупна средна оценка по ЦЕЛНА група
2.82	3.97	3.75	3.63
3.33	3.83	3.67	3.67
2.77	3.35	3.01	3.10
2.90	3.52	2.57	3.14
3.55	2.80	2.54	2.87
2.88	2.83	2.15	2.63
2.93	3.36	2.56	3.17
2.40	1.60	2.20	1.90
3.00	4.00	2.00	3.00
2.25	1.50	1.50	2.00
5.00	3.00	2.00	3.40
3.31	3.00	2.46	2.55
3.20	2.38	2.52	2.60
3.41	2.24	2.29	2.39
2.75	3.75	3.00	2.90
3.67	3.22	3.00	3.18
3.14	3.02	2.58	2.88

Средна оценка на целни групи по области



Просечната оценка од перцепциите за сите области изнесува 2,88 на скала од 1 до 5.



Табела 2 - Главни наоди засновани на перцепциите од релевантни целни групи вклучени во истражувањето

Област предмет на евалуација	Главни наоди
Област 1 - Ефикасност	Постои поделеност во ставовите на испитаниците во однос на навременото и ефикасно решавање на предметите. Јавното обвинителство е со недоволна персонална екипираност, особено на ниво на стручни соработници. Повеќето обвинителства не се физички одвоени од судовите или други органи и немаат доволна информатичка и техничка опременост. Недоволната персонална и материјална опременост се одразува врз справувањето со обемот на работа и врз постапувањето во законските рокови. Електронската распределба на предметите би овозможила поголема објективност при нивната распределба и самиот процес би влијаел позитивно врз ефикасноста во работењето на јавните обвинителства.
Област 2 - Квалитет	Јавните обвинители генерално имаат професионален и коректен однос. По однос на квалитетот на образложенијата на одлуките кои ги донесуваат, барањата за притвор и за посебни истражни мерки како и почитувањето на правата на одбраната, перцепциите помеѓу целните групи се поделени. Условното одлагање на казненото гонење не се практикува често кога за тоа се исполнети условите. Системот на евалуација и унапредување не е секогаш базиран на квалитативни критериуми. Постои слаба екипираност со стражарска служба и според потребата, дополнителна лична заштита. Анализата укажува дека квалитетната континуирана едукација треба да продолжи да се подобрува и да продолжи повеќе да вклучува едукации за сензибилизирање на јавните обвинители по прашања од области на дискриминација и родова еднаквост.
Област 3 - Независност	Независноста на јавното обвинителство, гледана од аспект на обезбедувањето еднаквост на граѓаните пред законот, според испитаниците не е целосно обезбедена. Иако повеќето испитаници се согласуваат дека постојат јасни и објективни критериуми за избор и разрешување на јавните обвинители, сепак, повеќето испитаници сметаат дека постапките кои се водат од страна на СЈО РСМ не се доволно транспарентни, објективни и независни од надворешни влијанија. За најголем процент од испитаниците, постои политичко влијание при изборот и разрешувањето на јавните обвинители. Определените финансиски средства за јавното обвинителство (годишен буџет) не се доволни за успешно извршување на неговата функција, а платите на јавните обвинители, службата и останатите вработени, не се соодветни и во согласност со задачите и одговорностите на работното место. Оваа област е највисоко оценета област од страна на испитаниците со средна оцена 3.14 (1-5).

Област предмет на евалуација	Главни наоди
Област 4 - Одговорност	Дисциплинската постапка е пропишана со закон, се спроведува објективно и фер. Во јавното обвинителство редовно се врши надзор по основ на поднесени претставки. Во најголем дел јавните обвинители постапуваат по задолжителните упатства од повисоките јавни обвинители, како и по задолжувањата дадени од вишиот обвинител во однос на одлуки по жалба или приговор на оштетен. Постои поделеност во ставовите на испитаниците во однос на почитување етичкиот кодекс за однесување на обвинителите.
Област 5 - Транспарентност	Оваа област има најниска средна оцена во споредба со другите области и оценета е со 2.58. Постои поделеност во ставовите на испитаниците во однос на тоа дали обвинителството редовно ја информира јавноста. Потребно е зајакнување на капацитетите на обвинителството во однос на лица назначени и обучени за комуникација со јавноста и медиумите. Јавното обвинителство треба поредовно да известува за случаи што вклучуваат поширок општествен интерес. Доминира ставот дека при известувањето се почитува презумпцијата на невиност. Потребна е поголема транспарентност на Советот на јавните обвинители и почесто ажурирање на веб страницата на ЈО РСМ како и унапредување на соработката помеѓу јавното обвинителство и другите државни органи, особено по електронски пат.

Матрицата за мониторинг на перформансите на јавното обвинителство е дизајнирана да мери 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.

1. Вовед

Извештајот во прилог е структуриран во три дела:

- I. Првиот дел дава детален приказ на методолошкиот дизајн, репрезентативниот примерок, целните групи вклучени во истражувањето како и структурата и индикаторите на Матрицата за мониторинг на перформансите на јавното обвинителството;
- II. Вториот и суштински дел од извештајот дава сеопфатен приказ на резултатите од анализата на перцепциите дадени во рамки на селектираните целни групи за петте области релевантни за јавното обвинителство. Наодите од длабинската анализа во која беа вкрстени перцепциите, правната рамка, релевантните домашни и меѓународни извештаи и податоците од правосудните институции се прикажани на крајот од анализата на областите кои се предмет на оценување со ова истражување;
- III. Третиот дел дел ги сумира главните коментари од претставниците на целните групи дадени во рамки на мерењето со Матрицата а поврзано со функционирањето на јавното обвинителство

2. Методологија

2.1 Целни групи и методолошки дизајн

Истражувањето на перцепциите за перформансите на Јавното обвинителство се **спроведе во периодот од 1 - 25 декември 2019 година** врз следните 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)

Главниот истражувачки инструмент беа прашалници кои произлегоа од Матрицата за мониторинг на перформансите на јавното обвинителство¹. 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).

Испитаниците имаа можност да бираат помеѓу шест степени односно градации на изјави/одговори во врска со прашањата од областите и тоа: 'целосно се согласувам', 'се согласувам', 'ниту се согласувам ниту не се согласувам', 'не се согласувам', 'целосно не се согласувам' и 'не знам'.

Со исклучок на јавните обвинители, кои одговараа на сите 71 индикатори/прашања, испитаниците од другите категории целни групи го даваа своето мислење за оние прашања кои се во директна корелација со таа група или кои можат да дадат дополнителни сознанија за некои важни прашања од работата на јавните обвинители и функционирањето јавно-обвинителскиот систем воопшто. Воедно, испитаниците од сите категории целни групи опфатени со испитувањето даваа генерална оценка за секоја од петте области посебно. Средните оценки за секоја од областите се изведени како просек од оценките на сите категории испитаници за таа тема односно област.

ВКУПЕН ПРИМЕРОК ОД ЦЕЛНИ ГРУПИ

ИНСТИТУЦИЈА	БРОЈ	%
СОВЕТ НА ЈАВНИ ОБВИНИТЕЛИ	6	0.6
ЈАВНИ ОБВИНИТЕЛИ	138	13.3
ЈО СЛУЖБА	200	19.3
ЈО АДМИНИСТРАЦИЈА	42	4.0
СУДИИ	91	8.7
СУДИИ ПОРОТНИЦИ	81	7.8
ПОЛИЦИЈА	188	18.1
ДКСК	4	0.4
ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА	1	0.1
ДРЖАВНИ ПРАВОБРАНИТЕЛИ	10	1.0
НАРОДЕН ПРАВОБРАНИТЕЛ	2	0.1
АДВОКАТИ БРАНИТЕЛИ	33	3.2
АДВОКАТИ ПОЛНОМОШНИЦИ	209	20.5
АКАДЕМСКА ЗАЕДНИЦА	9	0.9
НВОа	18	1.7
МЕДИУМИ	4	0.4
ВКУПНО	1036	100.0

¹ 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.

Целни групи	Метод
Јавни обвинители Стручна служба/администрација Судии Судии поротници Правосудна полиција Адвокати бранители ДКСК Државен завод за ревизија Државни правобранители	Печатени прашалници доставени до сите испитаници кои пополнети ги вметнуваат во собирна (гласачка) кутија направена за секоја целна група. Прашалниците се анонимизирани и содржат основни демографски податоци.
Анкетирани странки/адвокати полномошници	Анкетно теренско испитување на странки. Интервјуата се направени од страна на 8 обучени анкетари-правници, по 2ца на ниво на Вишо јавно обвинителство

2.2 Демографски податоци

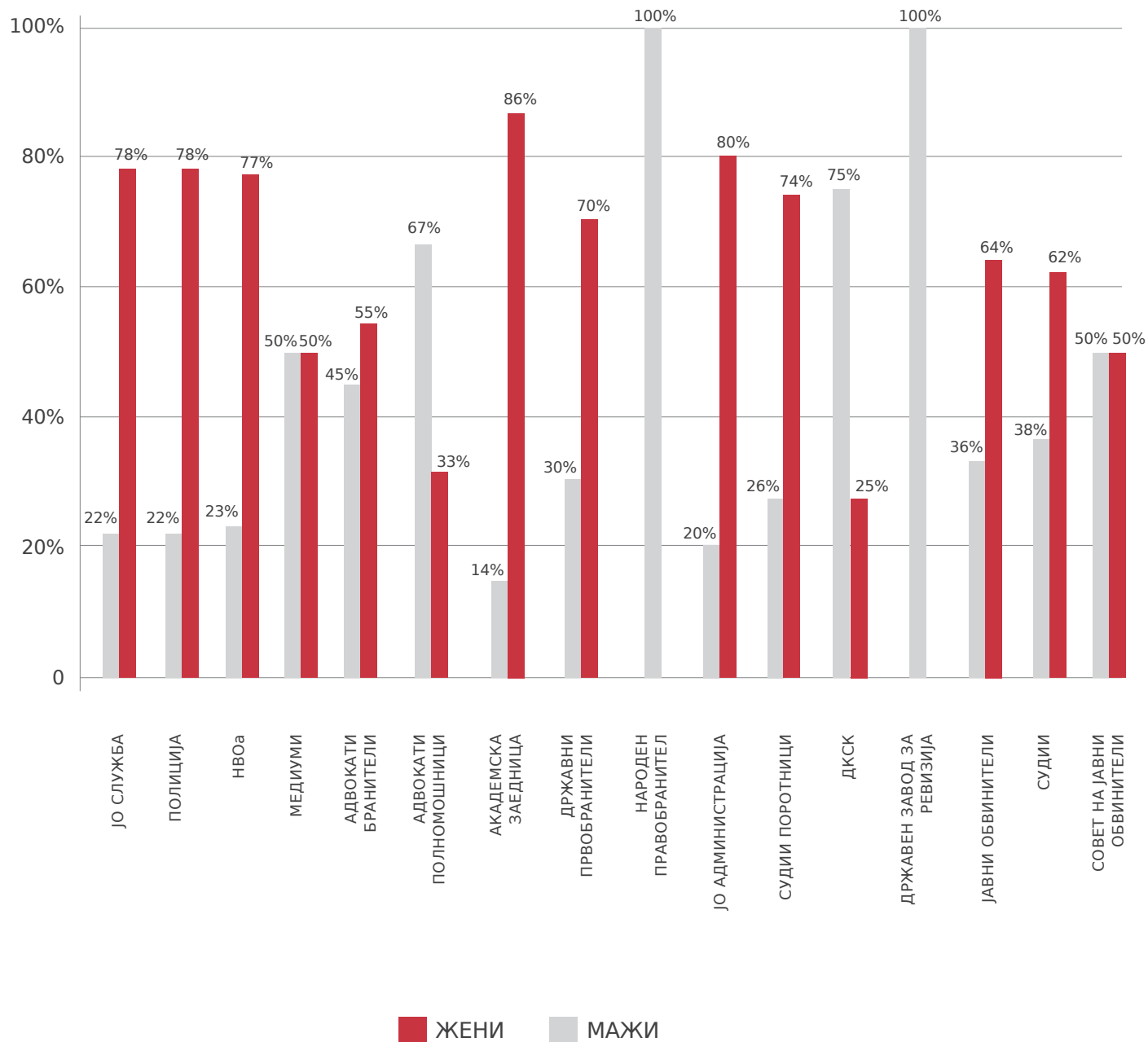
При пополнувањето на прашалникот се водеше сметка за демографските податоци на испитаниците – соодносот на жени и мажи вклучени во одговарањето на прашалникот анализирани како во нивниот вкупен број, така и одделно по целна група со цел инкорпорирање на принципот на еднакви можности на жените и мажите при анализата на резултатите од пилот-истражувањето.

Во изготвувањето на матрицата проектот имаше за цел и интегрирање на родовите прашања согласно Законот за еднакви можности на жените и мажите како и промовирање на потребата за унапредувањето на родовата еднаквост преку вклучување на прашања наменети за различни целни групи.

ПРОЦЕНТУАЛЕН ПРЕГЛЕД НА УЧЕСТВО НА ЖЕНИ НАСПРОТИ МАЖИ ОД ВКУПНИОТ БРОЈ ИСПИТАНИЦИ



% НА РОДОВА РАСПРЕДЕЛБА НА ИСПИТАНИЦИ ПО ЦЕЛНА ГРУПА



3. Анализа на резултатите од истражувањето

3.1 Област I - ЕФИКАСНОСТ

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.² 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*)³.

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 систем⁴ особено грижејќи се за човековите права и слободи предвидени во ЕКЧП како и праксата на ЕСЧП.⁵

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.

3.1.1 Индикатори за мерење на перцепции

Во делот ефикасност, целните групи, во зависност од категоријата, одговараа на четиринаесет (14) индикатори поврзани во три (3) подобласти: човечки ресурси, обем на работа, инфраструктура и информатичко технолошко екипирање. Во делот на човечки ресурси - за бројноста на јавни обвинители, стручен и помошен персонал, во делот за обемот на работа индикаторите беа насочени кон мерки за фер распределба на предметите, справувањето со обемот, постапувањето во рамките на роковите предвидени со ЗКП, додека од аспект на инфраструктура и техничка екипираност, прашањата беа насочени кон просторната одвоеност и пристапноста на самите обвинителства, располагањето со канцелариски и помошен простор како и екипираноста со компјутери и соодветна техничка опрема. Опфатени се и мерките за електронската распределба на предметите која би овозможила поголема објективност при нивната распределба и екипираноста на превозни средства.

Сите целни групи опфатени со матрицата во делот наменет за ефикасност, одговараа на индикаторот - **“Јавните обвинители навремено и ефикасно ги решаваат предметите”** како заеднички индикатор.

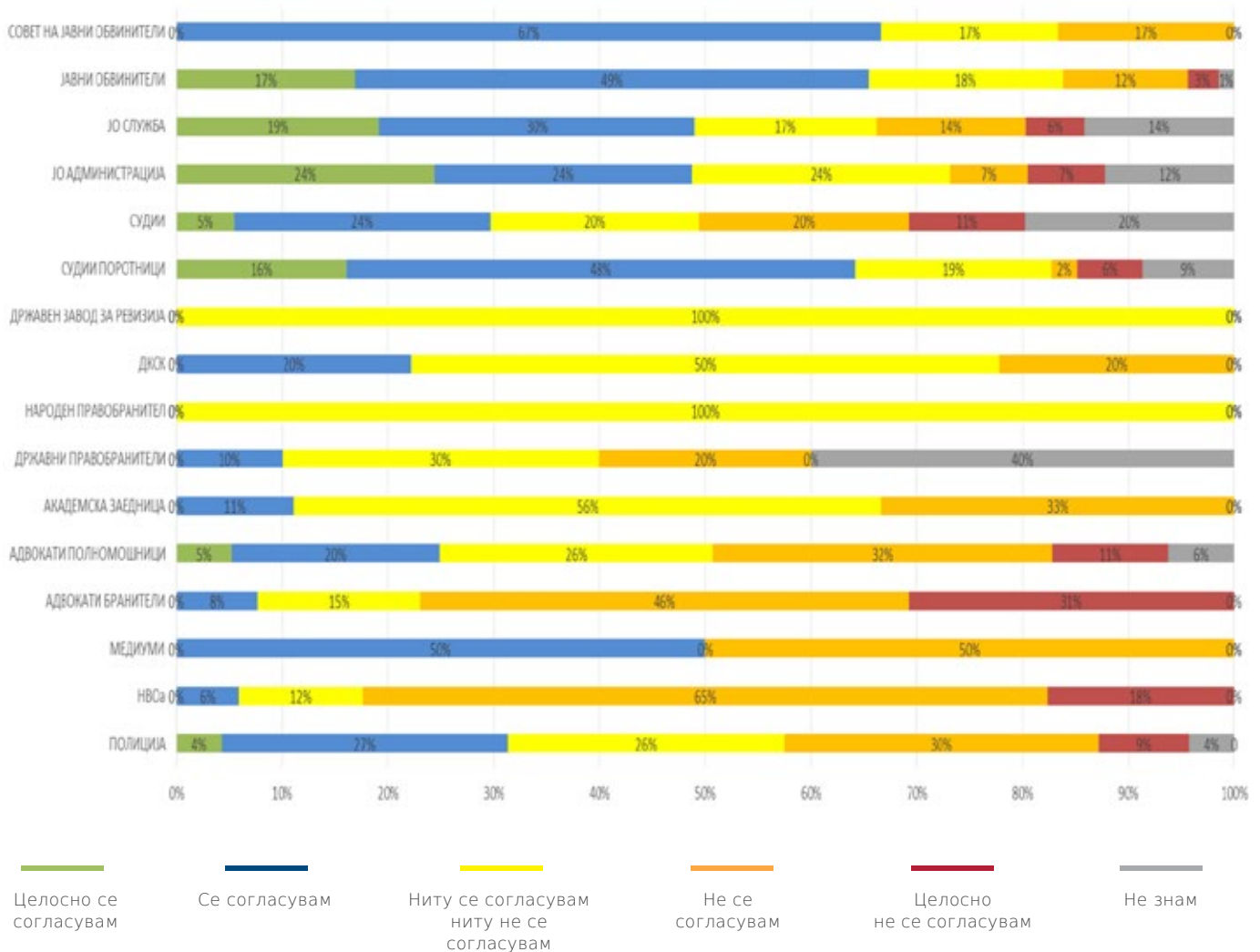
² Opinion No. 11 (2016) of the Consultative Council of European Prosecutors on the quality and efficiency of the work of prosecutors, including when fighting terrorism and serious and organized crime adopted by the CCPE at its 11th plenary meeting (Strasbourg, 17-18 November 2016) (<https://rm.coe.int/16807474b9>)

³ 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>)

⁴ Закон за јавното обвинителство, член 5

⁵ 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>)

Заеднички индикатор: Јавните обвинители навремено и ефикасно ги решаваат предметите.



Средната оценка за овој заеднички индикатор за сите целни групи вклучени во Матрицата е 2.80

Табела 1: Средни оцени според целни групи за областа Ефикасност

Целна група	Средна оцена
ЈАВНИ ОБВИНИТЕЛИ	3.50
СОВЕТ НА ЈАВНИ ОБВИНИТЕЛИ	3.60
ЈО СЛУЖБА	3.01
ЈО АДМИНИСТРАЦИЈА	3.15
СУДИИ	2.34
СУДИИ ПОРОТНИЦИ	3.40
АДВОКАТИ (БРАНИТЕЛИ)	2.00
АДВОКАТИ (ПОЛНОМОШНИЦИ)	2.57
ПРАВОСУДНА ПОЛИЦИЈА	2.76
ДРЖАВНО ПРАВОБРАНИТЕЛСТВО	1.70
ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА	3.00
ДКСК	3.00
НАРОДЕН ПРАВОБРАНИТЕЛ	3.00
ГРАЃАНСКИ ОРГАНИЗАЦИИ	2.24
МЕДИУМИ	2.06
АКАДЕМСКА ЗАЕДНИЦА	2.78
Вкупна средна оцена	2.80

Перцепциите за овој заеднички индикатор за сите целни групи вклучени во истражувањето можат да се поделат во четири засебни категории.

Во првата категорија се јавните обвинители, Советот на јавните обвинители, јавнообвинителската служба и јавнообвинителската администрација, каде што со констатацијата дека јавните обвинители навремено и ефикасно ги решаваат предметите се согласиле 2/3 од сите испитаници јавни обвинители (17% целосно се согласиле и 49% се согласиле) и високи 67% од Советот на јавни обвинители. Половина од јавнообвинителската служба и администрација исто така позитивно се изјасиле по однос на овој индикатор.

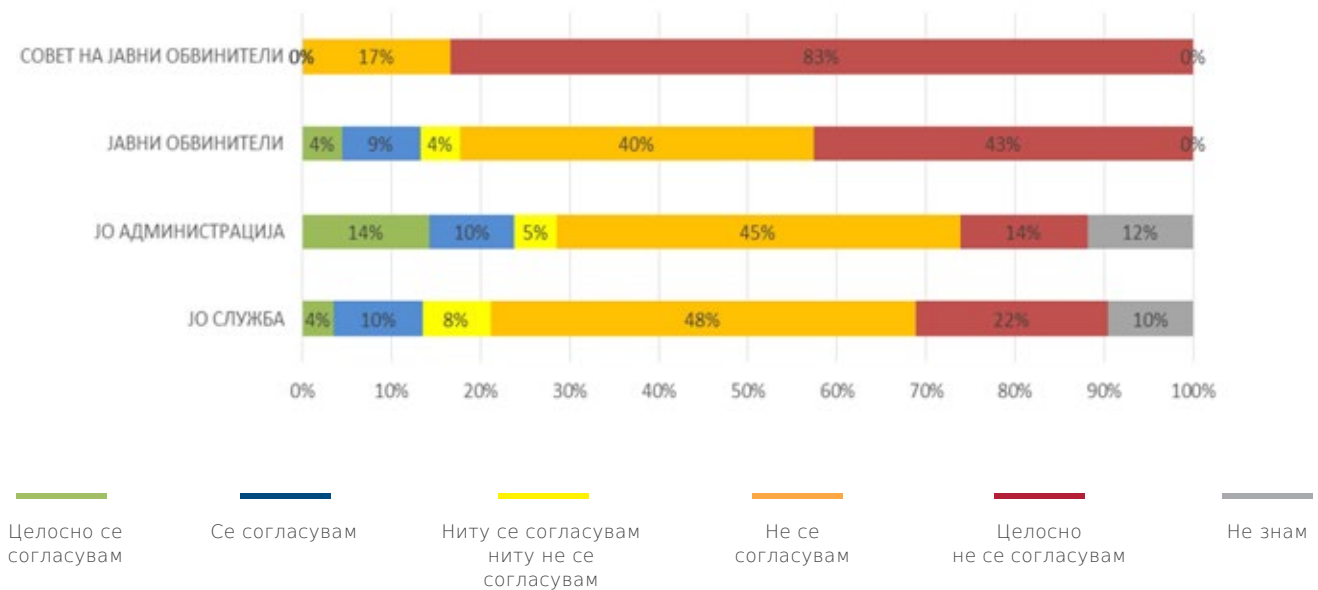
Втората категорија ја сочинуваат судии кривичари, судии поротници и адвокати како бранители односно како полномошници, при што се забележува поделеност во перцепциите кај судиите каде по 30% се изјасиле дека се согласуваат односно не се согласуваат со оваа констатација. Додека 2/3 од судиите поротници позитивно се изјасиле по однос на овој индикатор, адвокатите бранители (77%) и адвокати полномошници (43%) сметаат дека јавните обвинители не се ефикасни во својата работа.

Во рамки на третата група испитаници каде спаѓаат органите со коишто јавното обвинителство соработува, кај правосудната полиција перцепциите се движат од 31% на оние кои се согласуваат и 39% од испитаниците коишто не се согласуваат со констатацијата. Забележани се високи 50% испитаници од ДКСК кои ниту се согласуваат ниту не се согласуваат и 40% од државно правобранителство кои одговориле со 'не знам'. Сите испитаници од Народниот правобранител и Државниот завод за ревизија униформно одговориле дека ниту се согласуваат ниту не со констатацијата околу ефикасноста во работењето на јавните обвинители.

Во четвртата категорија, граѓанските организации со натпросечни 83% искажуваат целосно несогласување со оваа констатација додека медиумите во идентичен процент се согласуваат и не се согласуваат околу овој индикатор. Повеќе од половина испитаници од академската заедница ниту се согласуваат ниту не се согласуваат по однос на ова прашање.

Подобласт А) Човечки ресурси

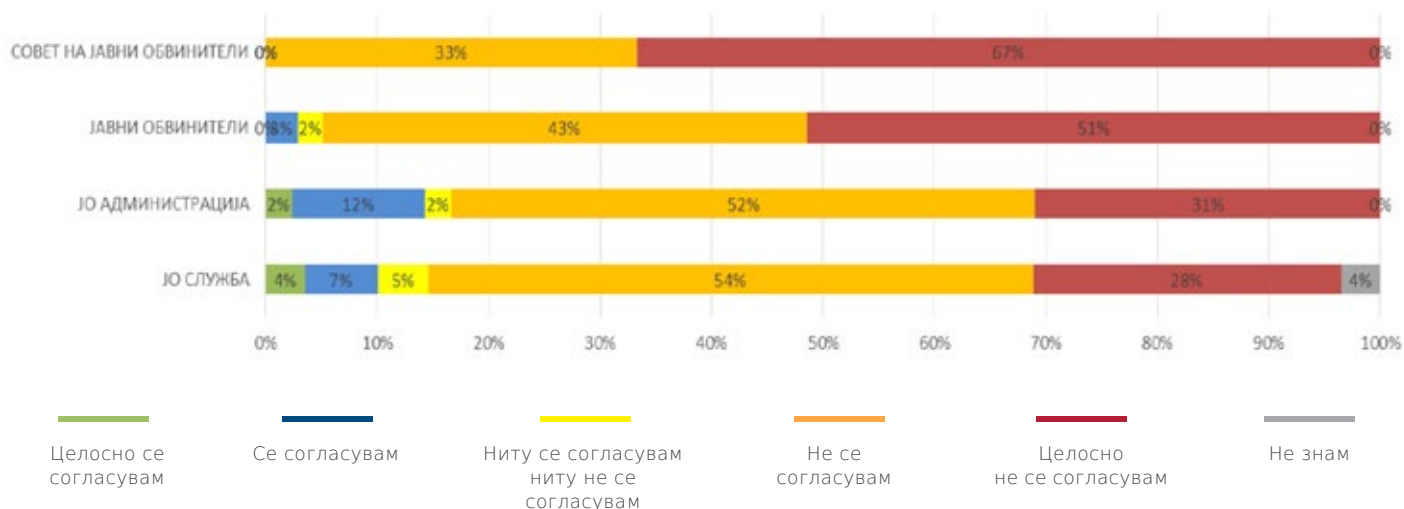
Индикатор 1: Јавното обвинителство располага со доволен број на јавни обвинители за успешно извршување на својата работа.



Карактеристично за овој индикатор е големата усогласеност и униформност во одговорите добиени од страна на целните групи по однос на констатацијата 'јавното обвинителство располага со доволен број обвинители за успешно извршување на работата'. Истовремено 100% од испитаниците во Советот на јавни обвинители, 59% од јавнообвинителската служба и 70% од јавнообвинителската служба ги поддржуваат јавните обвинители и негативно се изјаснуваат по однос на ова прашање.

Мнозинството испитаници сметаат дека јавното обвинителство не располага со доволно обвинители

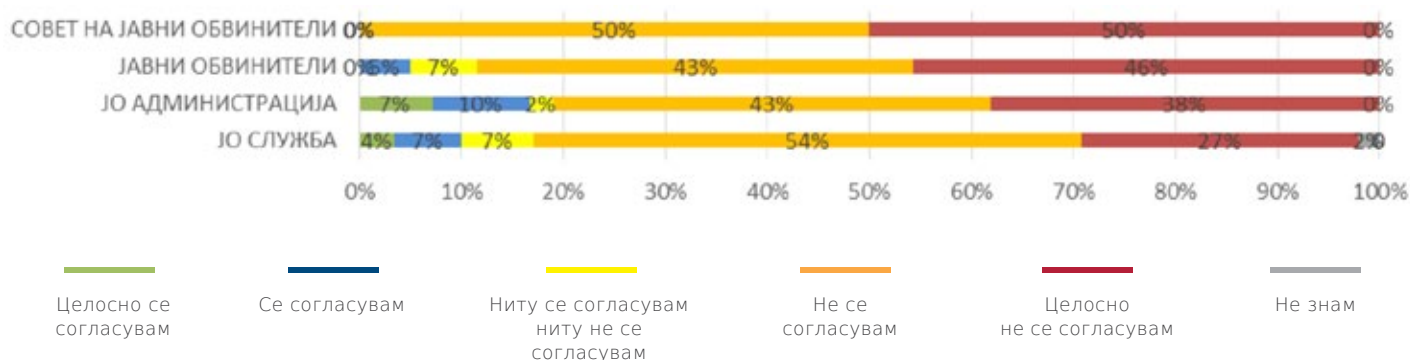
Индикатор 2: Јавните обвинители имаат на располагање доволно стручен персонал.



Перцепции за индикаторот 2 изнесоа само претставниците од првата група на испитаници, при што сите испитаници од Советот на јавни обвинители и високи 94% од вкупниот број обвинители вклучени во истражувањето сметаат дека немаат на располагање доволно стручен персонал. Во скоро идентичен процент (82% кај јавнообвинителската служба и 83% кај јавнообвинителската администрација) испитаниците го подржуваат ставот на обвинителите по однос на ова прашање.

Најголемиот дел испитаници сметаат дека јавните обвинители немаат на располагање доволно стручен кадар

Индикатор 3: Јавните обвинители имаат на располагање доволно помошен персонал.

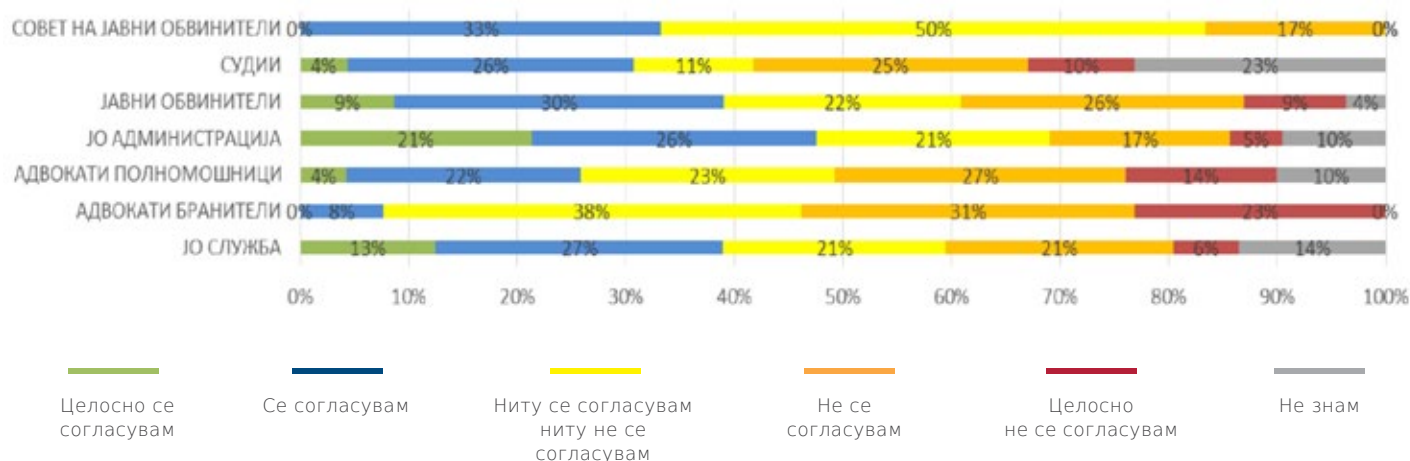


По однос на помошниот персонал, Советот на јавни обвинители повторно во целост (100%) не се согласува со степенот на кадровската екипираност, додека од јавните обвинители со вкупно 89% (46% целосно не се согласуваат и 43% не се согласуваат) со оваа констатација. Јавнообвинителската служба и јавнообвинителската администрација со идентични 81% исто така негативно се изјасниле и сметаат дека јавните обвинители немаат доволен број помошен персонал.

Мнозинството испитаници сметаат дека јавните обвинители немаат на располагање доволно помошен персонал

Подобласт Б) Обем на работа

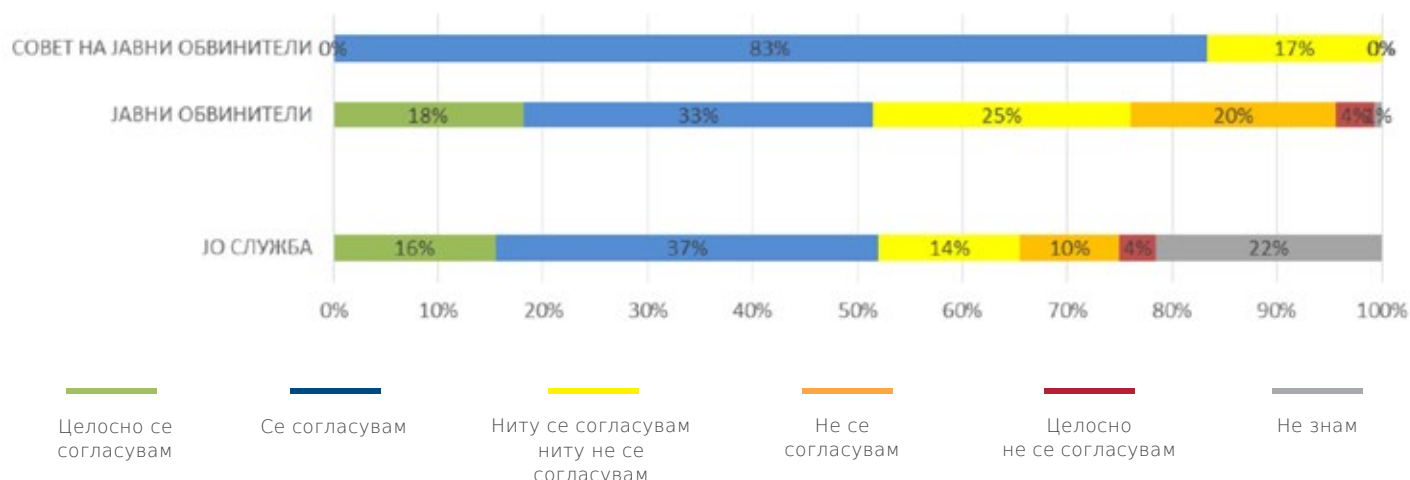
Индикатор 4: Јавните обвинители се справуваат со обемот на работа



Во врска со обемот на работа, јавнообвинителската служба со вкупно 40% и јавнообвинителската администрација со 47% сметаат дека јавното обвинителство се справува со обемот на работа. Од останатите таргет групи, судиите се со изразито поделено мислење (30% се согласуваат додека во ист процент не се согласуваат со оваа констатација), додека кај адвокатите, во двете својства мислењата се поделени и тоа по сите основи, каде поголемиот дел од нив не се согласуваат, особено адвокатите во својство на бранители. Јавните обвинители се исто со поделено мислење, 39% се изјасниле позитивно по однос на оваа констатација додека значителен е и процентот на тие (34%) кои имаат спротивставено мислење. Половина од испитаниците од Советот на јавни обвинители ниту се согласуваат ниту не се согласуваат по однос на ова прашање.

Во врска со обемот на работа, постои изразито поделено мислење помеѓу сите испитаници од сите целни групи и не постои јасен консензус по ова прашање.

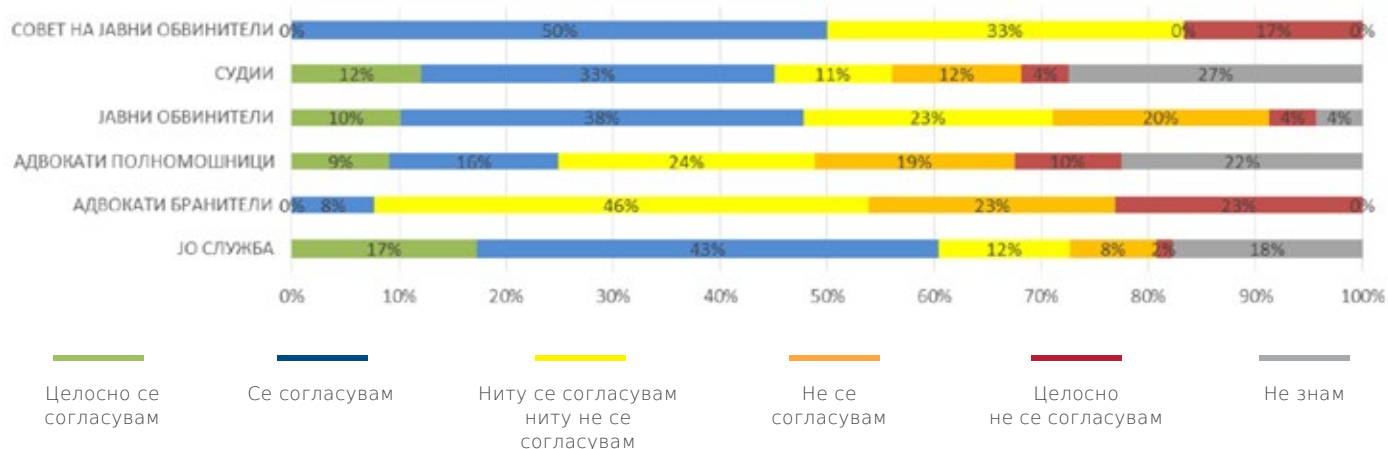
Индикатор 5: Се превземаат сите мерки за фер, ефикасна и рамномерна распределба на обврските помеѓу јавните обвинители.



Од мерките за фер и рамномерна распределба, 83% од Советот на јавни обвинители се согласуваат дека се преземаат мерки, додека јавните обвинители 18% односно 33% целосно или делумно се согласуваат. Сепак, има дел од испитаниците обвинители и тоа вкупно 24% кои не се согласуваат, а респектабилен е и процентот на испитаниците од јавнообвинителската служба кои не знаат за вакви мерки.

Се забележуваат исклучително висок процент на согласност помеѓу испитаниците во рамките на Советот на ЈО, но и поделеност на ставовивте помеѓу јавните обвинители.

Индикатор 6: Претходната постапка се спроведува во законски утврдениот рок согласно ЗКП.

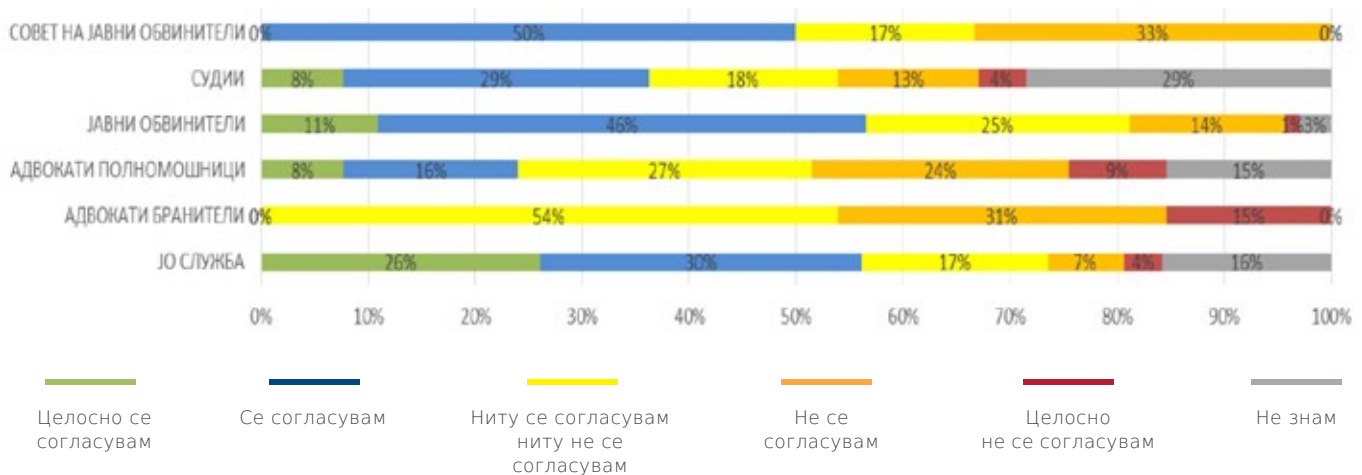


Постапувањето во рамките на законските рокови за Советот на јавни обвинители во 50% и јавнообвинителската служба 60% од случаите е во рамките на роковите. Но дискрепанца по овој индикатор наспроти Советот на јавни обвинители и ЈО служба е присутна особено кај адвокатите бранители, кои

претежно не се согласуваат (23% целосно и 23% не се согласуваат). 48% од јавните обвинители позитивно се изјасниле по однос на прашање иако скоро $\frac{1}{4}$ од оваа целна група не се согласува со оваа констатација. Судиите во 45% се согласуваат со оцената во овој индикатор.

Преовладува мислењето кај целните групи дека претходната постапка се спроведува во законскиот рок иако значителен е процентот и на испитаници кои имаат спротивставено мислење.

Индикатор 7: Јавните обвинителства постапуваат по законски одредените рокови согласно ЗКП.

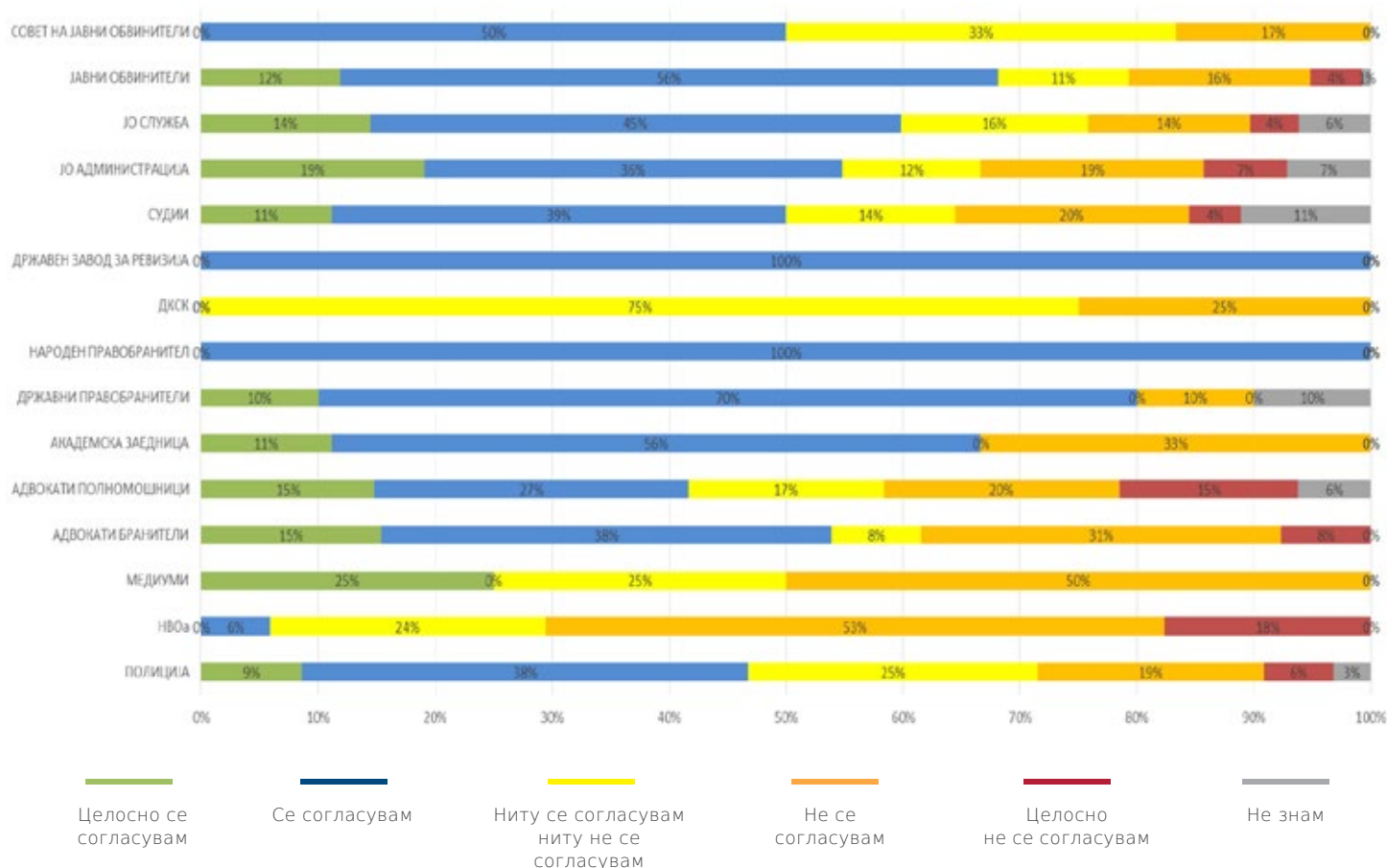


По однос на овој индикатор, 50% од испитаниците во Советот на јавни обвинители се согласуваат дека јавните обвинителства постапуваат по законски определените рокови но значителни 33% од истата целна група го мислат токму спротивното. 57% од јавните обвинители позитивно се изјасниле по ова прашање додека најкритични се адвокатите бранители каде вкупно 45% не се согласуваат со оваа констатација. Индикативен е процентот на судии (29%) кои одговориле со 'не знам'.

Се забележува повисок процент на согласност помеѓу испитаниците во Советот на ЈО, јавните обвинители и ЈО служба но и поделеност на ставовите помеѓу адвокатите бранители и полномошници.

Подобласт В) Инфраструктура, информатичко-техничка опрема и други ресурси

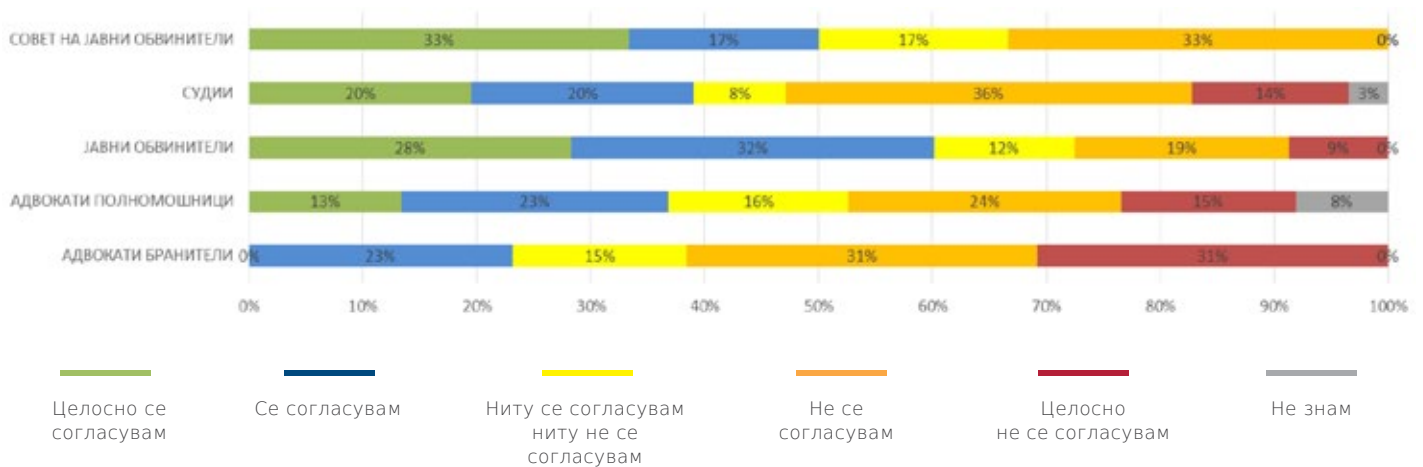
Индикатор 8: Пристапот до Јавните обвинителства е лесен и јасно обележан.



Пристапот до јавните обвинителства и обележеноста релативно е добро оценет од сите таргет групи, каде индикативно е тоа што 24% од обвинителите не ја делат оваа оцена и изразуваат несогласување, и 11% од нив имаат неутрален став по ова прашање. Граѓанските организации вклучени во ова мерење со 71% имаат најкритички став и сметаат дека пристапот до обвинителствата не е лесен и јасно обележан.

Мнозинството испитаници сметаат дека пристапот до јавните обвинителства е добро обележан.

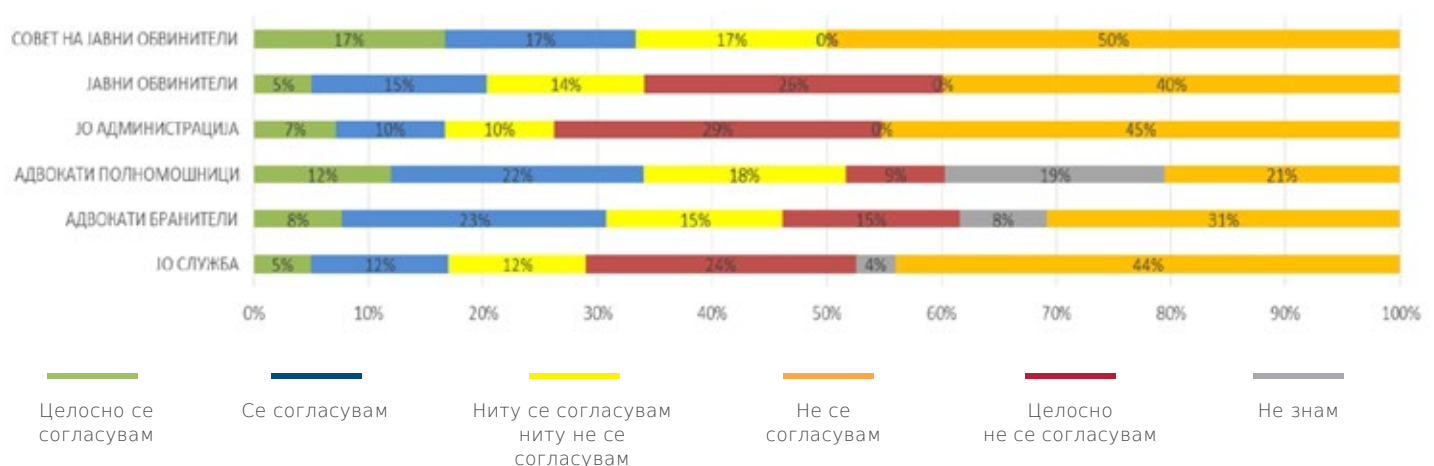
Индикатор 9: Јавните обвинителства и судовите се просторно и физички одвоени.



По однос на индикаторот за просторната и физичка одвоеност на обвинителствата од судовите евидентна е голема поделеност не само помеѓу самите целни групи туку и помеѓу испитаниците во рамки на истите овие групи. Во ист процент (40%) кај Советот на јавни обвинители и судиите испитаниците се согласуваат со оваа констатација додека истовремено 1/3 од испитаниците кај Советот и половина од судиите негативно се изјасниле по ова прашање. Од друга страна, јавните обвинители со 60% се согласуваат со изјавата иако не е незначителен процентот на обвинители (28%) со спротивно мислење. Кај адвокатите полномошници и бранители преовладува негативниот став по однос на овој индикатор.

Постои голема поделеност во ставовите за просторната и физичка одвоеност на обвинителствата од судовите не само помеѓу самите целни групи туку и помеѓу испитаниците во рамки на истите.

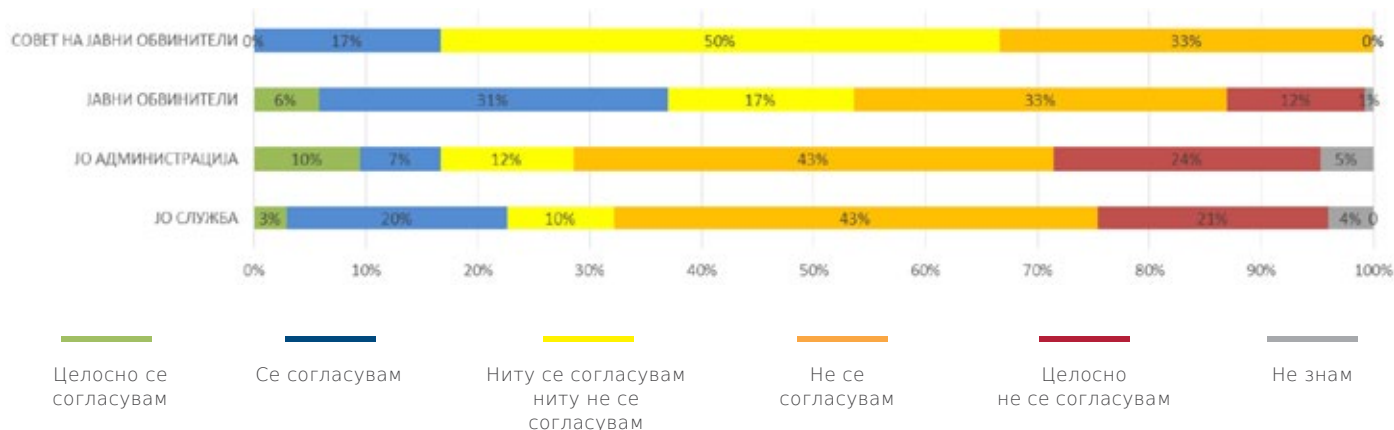
Индикатор 10: Јавните обвинителства имаат доволен канцелариски простор и помошни простории за извршување на работата.



Во однос на канцелариските и другите простории со кои располагаат јавните обвинителства резултатите од мерењето даваат интересни одговори каде што половина испитаници од Советот на јавни обвинители и дури 66% од јавните обвинители не се согласуваат со оваа констатација. Негативно по овој индикатор се изјасниле и повеќе од 2/3 од претставници на јавнообвинителската служба и јавнообвинителската администрација. Адвокатите (полномошници и бранители со 43% и 36% респективно) го делат овој став и сметаат дека јавните обвинителства немаат доволен канцелариски простор и други простории за успешно извршување на работата.

Поголемиот дел од јавните обвинители и испитаниците од Советот на ЈО сметаат дека обвинителите немаат на располагање доволен канцелариски простор.

Индикатор 11: Јавните обвинителства располагаат со доволен број компјутери и останата техничка опрема.



По однос на информатичка опрема и други технички помагала, целните групи покажуваат шареноликост во одговорите. Така, 42% јавни обвинители не се согласуваат, додека 37% од нив имаат целосно спротивставено мислење. Додека половина од испитаниците во Советот на јавни обвинители ниту се согласуваат ниту не се согласуваат со оваа констатација, далеку покритични се вработените во јавнообвинителската служба и администрација каде 2/3 се изјаснуваат дека јавните обвинителства не располагаат со доволен број компјутери и останата соодветна опрема.

Поголемиот дел од јавнообвинителската служба и администрација не се согласува со оваа констатација.

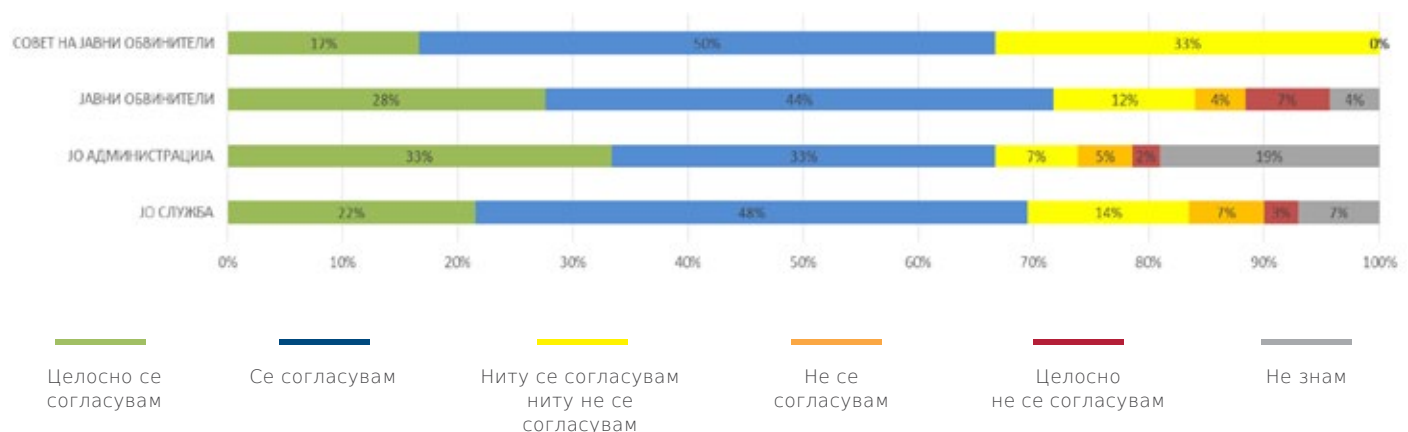
Индикатор 12: Јавните обвинителства имаат соодветна информатичка инфраструктура (електронска архива, систем за управување на податоци, интранет).



По однос на овој индикатор повеќето целни групи имаат искажано јасен став дека јавните обвинителства немаат соодветна информатичка инфраструктура. Така Советот на јавни обвинители со 84%, јавнообвинителската служба со 49% и администрацијата со 66% негативно се имаат изјаснето по ова прашање. Јавните обвинители со вкупно 42% се на иста линија но индикативен е релативно високиот прцент на обвинители (40%) кои сметаат дека обвинителствата имаат соодветна електронска архива, систем за управување со податоци и интранет.

Мнозинството испитаници сметаат дека јавните обвинителства немаат соодветна информатичка инфраструктура.

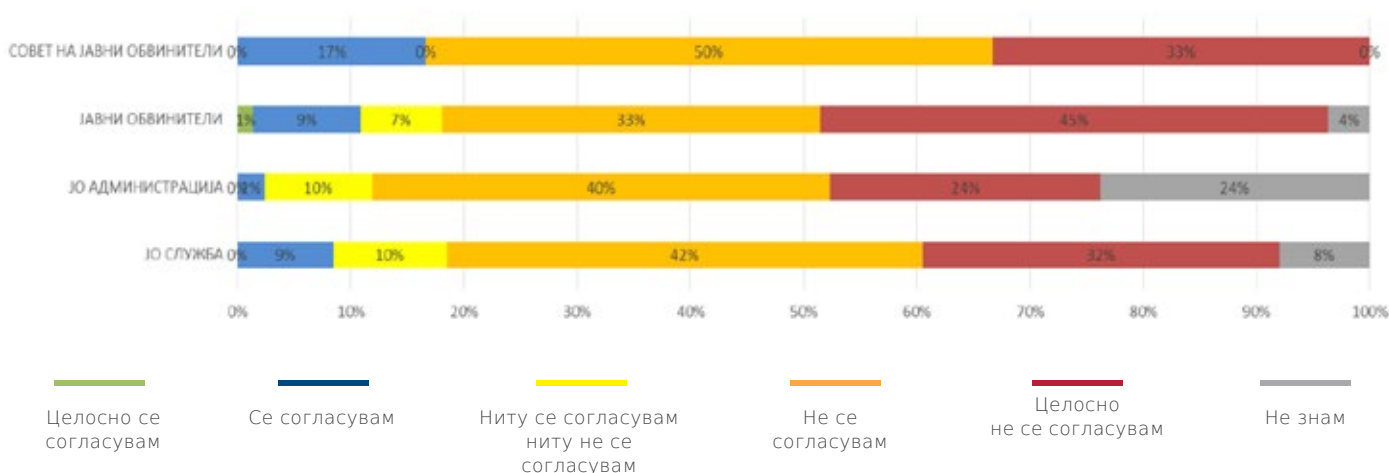
Индикатор 13: Електронската распределба на предмети би овозможила поголема објективност при нивната распределба.



Високи 67% кај Советот на јавни обвинители и 72% кај јавните обвинители сметаат дека електронската распределба би придонела за поголема објективност, додека 33% од испитаниците во Советот не се согласуваат со ова. Јавнообвинителската служба со 70% и Јавнообвинителската администрација со 66% го делат ова мислење и позитивно се имаат изјаснето по ова прашање.

Мнозинството испитаници сметаат дека електронската распределба на предметите би овозможила поголема објективност при нивната распределба.

Индикатор 14: Јавните обвинителства располагаат со доволно превозни средства.



Јавните обвинители со 33% и 45% не се согласуваат односно целосно не се согласуваат со индикаторот за екипираност со превозни средства и овие проценти претставуваат повеќе од 3/4 од обвинителите што е индикатор доволен сам по себе. Преостанатите целни групи кои одговарале на ова прашање го делат целосно мислењето со јавните обвинители по однос на овој проблем.

Мнозинството испитаници сметаат дека јавните обвинителства немаат доволно превозни средства.

Заклучок: Постојат предизвици во навременото и ефикасно решавање на предметите. Јавното обвинителство е со недоволна персонална екипираност, особено на ниво на стручни соработници. Повеќето обвинителства не се физички одвоени од судовите или други органи и немаат доволна информатичка и техничка опременост. Недоволната персонална и материјална опременост се одразува врз справувањето со обемот на работа и врз постапувањето во законските рокови. Електронската распределба на предметите би овозможила поголема објективност и самиот процес би влијаел позитивно врз ефикасноста во работењето на јавните обвинителства.

3.2 Област: 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.⁶ 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, истиот овој орган има законска обврска да се грижи исто така 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.

Јавното обвинителство е орган на гонење.⁷ Ова не е само негова уставна и законска дефиниција, туку и тој така се доживува во перцепцијата. Сепак и 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 преземањата на 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 се 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 современата претпоставка дека дејствувањето на обвинителите не е толку далеку од она на судиите⁸, но се разбира е сепак доволно дистанцирано од нив односно не се идентификува со судот. Тоа и треба да биде целта. Сепак, 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, повеќенасочен. Обвинителството мора да биде набљудувано и оценувано во контекст на квалитетот, не само во рамките на самото себе, понатаму не само од другата страна во спорот (адвокатите), и секако судот, туку и од државните органи, кои пак го хранат со потребните информации и докази, за да се провери квалитетот од сите аспекти, за да се добие кредибилен резултат.

3.2.1 Индикатори за мерење на перцепции

Делот за квалитет во себе содржи деветнаесет (19) индикатори поделени во четири (4) подобласти и

⁶ Venice Commission CDL-AD(2010)040 , Independence and accountability of prosecutors 2014-2016 –European Network of Councils of the Judiciary ENCJ Report 2014-2016

⁷ 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

⁸ Ibid

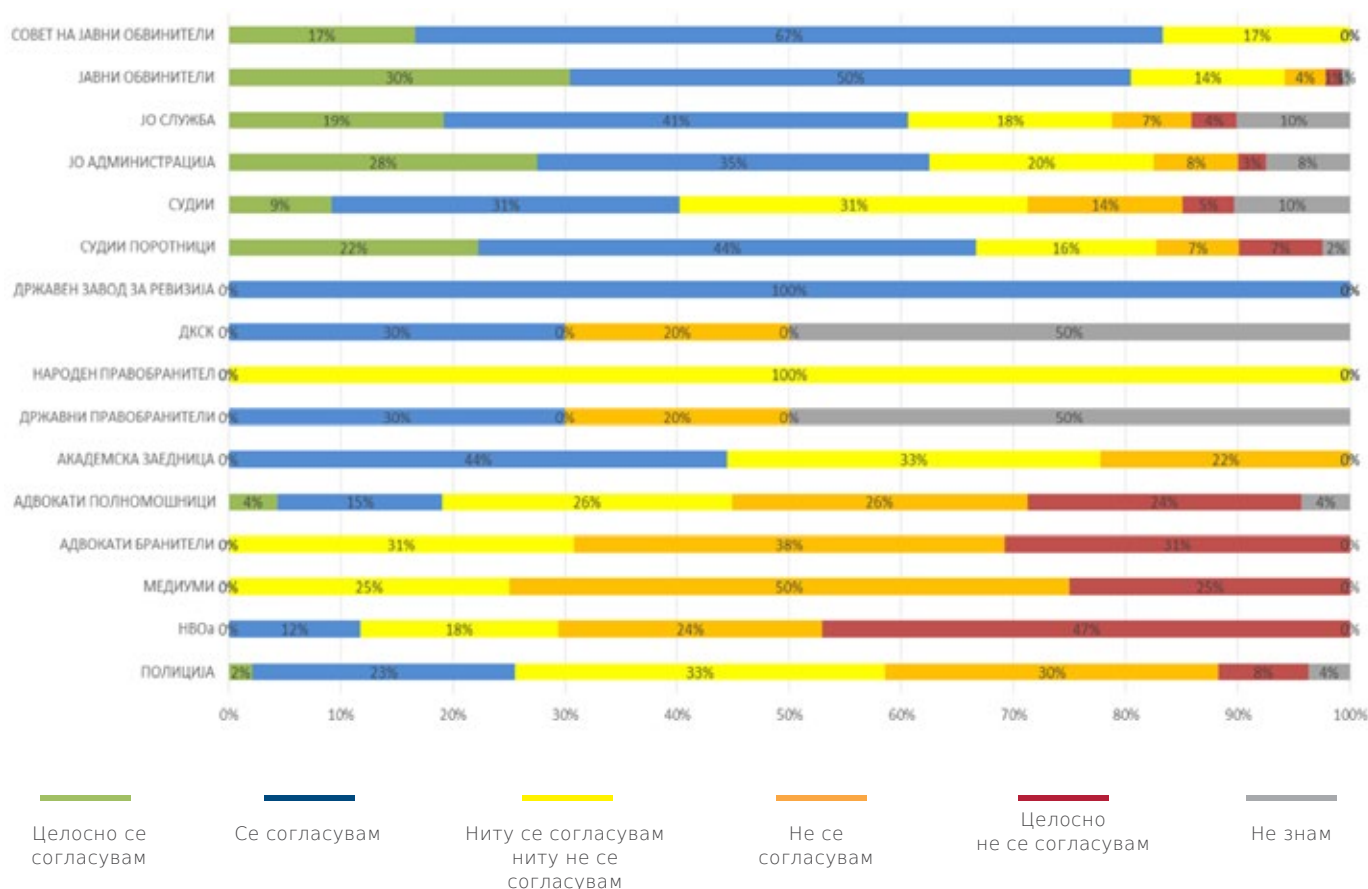
тоа за: Квалитет и стандарди во работењето; систем на евалуација и унапредување; јавнообвинителски заштитни мерки; континуирана едукација и професионален развој.

Така, целните групи, во зависност од категоријата, беа прашувани во врска со содржината и квалитетот на јавнообвинителските акти, професионалниот однос, почитувањето на правата на одбраната, барањата за притвор и нивните образложенија како и наредбите со посебни истражни мерки, спогодувањето, објективноста во ценењето на фактите и доказите, користењето на условното одлагање на казнено гонење, преземањето дејствија по допрен глас.

Воедно, во врска со квалитетот, прашањата беа насочени и кон унапредувањето и квалитативните критериуми, еднаквиот третман помеѓу мажите и жените, евалуацијата базирана на објективни критериуми, а пак пододделот за заштитни мерки се занимаваше со постоењето на стражарска служба, лична заштита. Конечно делот за квалитет опфати и аспекти околу континуираната едукација, нејзината зачестеност и соодветност но и во однос на родова сензибилизираност.

Во делот за Квалитет беше побарано од сите целни групи да дадат свој одговор на еден заеднички индикатор за тоа дали “Јавнообвинителската работа се врши професионално, непристрасно и независно”. Резултати по однос на овој индикатор се прикажани на графиконот подолу:

Заеднички индикатор: Јавно обвинителската работа се врши професионално, непристрасно и независно.



Според добиените одговори, средната оцена за овој главен заеднички индикатор на квалитет изнесува 2,88.

Табела 2: Средни оцени според целни групи за областа Квалитет

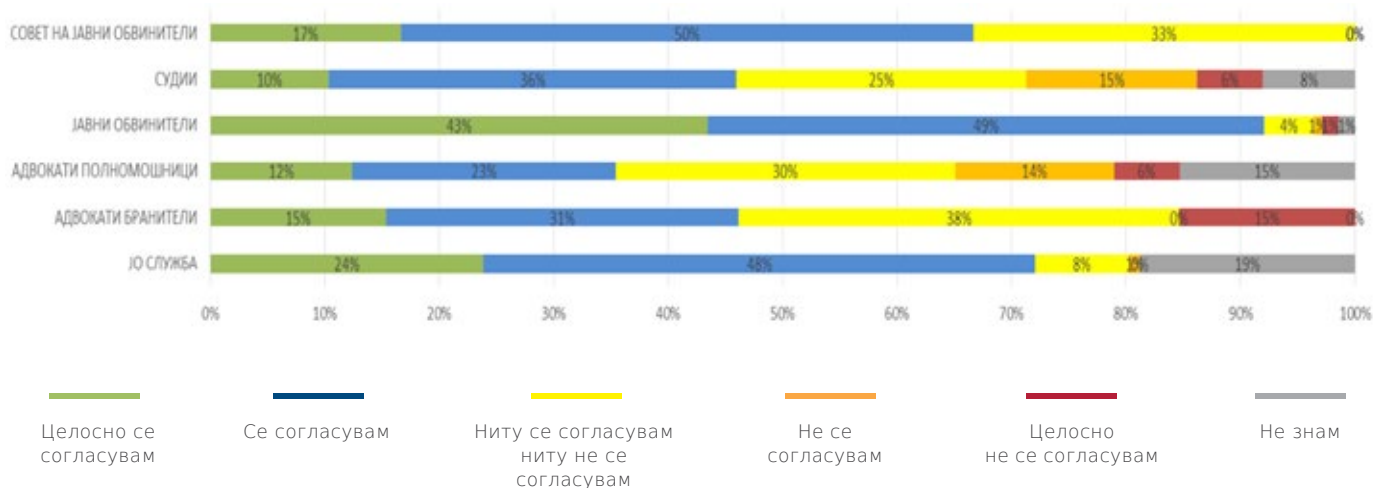
Целна група	Средна оцена
ЈАВНИ ОБВИНИТЕЛИ	4,02
СОВЕТ НА ЈАВНИ ОБВИНИТЕЛИ	4,0
ЈО СЛУЖБА	3,34
ЈО АДМИНИСТРАЦИЈА	3,55
СУДИИ	2,95
СУДИИ ПОРОТОНИЦИ	3,59
АДВОКАТИ (БРАНИТЕЛИ)	2,0
АДВОКАТИ (ПОЛНОМОШНИЦИ)	2,35
ПРАВОСУДНА ПОЛИЦИЈА	2,71
ДРЖАВНО ПРАВОБРАНИТЕЛСТВО	1,6
ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА	4,0
ДКСК	1,75
НАРОДЕН ПРАВОБРАНИТЕЛ	3,0
ГРАЃАНСКИ ОРГАНИЗАЦИИ	1,94
МЕДИУМИ	2,0
АКАДЕМСКА ЗАЕДНИЦА	3,22
Вкупна средна оцена	2,88

Сите целни групи на ова заедничко прашање се изјаснија во широк спектар на можните оцени. Така, Советот на Јавни обвинители во значителен дел се согласува, додека нема ниту еден процент на несогласување, иако 17% се изјасниле дека немаат став односно ниту се согласуваат ниту не се согласуваат. Самите јавни обвинители имаат позитивно мислење по овој индикатор, со незначителен дел кој не се согласува. Мислењата пак на судиите се поделени помеѓу изразување на согласност во претежен дел, но во добар дел имаат и неутрален однос (31%) како и оние кои или не се согласуваат или целосно не се согласуваат со вкупно 19%. Ниту еден од адвокатите бранители не се согласува со изјавата која ја претставува индикаторот, притоа со 31 % се неутрални, а со истиот процент (31%) не се согласуваат односно целосно не се согласуваат. Академската заедница не се согласува во 22%, а во голем дел исто така (33%) ниту се согласува ниту не се согласува. Медиумите и граѓанските организации главно не се согласуваат, додека јавнообвинителската служба претежно се согласува (60%).

Според резултатите од добиените оценки, најниско се изјасниле државното правобранителство (1.6) и граѓанските организации (1.94), додека највисоки оцени се добиени од јавните обвинители, Советот на јавни обвинители и Државниот завод за ревизија со идентични оцени (4.0). Медиумите својата оцена ја позиционирале на 2.0, додека судиите доделиле оцена 2.95 додека бранителите 2.0.

Подобласт Г) Квалитет и стандарди во работењето

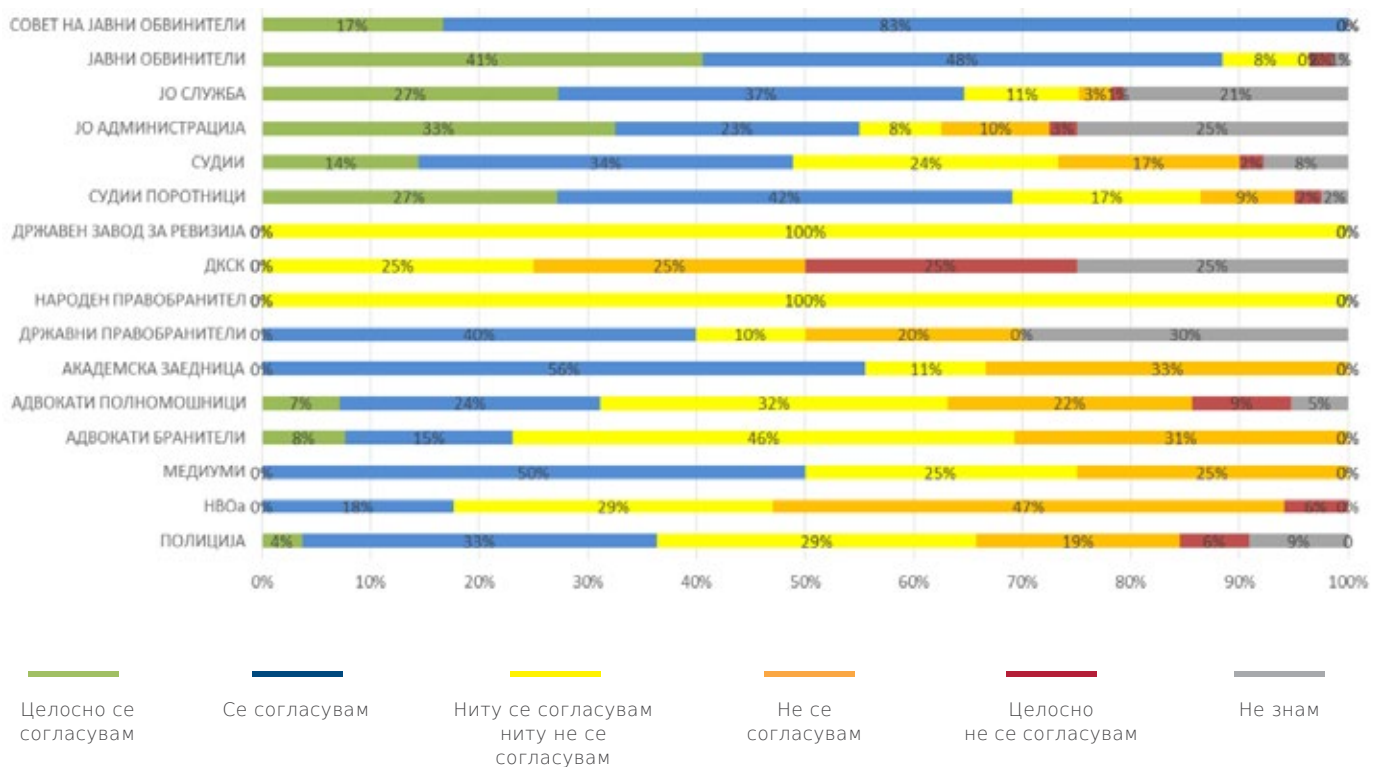
Индикатор 15: Обвинителните акти ги содржат потребните законски обележја во описот на кривичното дело кои се засноваат на прибавените докази.



Во поглед на обвинителните акти и нивната содржина, видна е разликата помеѓу перцепциите на судиите кои што во вкупно 46 % се согласуваат, но и 21% кои не се согласуваат, наспроти јавните обвинители кои во голем процент (91%) се согласуваат, но и во мал процент не се согласуваат. Ставено во корелација со перцепциите на адвокатите бранители кои во 38% ниту се согласуваат ниту не се согласуваат, додека интересно е што адвокатите полномошници во поголем број не се согласуваат наспроти адвокатите бранители и тоа со вкупни 20%.

Според испитаниците, преовладува мислењето дека обвинителните акти ги содржат законските обележја кои се засноваат на прибавените докази.

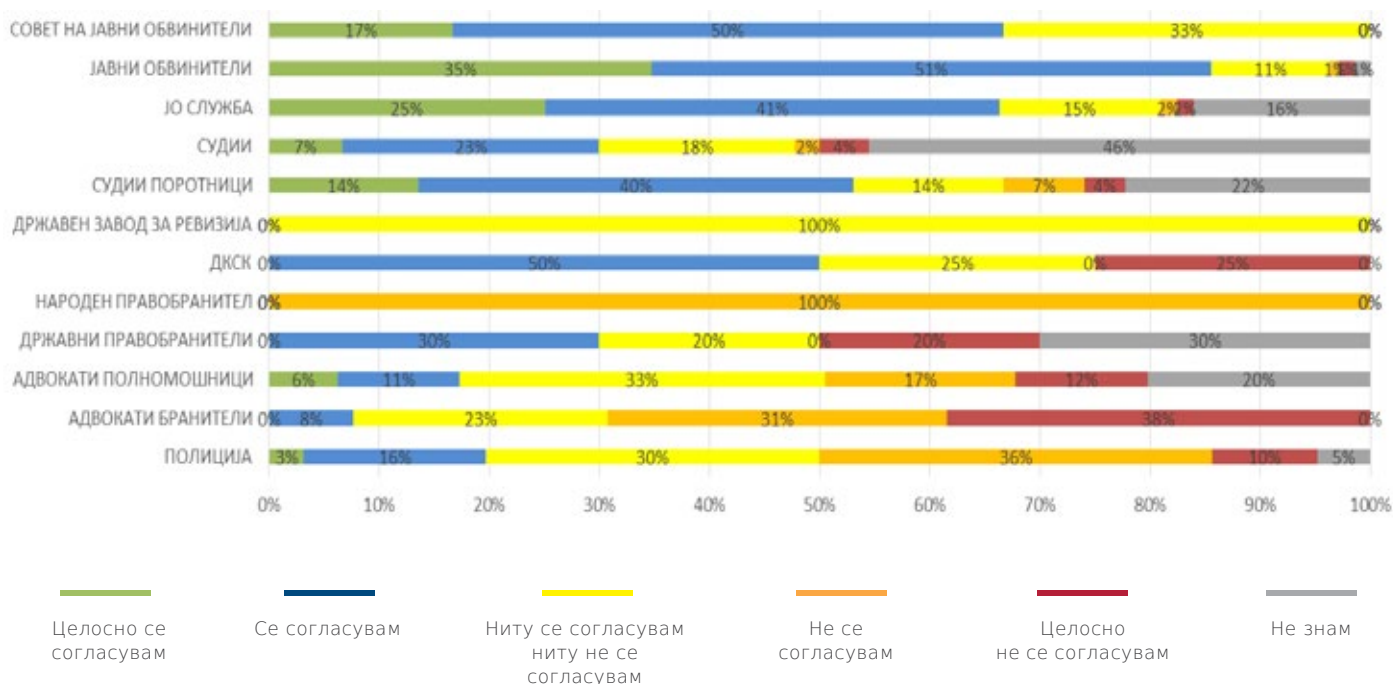
Индикатор 16: Јавните обвинители професионални ги застапуваат поднесените обвиненија пред судот.



Во врска со професионалното застапување на обвиненијата според СЈОРСМ тоа се прави квалитетно, додека пак вкупно 19% од судиите не се согласуваат со ова. Јавните обвинители во 2% во целост не се согласуваат, што е мал процент но и 8% кои ниту се согласуваат ниту не се согласуваат. Адвокатите бранители со 33% не се согласуваат, додека адвокатите полномошници со 20%. Интересно е што полицијата со вкупно 25% не се согласува додека Државното правобранителство со 20%.

Според испитаниците, професионалноста во застапувањето на обвиненијата пред судовите треба да се подобри.

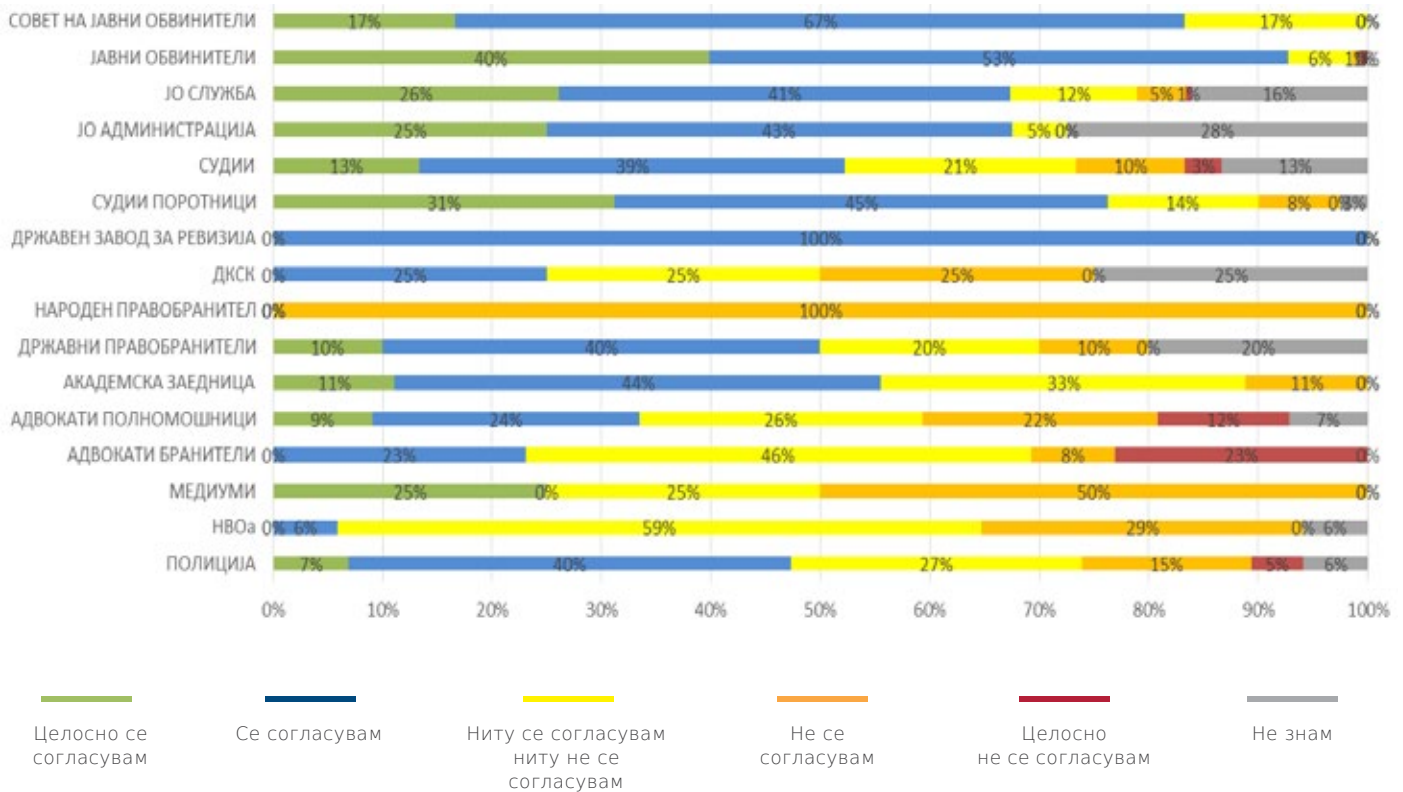
Индикатор 17: Решенијата за отфрлање на кривичните пријави се добро образложени и содржат јасни причини за донесената одлука.



По однос на решенијата за отфрлање на кривичните пријави и нивната содржина, испитаниците од ДКСК се поделени во мислењата, каде што 50% се согласуваат додека $\frac{1}{4}$ не се согласува со оваа констатација. Народниот правобранител со 100% не се согласува. Адвокатите полномошници даваат одговори во широк спектар при што мислењата се поделени по сите основи. Адвокатите бранители целосно не се согласуваат со 38% и не се согласуваат со 31%.

Постои поделеност во мислењата кај целните групи за тоа дека решенијата за отфрлање на кривичните пријави се добро образложени и јасни.

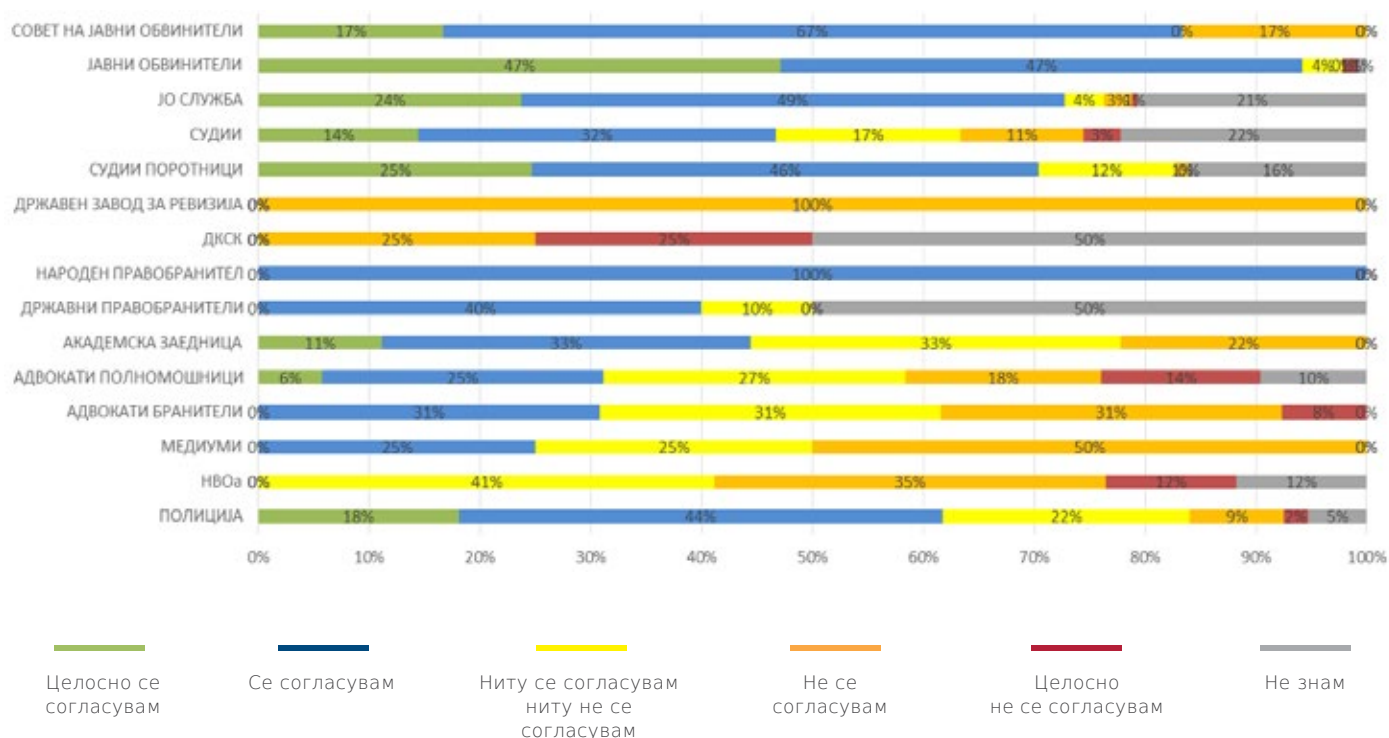
Индикатор 18: Јавните обвинители имаат професионален и коректен однос со другите учесници во постапката.



За индикаторот кој се однесува на односот кон другите учесници, кај судиите има дел кои не се согласуваат, како и дел кој ниту се согласуваат ниту не се согласуваат. Народниот правобранител не се согласува, додека адвокатите 46% од адвокатите ниту се согласуваат ниту не се согласуваат, како и дел од нив кои не се согласуваат во вкупен процент од 31%. Интересно е што полицијата во слични проценти како и адвокатите бранители или не се согласуваат (20%) или се неутрални за ова прашање (27%).

Испитаниците сметаат дека професионалниот и коректен однос на јавните обвинители кон другите учесници во постапката треба да се подобри.

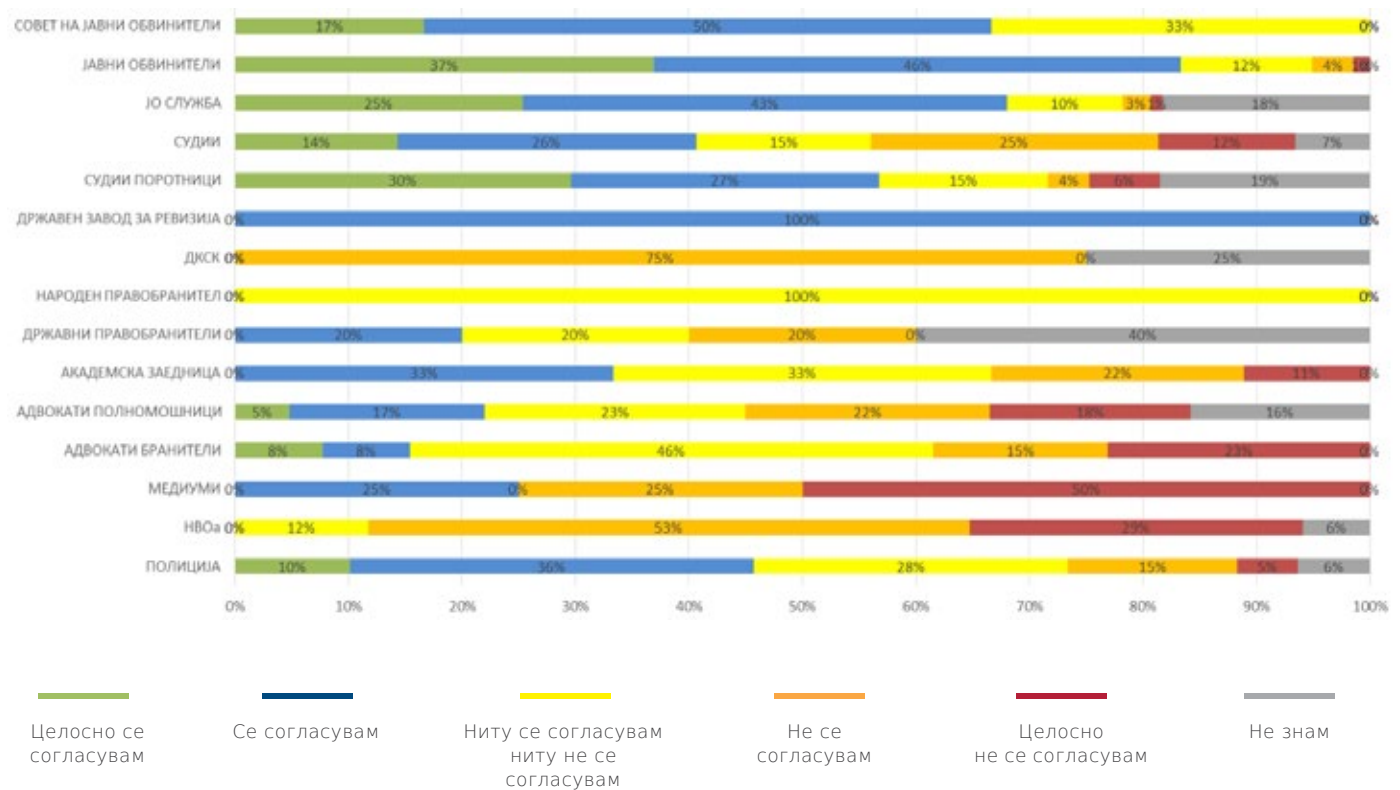
Индикатор 19: Правата на одбраната и осомничениот се почитуваат во текот на претходната постапка



Кај почитувањето на правата на одбраната и осомничениот во предходната постапка пак, резултатите покажуваат дека народниот правобранител не се согласува во целост, додека 50% од медиумите исто така не се согласуваат. Адвокатите бранители се поделени со по речиси една третина во одговорите се согласуваат, односно не се согласуваат. Повеќе од 50% од невладините организации го делат несогласувањето. Судиите во процент од 46% се согласуваат како и јавните обвинители и Советот на јавни обвинители кои во претежен дел се согласуваат.

Според поголем дел од испитаниците, правата на одбраната и осомничениот не се почитуваат доволно во текот на предходната постапка.

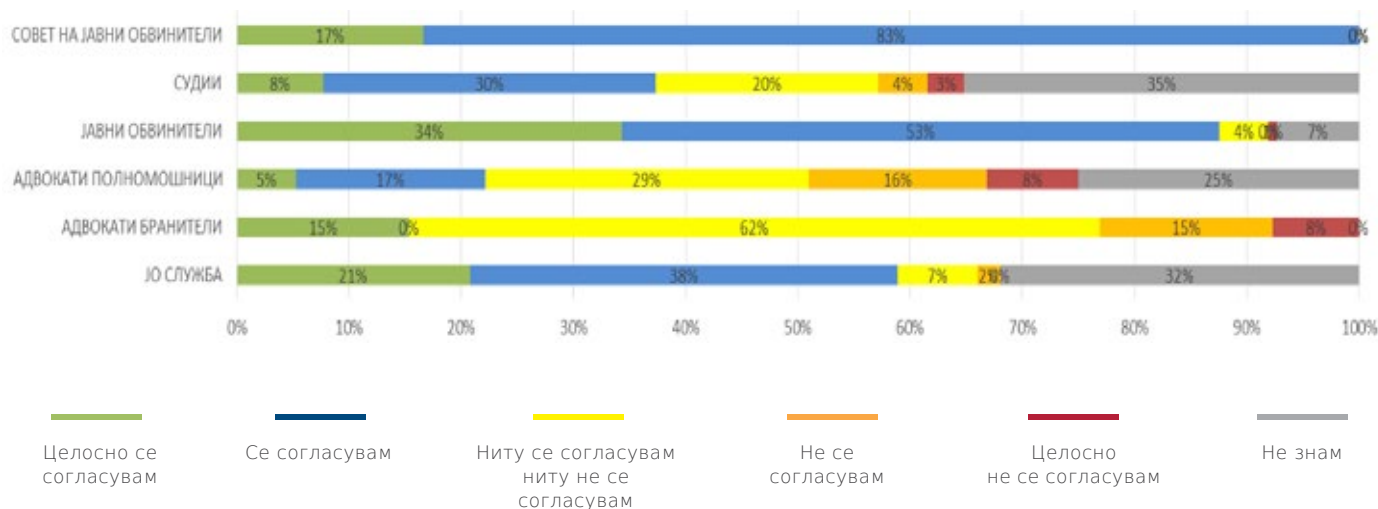
Индикатор 20: Барањата за определување на притвор и други мерки на претпазливост се добро образложени и се базираат врз докази.



Во однос на квалитетот на образложенијата за барањата за притвор и други мерки на претпазливост, се нотира дека судиите во 25% од случаите не се согласуваат дека истите се базираат на докази, а во 12 % целосно не се согласуваат. Адвокатите бранители исто така во вкупно 75% (50% целосно и 25% не се согласуваат) сметаат дека образложенијата за барањата за притвор и други мерки на претпазливост не се добро образложени и не се базираат на докази. Јавните обвинители, од друга страна, претежно се согласуваат, со мал процент кои не се согласуваат (4%) како и дел кој ниту се согласува ниту не се согласува со 12%.

Според испитаниците, преовладува мислењето дека барањата за определување притвор треба да се подобро образложени и базирани на докази

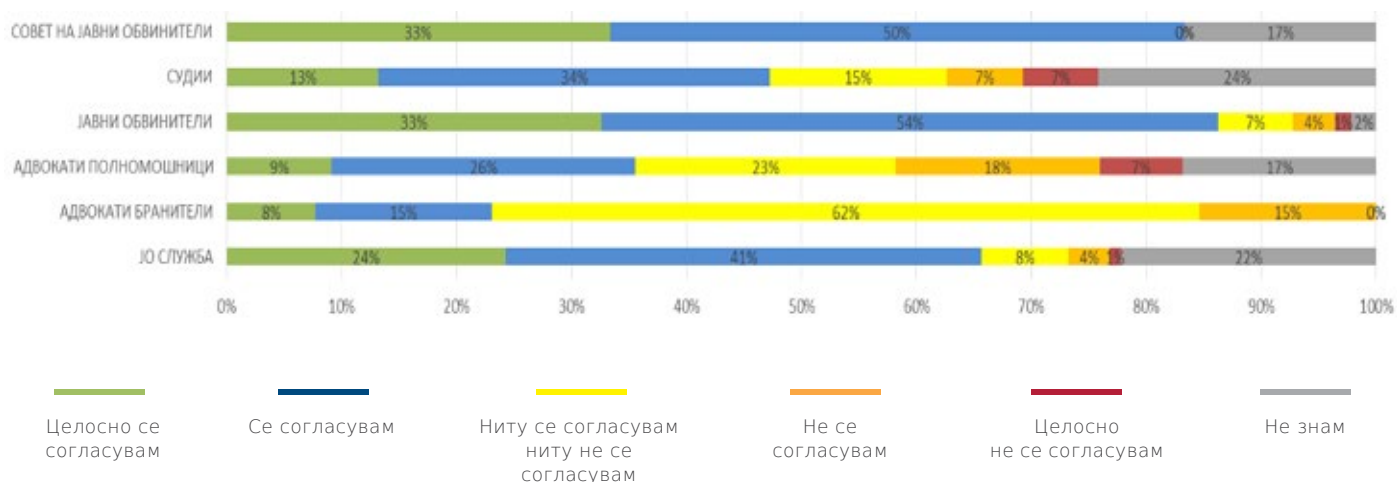
Индикатор 21: Јавните обвинители донесуваат основани наредби за спроведување на посебни истражни мерки (ПИМ).



Во однос на наредбите за посебни истражни мерки, во мал процент судиите не се согласуваат, додека адвокатите бранители и адвокатите полномошници во вкупно 23% сметаат дека наредбите за посебни истражни мерки не се основани.

Во добар дел наредбите за посебни истражни мерки се основани.

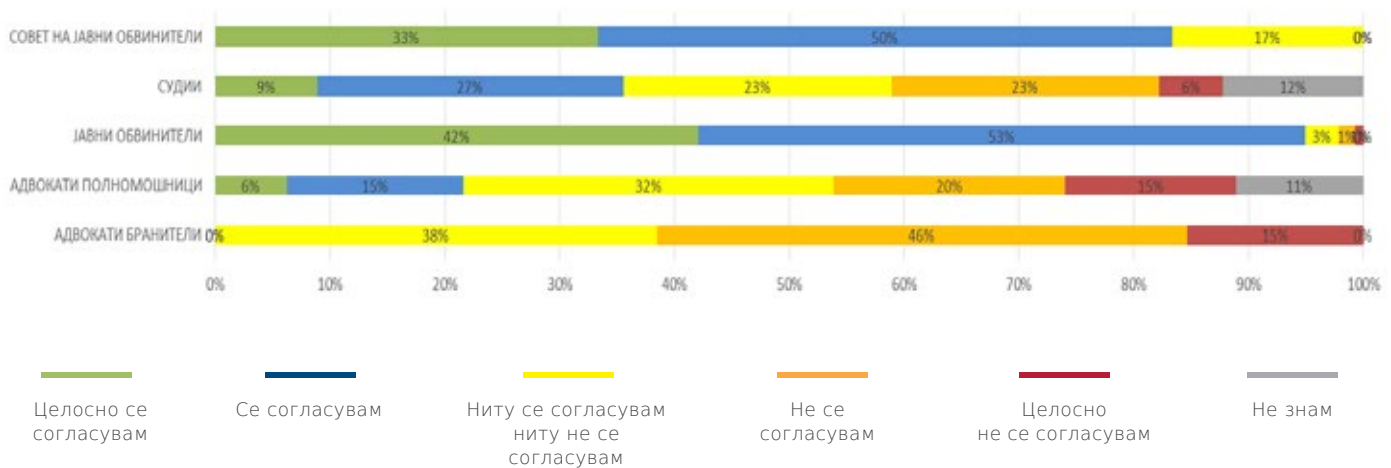
Индикатор 22: Јавниот обвинител пристапува кон спогодување за кривична санкција по прибавување на потребните докази



По однос на спогодувањето, 62% од адвокатите бранители ниту се согласуваат ниту не се согласуваат, додека 15% не се согласуваат. Судиите од друга страна, 14% ниту се согласуваат ниту не се согласуваат, додека 14% изразуваат несогласување, од кои половината од нив (вкупно 7%) целосно не се согласуваат. И кај дел од обвинителите се нотира несогласување со мал дел од вкупно 5%.

Според испитаниците, пристапувањето кон спогодување претежно се пристапува по прибавување на потребните докази

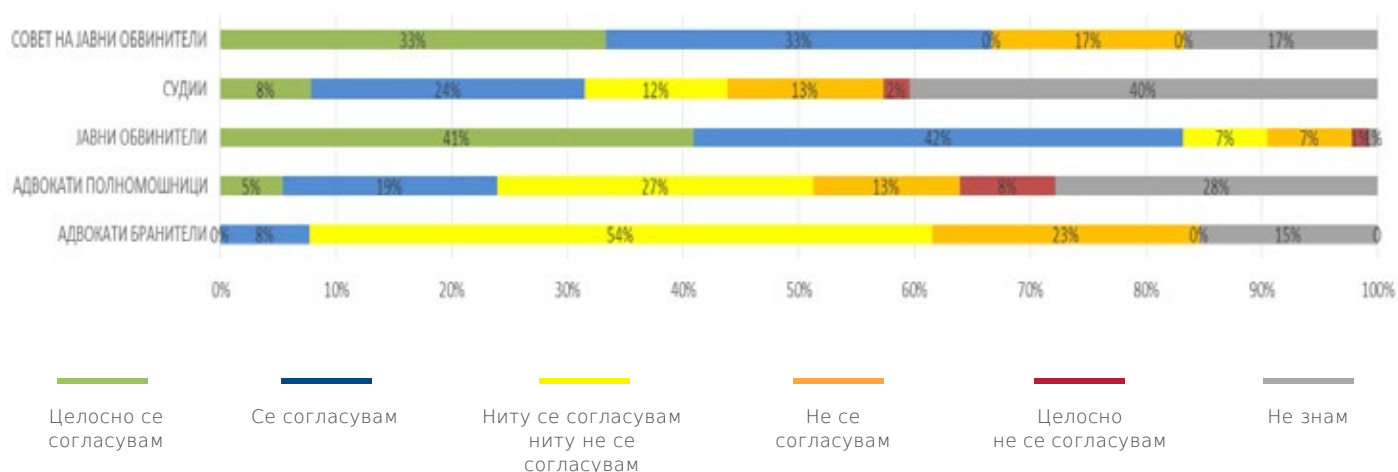
Индикатор 23: При одлучување јавниот обвинител објективно ги цени фактите и доказите кои го товарат обвинетиот, како и оние кои одат во негов прилог.



Во врска со ценењето на фактите и доказите про и контра обвинетиот, 23% од судиите ниту се согласуваат ниту не се согласуваат, 23% не се согласуваат, а 6% целосно не се согласуваат. Кај адвокатите бранители нема такви кои се согласуваат, додека преовладува несогласувањето со 46% како и 15% кои целосно не се согласуваат. Кај адвокатите полномошници, 21% изразуваат согласност, но остатокот се поделени помеѓу немањето став (ниту се согласуваат ниту не се согласуваат) и несогласување во вкупен процент од 35%.

Иако мислењата се поделени, преовладува перцепцијата дека недоволно објективно се ценат фактите про и контра обвинетиот.

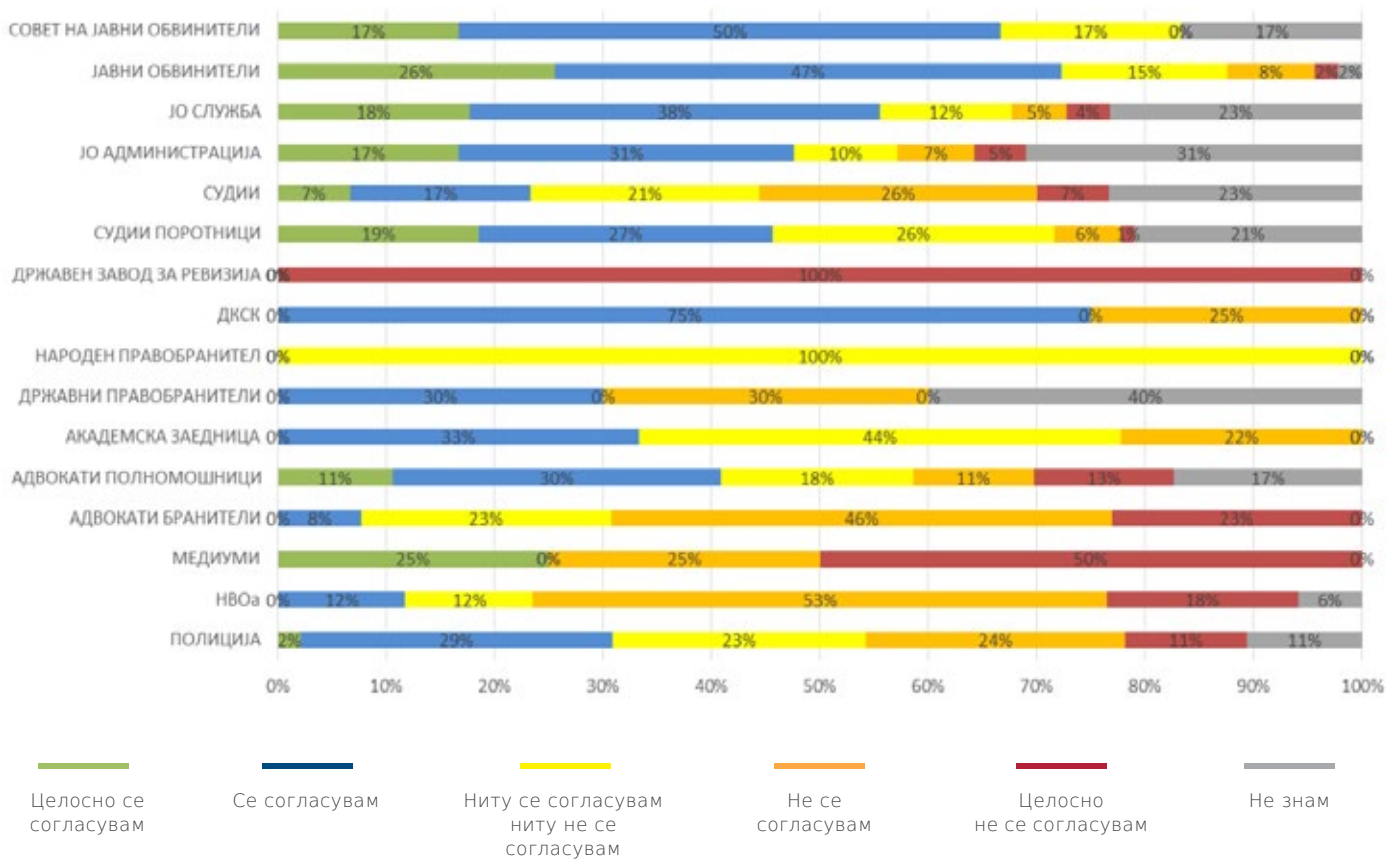
Индикатор 24: Јавните обвинители го користат институтот на условно одлагање на казненото гонење, кога се исполнети условите согласно Законот



Кај институтот условно одлагање на казнено гонење, Советот на јавни обвинители изразува несогласување со 17%, додека кај испитаниците судии преовладува одговорот 'не знам' со 40%, иако останатите судии во дел од 13% не се согласуваат, а останатите или се согласуваат, или дел од нив се неутрални (12%). Кај јавните обвинители, има процент од 7% кои не се согласуваат, додека кај адвокатите бранители претежно ниту се согласуваат ниту не се согласуваат (54%), како и 23% кои не се согласуваат. Кај адвокатите полномошници одговорите се дадени во широк дијапазон, каде што преовладуваат неутралните мислења со 27% и "не знам" со 28%.

Иако институтот условно одлагање на казненото гонење според јавните обвинители воглавно се користи во праксата кога се исполнети условите согласно Законот, адвокатите изразиле резерви во врска со ова прашање.

Индикатор 25: Јавното обвинителство презема гонење и по сопствена иницијатива (допрен глас).

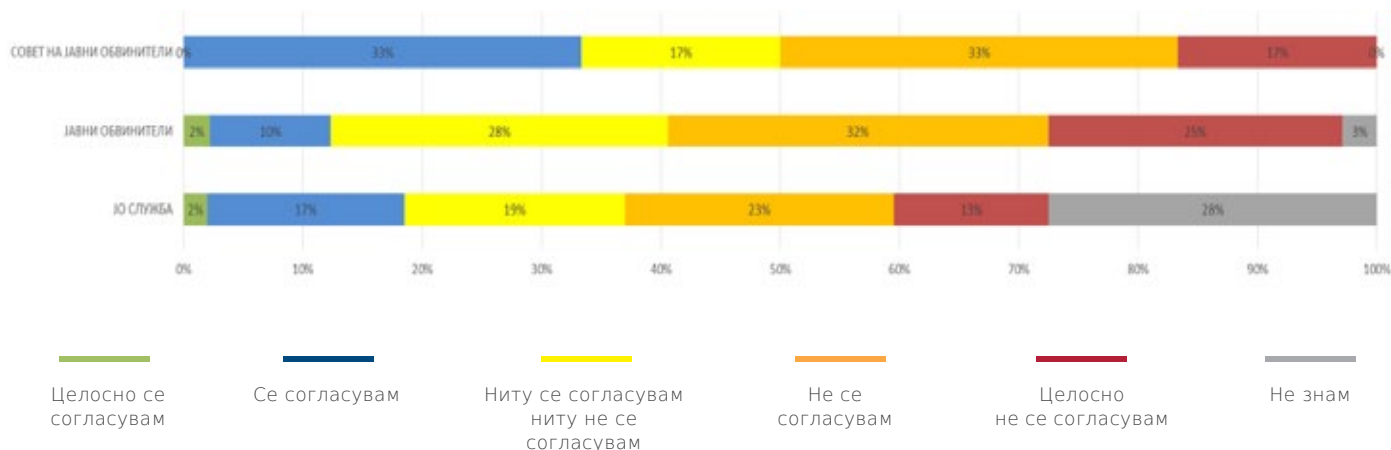


Во врска со гонењето по допрен глас односно сопствена иницијатива од страна на јавното обвинителство, испитаниците од ДЗР во 100% целосно не се согласуваат додека во истиот процент испитаниците од Народниот правобранител ниту се согласуваат ниту не се согласуваат. Со 75% испитаниците од ДКСК се согласуваат со оваа констатација додека невладините организации претежно не се согласуваат (53% со 18% кои целосно не се согласуваат). Полицијата интересно 24% не се согласува, како и 11% целосно не се согласува. Кај јавните обвинители постои дел од 10% кои не се согласуваат. Кај судиите процентот на несогласување е вкупно 33% што претставува една третина.

Според испитаниците, недоволно се користи институтот гонење по допрен глас односно сопствена иницијатива.

Подобласт Д): Систем на евалуација и унапредување

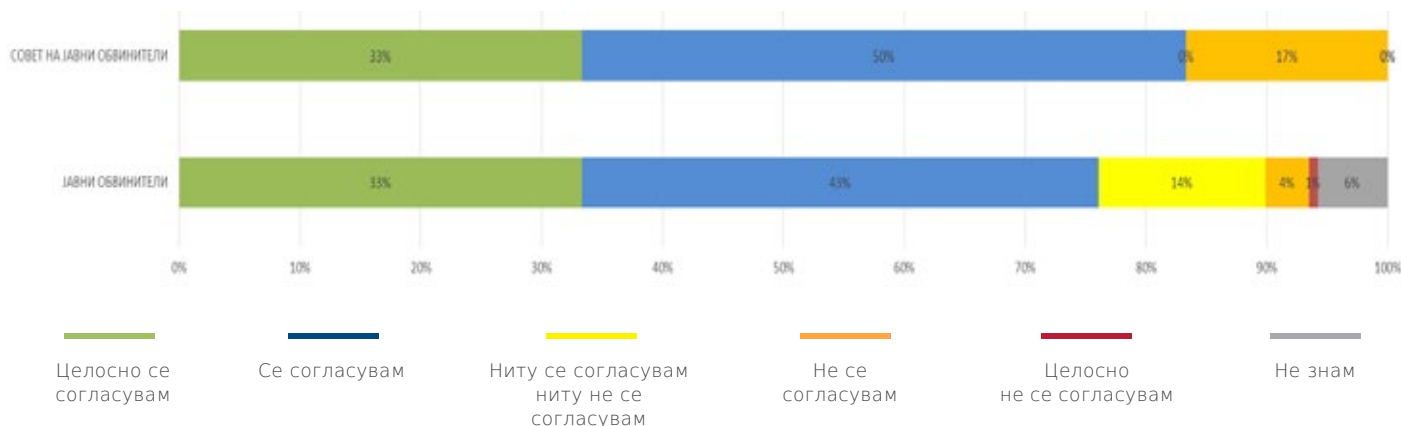
Индикатор 26: Јавните обвинители се унапредуваат врз основа на квалитативни критериуми за оцена.



Кај индикаторот за унапредување врз основа на квалитативни критериуми, кај Советот за јавни обвинители се истакнува резултат кој наведува дека од страна на половина од испитаниците е изразено несогласување. Кај јавните обвинители овој процент на несогласување е поголем со вкупно 57%, додека кај јавнообвинителската служба процентот на несогласување е вкупно 38%.

Голем дел од испитаниците сметаат дека јавните обвинители не се унапредуваат врз основа на квалитативни критериуми за оцена.

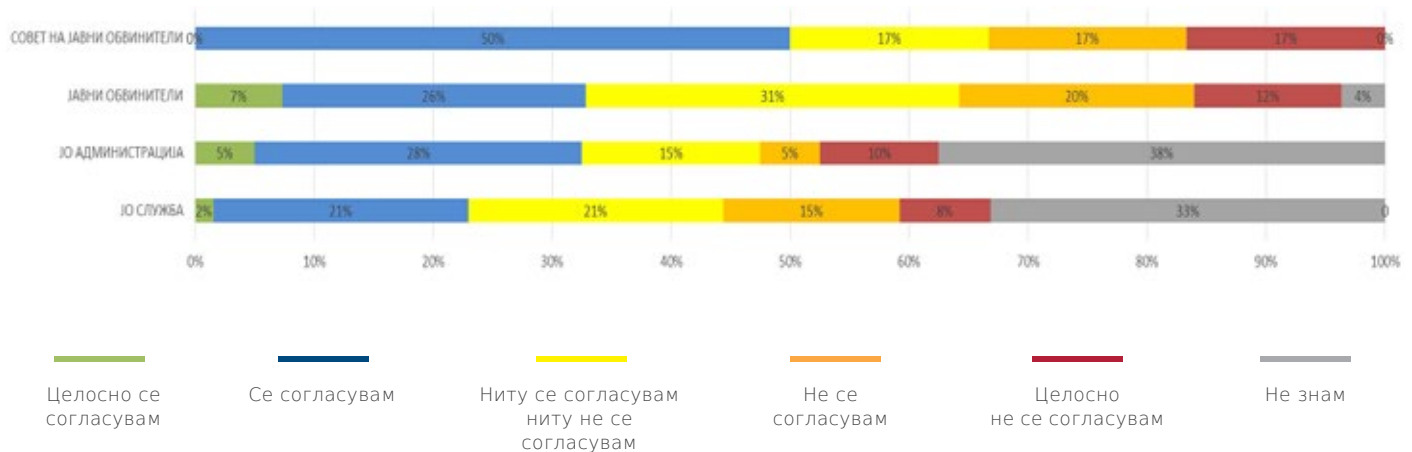
Индикатор 27: Мажите и жените имаат еднаков третман при нивен избор за јавни обвинители на јавните обвинителства (старешини).



Кај овој индикатор, Советот со 17% не се согласува, додека кај обвинителите претежно се согласуваат, но и има дел кои не се согласуваат со 4% , како и дел од ни со 14 % кои ниту се согласуваат ниту не се согласуваат.

Испитаниците во најголем дел сметаат дека мажите и жените имаат еднаков третман при нивен избор за старешини на јавните обвинителства.

Индикатор 28: Евалуацијата на јавните обвинители се спроведува објективно и врз основа на пропишани квалитативни критериуми.

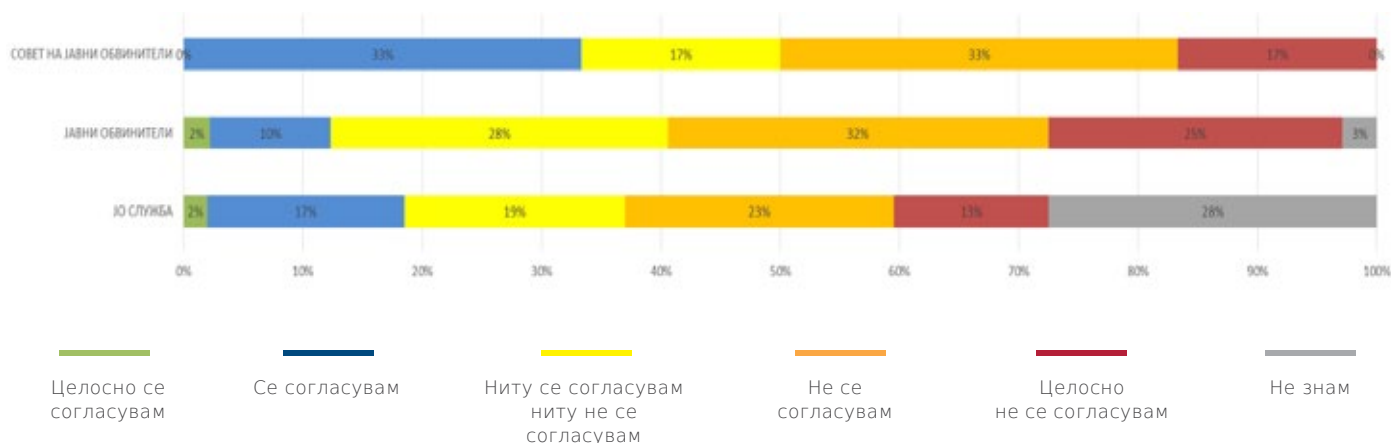


Дека евалуацијата на јавните обвинители се спроведува врз основа на објективни квалитативни критериуми, 34% од Советот не се согласува, додека јавните обвинители 32% не се согласуваат. Кај јавнообвинителската служба и јавнообвинителската администрација, одговорите се поделени, при што доминира одговорот со 'незнам' и тоа со 38% кај службата, наспроти 33% кај администрацијата.

Според испитаниците евалуацијата врз објективни квалитативни критериуми треба да се подобри.

Подобласт Г): Јавнообвинителски заштитни мерки

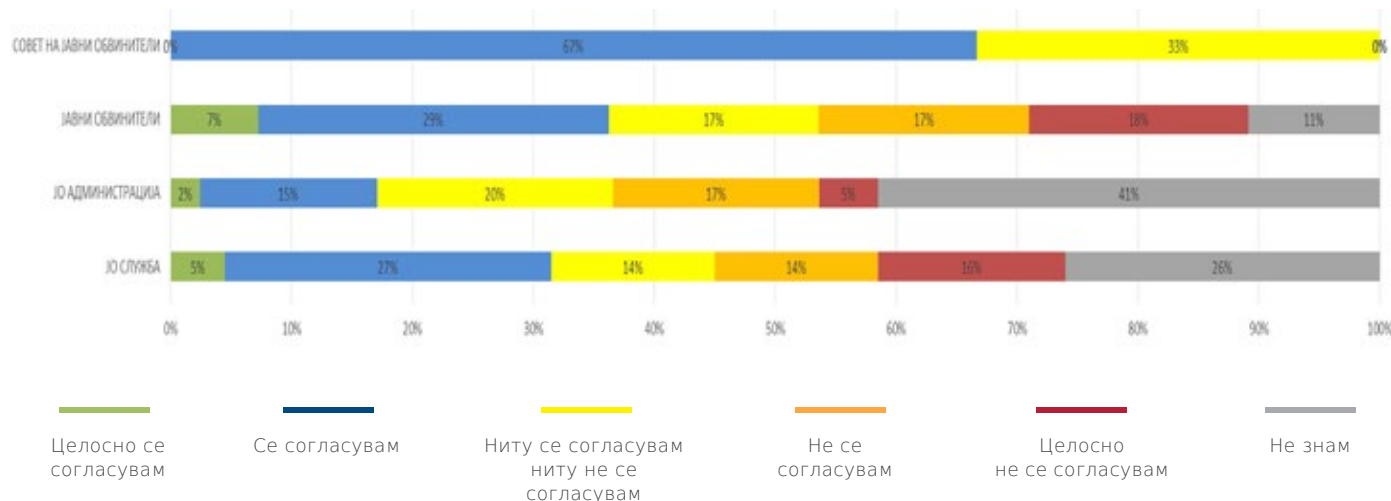
Индикатор 29: Јавните обвинителства имаат своја стражарска служба.



По однос на екипираност со стражарска служба јавните обвинители дури 63% не се согласуваат по прашањето на стражарска служба, и 23% позитивно се изјасниле по ова прашање. Адвокатите полномошници и бранители имаат измешани одговори по овој индикатор, додека кај Советот за јавните обвинители две третини целосно не се согласуваат. Јавнообвинителската служба претежно не се согласува наспроти оние кои се согласуваат.

Според испитаниците, постои недоволна екипираност на јавното обвинителство со своја стражарска служба.

Индикатор 30: Јавните обвинители по потреба добиваат дополнителна лична заштита.

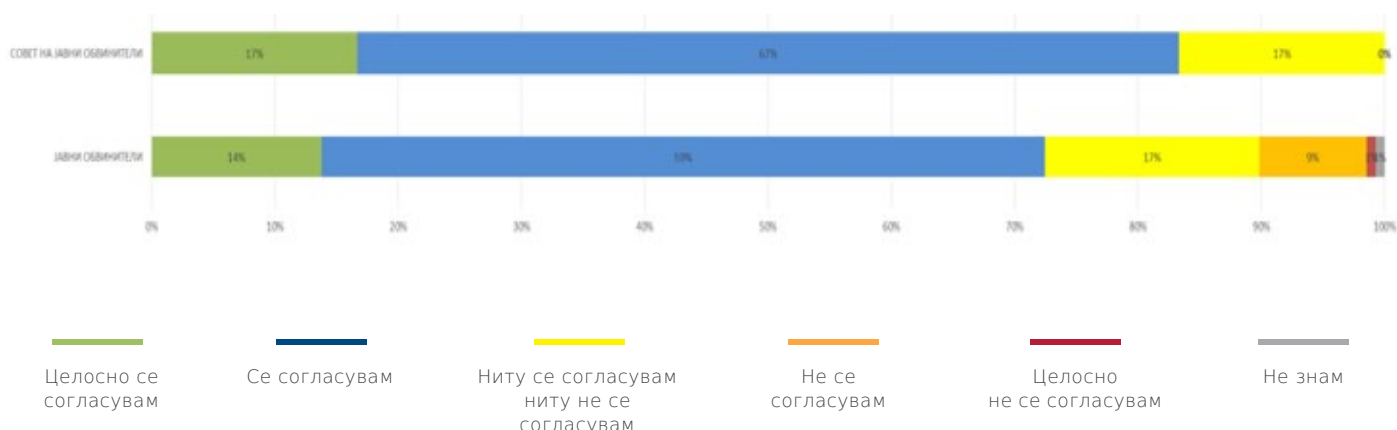


По однос на дополнителна лична заштита, две третини од советот на јавните обвинители се согласува, додека една третина нема став. Кај јавните обвинители пак, 17% односно 18% сметаат дека не добиваат дополнителна лична заштита според потребата, а кај јавнообвинителската администрација и стручна служба одговорите се поделени, при што кај стручната служба поголем е вкупниот процент на тие кои не се согласуваат.

Според испитаниците, не е обезбедена во целост дополнителна лична заштита кога е потребно.

Подобласт Е): Континуирана едукација и професионален развој

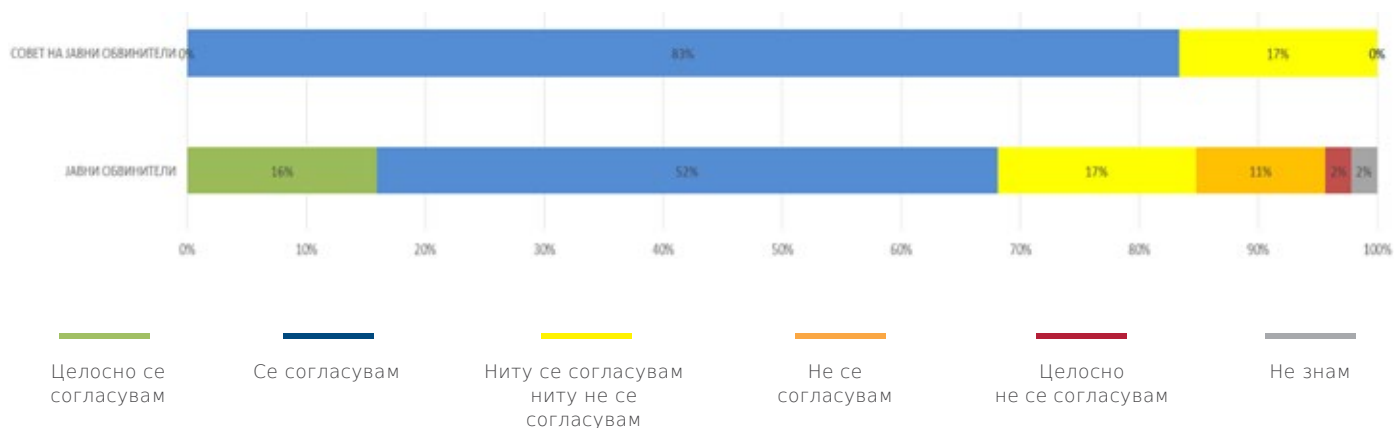
Индикатор 31: Јавните обвинители имаат соодветна и квалитетна континуирана едукација.



По однос на соодветната и квалитетна континуирана едукација, две третини од Советот на јавните обвинители се согласуваат, додека 17% целосно, а 17% ниту се согласуваат ниту не се согласуваат. Со слични проценти се дадени одговорите од обвинителите, кои не се согласуваат 9%, како и 1% кои целосно не се согласуваат.

Најголем број од испитаниците се согласуваат со констатацијата дека постои соодветна и квалитетна континуирана едукација за јавните обвинители.

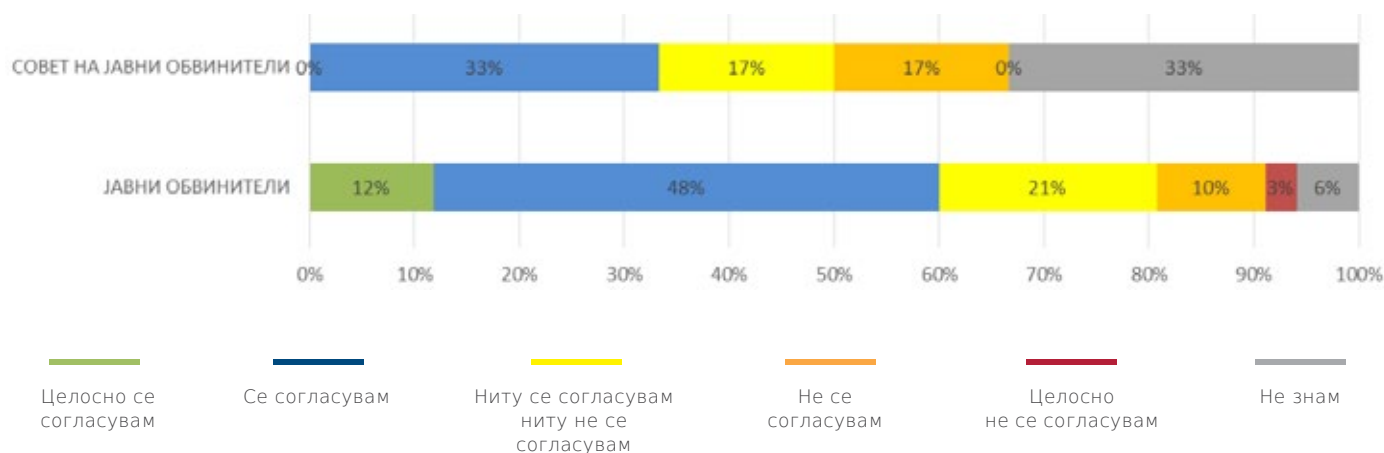
Индикатор 32: Обуките за континуирана едукација почесто се организираат по подрачја на апелациони судови.



На индикаторот за почесто организирање на обуките по апелациони судови, Советот на јавни обвинители во огромен процент со 83% се согласува, а 17% немаат став. Кај јавните обвинители, 11% не се согласуваат, како и 2 % целосно не се согласуваат, додека две третини се согласуват. 17% од јавните обвинители немаат став по овој индикатор.

Поголем број од испитаниците се согласуваат со констатацијата дека обуките се организираат според апелационите подрачја.

Индикатор 33: Постојат доволно едукации за сензибилизирање на јавните обвинители по прашања на области на дискриминација и родова еднаквост.



Во врска со едукациите за сензибилизирање на јавните обвинители по прашања за дискриминација и родова еднаквост само 6 % од јавните обвинители одговориле со не знам, но и по 10% односно 3% не се согласуваат односно целосно не се согласуваат. Сепак, 12% целосно се согласуваат и 48% се согласуваат. Перцепциите на Советот се поделени, со тоа што голем број од 33% одговориле со 'не знам', и 17 % немаат став, а во ист толкав процент не се согласуваат.

Постои поделеност во мислењата за едукациите за сензибилизирање на јавните обвинители по прашања за дискриминација и родова еднаквост.

Заклучок: Јавните обвинители генерално имаат професионален и коректен однос. По однос на квалитетот на образложенијата на одлуките кои ги донесуваат, барањата за притвор и за посебни истражни мерки како и почитувањето на правата на одбраната, перцепциите помеѓу целните групи се поделени. Условното одлагање на казненото гонење не се практикува често кога за тоа се исполнети условите.

Системот на евалуација и унапредување не е секогаш базиран на квалитативни критериуми. Постои слаба екипираност со стражарска служба и според потребата дополнителна лична заштита. Анализата укажува дека квалитетната континуирана едукација треба да продолжи и да се подобрува и да продолжи повеќе да вклучува едукации за сензибилизирање на јавните обвинители по прашања од области на дискриминација и родова еднаквост.

3.3 Област III - НЕЗАВИСНОСТ

Независноста на еден јавнообвинителски систем зависи од повеќе фактори, но оваа вредност на правдата пред сè мора да обезбедува еднаков третман на граѓаните пред законите. За да може јавното обвинителство да гарантира независност, потребно е да постои сет од јасни и прецизни правила за постапување при гонење на сторителите на кривични дела, кои суштински ќе придонесат кон ефикасно и функционално остварување на јавнообвинителската улога. Јавното обвинителство, за да се смета за независно, треба да изгради механизми и да воспостави стандарди за заштита од какви било надворешни, а особено политички влијанија. Изборот и разрешувањето на гонителите на кривични дела треба да биде според прецизни, јасни правила и во транспарентни постапки, со цел да се обезбеди целосна гаранција за независност на јавното обвинителство. Понатаму, јавните обвинители и службата треба да постапуваат според етички правила и да гарантираат непристрасен и објективен однос кон работата и предметите. Конечно, реално димензионираната финансиска поддршка и буџетската независност и одржливост се од витално значење за успешно и ефикасно извршување на јавнообвинителската функција.

Во јавнообвинителскиот систем на РСМ, Советот на јавни обвинители е телото кое треба да ја гарантира и заштитува независноста на јавните обвинители, а тоа особено треба да го врши преку изборот и разрешувањето на јавните обвинители, низ транспарентна и објективна постапка, ослободена од надворешни влијанија, но пред сè преку изборот на неговите членови.

Законската рамка и стратешките определби во поглед на независноста се утврдени според модерни и европски стандарди, но сепак, перцепциите за успешноста на нивното имплементирање укажуваат на повеќе предизвици и потреба од понатамошни подобрувања.

3.3.1 Индикатори за мерење на перцепции

Во областа „Независност“ испитаниците беа прашани за нивните перцепции во однос на аспектите поврзани со: Избор и разрешување на јавните обвинители, Надворешни влијанија, Непристрасност и Финансиска независност. На испитаниците им беа понудени прашања во форма на индикатори за постоењето на објективни и јасни критериуми за избор и разрешување на јавните обвинители, транспарентноста на постапката, независноста и објективноста на Советот на јавни обвинители на Република Македонија (СЈОРМ) при изборот и разрешување, неговиот углед, евентуалните конфликти помеѓу принципите на хиерархија и субординација со принципот на легалитет. Почитувањето на принципот на родова еднаквост при изборот на јавните обвинители во повисоките јавни обвинителства. Политичките влијанија при изборот, транспарентноста на изборот на членовите на СЈОРМ, надворешните влијанија при постапувањето и одлучувањето на јавните обвинители, грижата на СЈОРМ за заштита на независноста на јавното обвинителство, распределбата на предмети и надворешните влијанија, рефлектирањето на личните убедувања и субјективните ставови на јавните обвинители во нивната работа. Почитувањето на принципот на доверливост во комуникација со надворешни лица.

Се испитуваше и влијанието на коментарите во медиумите за определен кривично правен настан врз одлучувањето на јавните обвинители, годишниот буџет на јавното обвинителство, соодветноста на платите на јавните обвинители, стручната служба и помошниот персонал со функцијата и работните задачи кои ги извршуваат.

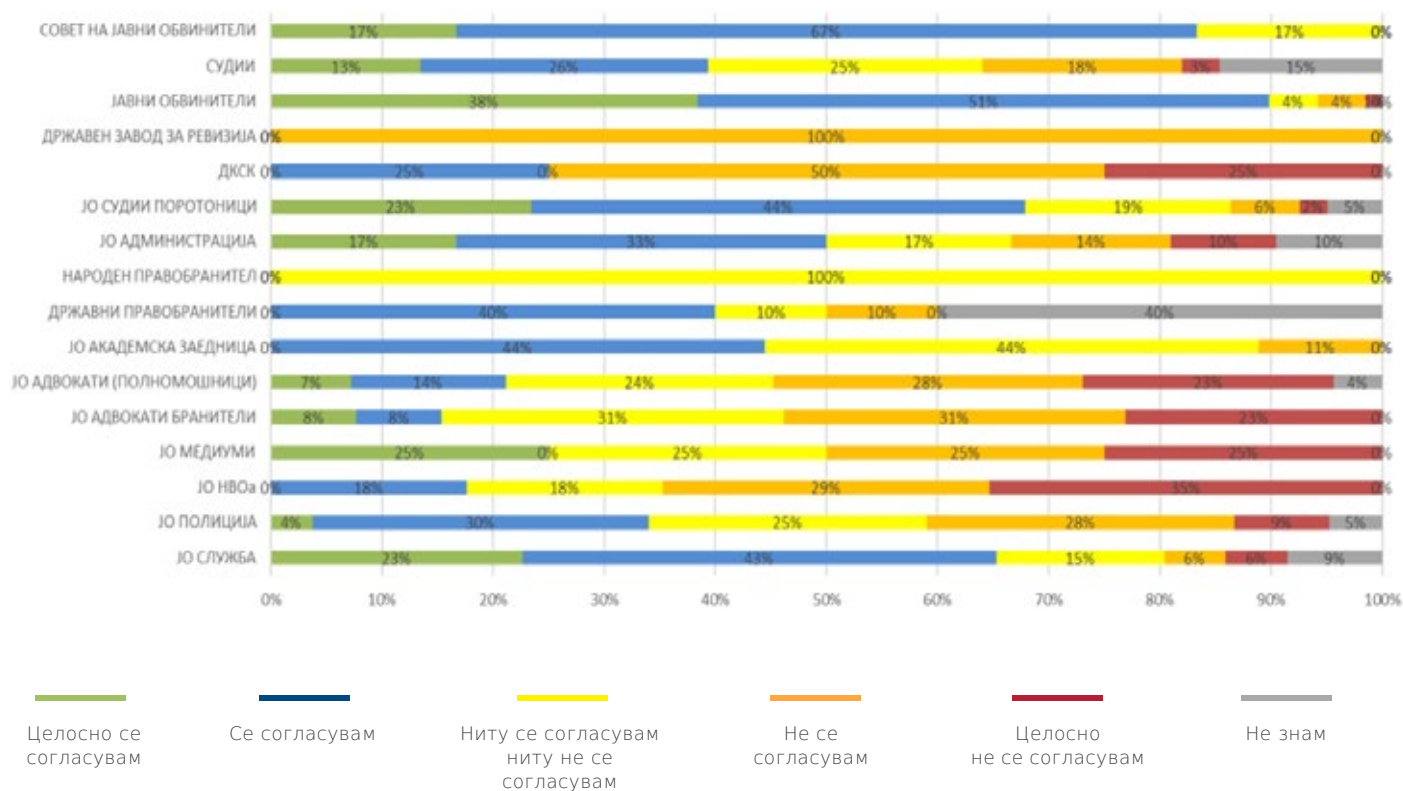
Областа „Независност“ од Матрицата се состои од еден заеднички индикатор за сите испитаници и седумнаесет (17) индивидуални индикатори поделени во четири (4) подобласти.

Испитаниците од сите категории опфатени со пилотирањето на Матрицата ги даваа своите одговори на прашањето:

Како би ја оцениле независноста на обвинителите, дефинирана преку следнава изјава:

„Јавното обвинителство обезбедува еднаквост на граѓаните пред законот“

Заеднички индикатор: Јавното обвинителство обезбедува еднаквост на граѓаните пред законот.



Средната оценка за овој заеднички индикатор за сите целни групи вклучени во Матрицата е 3.14.

Табела 3: Средни оцени според целни групи за областа Независност

Целна група	Средна оцена
ЈАВНИ ОБВИНИТЕЛИ	2.82
СОВЕТ НА ЈАВНИ ОБВИНИТЕЛИ	3.33
ЈО СЛУЖБА	2.77
ЈО АДМИНИСТРАЦИЈА	2.90
СУДИИ	2.88
СУДИИ ПОРОТНИЦИ	2.93
АДВОКАТИ (БРАНИТЕЛИ)	3.31
АДВОКАТИ (ПОЛНОМОШНИЦИ)	3.20
ПРАВОСУДНА ПОЛИЦИЈА	3.55
ДРЖАВНО ПРАВОБРАНИТЕЛСТВО	2.40
ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА	5.00
ДКСК	2.25
НАРОДЕН ПРАВОБРАНИТЕЛ	3.00
ГРАЃАНСКИ ОРГАНИЗАЦИИ	3.41
МЕДИУМИ	2.75
АКАДЕМСКА ЗАЕДНИЦА	3.67
Вкупна средна оцена	3.14

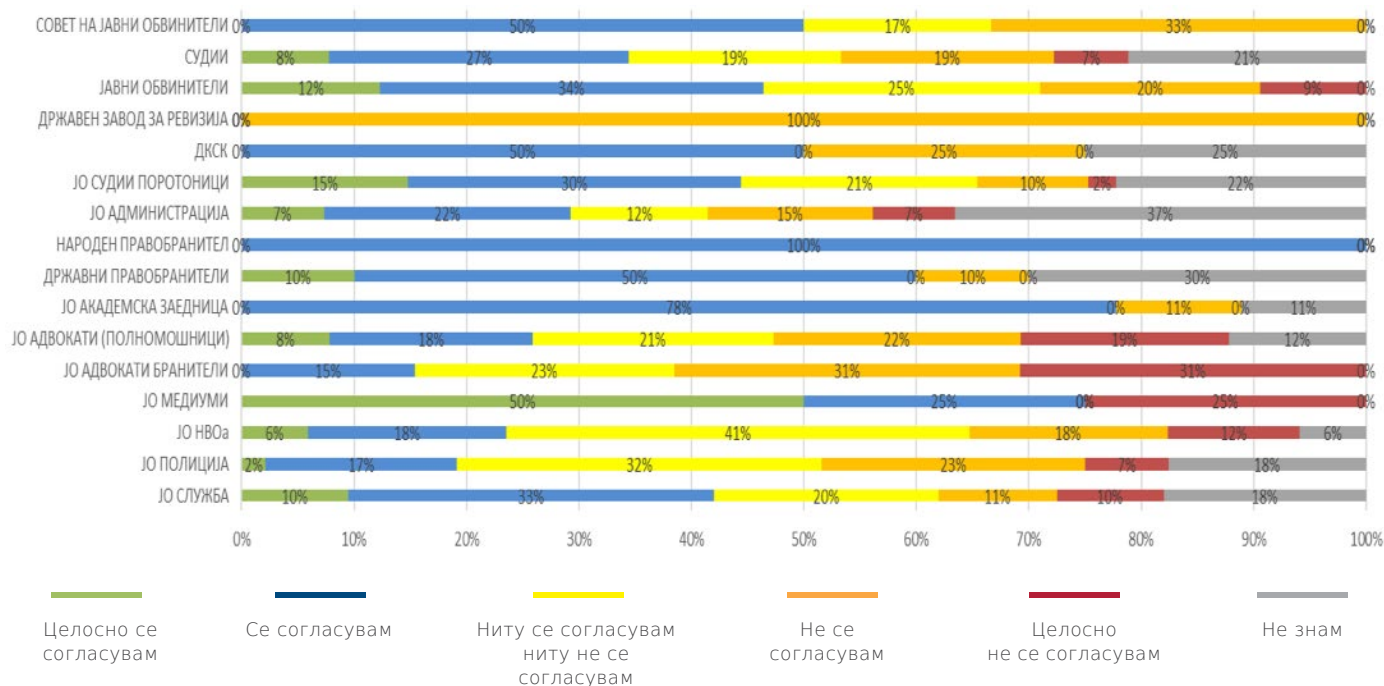
Според добиените резултати, некои категории испитаници, особено од редот на правосудството, најслабо ја оцениле независноста на Јавното обвинителство, со исклучок на Советот на Јавни обвинители кој во големо мнозинство (67%) дал оценка над просечната за оваа област (3.33). Истражувањето покажа дека правосудната полиција и адвокатите ја оцениле независноста на ЈО повисоко од просечната оценка, а ДЗР и стручната јавност, (граѓанските организации и академската заедница) дале највисока оцена (5 и 3.67).

Од друга страна, постои извесно отстапување во рамките на групата испитаници од јавното обвинителство, па така, јавните обвинители, администрацијата и службата ја оцениле независноста на јавното обвинителство под просечната оцена, а слично е кај судиите и поротниците, и медиумите.

Најниска оценка за работата на јавното обвинителство во поглед на неговото обезбедување на еднаквост на граѓаните пред законот дале ДКСК и Државното правобранителство (2.4).

Подобласт Ж) Избор и разрешување на јавните обвинители

Индикатор 34: Постојан објективни и јасни критериуми за избор и разрешување на јавните обвинители.



Во однос критериумите за избор и разрешување на јавните обвинители, постои поделеност кај органот кој е надлежен за оваа функција. Така, само половина од испитаниците од редот на СЈОРСМ се согласуваат дека критериумите се јасни (50%), додека дури 33% не се согласиле со оваа изјава. Останатите 17% се изјасниле неутрално. Понатаму и јавните обвинители се уште поподелени во мислењата за јасноста на критериумите за нивен избор и разрешување, а 10% целосно не се согласуваат со оваа изјава. Кај ЈО администрација за ова не знаат скоро 40% од испитаниците, а кај ЈО служба не знаат 18%.

Во групата испитаници од редот на судството, само третина од судиите се изјасниле позитивно, а голем дел не знаат за ова (21%), а слично е и кај судиите поротници.

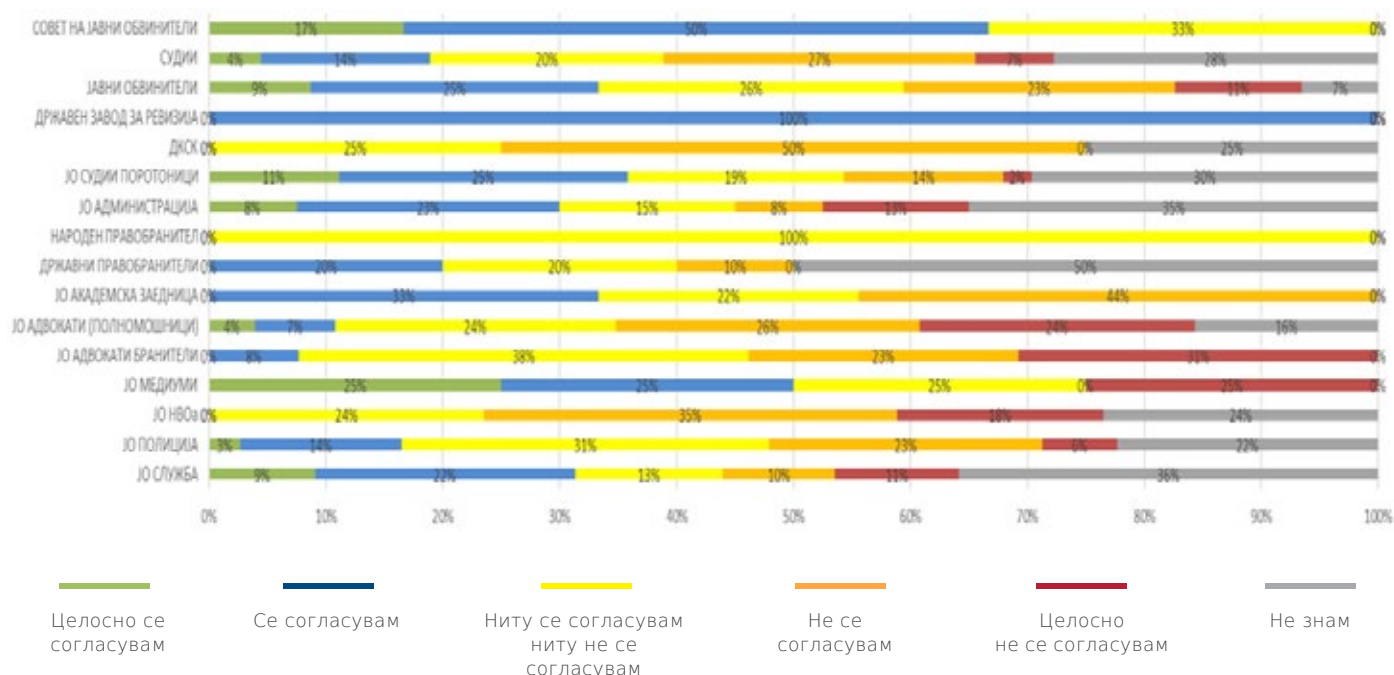
Адвокатите-бранители во најголем дел не се согласуваат дека постојат јасни критериуми за избор и разрешување јавни обвинители (62%), а само 15% се изјасниле позитивно. Адвокатите полномошници, се попозитивни, но сепак, многу поделени во мислењата за ова прашање.

Кај останатите групи, испитаниците од редовите на Народниот правобранител се согласуваат 100% за јасноста на критериумите за избор и разрешување на јавните обвинители, а позитивно се изјасниле и повеќе од половина од испитаниците од ДКСК и Државното правобранителство. Интересно е што испитаниците од редот на ДЗР 100% не се согласуваат со оваа изјава.

Испитаниците од академската заедница, пак, во најголем процент (78%) се согласиле со овој индикатор, како и медиумите каде 75% од испитаниците се согласиле дека постојат објективни и јасни критериуми за избор и разрешување на јавните обвинители, иако еден значаен процент од 25% пак не се согласуваат целосно со ова.

Иако преовладува мислењето дека постојат објективни и јасни критериуми за избор и разрешување на јавните обвинители, сепак, постои поделеност за ова прашање кај најголем број од испитаниците. Според адвокатите бранители и ДЗР не постојат објективни и јасни критериуми за избор и разрешување на јавните обвинители.

Индикатор 35: Изборот и разрешувањето на јавните обвинители од страна на СЈОРСМ се врши во транспарентна постапка.



За тоа дали изборот и разрешувањето на јавните обвинители од страна на СЈОРСМ се врши во транспарентна постапка, кое што директно влијае на независноста и самостојноста на јавните обвинители, постои голема поделеност кај мислењата на испитаниците од сите групи. Испитаниците од Советот на јавни обвинители во висок процент од скоро 70% се согласува со оваа изјава. Една третина пак, се изјасниле неутрално.

Од друга страна, пак, јавните обвинители се поделени по однос на ова прашање, и повеќе од една третина (34%) од нив не се согласуваат, а 26% се неутрални. Само 34% се изјасниле позитивно. Во делот на ЈО службата и администрацијата, голем процент од испитаниците се изјасниле дека не знаат за ова, а останатите кои знаат се поделени во мислењето.

Судиите во голем дел (34%) не се согласуваат дека СЈОРСМ на транспарентен начин ги избира и разрешува јавните обвинители, а голем дел се изјасниле дека не знаат (28%). Само 18% се изјасниле позитивно. Кај судиите поротници, пак, 45% се изјасниле позитивно по однос на ова прашање, иако и тука, една третина од нив (30%) се изјасниле дека не знаат.

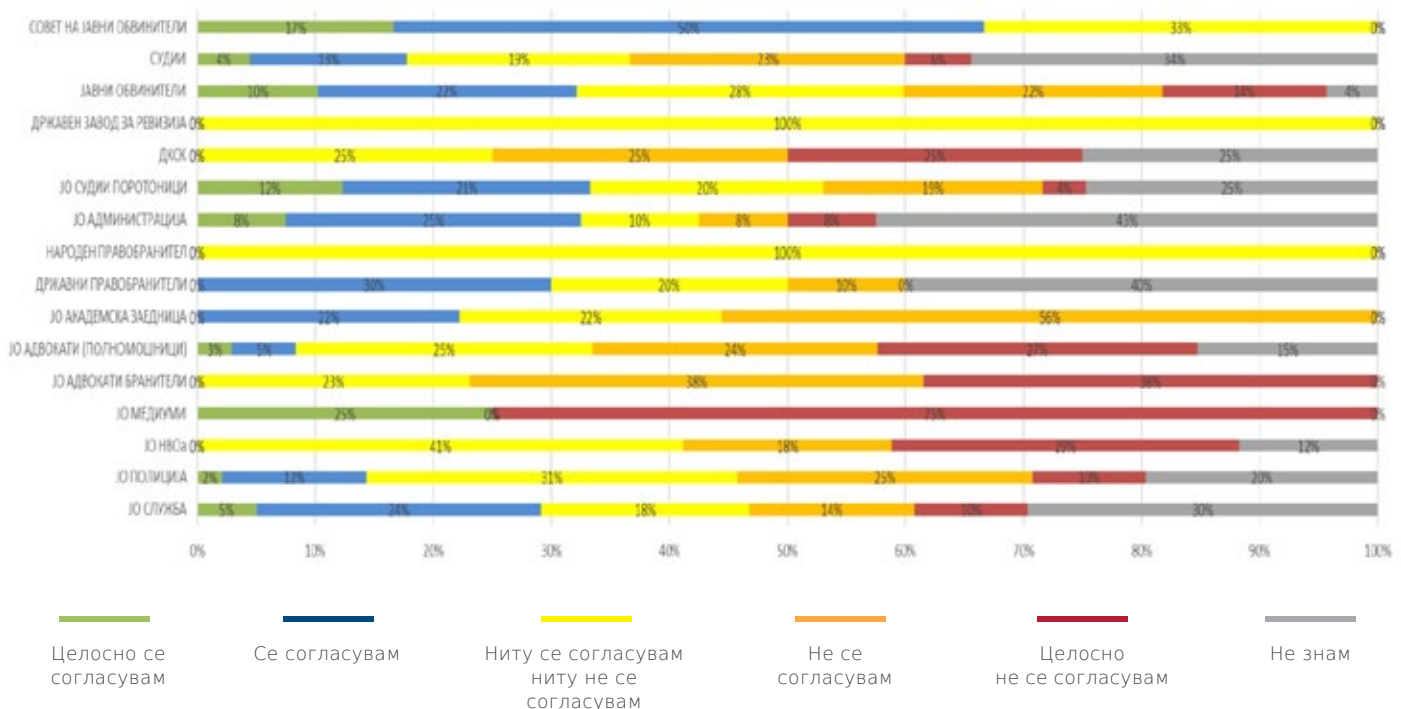
Испитаниците од редот на адвокати бранители и адвокати полномошници, во најголем дел го оцениле работењето на СЈОРСМ како нетранспарентно при изборот и разрешувањето јавни обвинители.

Половина од испитаниците од ДКСК не с согласуваат со ова, а половина од испитаниците од Државното правобранителство не знаат за ова, а останатите кои знаат се поделени по ова прашање, додека пак испитаниците од ДРЗ 100% се согласуваат со изјавата од овој индикатор.

Интересно е што половина од испитаниците од медиумите се изјасниле дека СЈОРСМ го врши изборот и разрешувањето на јавните обвинители во транспарентна постапка, иако 25% не се согласуваат со ова. Кај академската заедница пак, 44% од испитаниците не се согласуваат со ова, а 33% се позитивни. Повеќе од половината (53%) од испитаниците од граѓанските организации сметаат дека Советот не работи транспарентно при избор и разрешување обвинители.

Постои поделеност во мислењата кај испитаниците за транспарентноста на СЈОРСМ при избор и разрешување на јавни обвинители. Додека испитаниците од СЈОРСМ во најголем дел се согласуваат дека изборот и разрешувањето на јавните обвинители се врши на транспарентен начин, голем дел од јавните обвинители и останатите групи испитаници не се согласуваат со тоа.

Индикатор 36: СЈОРСМ е независен и објективен при донесувањето на одлуките за избор и разрешувањето



Во поглед на прашањето дали СЈОРСМ е независен и објективен при донесувањето на одлуките за избор и разрешување, најголем дел од испитаниците од неговите редови се изјасниле позитивно (67%), а останатите се неутрални (33%). Испитаниците пак, од редот на јавните обвинители, се поделени по однос на ова прашање, па така, една третина се позитивни, а 36% се изјасниле негативно. И кај ЈО служба и администрацијата, една третина се позитивни, но сепак, кај овие две групи испитаници над една третина не знаат за ова.

Кај судиите испитаници, иако е голем делот од оние кои се произнеле дека не знаат за ова (34%), од останатите кои одговориле само 17% се согласиле дека СЈОРСМ е независен и објективен при донесувањето на одлуките за избор и разрешување, а останатите 30% се изјасниле негативно.

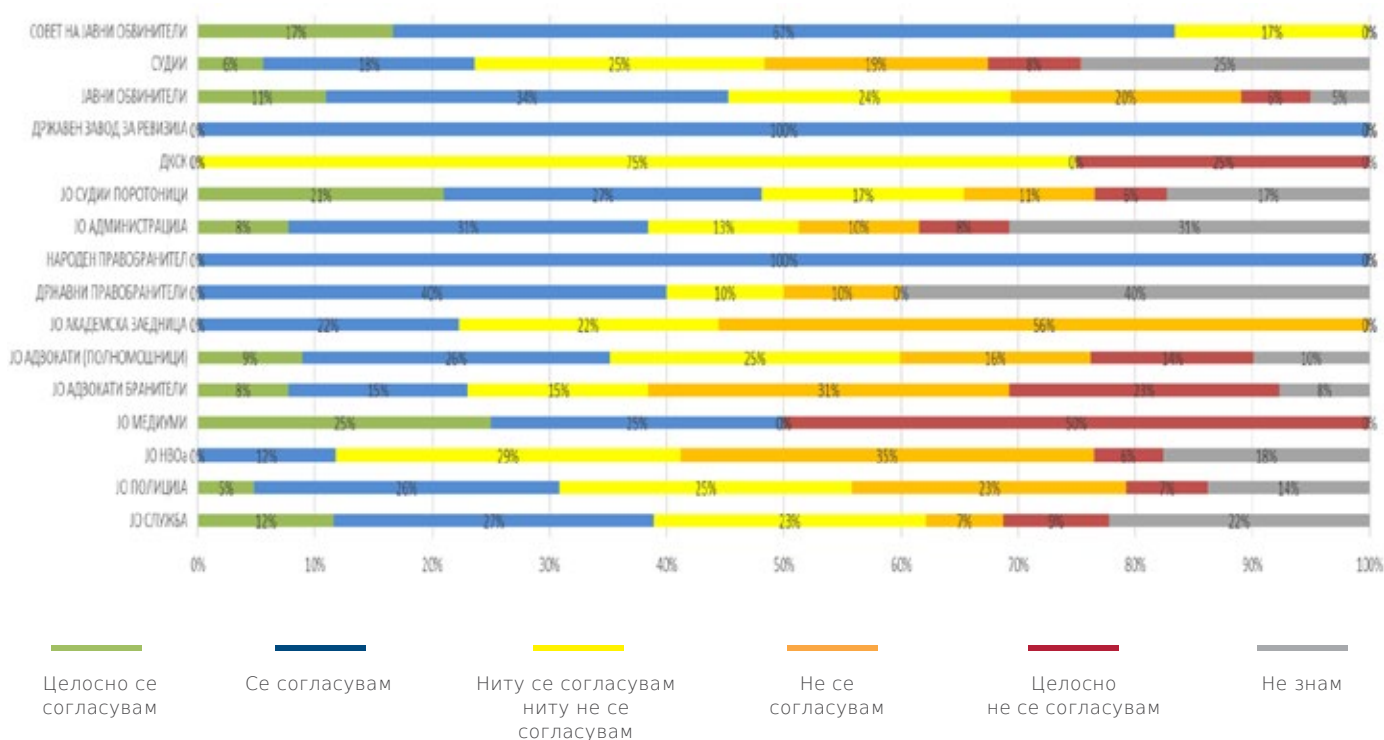
Како и претходно, и за овој индикатор адвокатите (полномошници и бранители) се изјасниле во поголем дел негативно (51-76% респективно).

Кај регулаторните тела, испитаниците од редот на ДЗР и Народниот правобранител се 100% неутрални по однос на ова, додека половина од испитаниците од ДКСК не се согласуваат со ова. Кај Државното правобранителство, испитаниците се со поделено мислење, иако голем процент не знаеле за ова (40%).

Испитаниците од групата стручна јавност се со поделени мислења, па така кај медиумите еден број (25%) целосно се согласуваат дека СЈОРСМ е независен и објективен, додека висок процент од 75% целосно не се согласуваат. Понатаму, кај претставниците на граѓанските организации, половина од нив се неутрални, а останатите се со негативна оценка за ова прашање. И кај академската заедница, 56% од испитаниците не се согласуваат дека Советот на Јавни обвинители е независен и транспарентен при одлучувањето за избор и разрешување на јавни обвинители.

Постои поделеност во мислењата за тоа дали СЈОРСМ е независен и објективен при донесувањето на одлуките за избор и разрешување. Адвокатите, ДКСК, и стручната јавност се критични / негативни кон ова прашање.

Индикатор 37: Членовите на СЈОРСМ уживаат углед во извршувањето на својата функција.

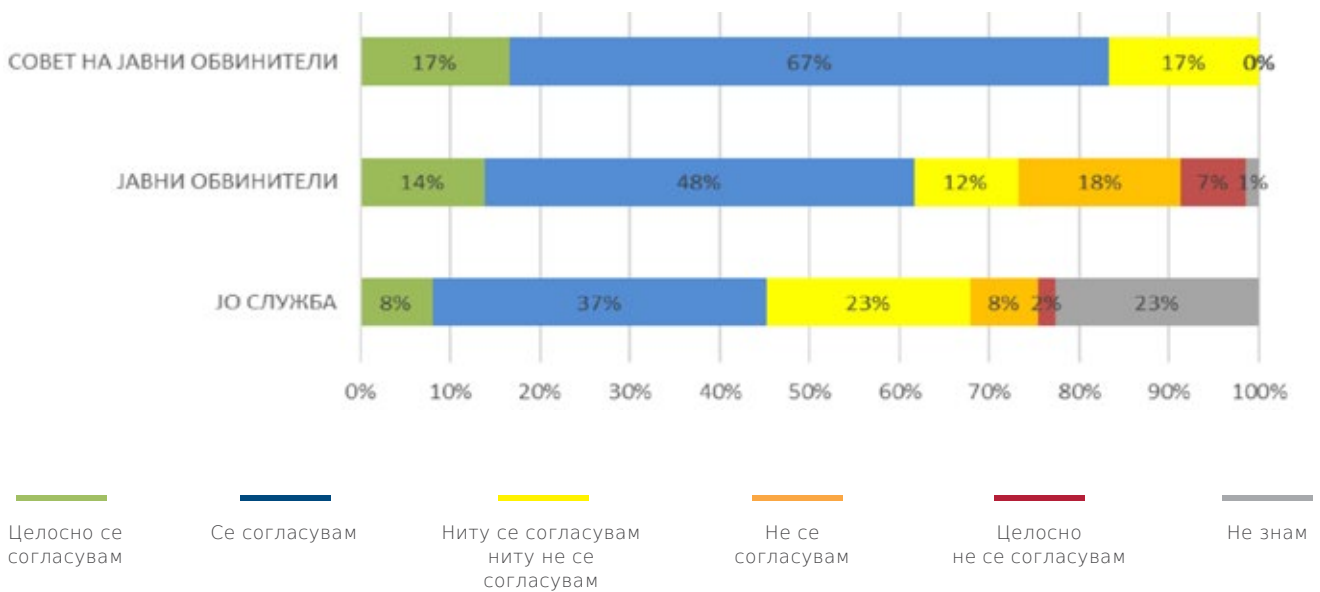


За тоа дали членовите на СЈОРСМ уживаат углед во извршувањето на функцијата, испитаниците од повеќе групи воглавно позитивно се изјасиле за ова прашање.

Сепак, испитаниците од редот на медиумите се поделени по однос на ова прашање, па така 50 % се позитивни, а 50% целосно не се согласуваат. Негативно се произнеле и претставниците на академската заедница, каде повеќе од половината (56%) се негативни по ова прашање, а не е мал процентот ни на испитаниците од редот на ГО кај кои 46% се изјасиле негативно. Над половина од испитаниците адвокати бранители (53%), исто така сметаат дека СЈОРСМ не ужива углед во извршувањето на својата функција, додека голем процент (75%) од испитаниците од ДКСК се неутрални по однос на ова прашање, а 25% од нив целосно не се согласуваат дека СЈОРСМ ужива углед во извршувањето на функцијата.

Постои поделеност во мислењата за тоа дали СЈОРСМ ужива углед во извршувањето на функцијата. Иако според испитаниците од повеќето групи СЈОРСМ ужива добар углед, мнозинството испитаници од стручната јавност и адвокатите не се согласуваат со ова.

Индикатор 38: Принципите на хиерархија и субординација не создаваат конфликт со принципот на легалитет.

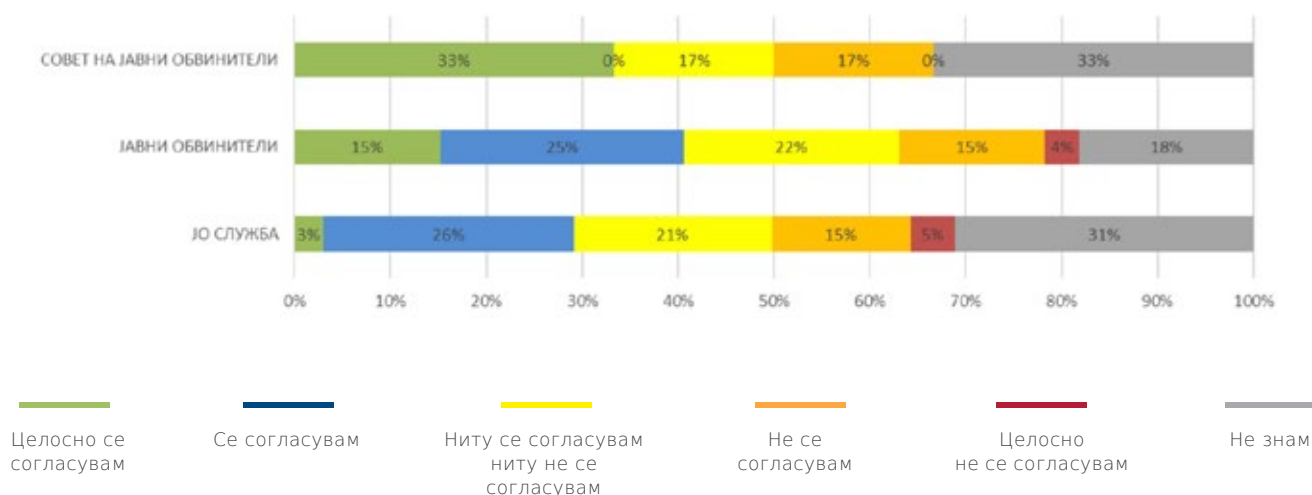


За овој индикатор се изјаснуваа само испитаници од јавното обвинителство (Советот, јавните обвинители и ЈО служба).

Мнозинството испитаници од СЈОРСМ (84%) одговориле дека се согласуваат со тоа дека во рамките на обвинителството постои принцип на хиерархија и субординација, кои не создаваат конфликт со принципот на легалитет. Кај испитаниците јавни обвинители 62% исто така се согласуваат со ова, а 25% од нив, се изјасниле негативно. Поделеност за ова прашање постои и помеѓу испитаниците од редот на ЈО служба, каде 45% позитивно се изјасниле за ова прашање, а 23% се неутрални и исто толкав процент не знаат.

Испитаниците генерално се согласуваат дека принципите на хиерархија и субординација не создаваат конфликт со принципот на легалитет, иако постои извесна поделеност во однос на ова прашање кај јавните обвинители и службата.

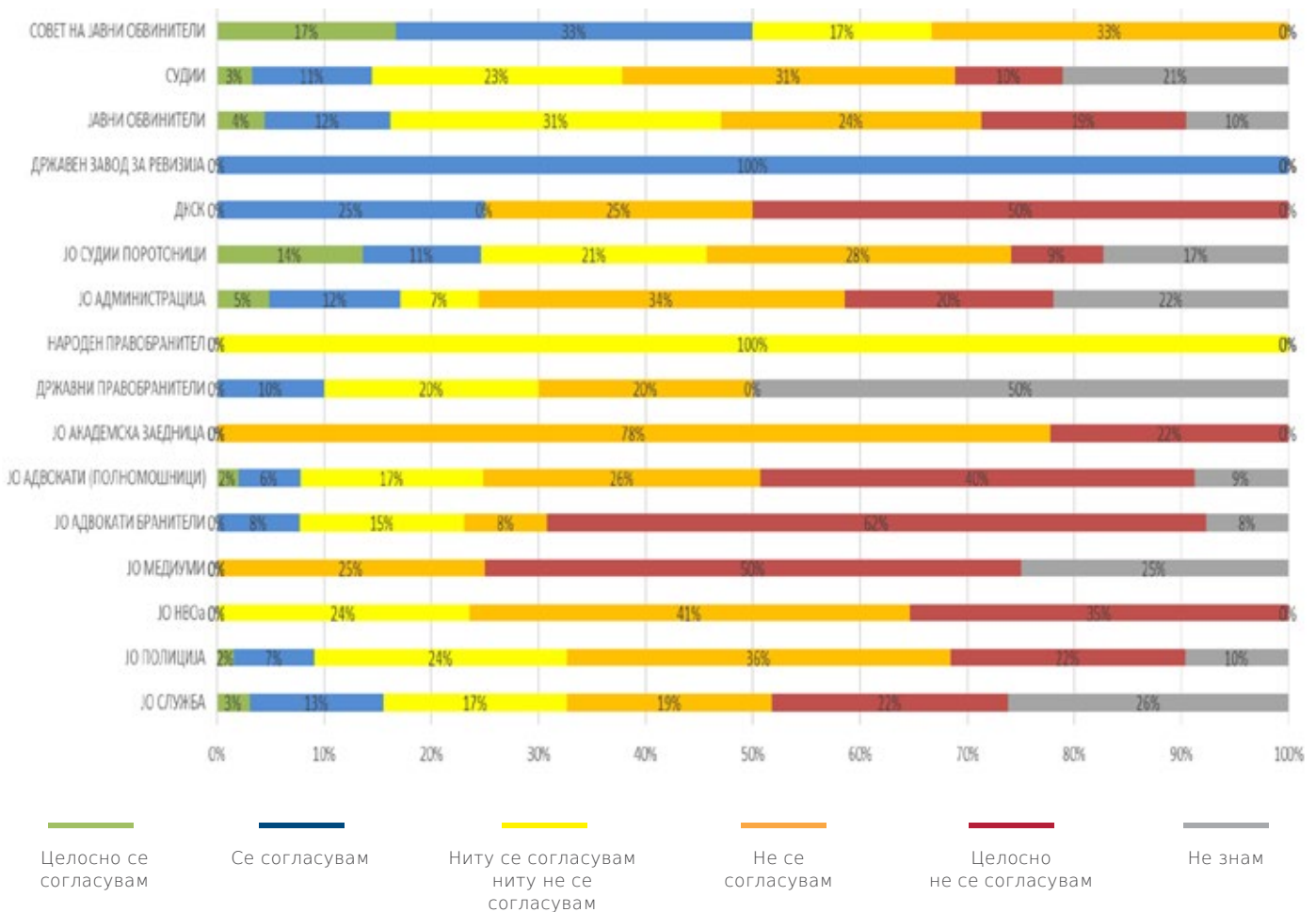
Индикатор 39: При изборот на јавните обвинители во повисоките јавни обвинителства од страна на СЈОРСМ се води сметка за родова еднаквост.



И кај овој индикатор, одговараа само испитаници од главната целна група (обвинителство). За тоа дали при постапката за избор на јавни обвинители во повисоките инстанции се води сметка и за родовата застапеност и еднаквост од страна на Советот, значаен дел од испитаниците не беа запознаени со ова прашање (18-33%). Од оние кои имаат некакво сознание, повеќето се согласуваат со ова (30-40%), но не е мал ниту процентот на оние кои се произнеле негативно (17-19%).

Кај голем дел од испитаниците не постои сознание или информација за тоа дали при изборот на јавните обвинители во повисоките јавни обвинителства се води сметка за родовата еднаквост, а оние кои знаат се поделени во однос на ова прашање.

Индикатор 40: Изборот и разрешувањето на јавните обвинители е ослободено од политичко влијание.



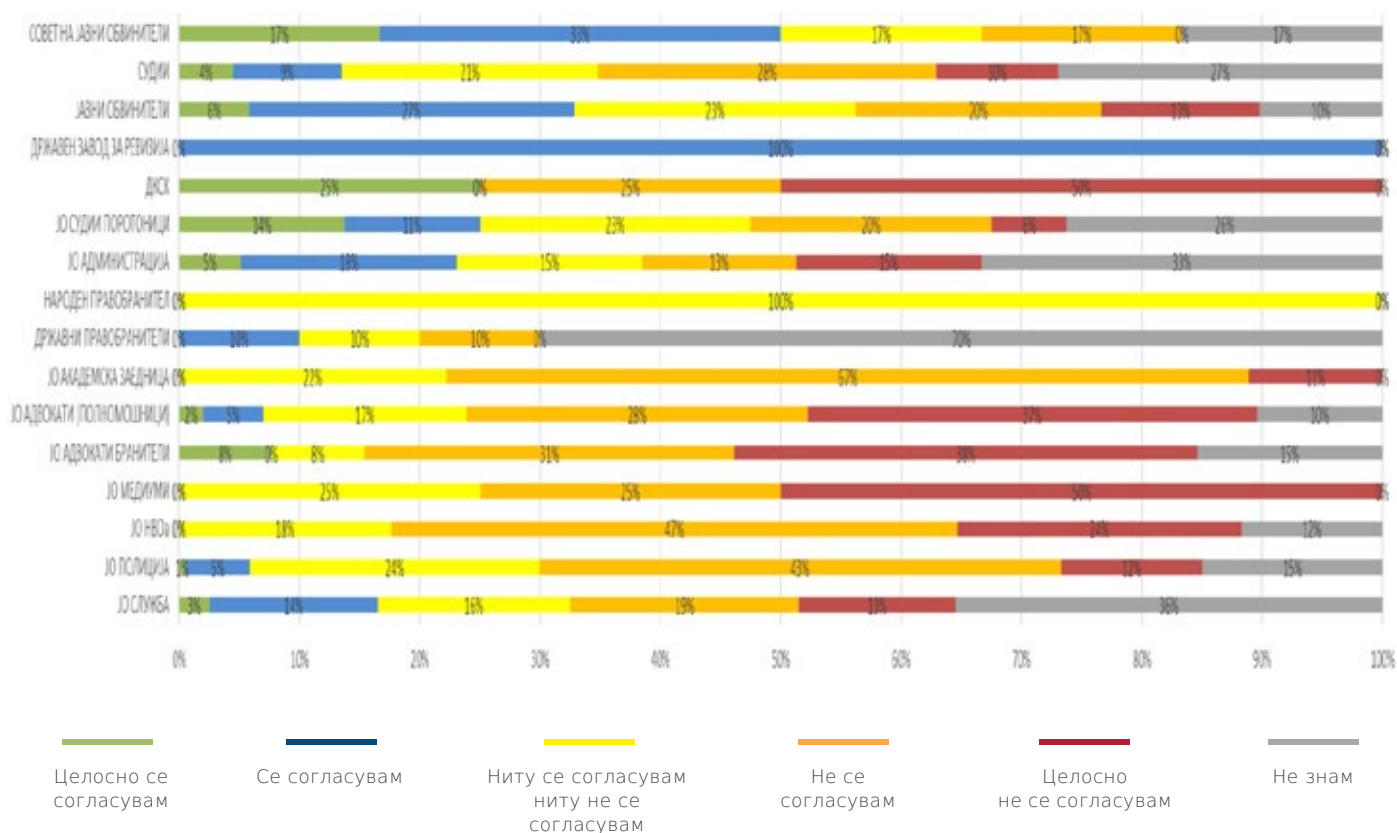
Половина од испитаниците од СЈОРСМ сметаат дека нема политичкото влијание при изборот и разрешувањето на јавните обвинители (50%). Сепак, 33% од нив не се согласуваат со ова. Јавните обвинители во најголем дел (43%) сметаат дека постои политичко влијание при избор и разрешување на јавни обвинители, а само 16% не сметаат така. Слична е состојбата и кај ЈО служба, а и 54% од испитаниците од ЈО администрацијата смета дека изборот и разрешувањето на јавните обвинители не е ослободено од политички влијанија.

Кај испитаниците судии, исто така, преовладува мислењето (41%) дека постојат политички влијанија при изборот и разрешувањето на обвинители, а многу слично се изјасниле и судиите поротници.

Со исклучок на испитаниците од ДЗР, кои 100% се изјасниле позитивно за овој индикатор на независноста, останатите групи испитаници се особено критични за ова прашање. Така, дури 100 од испитаниците од академската заедница, 80% од адвокатите бранители и над 75% од испитаниците од медиумите и граѓанските организации, сметаат дека изборот и разрешувањето во јавното обвинителство не е ослободено од политички влијанија. 75% од испитаниците од ДКСК негативно се изјасниле за ова прашање од кои дури 50% целосно не се согласуваат со тоа дека не постои политичко влијание при изборот и разрешувањето на јавните обвинители, а 25% не се согласуваат.

За најголем процент од испитаниците, постои политичко влијание при изборот и разрешувањето на јавните обвинители.

Индикатор 41: Изборот на членови на СЈОРСМ е транспарентен и без надворешни влијанија.



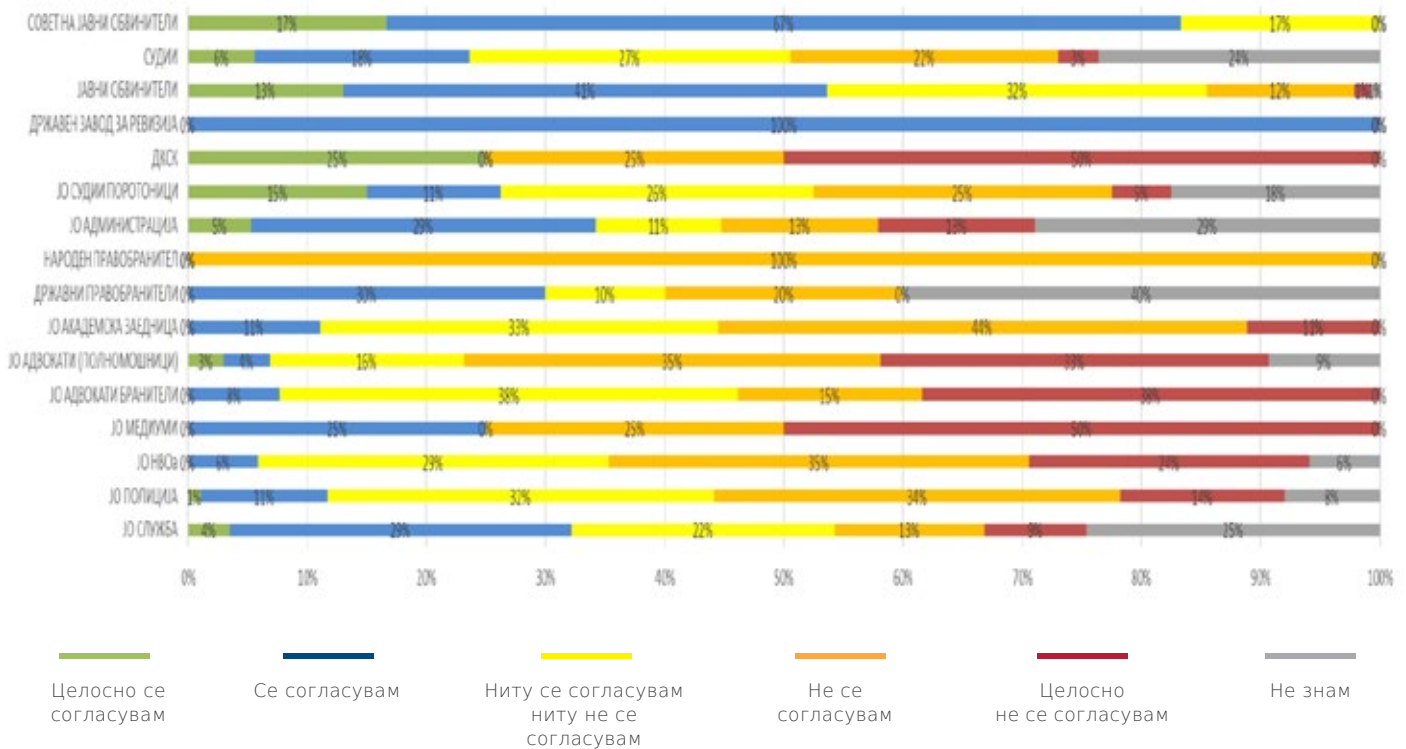
Најголем дел од испитаниците од редот на СЈОРСМ (50%), сметаат дека изборот на членови на СЈОРСМ е транспарентен и без надворешни влијанија, а 17% не се согласуваат со ова. Кај јавните обвинители постои поделеност во однос на ова прашање: 33% се согласуваат, а 33% не се согласуваат со изјавата. Поделеност постои и во перцепцијата на ЈО служба, и кај администрацијата на ЈО. 75% од испитаниците од ДКСК се изјасниле негативно по однос на оваа изјава (од кои 50% целосно не се согласуваат).

Во групата испитаници од редот на адвокатите, медиумите, граѓанските организации и академската заедница, како и ЈО полицијата, процентот на несогласување дека не постои надворешно влијание при изборот на членовите на СЈОРСМ е значителен и доминантен. Единствено испитаниците од ДЗР позитивно се произнеле за оваа изјава од индикаторот.

Постои поделеност во рамките на јавното обвинителство за тоа дали изборот на членови на СЈОРСМ е транспарентен и без надворешни влијанија. Стручната јавност, ДКСК и адвокатите се особено критични по однос на ова прашање и сметаат дека постојат надворешни влијанија и нетранспарентност при изборот на членовите на СЈОРСМ.

Подобласт 3) Надворешни влијанија

Индикатор 42: Постапувањето и оллучувањето на јавните обвинители е без надворешни влијанија.

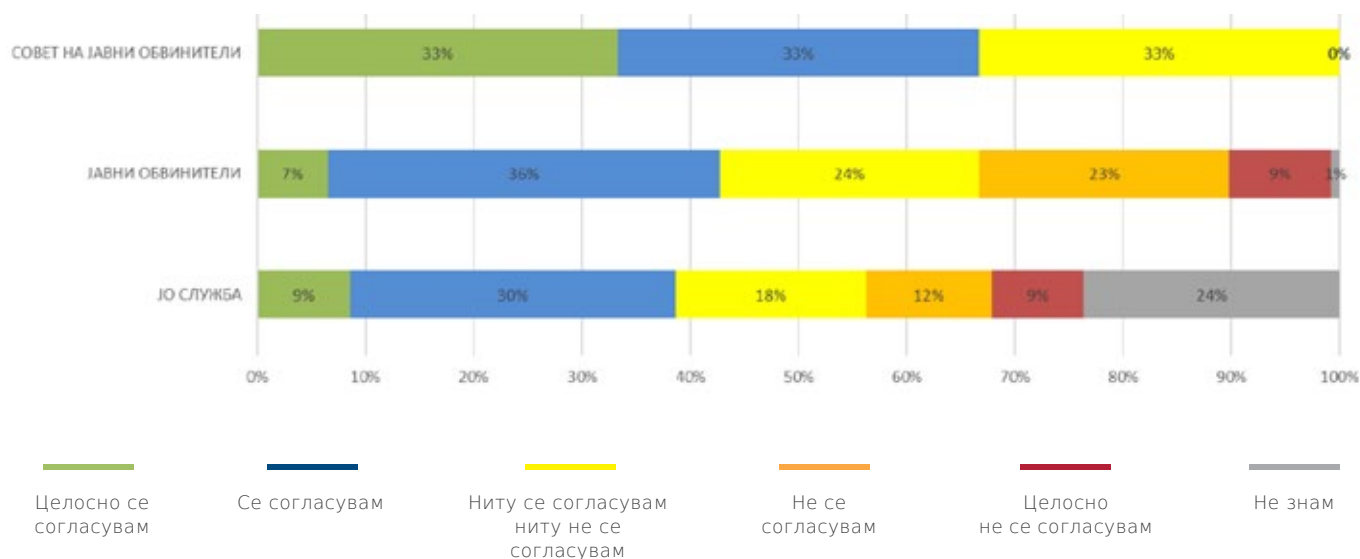


Дека постапувањето и одлучувањето на јавните обвинители е без надворешни влијанија сметаат 84% од испитаниците од СЈОРСМ. Кај јавните обвинители, проценот на оние кои се согласуваат со ова е 54%, а третина од нив се неутрални. Еден дел од ЈО службата и ЈО администрацијата (33-34%) се согласуваат со овој индикатор за независноста на јавните обвинители, а 24% - 26% се изјасниле негативно.

Судиите и судиите поротници се вистински поделени по ова прашање, а дел од нив се изјасниле и дека не знаат (судии 24%, поротници 18%). Испитаниците адвокати бранители и адвокати полномошници, во најголем дел се негативни по однос на оваа изјава. Така 53% од адвокатите бранители и 68% од полномошниците, сметаат дека јавните обвинители постапуваат и одлучуваат под дејство на надворешни влијанија. Понатаму, и над 70% од испитаниците од редот на медиумите и граѓанските организации сметаат дека има надворешни влијанија во работата и одлуките на јавните обвинители, а мнозинството испитаници и од академската заедница сметаат исто. Додека испитаниците од ДЗР сосема се согласуваат (100%) дека нема надворешни влијанија во работата и одлучувањето на јавните обвинители, 100% од испитаниците од Народниот правобранител сметаат дека тоа не е така. Слична е состојбата со испитаниците од ДКСК кои во голем процент (75%) се изјасниле дека не се согласуваат со непостоење на надворешни влијанија во работата на јавните обвинители, од кои 50% целосно не се согласуваат.

Голем дел од испитаниците од редот на стручната јавност (медиуми, граѓанските организации и академска заедница), адвокатите, ДКСК и Народниот правобранител сметаат дека јавните обвинители постапуваат и одлучуваат под надворешни влијанија.

Индикатор 43: СЈОРСМ се грижи за заштита на независноста на јавното обвинителство.



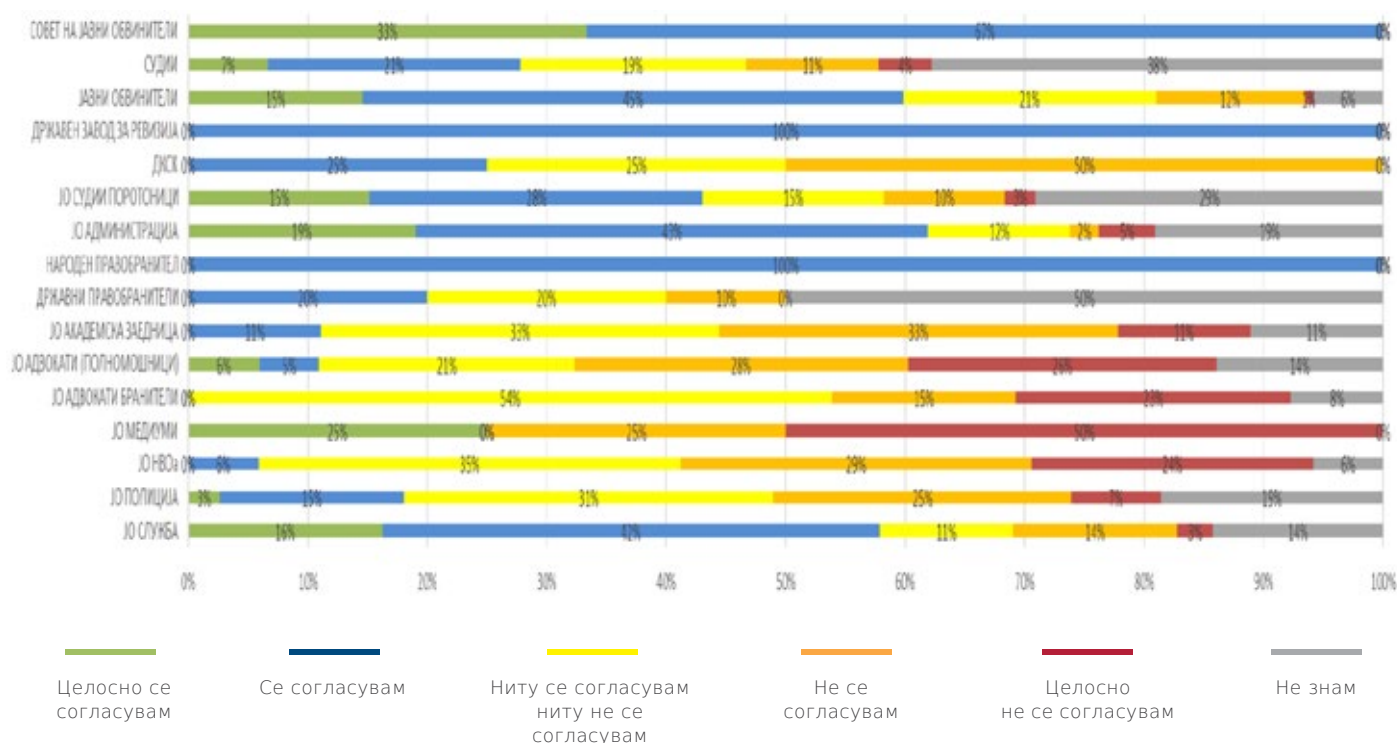
Единствено испитаниците од редовите на јавното обвинителство (група 1) даваа мислење за овој индикатор (со исклучок на ЈО администрација).

Според испитаниците, СЈОРСМ во најголем дел се грижи за независноста на јавното обвинителство. Така, испитаниците од Советот се изјасниле во голем процент дека се согласуваат со тоа дека ова тело се грижи и ја гарантира независноста на јавното обвинителство (66%), а една третина (33%) се неутрални по однос на ова прашање.

Јавните обвинители, иако во најголем дел се согласуваат (43%), сепак, значаен дел од нив (32%) не се согласуваат дека СЈОРСМ се грижи за заштита на независноста во рамките на јавното обвинителство. Понатаму, испитаниците од ЈО службата во помал процент (39%) се согласуваат со тоа дека СЈОРСМ се грижи за заштита на независноста на јавното обвинителство, додека поголем дел од нив (24%) се изјасниле дека не знаат за ова.

Испитаниците од СЈОРСМ сметаат дека ова тело се грижи за заштитата на независноста на јавното обвинителство, додека останатите испитаници од групата јавно обвинителство (јавните обвинители и службата) изразиле извесна резерва во однос на ова.

Индикатор 44: Распределба на предмети е ослободена од надворешни влијанија.



Еден од главните гаранции на независноста во јавното обвинителство е распределбата на предметите да биде ослободена од надворешни влијанија. Испитаниците од СЈОРСМ во најголем дел (100%) се согласуваат дека тоа е така, односно дека не постојат надворешни влијанија при распределба на предметите. И помеѓу испитаниците јавни обвинители најголем дел (60%) се согласуваат со оваа изјава, а многу слична е состојбата и во изјавите на ЈО служба и ЈО администрација. Поголем дел од судиите (38%) се изјасниле дека не знаат за ова, а само 28% од нив и 43% од поротниците се изјасниле дека се согласуваат со изјавата од индикаторот.

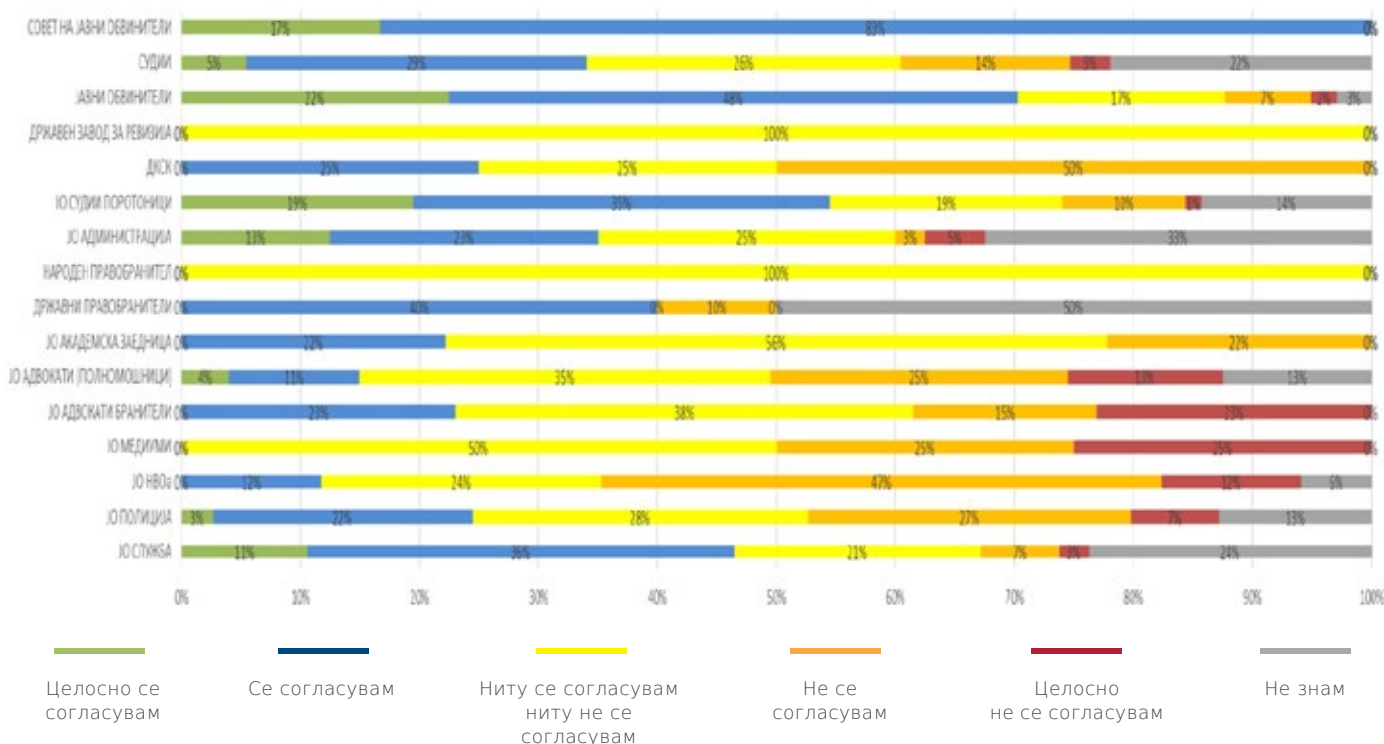
Кај испитаниците адвокати бранители, 54% се неутрални по однос на ова прашање, а 38% се негативни, додека адвокатите полномошници во најголем дел (54%) негативно се изјасниле за оваа изјава од индикаторот. Испитаниците од редот на ДЗР и Народниот правобранител во 100% се согласуваат дека распределбата на предметите е ослободена од надворешни влијанија, додека најголем дел од испитаниците од ДКК не се согласуваат со ова (50%), а само 25% се согласуваат.

Помеѓу стручната јавност, постои поголема критичност во однос на ова прашање па така, дури 75% од претставниците на медиумите сметаат дека распределбата на предметите се врши под надворешни влијанија, а негативно се изјасниле и поголемиот дел од испитаниците од граѓанските организации и академската заедница.

Иако претставниците од јавното обвинителство и независните тела сметаат дека распределбата на предметите е ослободена од надворешни влијанија, кај стручната јавност преовладува мислењето дека истата се врши под надворешни влијанија.

Подобласт S) Непристрасност

Индикатор 45: Личните убедувања и субјективните ставови на јавните обвинители не се рефлектираат на нивната работа



За тоа дали постои пристрасност кај јавните обвинители преку нивните лични убедувања и ставови да влијаат на работата, испитаниците од СЈОРСМ не се согласуваат дека тоа е така (100%). И најголемиот број испитаници јавни обвинители (70%) сметаат дека се непристрасни во работата, додека 17% се изјасниле како неутрални за ова прашање. И испитаниците од ЈО службата и администрацијата во најголем дел се согласуваат со оваа изјава.

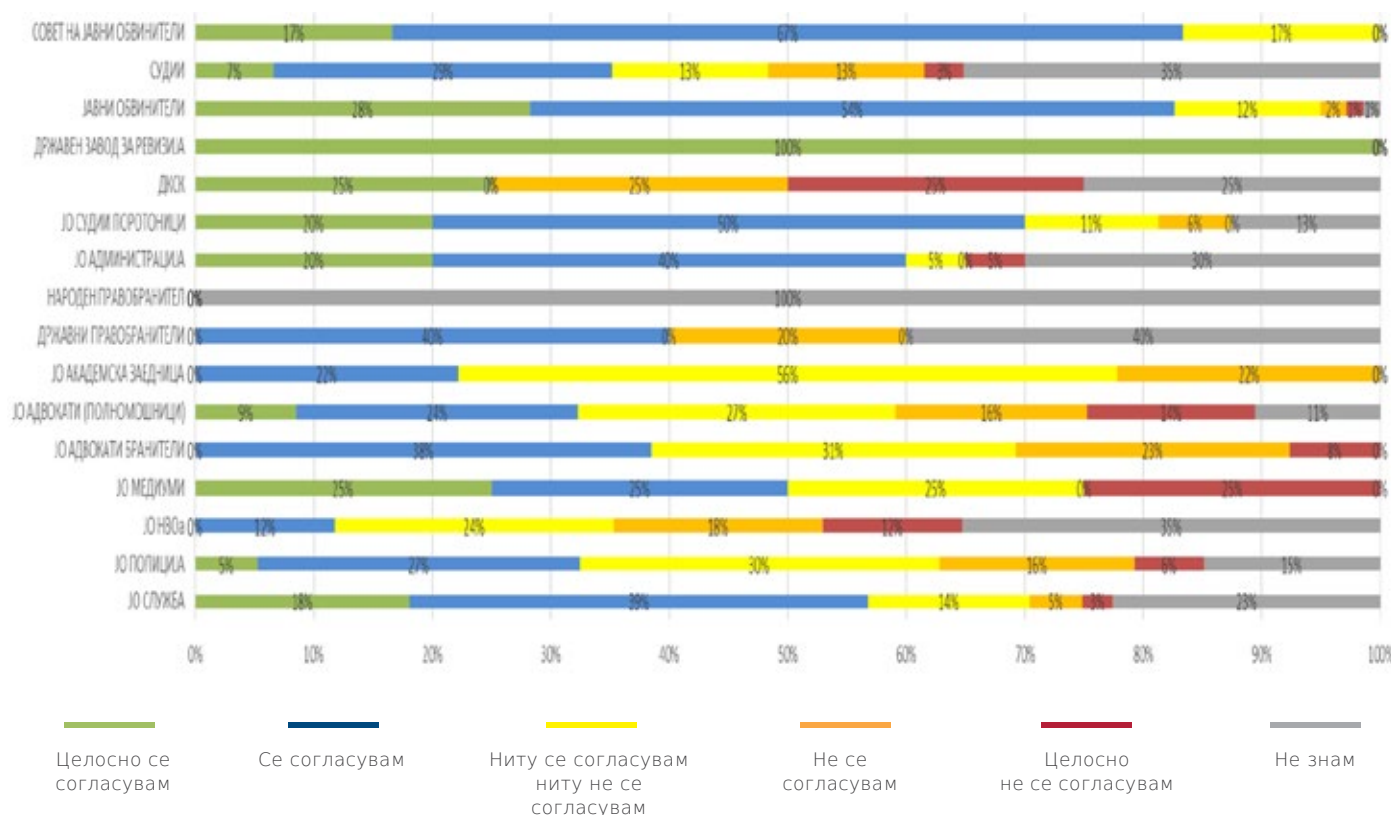
Испитаниците судии во најголем дел (34%) се согласуваат дека јавните обвинители се непристрасни и не ги рефлектираат нивните субјективни убедувања и ставови при работењето, иако 17% од нив не се согласуваат со ова. Судиите поротници во поголем дел (54%) се согласуваат со непристрасноста на јавните обвинители во вршењето на функцијата, додека овој процент кај адвокатите е помал.

Испитаниците од независните регулаторни тела ДРЗ и Народен правобранител се 100% неутрални по ова прашање, додека половината испитаници од ДКСК не се согласиле со изјавата дека јавните обвинители работат непристрасно, а само 25% се согласуваат со ова.

За разлика од претходните групи испитаници, претставниците на медиумите и граѓанските организации во 50% не се согласуваат дека јавните обвинители работат непристрасно, а над 50% од испитаниците од медиумите и академската заедница се неутрални по ова прашање.

Преовладува перцепцијата кај најголемиот број испитаници дека јавните обвинители не ги рефлектираат своите лични убедувања и субјективни ставови во нивната работа. Сепак значаен дел од испитаниците се изјасниле неутрално по ова прашање.

Индикатор 46: Јавните обвинители го почитуваат принципот на доверливост во комуникација со надворешни лица.



За тоа дали јавните обвинители се доверливи при контакт со надворешни лица во нивната работа, најголем процент од испитаниците од СЈОРСМ (84%) и јавните обвинители (82%) се согласуваат со ова. Повеќе од половина испитаници од ЈО служба и ЈО администрација исто така се согласуваат со оваа изјава за непристрасност и независност на јавните обвинители.

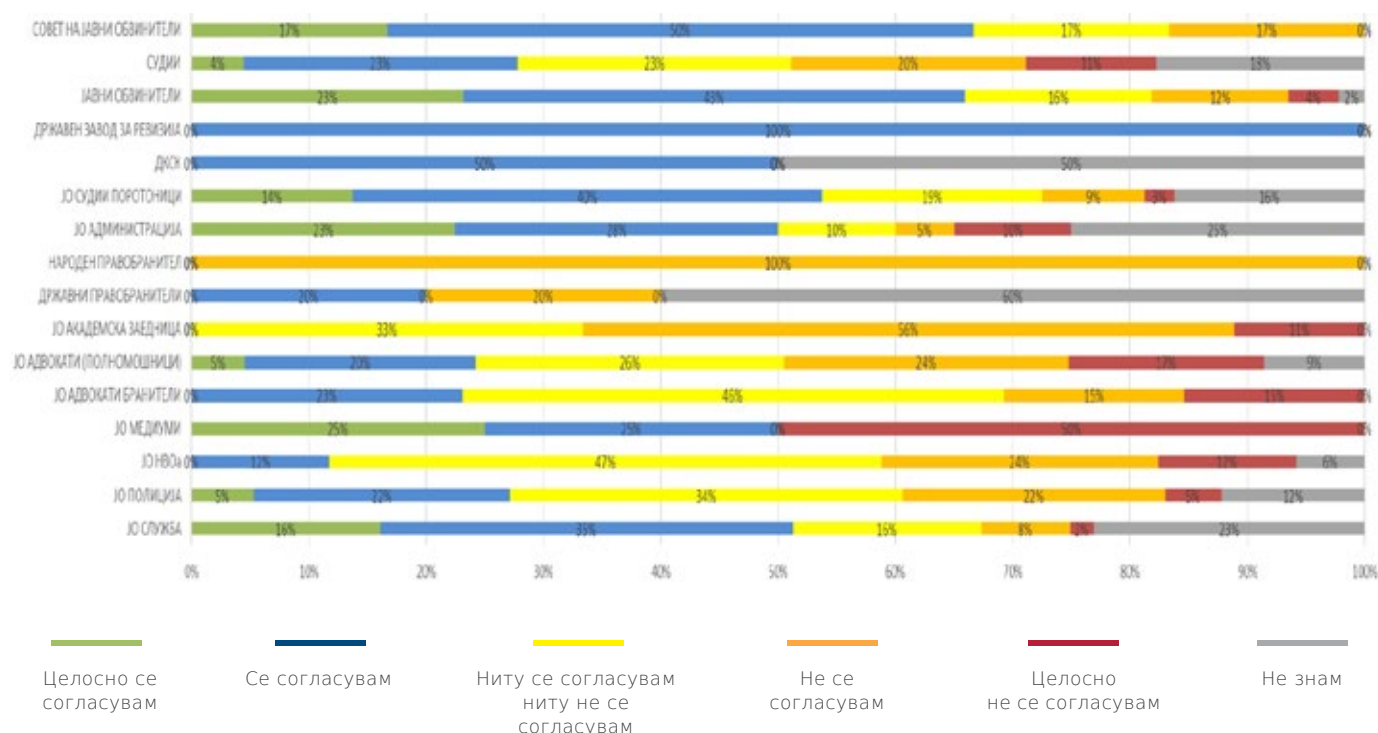
Судиите иако се изјасниле дека во голем дел не знаат (35%), сепак 36% од нив се изјасниле позитивно, а 16% негативно за ова прашање.

Адвокатите бранители и полномошници се поделени по однос на ова прашање.

Додека испитаниците од ДЗР целосно се согласуваат (100%) дека постои доверливост во комуникацијата на јавните обвинители со надворешни лица, 100% од испитаниците од Народниот правобранител не знаат за ова. Испитаниците од ДКСК се во целост поделени по однос на ова прашање, како и кај полицијата, и од редовите на стручната јавност.

Иако во рамките на јавното обвинителство преовладува мислењето дека јавните обвинители се доверливи при контакт со надворешни лица, сепак, постои поделеност и неутралност по однос на ова прашање кај останатите категории испитаници.

Индикатор 47: Коментарите во медиумите за определен кривично правен настан не влијаат врз одлучувањето на јавните обвинители за истиот.



За тоа какво е влијанието на медиумите врз текот на работата на јавните обвинители, мнозинството испитаници од СЈОРСМ (67%) сметаат дека такво влијание нема, а многу слично се произнеле и испитаниците јавни обвинители. И ЈО службата и ЈО администрацијата воглавно се согласуваат дека коментирањето на определен кривично правен настан во медиумите не влијае на одлучувањето за истиот.

Адвокатите и судиите се поделени во однос на ова прашање, иако поголем дел сметаат дека постои извесно влијание на медиумите врз предметите на јавното обвинителство кои се предмет на коментари. Судиите поротници пак, воглавно (54%) сметаат дека медиумите немаат влијание врз предметите кога јавно ги коментираат.

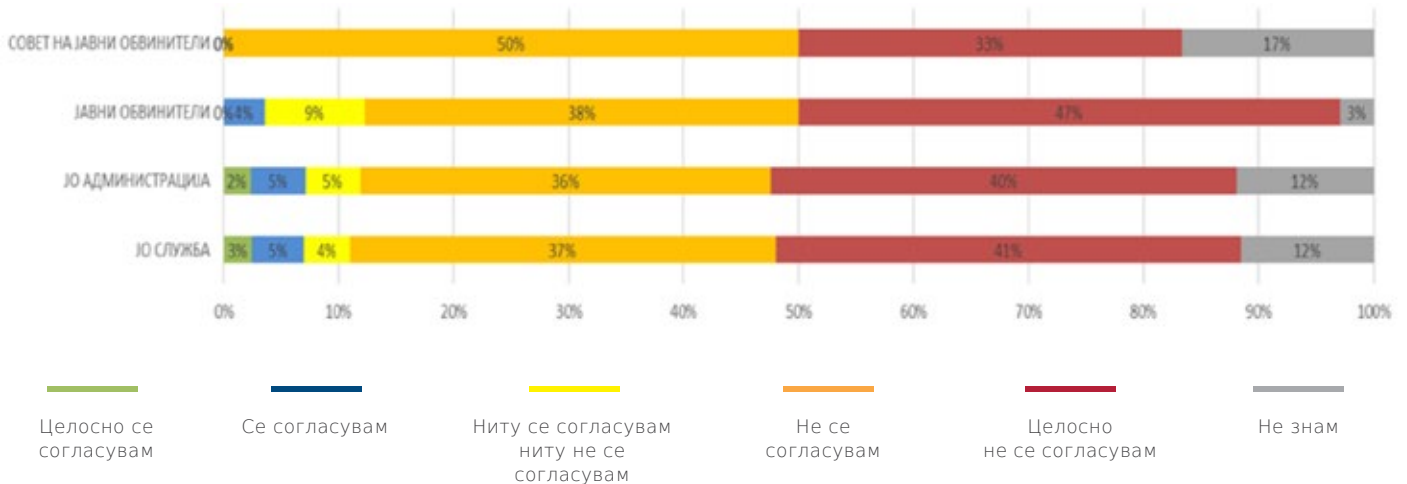
Испитаниците од ДЗР 100% се согласуваат со ова, додека испитаниците од Народниот правобранител 100% не се согласуваат со овој индикатор. Половина од испитаниците од ДКСК се согласуваат дека коментарите на медиумите за одреден предмет не влијаат на начинот на одлучувањето по истиот, а половина од нив се изјасниле дека не знаат за ова.

И кај претставниците на медиумите постои поделеност за ова прашање (50% се согласуваат – 50% целосно не се согласуваат), додека испитаниците од академската заедница се најкритични по однос на ова прашање, така што 67% од нив не се согласуваат, а 33% се неутрални за тоа дали коментарите во медиумите за определен предмет влијаат на истиот. Кај граѓанските организации, 47% од испитаниците се изјасниле неутрално, а 36% не се согласуваат со изјавата од овој индикатор.

Иако мнозинството испитаници од јавното обвинителство сметаат дека не постои влијание на медиумите врз предметите кои ги водат, постои поделеност во мислењата кај останатите целни групи.

Подобласт И) Финансиска независност

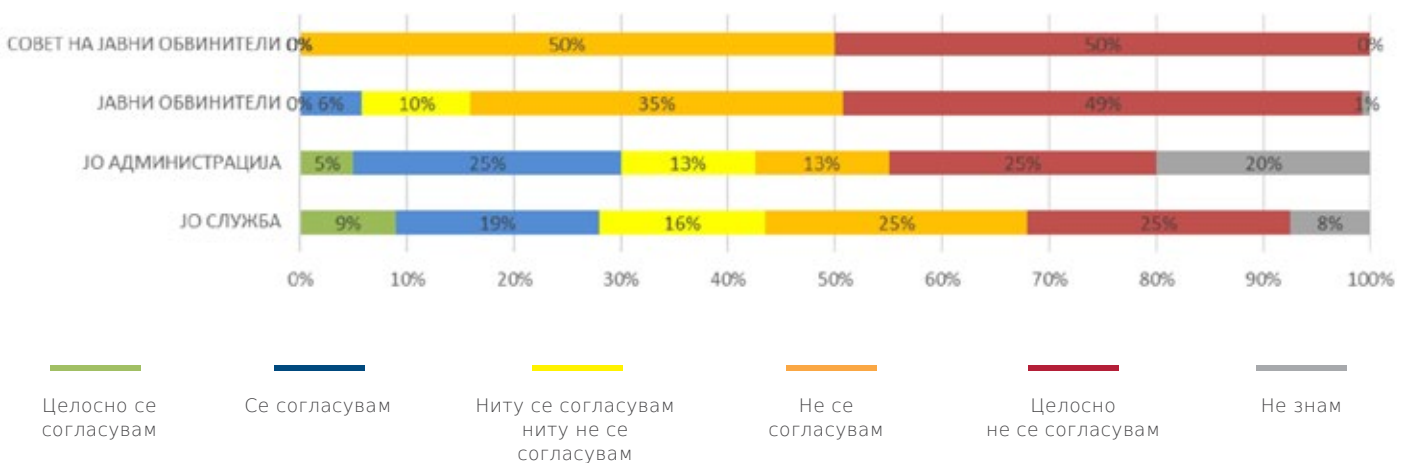
Индикатор 48: Годишниот буџет на јавното обвинителство е доволен за успешно извршување на неговата функција.



На овој индикатор одговараа само испитаници од првата група (јавно обвинителство). Во однос на прашањето дали годишниот буџет на јавното обвинителство е доволен за успешно извршување на неговата функција, најголем број испитаници од сите целни групи не се согласуваат или целосно не се согласуваат со ова.

Според испитаниците, годишниот буџет на јавното обвинителство не е доволен за успешно извршување на неговата функција.

Индикатор 49: Платите на јавните обвинители се соодветни и се во согласност со задачите и одговорностите на работното место.

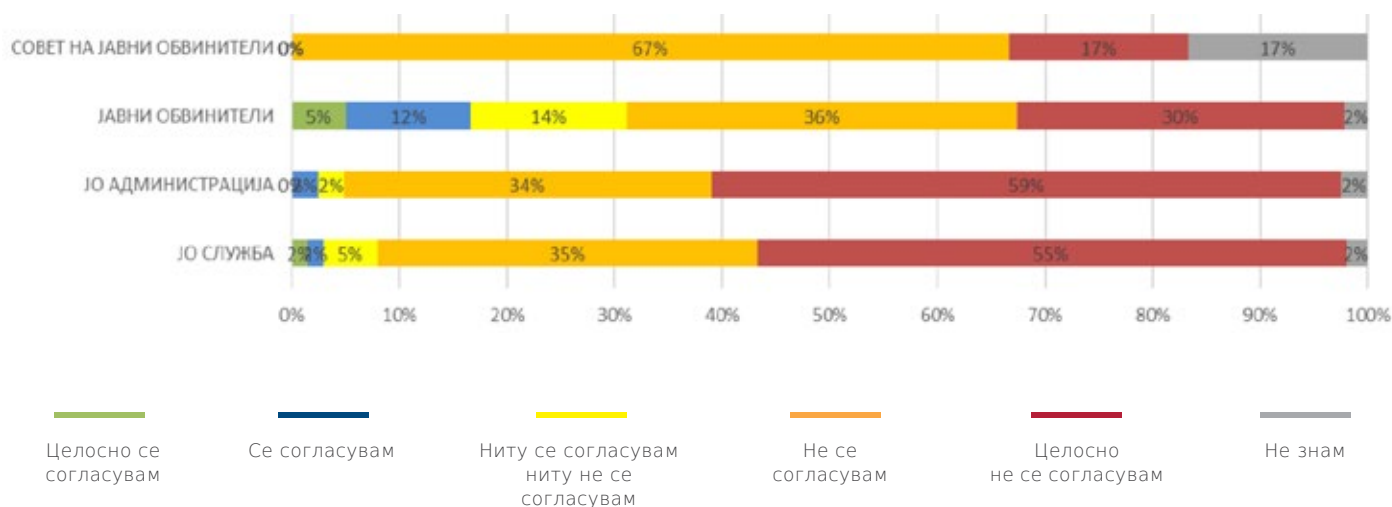


На овој индикатор одговараа само испитаници од првата група (јавно обвинителство). Испитаниците од редот на СЈОРСМ и јавните обвинители во најголем дел не се согласуваат дека платите на јавните обвинители се соодветни на задачите и одговорностите на работното место.

Испитаниците, пак од редот на службата и администрацијата, се поделени по однос на ова прашање, иако поголем дел од нив сметаат дека платите на јавните обвинители не се соодветни на вршењето на работните задачи и извршувањето на одговорностите.

Платите на јавните обвинители не се соодветни и во согласност со задачите и одговорностите на работното место, сметаат јавните обвинители и поголем дел од службата и администрацијата.

Индикатор 50: Платите на стручната служба и помошниот персонал се соодветни и се во согласност со задачите и одговорностите на работните места.



На овој индикатор одговараа само испитаници од првата група (јавно обвинителство).

Сите целни групи главно се согласни дека платите на стручната служба и помошниот персонал не се соодветни и во согласност со задачите и одговорностите на работните места. Овој процент на целосно несогласување е најизразен кај ЈО служба и ЈО администрација, додека 17% од јавните обвинители сметаат дека платите се доволни а 14% одговориле неутрално.

Платите на стручната служба и помошниот персонал во јавните обвинителства не се во согласност со задачите и одговорностите на работните места.

Заклучок: Независноста на јавното обвинителство, гледана од аспект на обезбедувањето еднаквост на граѓаните пред законот, според испитаниците не е целосно обезбедена.

Иако повеќето испитаници се согласуваат дека постојат јасни и објективни критериуми за избор и разрешување на јавните обвинители, сепак, повеќето испитаници сметаат дека постапките кои се водат од страна на СЈОРСМ не се доволно транспарентни, објективни и независни од надворешни влијанија. За најголем процент од испитаниците, постои политичко влијание при изборот и разрешувањето на јавните обвинители.

Определените финансиски средства за јавното обвинителство (годишен буџет) не се доволни за успешно извршување на неговата функција, а платите на јавните обвинители, службата и останатите вработени, не се соодветни и во согласност со задачите и одговорностите на работното место.

3.4 Област IV - ОДГОВОРНОСТ

Одговорноста на јавните обвинители е особено чувствително прашање, со оглед на надлежноста што ја има обвинителството за заштита на јавниот интерес преку гонење на сторителите на кривични и на други со закон казниви дејствија. Одговорноста на јавните обвинители е специфично прашање и од аспект на хиерархиската поставеност на органот, функционалната надлежност во различни стадиуми од постапувањето, како и поделената надлежност во однос на одговорноста помеѓу Јавниот обвинител на РСМ и Советот на јавните обвинители. Меѓународните документи релевантни за обвинителството, од една страна, укажуваат на потребата обвинителите своите должности да ги извршуваат фер, непристрасно, доследно и експедитивно со почитување и заштита на човековото достоинство и човековите права, а од друга страна, инсистираат сите основи за одговорност на обвинителите да бидат законски пропишани, јасни и недвосмислени, да нема дискриминација, да постојат објективни и мерливи критериуми за утврдување на одговорност, а постапката за утврдување одговорност да биде правична и експедитивна.

Согласно домашната законска рамка постојат јасни одредби во однос на дисциплинската одговорност на јавните обвинители, при што дисциплинската постапка се спроведува од комисија во ЈО РСМ, а Советот на јавните обвинители е жалбен орган. Заради зголемување на професионалното постапување јавните обвинители се обврзани да се придржуваат и на Етичкиот кодекс којшто ги содржи основните принципи според коишто јавните обвинители треба да се однесуваат со другите органи, странките и граѓаните, во јавноста, како и во меѓусебните односи, основите што се однесуваат на судирот на интересите, а известувањето од Етичкиот совет се смета за иницијатива за утврдување дисциплинска одговорност. Имајќи ја предвид внатрешната организација и поставеноста на јавното обвинителство, специфично за одговорноста кај обвинителите се и аспектите поврзани со надзорот што го вршат повисоките обвинители, како и придржувањето кон задолжителните упатства од Јавниот обвинител на РСМ.

3.4.1 Индикатори за мерење на перцепции

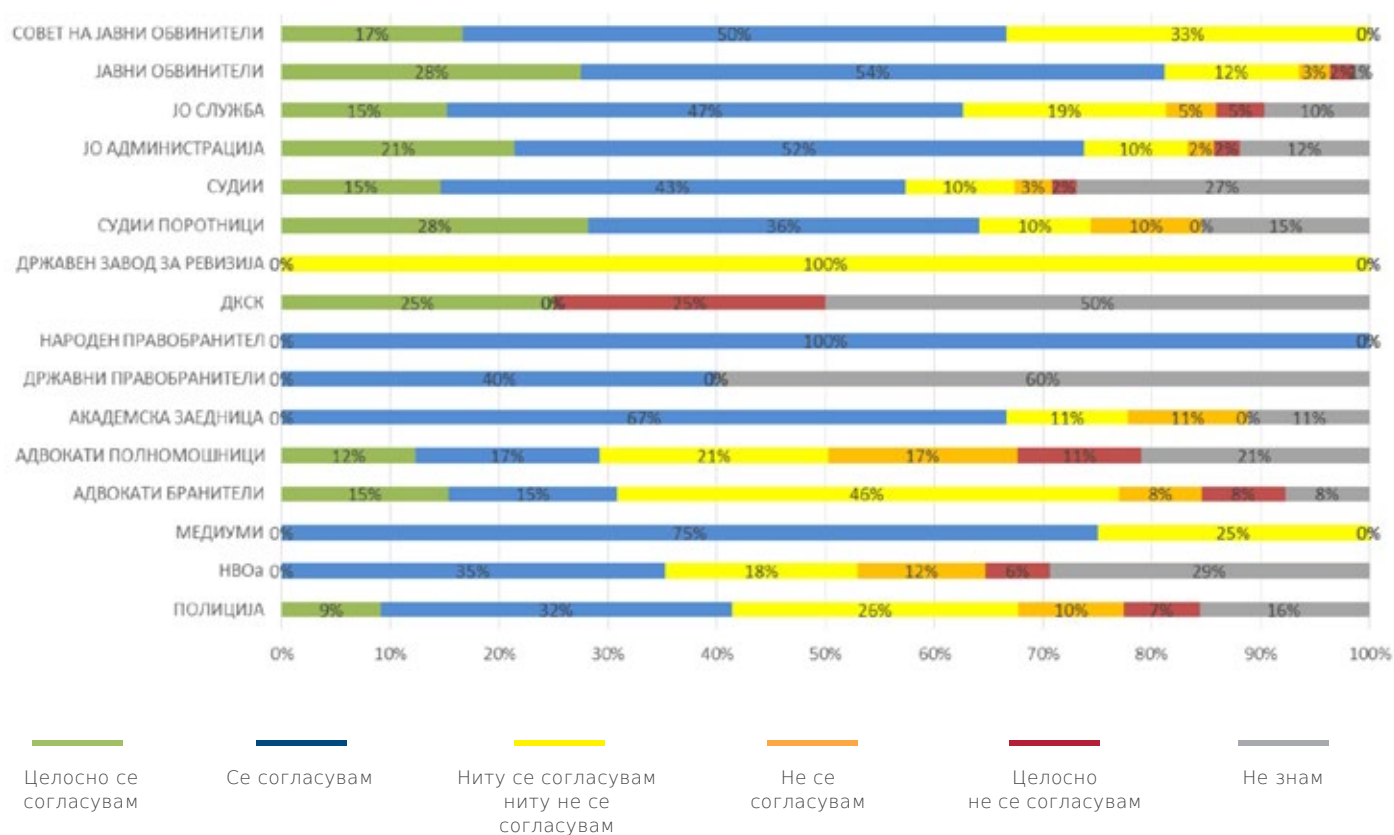
Во областа „Одговорност“ испитаниците беа прашани за нивните перцепции во однос на аспектите поврзани со дисциплинската одговорност и дисциплинското постапување, во однос на редовноста и ефектот од надзорот што врз пониските јавни обвинители имаат обврска да го вршат непосредно повисоките јавни обвинители односно да постапуваат по поднесени претставки, како и односот на пониските јавни обвинители кон укажувањата на повисоките јавни обвинители преку задолжителни упатства и укажувања во конкретни предмети. Испитаниците посебно беа прашувани и за придржувањето на јавните обвинители во своето однесување кон принципите содржани во Кодексот на Јавното обвинителство на Република Северна Македонија.

Областа „Одговорност“ од Матрицата се состои од еден заеднички индикатор за сите испитаници и седум (7) индивидуални индикатори поделени во три (3) подобласти.

Сите испитаници одговараа на заедничкиот индикатор, при што имаа можност да ја оценат одговорноста преку двање оценки на следнава изјава:

„Принципите на хиерархија и субординација се почитуваат во целост“

Заеднички индикатор: Принципите на хиерархија и субординација се почитуваат во целост.



Средната оценка за овој заеднички индикатор за сите целни групи вклучени во Матрицата е 3.02.

Табела 4: Средни оцени според целни групи за областа Одговорност

Целна група	Средна оцена
ЈАВНИ ОБВИНИТЕЛИ	3.97
СОВЕТ НА ЈАВНИ ОБВИНИТЕЛИ	3.83
ЈО СЛУЖБА	3.35
ЈО АДМИНИСТРАЦИЈА	3.52
СУДИИ	2.83
СУДИИ ПОРОТНИЦИ	3.36
АДВОКАТИ (БРАНИТЕЛИ)	3.00
АДВОКАТИ (ПОЛНОМОШНИЦИ)	2.38
ПРАВОСУДНА ПОЛИЦИЈА	2.80
ДРЖАВНО ПРАВОБРАНИТЕЛСТВО	1.60
ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА	3.00
ДКСК	1.50
НАРОДЕН ПРАВОБРАНИТЕЛ	4.00
ГРАЃАНСКИ ОРГАНИЗАЦИИ	2.24
МЕДИУМИ	3.75
АКАДЕМСКА ЗАЕДНИЦА	3.22
Вкупна средна оцена	3.02

Перцепциите во однос на овој заеднички индикатор може да се поделат според структурата на испитаниците во четири категории.

Прва, јавни обвинители, советот на јавните обвинители, јавнообвинителската служба и јавнообвинителската администрација, каде што со констатацијата дека принципите на хиерархија и субординација се почитуваат во целост се согласиле високи 77% од јавните обвинители (24% целосно се согласуваат, а 53% се согласуваат) и 67% од членовите на Советот на јавните обвинители (17% целосно се согласуваат, а 50% се согласуваат).

Втора, судии, судии поротници и адвокати како бранители односно како полномошници, каде што се забележуваат идентични перцепции кај судиите и судиите поротници во прилог на констатацијата, а имено согласни со констатацијата се вкупно 58% од судиите (15% целосно се согласуваат, а 43% се согласуваат) односно 59% од судиите поротници (27% целосно се согласуваат, а 42% се согласуваат). За разлика од нив, адвокатите во најголем дел немаат став во однос на оваа констатација, а не се согласуваат со неа 35% од адвокатите полномошници (19% не се согласуваат, а 16% целосно не се согласуваат) и 39% од адвокатите бранители (31% не се согласуваат, а 8% целосно не се согласуваат).

Во третата група испитаници (органите со коишто јавното обвинителство соработува) во којашто спаѓаат правосудната полиција, Државното правобранителство, ДЗР, ДКСК и Народниот правобранител, највисок процент на согласност има кај Државното правобранителство – 40% се согласуваат со наведената констатација, највисок процент на несогласување има кај ДЗР – 100% не се согласуваат, додека пак кај правосудната полиција перцепциите се движат од 26% на оние кои се согласуваат, 30% кои ниту се согласуваат ниту не се согласуваат, до 25% од испитаниците коишто не се согласуваат со констатацијата. Во четвртата група кај медиумите и академската заедница се забележува рамномерна дистрибуција на дадените одговори и тоа 25% од академската заедница и 22% од медиумите се согласуваат и идентичен процент не се согласуваат со дадената констатација, а половина од испитаниците немаат став во однос на констатацијата. Близу половина (47%) од испитаниците од граѓанските организации не се согласуваат со изјавата од овој индикатор.

Подобласт Ј): Дисциплинска одговорност

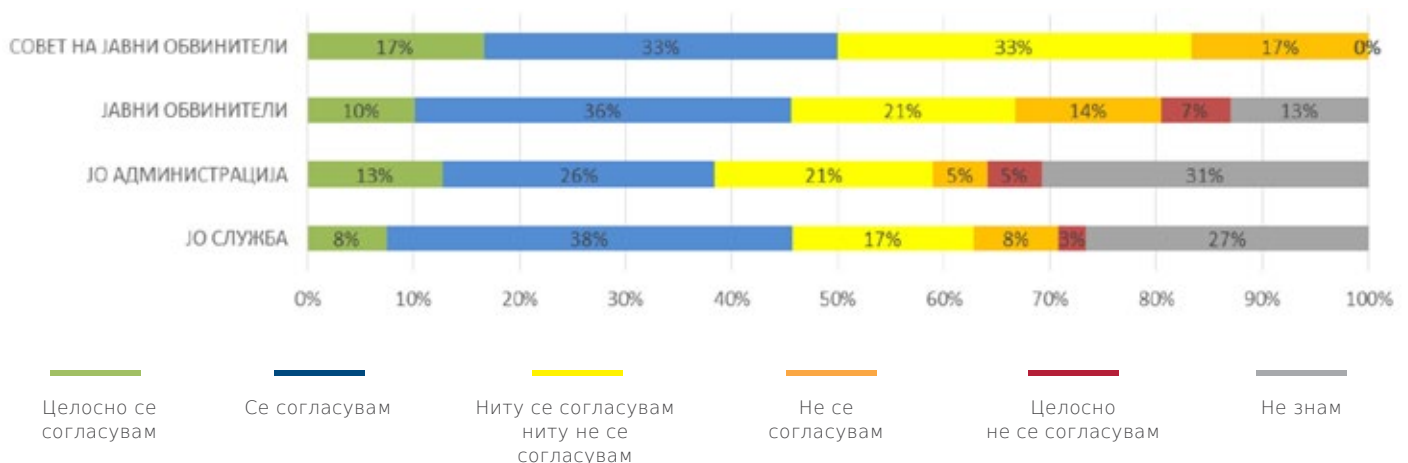
Индикатор 51: Условите, критериумите и постапката за дисциплинска одговорност се пропишани со закон.



На овој индикатор своите мислења ги дадоа само испитаниците од првата група. Тие во најголем дел се согласуваат со констатацијата дека постојат законски одредби во коишто се пропишани условите, критериумите и постапката за дисциплинска одговорност на јавните обвинители. Според збирните проценти на оние што целосно се согласуваат и оние што се согласуваат со констатацијата највисок е процентот кај испитаниците од Советот на јавните обвинители – 84%, а ваквиот став го делат 78% од јавните обвинители, 74% од испитаниците од јавнообвинителската администрација и 77% од испитаниците од јавнообвинителската служба.

Преовладува мислењето дека постојат законски одредби во коишто се пропишани условите, критериумите и постапката за дисциплинска одговорност на јавните обвинители.

Индикатор 52: Постапката за утврдување дисциплинска одговорност е објективна и фер



Перцепции за индикаторот 3 изнесоа само претставниците од првата група на испитаници, при што 50% од претставниците од Советот на јавните обвинители односно 46% од јавните обвинители и ист процент од јавнообвинителската служба се согласуваат дека постапката за утврдување дисциплинска одговорност е објективна и фер. Несогласување изразиле во најголем процент испитаниците од јавните обвинители, вкупно 21% (од кои 7% целосно не се соогласуваат), како и испитаниците од Советот на јавните обвинители, 17% не се согласуваат. И додека не зачудува што јавнообвинителската служба и јавнообвинителската администрација немаат сознанија во однос на тоа дали постапката за утврдување дисциплинска одговорност е објективна и фер, останува енигма фактот што кај 13% од јавните обвинители отсуствува сознание за оваа констатација.

Мнозинството испитаници сметаат дека постапката за утврдување дисциплинска одговорност е објективна и фер.

Подобласт К): Надзор од повисоко јавно обвинителство

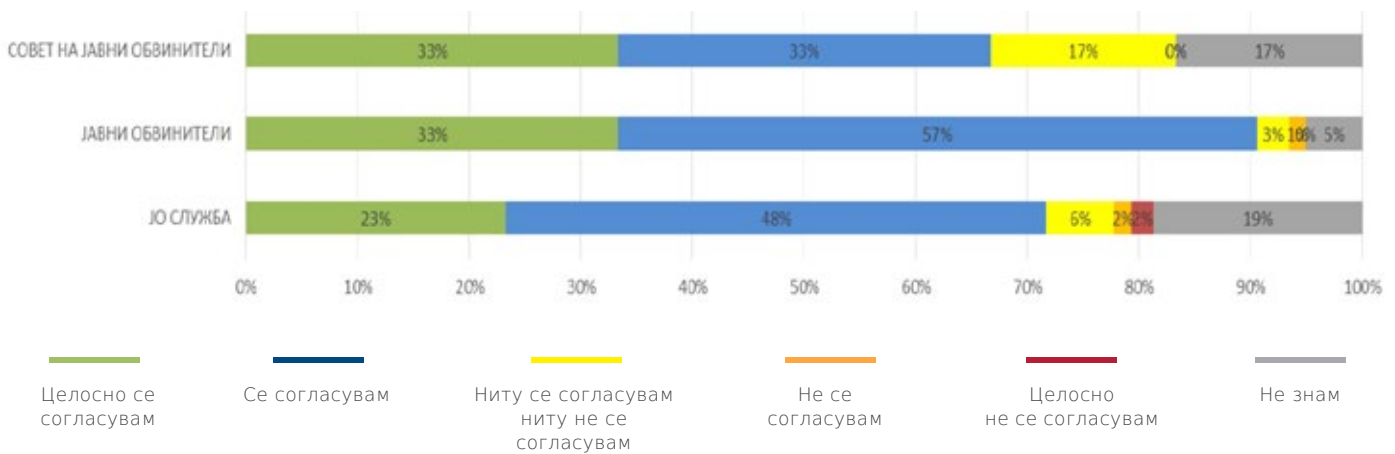
Индикатор 53: Повисоките јавни обвинителства редовно вршат надзор врз работата на пониските јавни обвинителства.



Карактеристично за овој индикатор е што се забележува најголем процент на испитаници коишто целосно се согласуваат со контатацијата дека повисоките јавни обвинителства редовно вршат надзор врз работата на пониските јавни обвинителства. Збирните проценти на добиените потврдни одговори (целосно се согласувам и се согласувам) изнесуваат 96% од јавните обвинители, 83% од Советот на јавните обвинители и 79% од јавнообвинителската служба.

Се забележуваат исклучително високи проценти на согласност од целните групи опфатени со овој индикатор дека повисоките јавни обвинителства редовно вршат надзор врз работата на пониските јавни обвинителства.

Индикатор 54: Повисоките јавни обвинителства редовно вршат надзор по поднесените претставки.

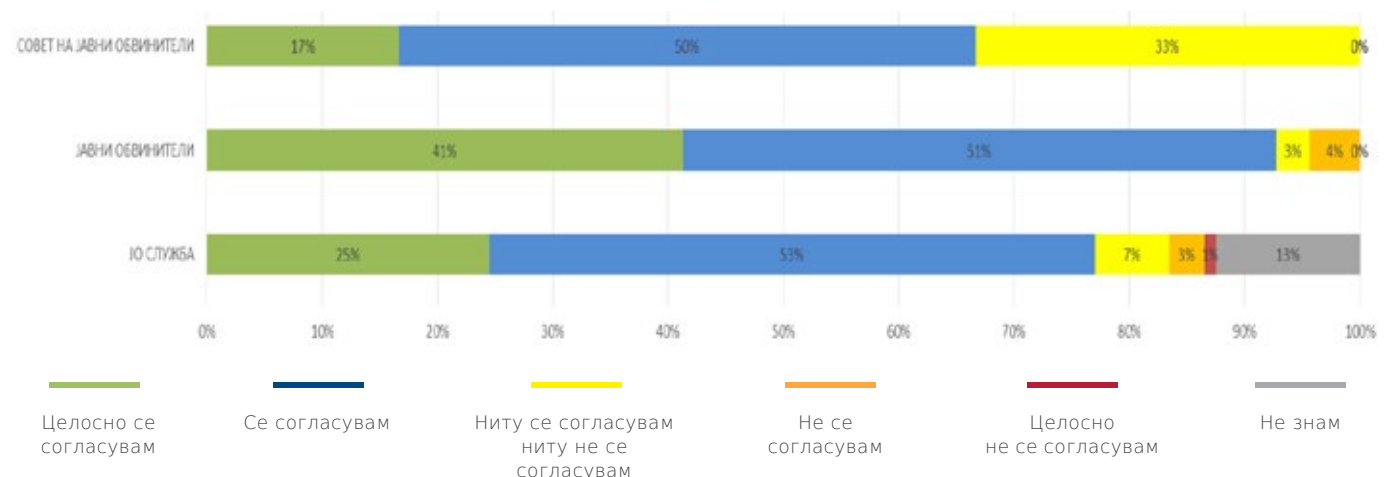


Високи 90% од јавните обвинители се согласуваат со констатацијата дека повисоките јавни обвинителства редовно вршат надзор по поднесени претставки. Ваквиот став го делат и 66% од претставниците на Советот на јавните обвинители и 71% од претставниците на јавнообвинителската служба. Незначителен е процентот на јавните обвинители што не се согласуваат со оваа констатација, но загрижува фактот што 17% од испитаниците од Советот на јавните обвинители немаат став по однос на оваа констатација и ист толкав процент (17%) не знаат дали повисоките јавни обвинителства редовно вршат надзор по поднесени претставки.

Се забележува високи проценти на согласност од целните групи опфатени со овој индикатор дека повисоките јавни обвинителства редовно вршат надзор по поднесени претставки

Подобласт Л): Постапување по укажување од повисок јавен обвинител

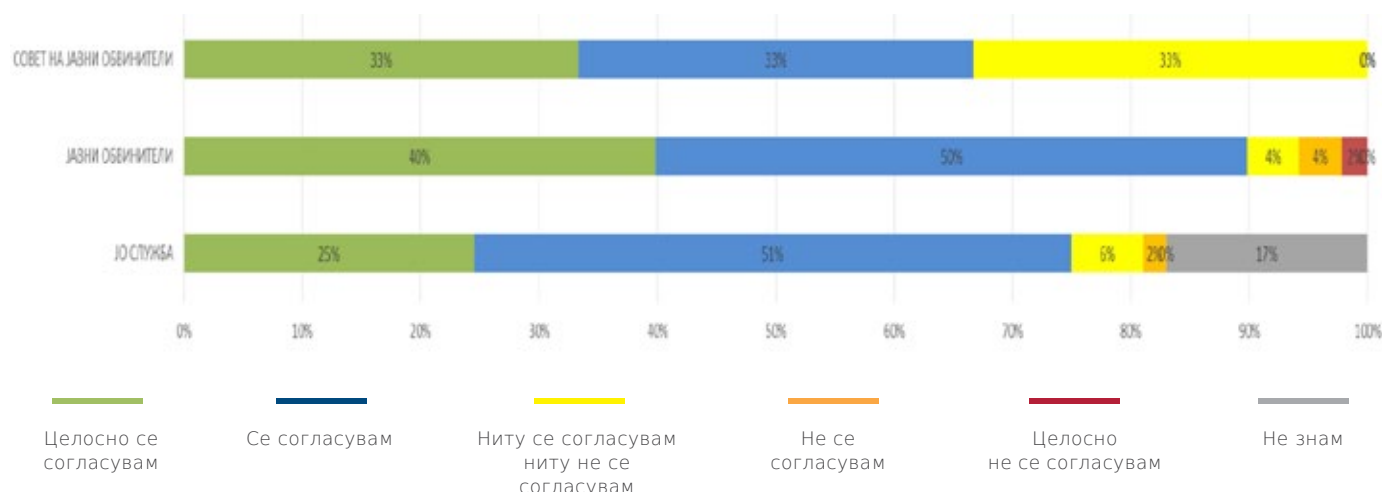
Индикатор 55: Јавните обвинители постапуваат по задолжителните упатства од повисокиот јавен обвинител.



Во рамките на овој индикатор којшто ја отсликува хиерархиската поставеност во организацијата на Јавното обвинителство на РСМ, 92% од јавните обвинители се согласуваат, од коишто 41% целосно се согласуваат, со констатацијата дека јавните обвинители постапуваат по задолжителните упатства од повисокиот јавен обвинител. Ваквиот став го делат 67% од испитаниците од Советот на јавните обвинители, како и 78% од испитаниците од јавнообвинителската служба. Високи 33% од испитаниците од Советот на јавните обвинители воопшто немаат став во однос на оваа констатација.

Најголем број од испитаниците се согласуваат дека јавните обвинители постапуваат по задолжителните упатства од повисокиот јавен обвинител.

Индикатор 56: Јавните обвинители во основните јавни обвинителства постапуваат по задолжувањата на повисокиот јавен обвинител (вишиот)...

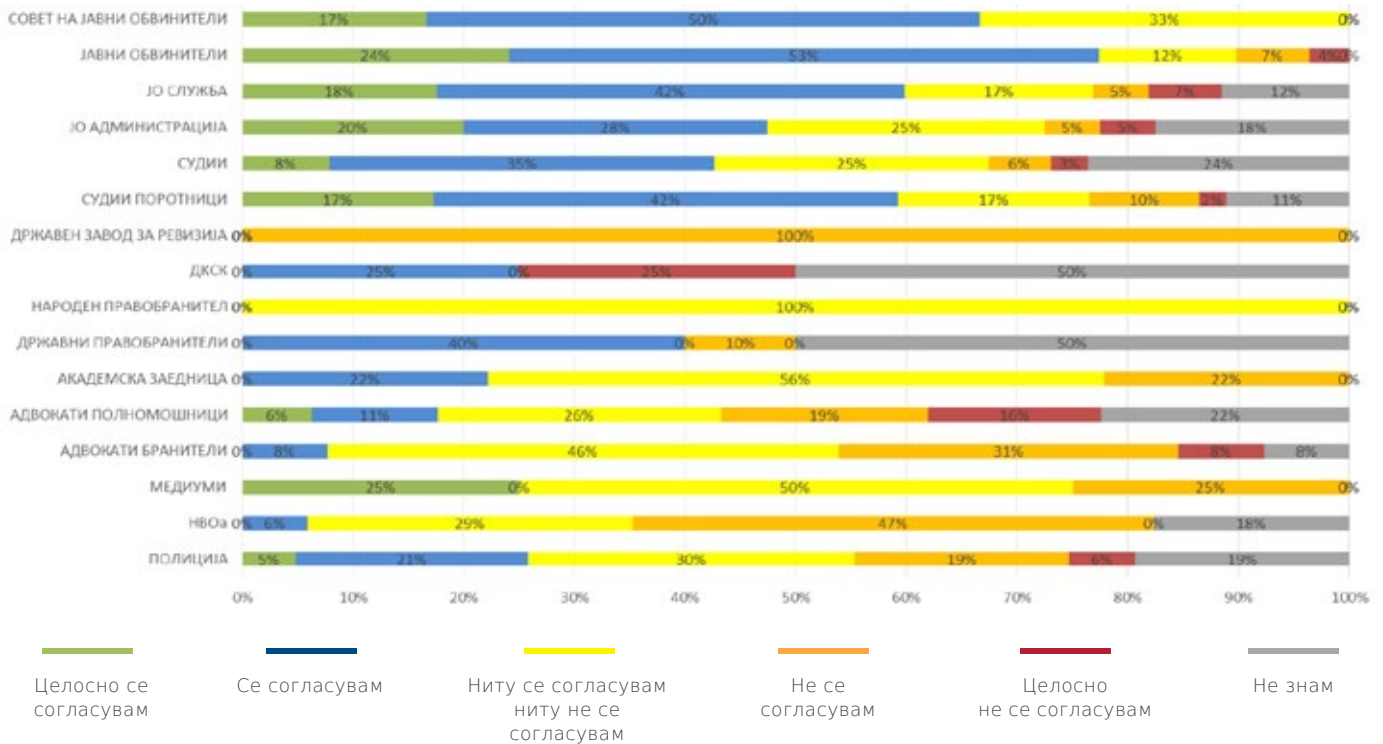


Хиерархијата и двостепеноста во рамките на самото Јавно обвинителство на РСМ, изразена преку одлуките на вишите обвинители по основ на поднесена жалба или приговор на оштетениот е на задоволително ниво со оглед на фактот што 90% од јавните обвинители се согласуваат, од коишто 40% целосно се согласуваат со ваквата констатација. Ваквиот став на јавните обвинители го делат 66% од испитаниците од Советот на јавните обвинители и 76% од испитаниците од јавнообвинителската служба.

Мнозинството од испитаниците сметаат дека 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.

Подобласт Љ) Кодекс на ЈОРСМ

Индикатор 57: Јавните обвинители се однесуваат согласно на принципите дадени во кодексот на ЈОРСМ



Во однос на почитувањето на принципите содржани во Кодексот за етика на јавните обвинители, од добиените одговори на испитаниците се забележува поделеност во ставовите на целните групи. Испитаниците од јавното обвинителство, Советот на јавните обвинители, јавнообвинителската служба и јавнообвинителската администрација, судиите и судиите поротници во најголем дел се согласуваат со наведената констатација (77% од јавните обвинители, 67% Совет на јавни обвинители, 60% јавнообвинителска служба, 48% јавнообвинителска администрација, 58% судии, 59% судии поротници). Испитаниците од редот на адвокатите, граѓанските организации, медиумите и академската заедница или немаат став во однос на ова прашање (46% адвокати бранители, 29% граѓански организации, 50% медиуми и 56% академска заедница) или изразуваат несогласност со наведената констатација (31% адвокати бранители, 19% адвокати полномошници, 47% граѓански организации, 25% медиуми и 22% академска заедница).

Постои очигледна поделеност во ставовите на различните целни групи во однос на констатацијата дека јавните обвинители ги почитуваат принципите содржани во Етичкиот кодекс за јавните обвинители.

Заклучок: Дисциплинската постапка е пропишана со закон, се спроведува објективно и фер. Во јавното обвинителство редовно се врши надзор по основ на поднесени претставки. Во најголем дел јавните обвинители постапуваат по задолжителните упатства од повисоките јавни обвинители, како и по задолжувањата дадени од вишиот обвинител во однос на одлуки по жалба или приговор на оштетен.

Постои поделеност во ставовите на испитаниците во однос на почитување Етичкиот кодекс за однесување на обвинителите.

3.5 Област V - ТРАНСПАРЕНТНОСТ

Транспарентноста во работењето на јавното обвинителство е важен сегмент што придонесува за степенот на доверба во обвинителството, како клучна компонента на владеењето на правото и една од важните гаранции за обезбедување правично судење. Обвинителството од една страна треба навремено и точно да ја информира јавноста, но притоа мора да внимава на начелото на презумпција на невиност, ризиците од осуетување на постапувањето, како и почитување на доверливоста на дел од информациите со коишто се среќава во својата секојдневна работа. Меѓународните документи големо внимание обрнуваат на транспарентноста којашто претпоставува соодветен начин на комуникација со медиумите, општата јавност, странките и другите заинтересирани лица. Транспарентноста може да биде на задоволително ниво само ако во доволна мера се користат т.н. PR алатки, редовно се ажурираат интернет страниците, се објавуваат соопштенија, се одржуваат прес конференции, но и ако се користат услуги на посебно обучени лица за односи со јавноста. Особено е важно јавноста да добие навремена информација во облик којшто од една страна ќе ја задоволи потребата од информирање, но од друга страна ќе ги заштити и засегнатите лица, особено кога постапувањето е во тек. Во оваа смисла, при известувањето мора да се води сметка за заштитата на личните податоци и достоинството и да се почитуваат етичките правила на односи со другите учесници во постапките. Редовното информирање подразбира навремено изготвување, презентирање и објавување на годишните извештаи, други релевантни документи, одржување и ажурирање на интернет страниците со потребни информации и сл. Поаѓајќи од улогата што јавното обвинителство ја има како *dominus litis* на претходната постапка, особено е важно координирано известување со другите државни органи вклучени во претходната постапка во случаи коишто побудуваат интерес во јавноста. Сите овие аспекти говорат во прилог на фактот дека перцепциите на јавноста зависат од навременоста, содржината и начинот на презентирање на информацијата, што претпоставува соодветна кадровска екипираност, стручност и вештини за односи со јавноста.

3.5.1 Индикатори за мерење на перцепции

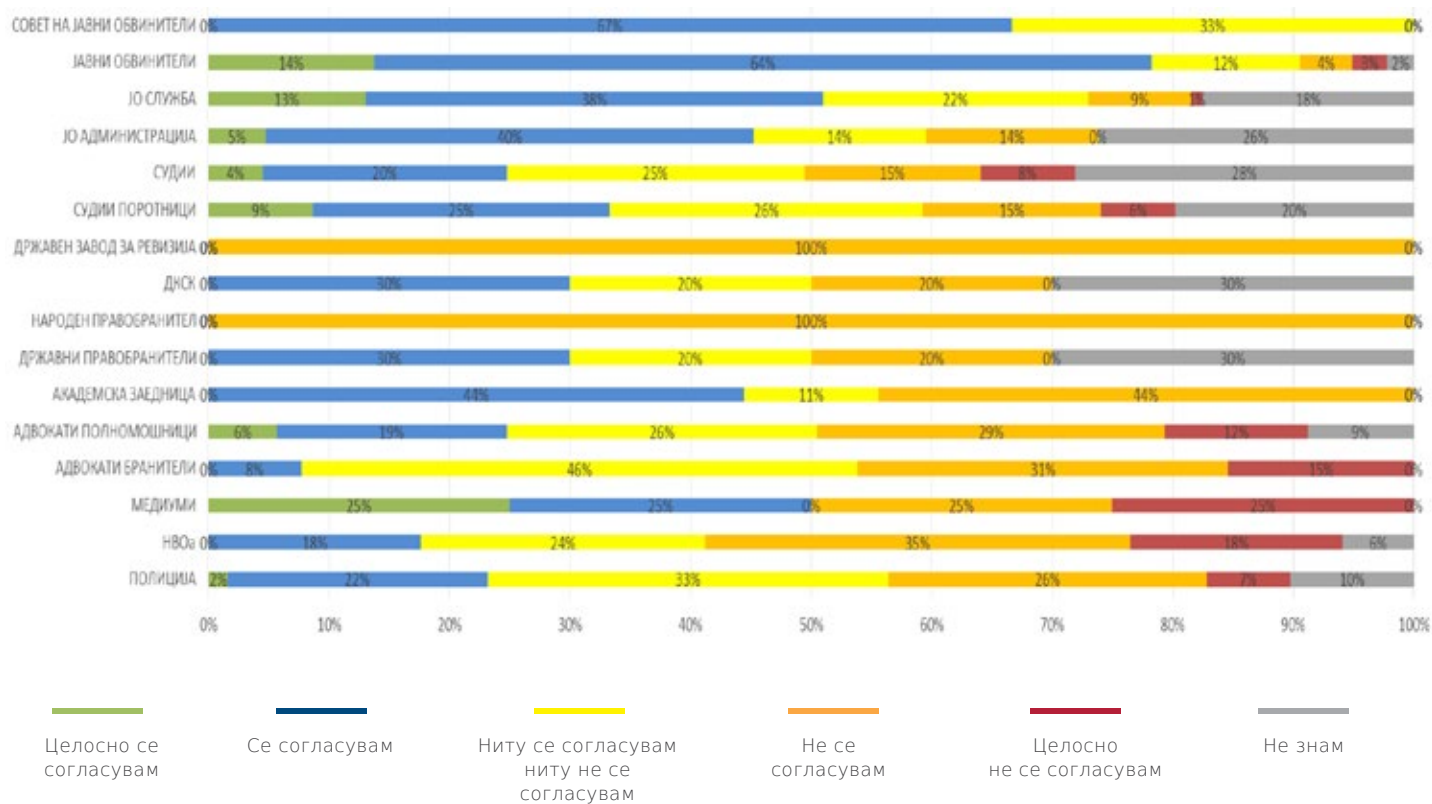
Во областа „Транспарентност“ испитаниците беа прашани за нивните перцепции во однос на начинот на комуникацијата на јавното обвинителство и на Советот на јавните обвинители со медиумите, редовноста во известувањето за определени случаи, а во тие рамки и за почитувањето на презумпцијата на невиноста. Особен акцент во рамките на транспарентноста беше посветена на достапноста на информации, одлуките за избор и разрешување и годишните извештаи на веб страниците на јавното обвинителство односно на Советот на јавните обвинители. Отчетноста во работењето како елемент на транспарентноста опфати прашања поврзани со објавувањето на годишните извештаи и нивната структурална унифицираност. Последниот сегмент во рамките на транспарентноста содржеше прашања во однос на меѓуинституционалната соработка на јавното обвинителство со МВР и другите државни органи и институции.

Областа „Транспарентност“ од Матрицата се состои од еден заеднички индикатор за сите испитаници и четиринаесет (14) индивидуални индикатори поделени во четири (4) подобласти.

Сите испитаници одговараа на заедничкиот индикатор, при што имаа можност да ја оценат транспарентноста преку давање оценки на следнава изјава:

„Јавното обвинителство редовно ја информира јавноста за својата работа“.

Заеднички индикатор: Јавното обвинителство редовно ја информира јавноста за својата работа.



Средната оценка за овој заеднички индикатор за сите целни групи вклучени во Матрицата е 2.58.

Табела 5: Средни оцени според целни групи за областа Транспарентност

Целна група	Средна оцена
ЈАВНИ ОБВИНИТЕЛИ	3.75
СОВЕТ НА ЈАВНИ ОБВИНИТЕЛИ	3.67
ЈО СЛУЖБА	3.01
ЈО АДМИНИСТРАЦИЈА	2.57
СУДИИ	2.15
СУДИИ ПОРОТНИЦИ	2.56
АДВОКАТИ (БРАНИТЕЛИ)	2.46
АДВОКАТИ (ПОЛНОМОШНИЦИ)	2.52
ПРАВОСУДНА ПОЛИЦИЈА	2.54
ДРЖАВНО ПРАВОБРАНИТЕЛСТВО	2.20
ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА	2.00
ДКСК	1.50
НАРОДЕН ПРАВОБРАНИТЕЛ	2.00
ГРАЃАНСКИ ОРГАНИЗАЦИИ	2.29
МЕДИУМИ	3.00
АКАДЕМСКА ЗАЕДНИЦА	3.00
Вкупна средна оцена	2.58

Перцепциите во однос на овој заеднички индикатор може да се поделат според структурата на испитаниците во четири категории.

Прва, јавни обвинители, Советот на јавните обвинители, јавно обвинителската служба и јавно обвинителската администрација, каде што со констатацијата дека јавното обвинителство редовно ја информира јавноста за својата работа се согласуваат 78% од јавните обвинители (од кои 14% целосно се согласуваат), 67% од испитаниците од Советот на јавните обвинители, 51% од јавно обвинителската служба и 45% од јавно обвинителската администрација.

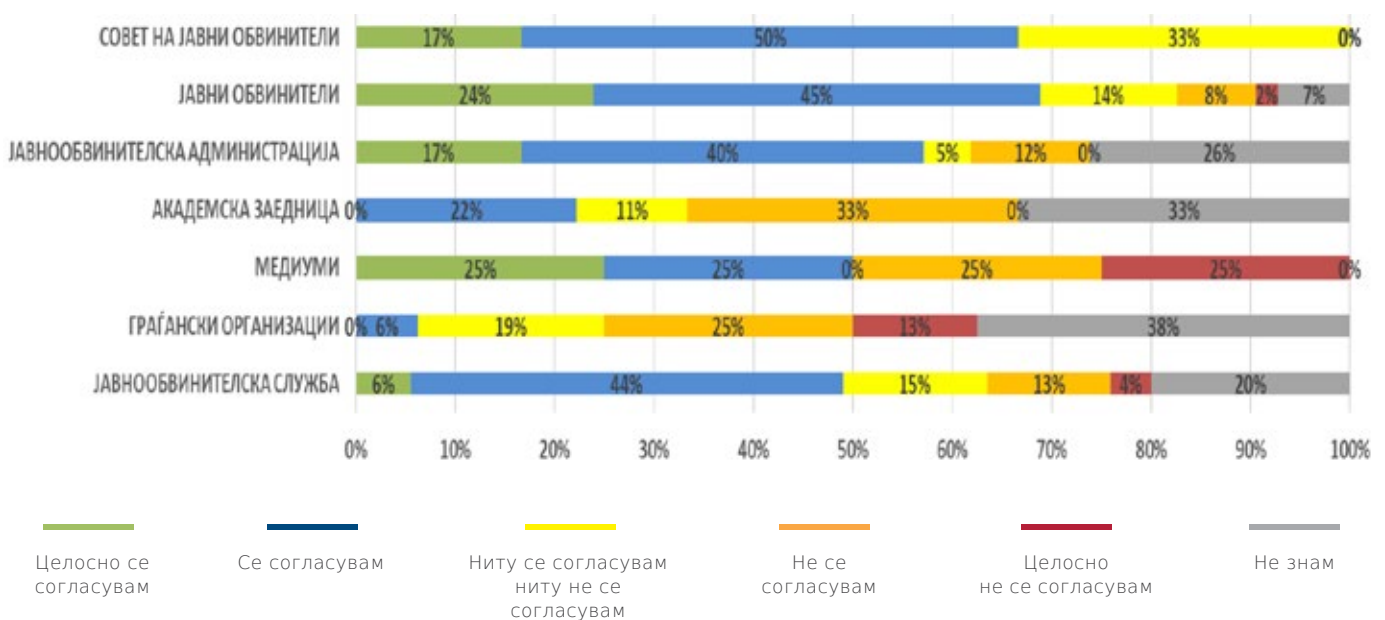
Втора, судии, судии поротници и адвокати како бранители односно како полномошници, каде што се забележува поделеност во дистрибуција на перцепциите, а имено 24% од судиите се согласуваат (од кои само 4% целосно се согласуваат), а 23% не се согласуваат (од кои 8% целосно не се согласуваат со констатацијата). Слични перцепции се забележуваат и кај судиите поротници, а имено 34% се согласуваат (од кои 9% целосно се согласуваат), а 21% не се согласуваат (од кои 6% целосно не се согласуваат). Кај адвокатите перцепциите се во поголем процент во делот на оние што не се согласуваат со констатацијата и тоа несогласност изразиле 46% од адвокатите бранители (од кои 15% целосно не се согласуваат) и 41% од адвокатите полномошници (од кои 12% целосно не се согласуваат).

Во третата група испитаници (органите со коишто јавното обвинителство соработува) во којашто спаѓаат правосудната полиција, Државното правобранителство, ДЗР, ДКСК и Народниот правобранител, исто така, се забележува поделеност во ставовите помеѓу органите. Највисок процент на согласност со оваа изјава има кај Државното правобранителство, каде што по 30% од испитаниците се согласуваат со наведената констатација, а кај правосудната полиција процентот на испитаниците што се согласуваат изнесува 24%. Највисок процент на несогласување има кај Народниот правобранител и кај ДЗР – 100% не се согласуваат, кај ДКСК 50% не се согласуваат, додека пак кај правосудната полиција несогласност со констатацијата изразиле 34%.

Во четвртата група, медиуми, академска заедница и граѓански организации, кај медиумите и академската заедница се забележува рамномерна дистрибуција на перцепциите, а имено 50% се согласуваат (од кои 25% целосно се согласуваат) и 50% не се согласуваат (од кои 25% целосно не се согласуваат) со констатацијата. Сличен тренд бележат и перцепциите кај академската заедница, а имено 44% се согласуваат и исто толков процент не се согласуваат со констатацијата. Кај граѓанските организации поголем дел од испитаниците не се согласуваат со констатацијата и тоа вкупно 53% (од коишто 18% целосно не се согласуваат).

Подобласт М): Односи со јавноста

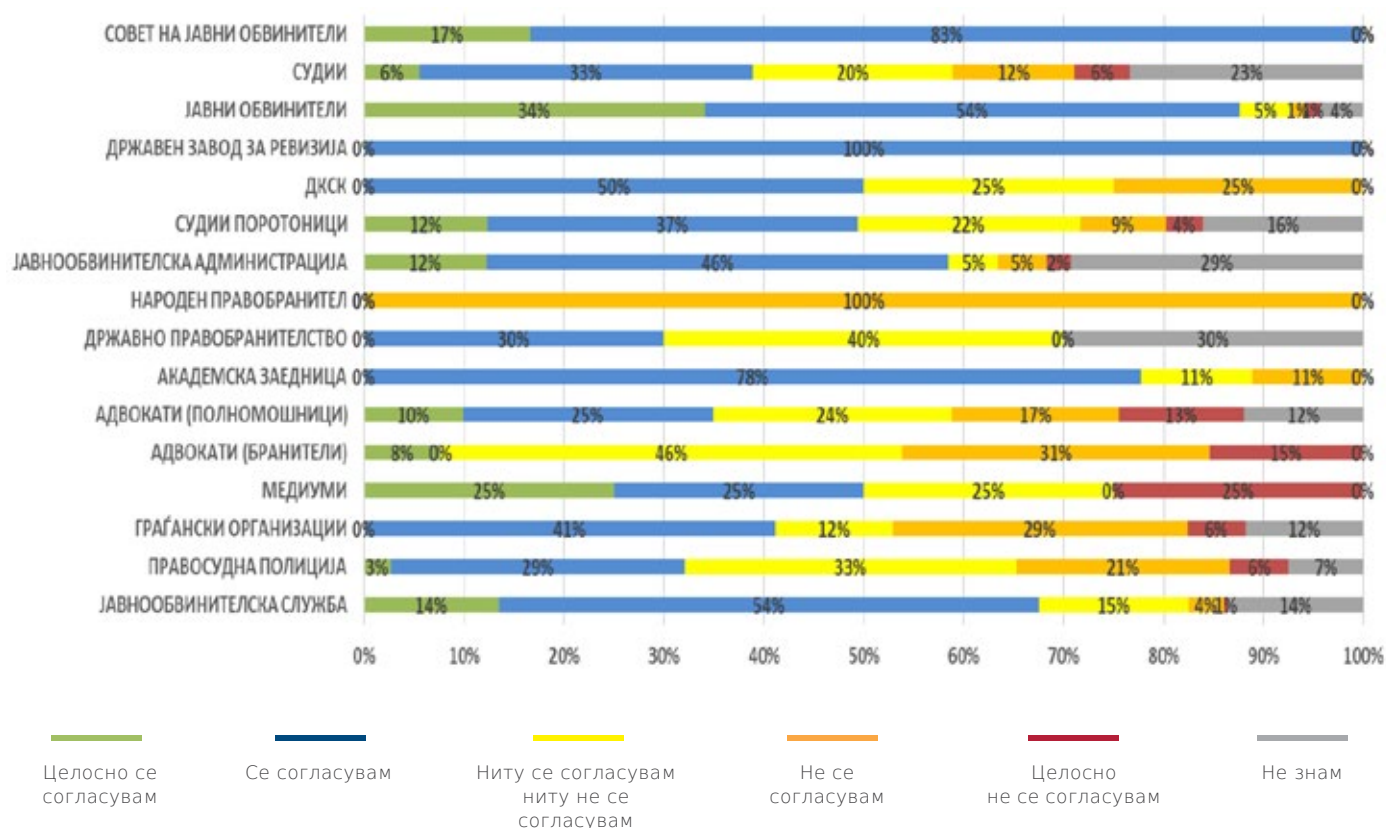
Индикатор 58: Основните и вишите обвинителства имаат обучено и назначено лице за комуникација со медиумите



Кај овој индикатор се бележи поделеност во ставовите помеѓу различните целни групи. Голем процент на согласност постои кај јавните обвинители, вкупно 69% се согласуваат (од кои 24% целосно се согласуваат), кај Советот на јавните обвинители, вкупно 67% се согласуваат (од кои 17% целосно се согласуваат), кај јавнообвинителската служба, вкупно 50% и кај јавнообвинителската администрација, вкупно 57%. Кај другите целни групи, се бележи висок процент на изразено несогласување, а имено 38% од граѓанските организации (од кои 13% целосно не се согласуваат), 50% од испитаниците од медиумите (од кои 25% целосно не се согласуваат) и 33% од академската заедница.

Поделени се мислењата во однос на тоа дали во јавното обвинителство има обучено и назначено лице за комуникација со медиумите, при што особено внимание заслужува ставот на испитаниците од медиумите од коишто ½ изразиле несогласување со ваквата констатација.

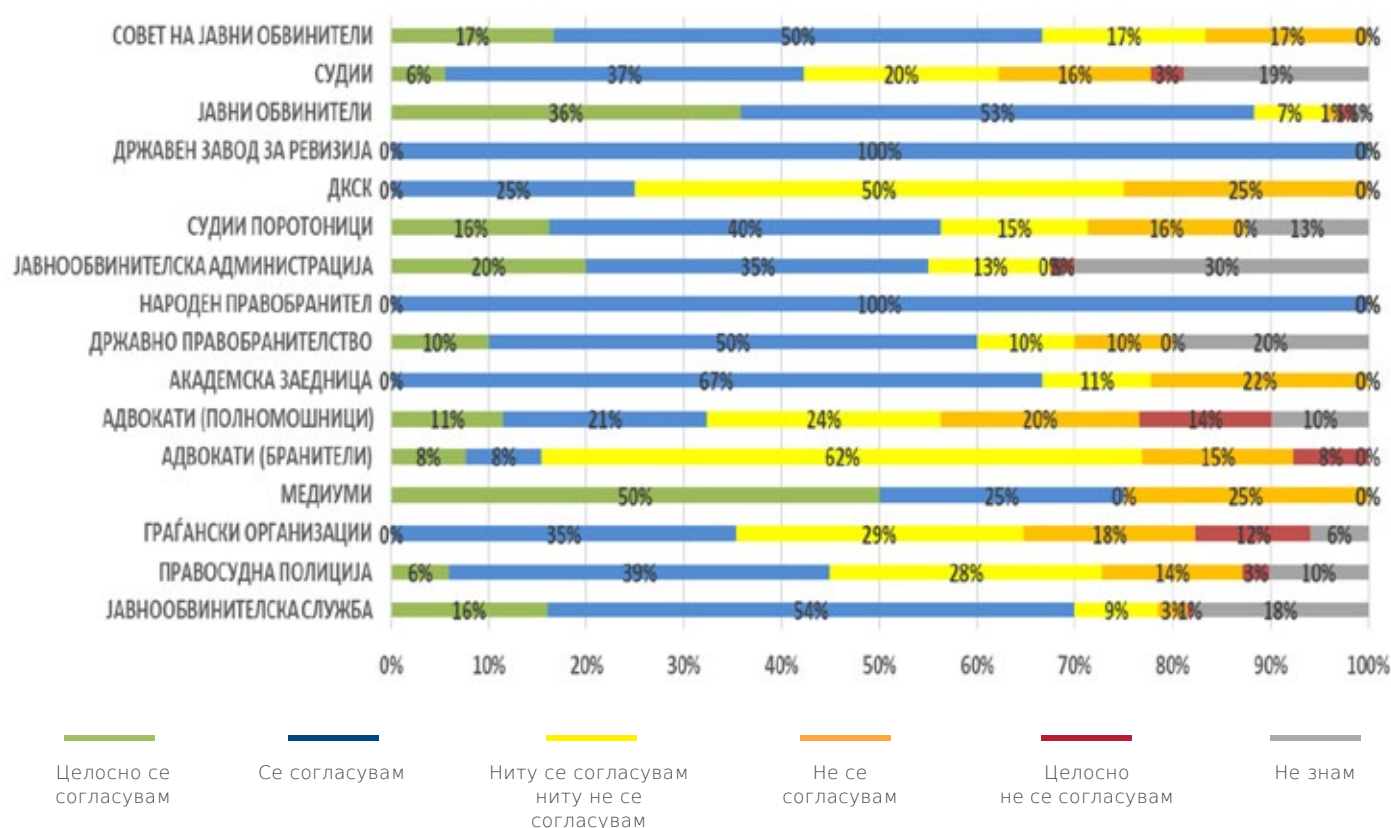
Индикатор 59: Јавното обвинителство редовно известува за случаи кои вклучуваат поширок општествен интерес.



Во однос на овој индикатор перцепции се бараа од сите целни групи опфатени со Матрицата. Од добиените одговори се забележува дека доминира согласност со констатацијата (88% од јавните обвинители од кои 34% целосно се согласуваат; 100% од испитаниците од Советот на јавните обвинители, од кои 17% целосно се согласуваат; близу 60% согласност кај јавнообвинителската служба и јавнообвинителската администрација; 40% од судиите; по 1/3 од испитаниците во правосудната полиција, ДКСК и граѓанските организации се согласуваат; 100% од испитаниците во ДЗР; ½ од медиумите и 78% од академската заедница). Несогласување изразиле адвокатите бранители (вкупно 46% од кои 15% целосно не се согласуваат), адвокатите полномошници (30% од кои 13% целосно не се согласуваат); 100% испитаници од кај Народниот правобранител; 35% од граѓанските организации и 25% од медиумите и ДКСК.

Од добиените одговори се констатира поделеност во ставовите дека јавното обвинителство редовно известува за случаи кои вклучуваат поширок општествен интерес.

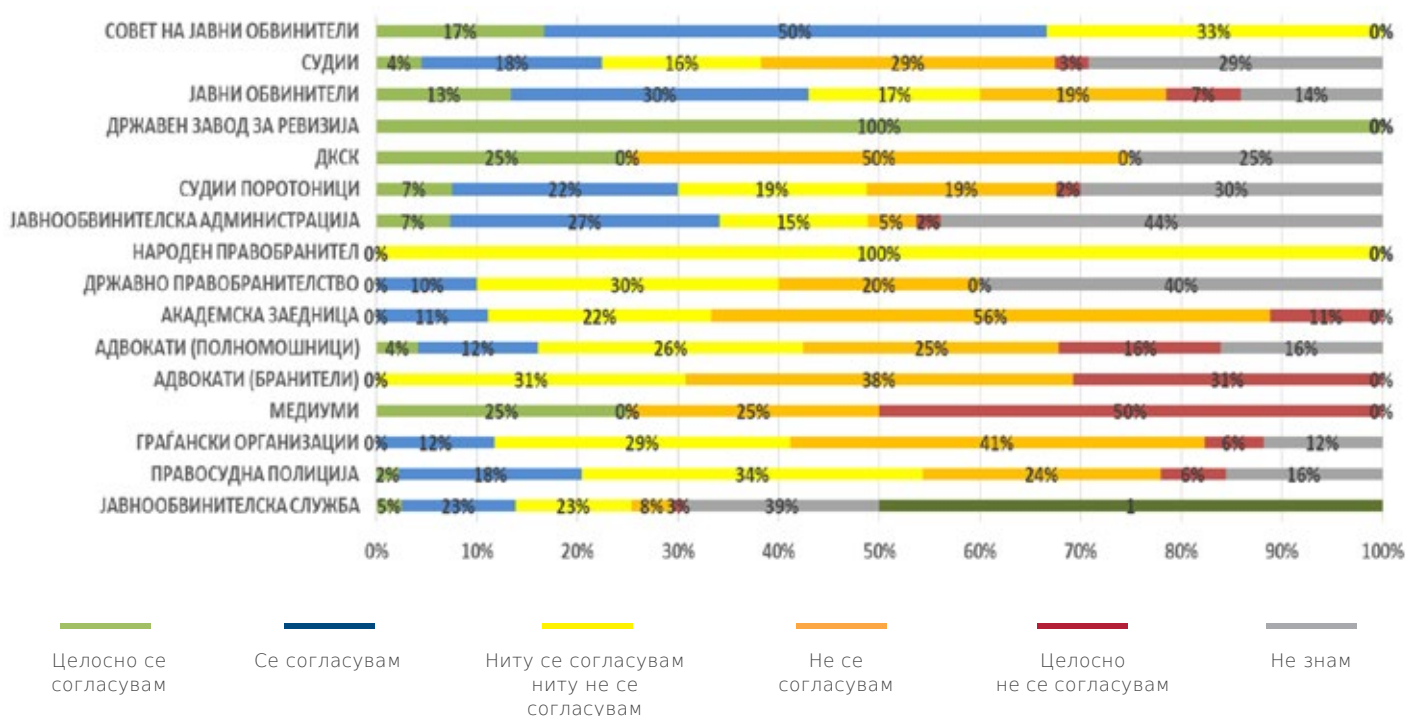
Индикатор 60: Јавното обвинителство ја почитува презумпцијата на невиност при комуникацијата со медиумите/јавноста.



Најголем дел од целните групи сметаат дека обвинителството ја почитува презумпцијата на невиност при комуникација со медиумите. Зачудува што 62% од адвокатите бранители немаат став во однос на ова прашање, а заштитата се однесува токму на нивните клиенти. Несогласување се забележува кај 19% од испитаниците од судиите, 16% од испитаниците од судиите поротници, 20% од испитаниците од адвокатите полномошници, 25% од испитаниците од медиумите и од ДКСК и 22% од испитаниците од академската заедница.

Доминира перцепцијата дека јавното обвинителство ја почитува презумпцијата на невиност при комуникација со медиумите.

Индикатор 61: Советот на јавни обвинители на РСМ редовно ја известува јавноста за својата работа.

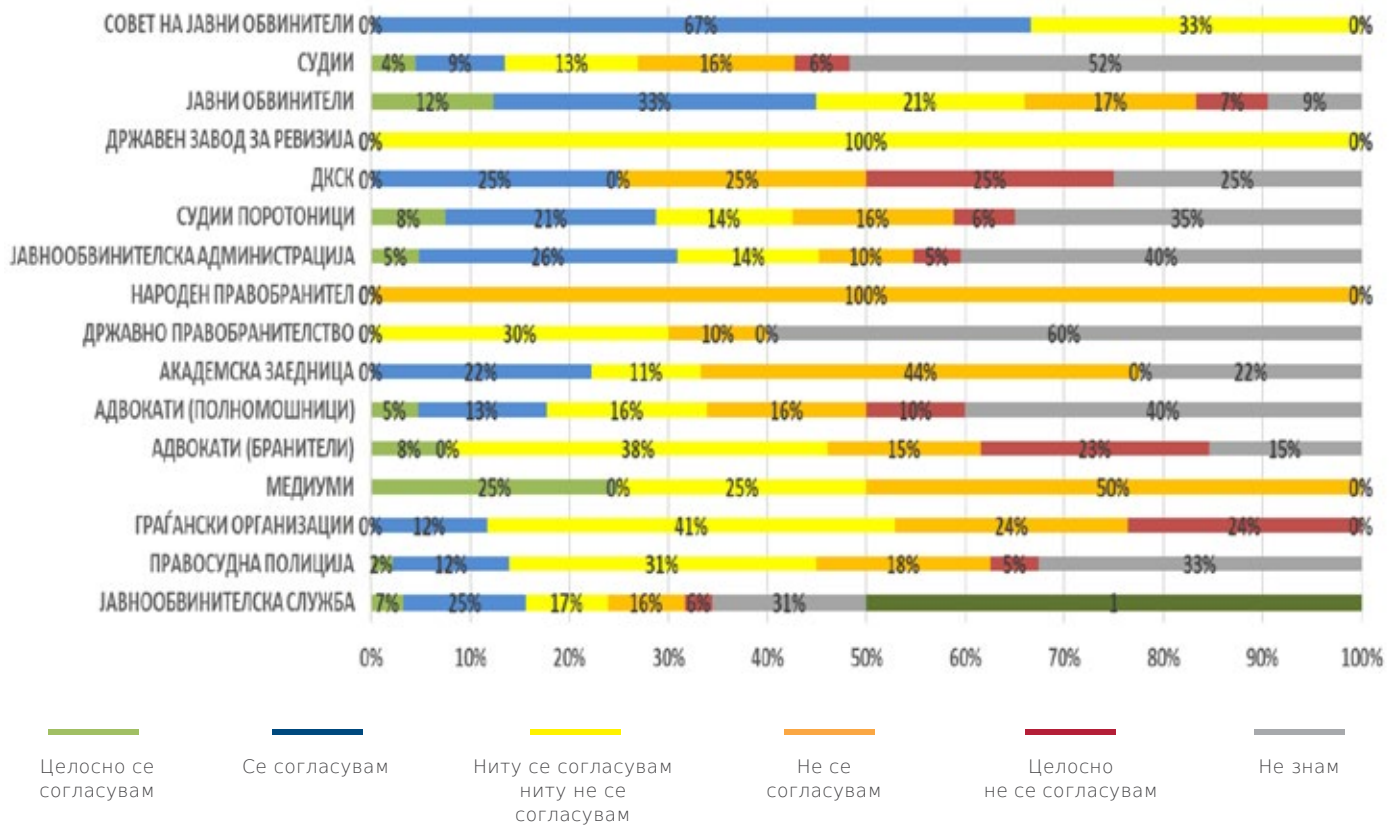


Во однос на овој индикатор, освен јавните обвинители коишто во 43% се согласуваат и испитаниците од Советот на јавните обвинители коишто во 67% се согласуваат, се забележува поголем процент на перцепции коишто изразуваат несогласност со констатацијата дека Советот на јавни обвинители редовно ја известува јавноста за својата работа и тоа: 69% од испитаниците од адвокатите бранители, 41% од испитаниците од адвокатите полномошници, 30% од испитаниците од правосудната полиција, 47% од испитаниците од граѓанските организации, 50% од ДКСК, 67% од испитаниците од академската заедница и високи 75% од испитаниците од медиумите.

Поголем број од испитаниците не се согласуваат со констатацијата дека Советот на јавни обвинители редовно ја известува јавноста за својата работа.

Подобласт Н): Достапност на информации

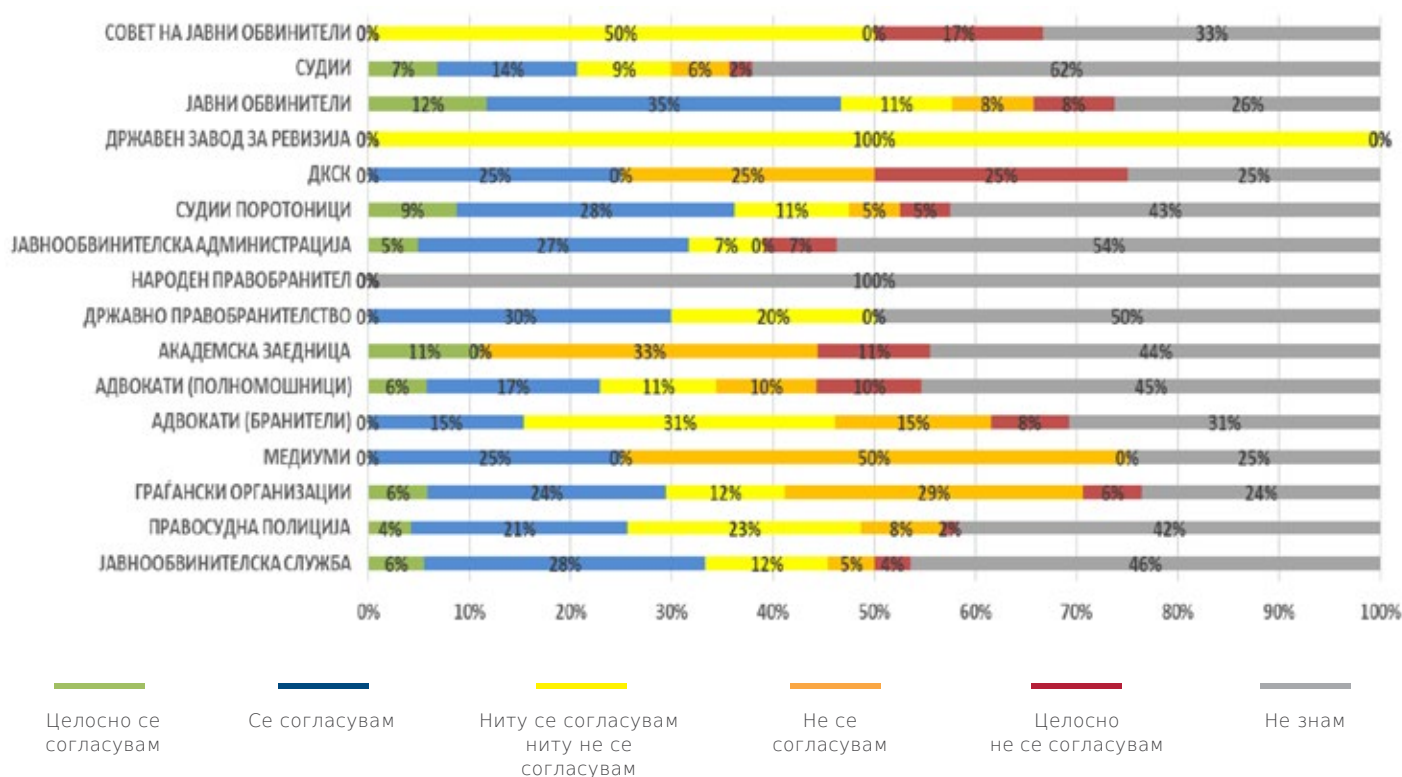
Индикатор 62: Веб страниците на обвинителството редовно се дополнуваат/ажурираат со нови и релевантни информации.



Во однос на редовноста во ажурирањето на веб страниците на обвинителството перцепциите се поделени помеѓу јавните обвинители, Советот на јавните обвинители, јавнообвинителската служба и јавнообвинителската администрација коишто сметаат дека редовно се ажурираат веб страниците, наспроти останатите целни групи каде што доминира несогласување со ваквата констатација. Имено, несогласување изразиле по 22% од испитаниците од судиите и судиите поротоници, 38% од испитаниците од адвокатите бранители, 26% од испитаниците од адвокатите полномошници, 44% од испитаниците од академската заедница, 48% од испитаниците од граѓанските организации и 50% од испитаниците од медиумите.

Иако се забележува поделеност во перцепциите, доминираат ставовите дека недоволно редовно се ажурираат веб страниците на обвинителството со нови и релевантни информации.

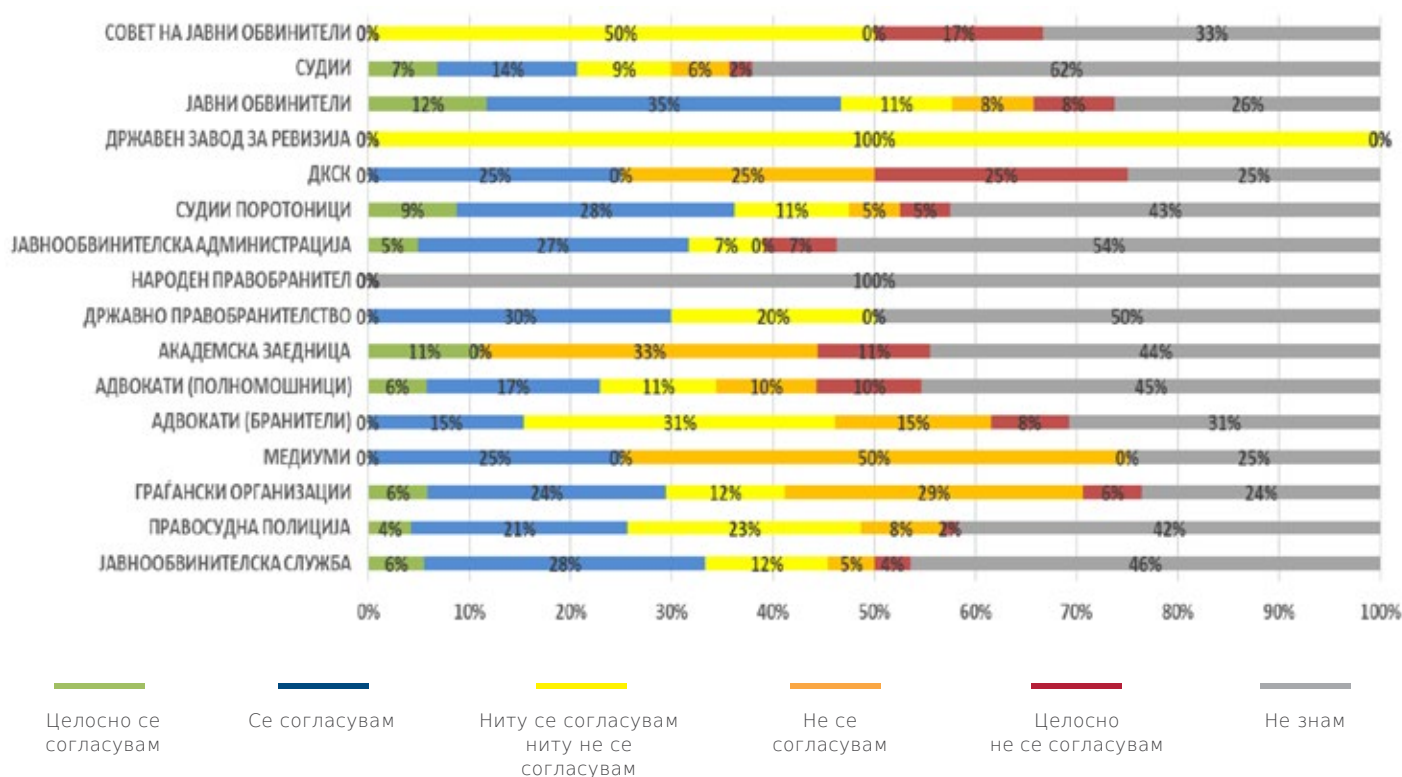
Индикатор 63: Информациите објавени од ЈОРСМ се достапни и на јазици во службена употреба во РСМ.



Од добиените одговори на овој индикатор се забележува дека испитаниците од сите целни групи (вклучувајќи ги и испитаниците од редот на јавните обвинители, Советот на јавните обвинители, јавнообвинителската служба и јавнообвинителската администрација) не знаат дали информациите објавени од ЈОРСМ се достапни и на јазиците во службена употреба во РСМ. Несогласување со ваквата констатација изразиле 20% од испитаниците од адвокатите полномошници, 23% од испитаниците од адвокатите бранители, 35% од испитаниците од граѓанските организации, 44% од испитаниците од академската заедница и 50% од испитаниците од медиумите и ДКСК.

За најголем дел од целните групи не е од значење фактот дали информациите објавени од ЈОРСМ се достапни и на јазиците во службена употреба во РСМ. Ова не е случај само со испитаниците од граѓанските организации, академската заедница и медиумите коишто изразиле несогласност.

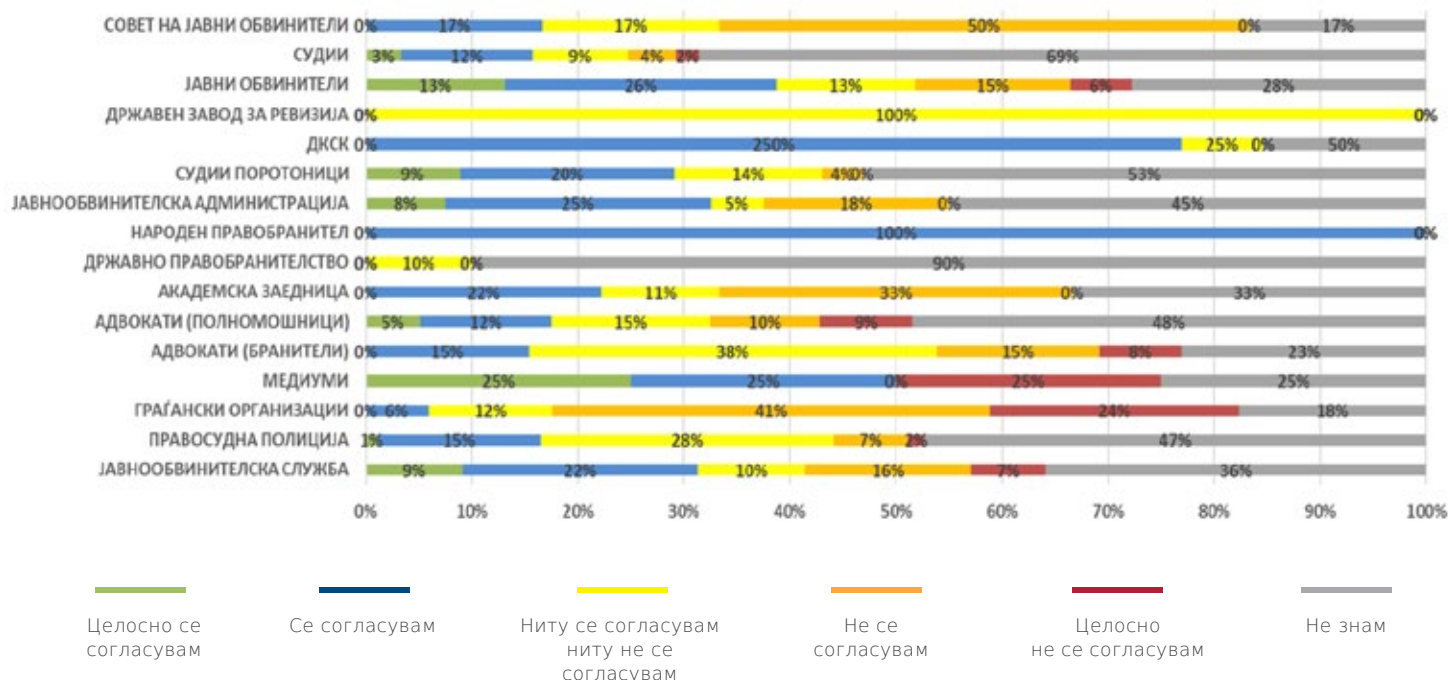
Индикатор 64: Одлуките на СЈОРСМ за избор и разрешување на јавни обвинители интегрално се објавуваат.



Се воочува дека постои поделеност помеѓу ставовите на целните групи во однос на овој индикатор. Зачудува што 50% од испитаниците од Советот на јавните обвинители немаат став во однос на ова прашање, а 7% не знаат како се објавуваат одлуките што ги донесуваат. Рамномерна дистрибуција на перцепции помеѓу се согласувам и не се согласувам се забележува кај испитаниците од адвокатите бранители (38% се согласуваат и исто толков процент не се согласуваат) и кај испитаниците од граѓанските организации (30% се согласуваат и исто толков процент не се согласуваат). Испитаниците од академската заедница во 38% не се согласуваат, а највисок процент на несогласување се бележи кај испитаниците од медиумите или вкупно 75% од коишто 50% целосно не се согласуваат со наведената констатација.

Најголем дел од испитаниците не знаат дали одлуките на СЈОРСМ за избори и разрешување на јавни обвинители интегрално се објавуваат. Високи 75% од испитаниците од медиумите изразиле несогласување.

Индикатор 65: Годишните извештаи за работа на јавното обвинителство содржат податоци за родова припадност на сторителите на кривичните дела.

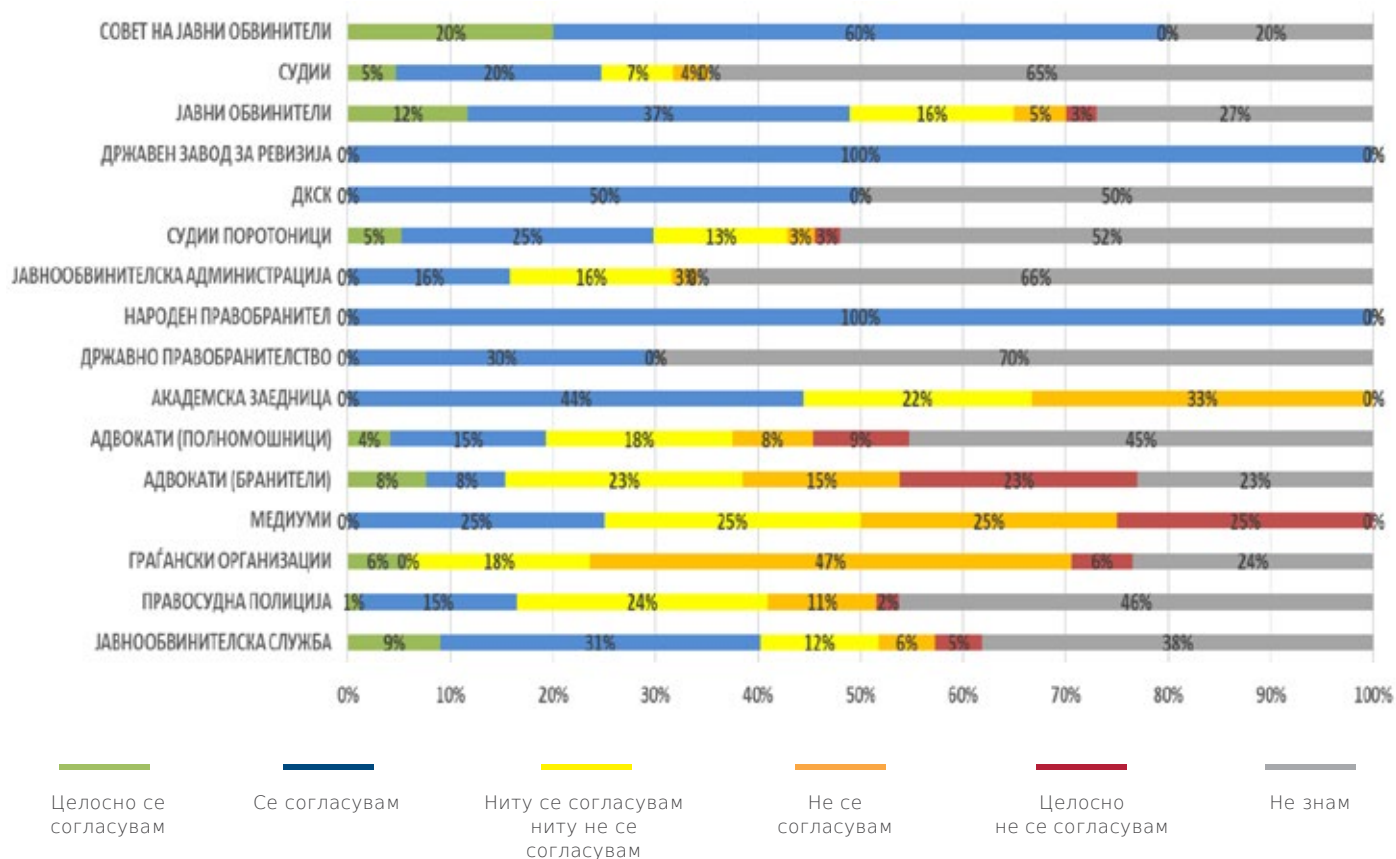


Најголем дел од испитаниците не знаат дали постојат податоци за родовата припадност на сторителите на кривични дела во годишните извештаи за работа на јавното обвинителство. Додека 39% од јавните обвинители изразиле согласност, 50% од испитаниците од Советот на јавните обвинители изразиле несогласување со констатацијата. Висок процент од испитаниците од граѓанските организации не се согласуваат со оваа констатација и тоа вкупно 65% од коишто 24% целосно не се согласуваат. Медиумите имаат позитивна перцепција во однос на овој индикатор, односно 50% изразиле согласност (од кои 25% целосно се согласуваат), а други 25% од испитаниците од медиумите целосно не се согласуваат.

За поголем број испитаници не е познато дали во извештаите на јавните обвинителства има податоци за родовата припадност на сторителите на кривични дела. Несогласување изразиле испитаниците од Советот на јавните обвинители и од граѓанските организации. Висок процент на согласност има кај испитаниците од медиумите.

Подобласт Њ): Отчетност во работата

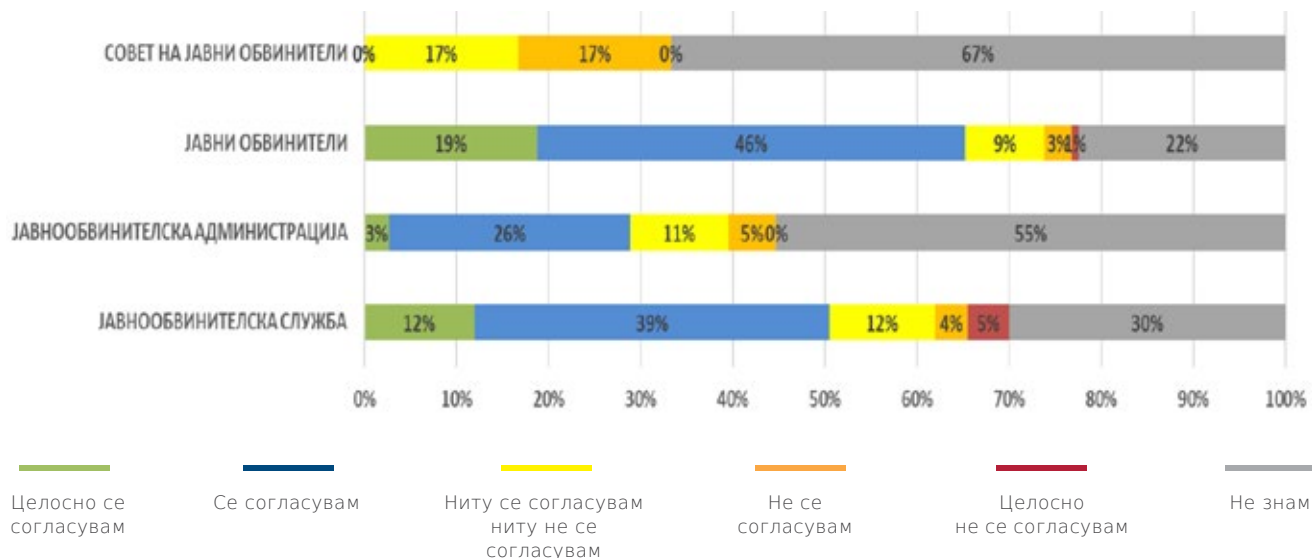
Индикатор 66: Годишните извештаи на ЈОРСМ за своето работење редовно се објавуваат на веб страната.



Се забележува дека е мал бројот на испитаници коишто имаат став во однос на тоа дали годишните извештаи на ЈОРСМ редовно се објавуваат на веб страната и најголем број не знаат. Согласно во голем процент изразиле испитаниците од јавното обвинителство (49%) и од Советот на јавните обвинители (80%), додека несогласниот во најголем процент се бележи кај испитаниците од адвокатите бранители (38%), од граѓанските организации (53%) и од медиумите (50%). Испитаниците од академската заедница поделени во перцепциите помеѓу 44% коишто се согласуваат и 33% коишто не се согласуваат со наведената констатација.

Преовладуваат одговорите „не знам“ од најголем дел испитаници за отчетноста за јавното обвинителство. Најголема согласност изразиле испитаниците од Советот на јавните обвинители, а најголема несогласност изразиле испитаниците од граѓанските организации и медиумите.

Индикатор 67: Извештаите на јавните обвинителства се униформни по структура и содржина.

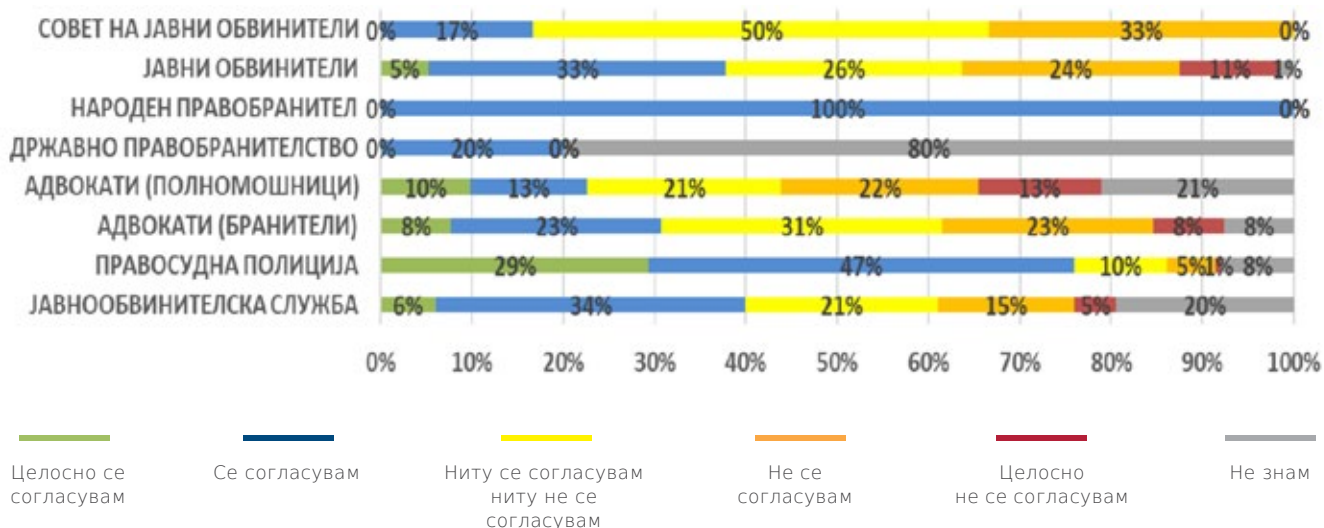


Кај овој индикатор се забележува дека 65% од испитаниците од јавните обвинители се согласуваат, а 67% од испитаниците од Советот на јавните обвинители не знаат дали извештаите на јавното обвинителство се униформни.

Преовладува одговорот „не знам“ кај испитаниците од сите целни групи, а особено зачудува високиот процент од испитаниците од Советот на јавните обвинители кои не знаат дали извештаите се униформни или не.

Подобласт О): Меѓуинституционална соработка

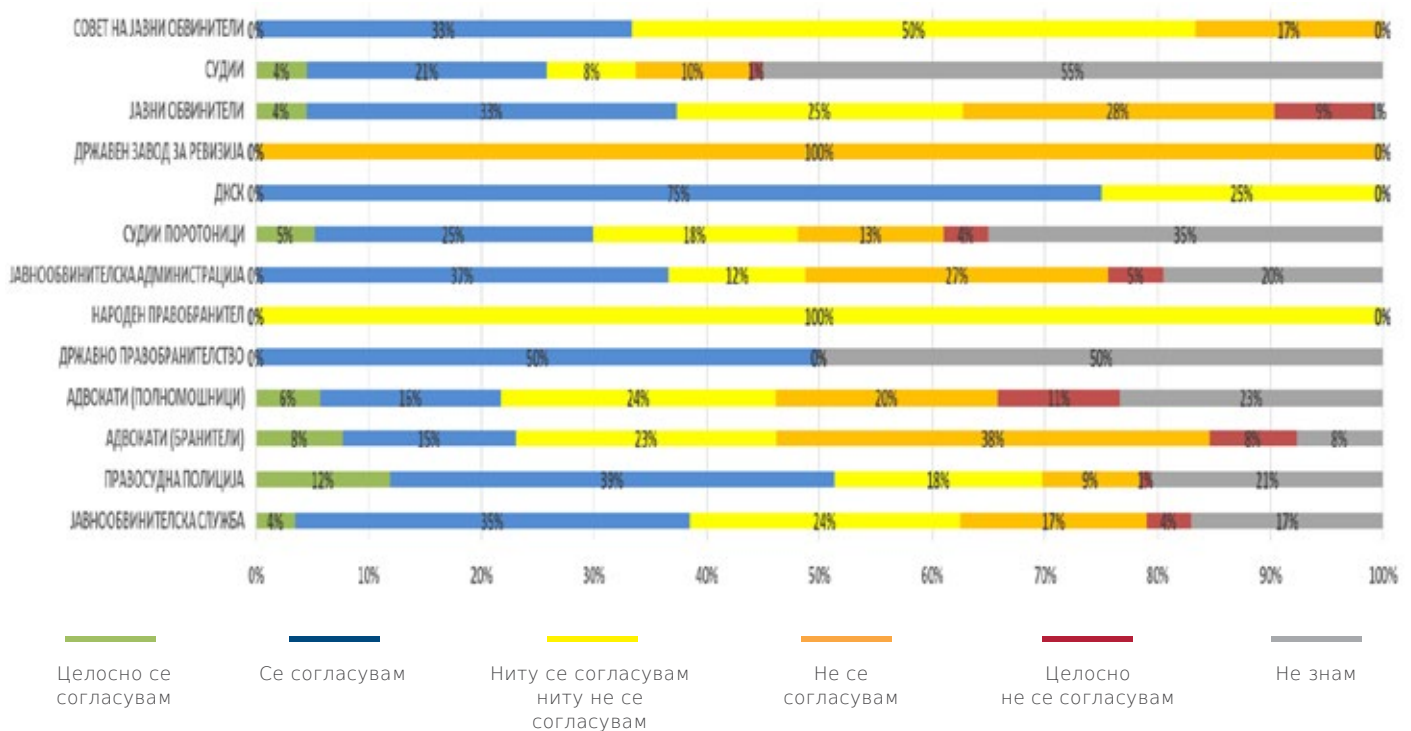
Индикатор 68: Министерството за внатрешни работи целосно и навремено постапува по наредби и насоки дадени од јавното обвинителство



Кај овој индикатор се забележуваат спротивставени перцепции помеѓу испитаниците од јавното обвинителство, Советот на јавните обвинители, адвокатите бранители и адвокатите полномошници наспроти ставовите на правосудната полиција и Народниот правобранител. Испитаниците од правосудната полиција изразиле согласност со констатацијата во висок процент, вкупно 76% од кои 29% целосно се согласуваат, за разлика од испитаниците кои не се согласуваат; 35% од јавните обвинители од кои 11% целосно не се согласуваат; 33% од Советот на јавните обвинители; 31% од адвокатите бранители и 35% од адвокатите полномошници.

Постојат спротивставени перцепции помеѓу испитаниците од правосудната полиција и испитаниците од јавното обвинителство, Советот на јавните обвинители и адвокатите.

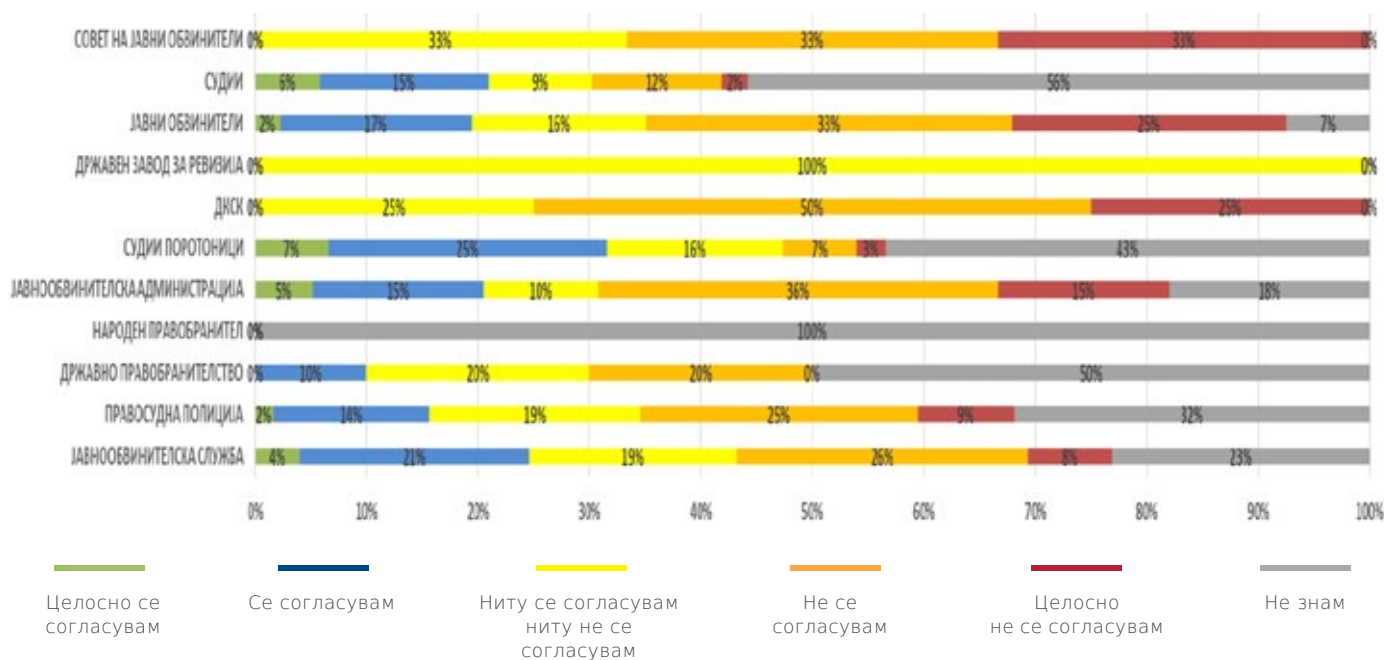
Индикатор 69: Другите државни органи навремено и целосно ги доставуваат бараните податоци до јавните обвинителства.



Во однос на соработката на другите државни органи со јавното обвинителство, се забележува спротивставеност во одговорите на испитаниците од јавното обвинителство од коишто 37% изразиле согласност и исто толкав број изразиле несогласност со констатацијата. Несогласност изразиле и испитаниците од редот на адвокатите бранители (46%) и адвокатите полномошници (31%). Сосема спротивни ставови имаат испитаниците од државните органи коишто изразиле висок процент на согласност со индикаторот: ½ од испитаниците од правосудната полиција, ДКСК и од Државното правобранителство.

Постојат спротивставени перцепции помеѓу јавните обвинители и испитаниците од државните органи.

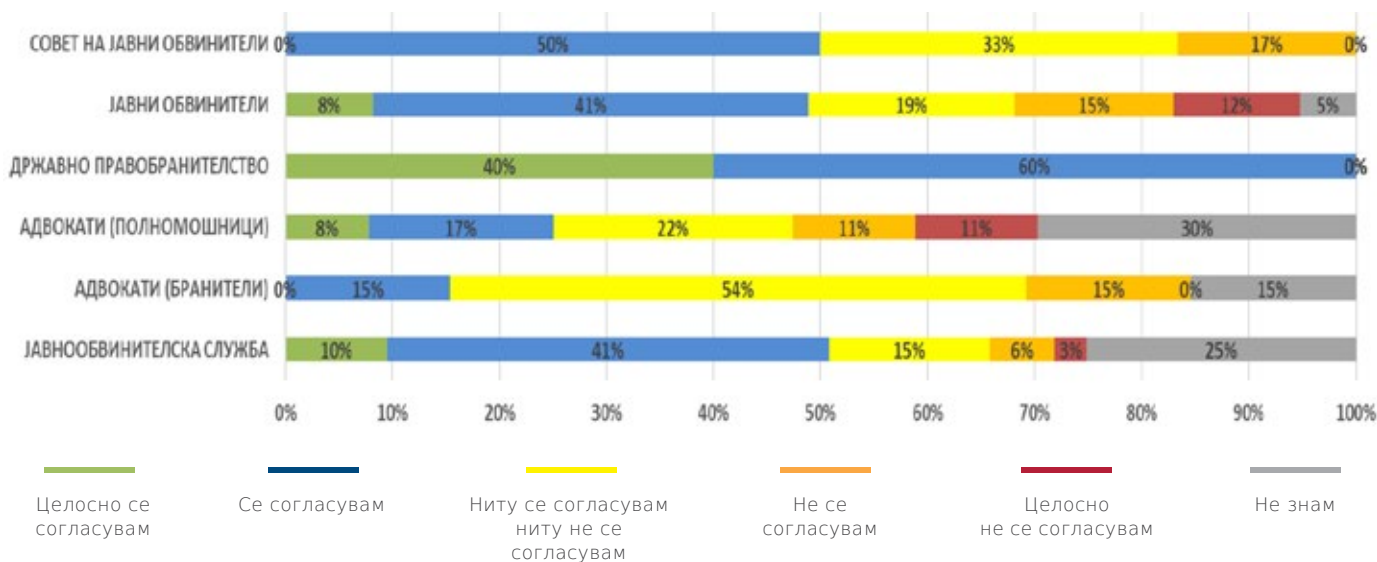
Индикатор 70: Јавните обвинителства остваруваат комуникација со државните институции по електронски пат.



Од добиените одговори евидентно е дека постои согласност кај испитаниците од сите целни групи дека јавните обвинителства не остваруваат комуникација со државните институции по електронски пат.

Испитаниците се согласни дека не се остварува електронска комуникација помеѓу јавните обвинителства и другите државни институции.

Индикатор 71: Државното правобранителство соработува со обвинителството во заштитата на јавниот интерес и имотните права на РСМ.



Од добиените одговори од целните групи што го даваа својот став во однос на овој индикатор, може да се заклучи дека постои задоволително ниво на соработка помеѓу јавното обвинителство и Државното правобранителство на РСМ.

Соработката помеѓу јавното обвинителство и Државното правобранителство на РСМ се остварува на задоволително ниво.

Заклучок: Оваа област има најниска средна оцена во споредба со другите области и оценета е со 2.58

Постои поделеност во ставовите на испитаниците во однос на тоа дали обвинителството редовно ја информира јавноста.

Потребно е зајакнување на капацитетите на обвинителството во однос на лица назначени и обучени за комуникација со јавноста и медиумите.

Јавното обвинителство треба поредовно да известува за случаи што вклучуваат поширок општествен интерес. Доминира ставот дека при известувањето се почитува презумпцијата на невиност.

Потребна е поголема транспарентност на Советот на јавните обвинители и почесто ажурирање на веб страницата на ЈОРСМ.

Потребно е унапредување на соработката помеѓу јавното обвинителство и другите државни органи, особено по електронски пат.

4. Коментари од релевантни целни групи

Во рамки на истражувањето на Матрицата за мониторинг на перформансите на Јавното обвинителство, сите испитаници на кои што одговараа на прашалникот имаа можност да дадат коментари на одредени области односно за секој индикатор врз кој се спроведе и мерењето на матрицата. Подолу се коментарите сублимирани од ставовите и перцепциите на испитаниците.

Коментари од јавни обвинители

- Скоро сите испитаници сметаат дека е недоволен бројот на јавни обвинители, јавно обвинителски службеници, стручен и помошен персонал. Недостатокот на стручен и помошен персонал се одразува на работата на јавните обвинители.
- Поседувањето на техничка опрема, просторните услови и возила се на многу ниско ниво и ја отежнуваат секојдневната работа.
- Системот за управување со податоци е недоволен за црпење на информации и јавните обвинители не се електронски поврзани со ниту една институција, со што се отежнува размената на податоци и се зголемува времето на постапување.
- Има квалитет во работењето и се работи по стандарди. Имајќи ги во предвид контролите од повисоките јавни обвинителства.
- Потребно е да се изврши евалуација од соодветен карактер и да се подобри системот на унапредување врз основа на строго предвидени критериуми, со системот на кариера во унапредувањето согласно работниот стаж и резултатите од работата.
- Неопходни се повисоки мерки за безбедност и засебна стражарска служба бидејќи судската полиција не секогаш може да одговори на потребите на ЈО.
- Испитаниците сметаат дека едукациите се корисни и во некои ситуации помагаат да се разрешат дилеми кои постојат кај обвинителите.
- Потребно е да има транспарентен избор на јавни обвинители ослободен од притисоци.
- Потребна е поголема грижа за заштита на независноста од страна на СЈОРСМ.
- Дел сметаат дека обвинителите се непристрасни при нивното одлучување.
- Сите се согласни дека платата на јавните обвинители треба да биде повисока и да се исплаќа според утврдените коефициенти.
- Контролите од повисоките јавни обвинители се редовни, со укажување на евентуалните неправилности во работењето и во целост се постапува по укажувањето.
- За предмети од интерес на јавноста, треба да се информира преку служба за информирање на јавноста. Постојат правила за односи со јавноста кои се почитуваат.
- Соработката со сите институции е добра. Постапувањето на институциите по барањата на обвинителите се навремени.

Коментари од Совет на јавни обвинители на РСМ

- Јавните обвинители ги немаат потребните услови, но сепак тие успеваат ефикасно и навремено да ги решаваат предметите.
- Потребно е вработување на кадар во обвинителството и да се обрати внимание на едукацијата и професионалниот развој.
- Потребно е зголемување на заштитните мерки.

Коментари од јавнообвинителска служба

- Голем дел од испитаниците го посочија како голем проблем недостатокот на јавни обвинители, јавнообвинителски службеници и администација, информатичари и помошно технички персонал. Дел посочија дека недостатокот посебно се забележува со законските измени во 2013 година од кога е зголемен обемот на работа со зголемените ингеренции.
- Дополнително го посочија недостатокот на соодветни просторни услови, константниот недостиг на канцелариски материјали, информатичко- техничка опрема и возила.
- Се почитуваат законските определените рокови согласно ЗКП и се постапува законски и во согласност со позитивните законски прописи.
- Дел од испитаниците сметаат дека е потребно поголемо внимание да се обрати на безбедноста.
- Потребно е да постои систем на евалуација и унапредување.
- Зголемување на платите го посочија најголем дел од испитаниците со оглед на обемот на работа и секако поголема финансиска независност.
- Се врши редовен надзор по поднесена претставка од непосредно повисоко обвинителство и се почитуваат неговите насоки, начелото на хиерархиска субординираност.
- Јавноста редовно се информира согласно стандардите и се почитува начелото на презумпција на невиност при комуникацијата со медиумите.

Коментари од администрацијата во ЈО

- Се забележува голем недостаток на јавни обвинители и стручен кадар и од таа причина тешко се постигнува ефикасно и навремено да се завршат предметите.
- Потребно е да се набават возила кои што ќе го олеснат работењето и да се зголемат платите кои што се ниски.

Судии

- Потребно е зголемување на бројот на јавни обвинители од причина што обвинители се преоптоварени од обемот на работата и недостатокот на кадар а тука се и кратките рокови согласно ЗКП.

- Потребно е набавка на техничка опрема и вработување на административно технички персонал.
- Судиите сметаат дека потребно е физички да се одвојат судовите и обвинителствата.
- Судиите кои се судечки судии немаат увид во работата на ЈО за време на предистрага и истрага.
- Стандардите и квалитетот во работењето би морало да бидат повисоки од причина што не се посветува доволно време на собирање докази и на главните расправи.
- Потребно е обвинителите повеќе да ја почитуваат одбраната и да постапуваат по нивните предлози.
- Именувањето и разрешувањето потребно е да биде ослободено од притисоци.
- Потребно е присутност на обвинителството во јавноста но, многу внимателно да се споделува секоја информација во интерес на истрагата.
- Недостасува транспарентност особено од страна на СЈО РСМ.

Коментари од судии поротници

- Квалитетот на работење е на солидно ниво, земајќи го предвид фактот дека има недостаток на кадар.
- Потребно е подобрување на техничките и просторните капацитети.
- Обвинителството потребно е да презема гонење по сопствена иницијатива.
- Кодексот се почитува од страна на јавните обвинители.
- Потребно е да има портпарол кој што ќе ја известува јавноста, внимателно без да се наруши тајноста на постапката.

Правосудна полиција

- Испитаниците сметаат дека е потребно зголемување на бројот на вработени и подобрување на инфраструктурата.
- Се јавува секојдневна потреба од користење на посовремена информатичка опрема, поврзување на системот на ОЈО со МВР и развивање на систем за размена на податоци и информации.
- Воведување систем за управување преку имплементација на меѓународни стандарди заради подобрување на квалитетот во работењето.
- Согласно дел од одговорите потребно е обвинителите поактивно да бидат вклучени во сите етапи на кривичните постапки особено во делот на прибирањето материјалните докази.

- Да се има професионален пристап при селекција и назначување ЈО и да се сузбијат надворешните влијанија при изборот и разрешувањето на ЈО.
- Поголема грижа за начинот на чување на доказниот материјал и неговото складирање.
- Потребно е да постои непристрасност, независност и објективност во работењето.
- Потребно е да се зголеми присутноста на ОЈО во медиумите.

Коментари од граѓански организации

- Голем дел од претставниците на граѓанските организации сметаат дека е потребно зголемување на бројот на јавни обвинители и на тимот на обвинителот. Ефикасноста е доведена во прашање од причина што еден стручен соработник работи со тројца јавни обвинители.
- Пристапноста до обвинителите треба да е поголема. Во моментот странка не може да дојде до информација во која фаза е кривичната пријава поднесена од нејзе/него што влијае на перцепцијата и губење доверба во институцијата.
- Потребно е зајакнување на капацитетите на јавното обвинителство и другите чинители (финансиска полиција, полиција итн.) за водење на финансиски истраги паралелно со криминалистичките истраги.
- Барањата и решенијата за определување притвор да бидат соодветно образложени и поткрепени со докази.
- Потребно е јавното обвинителство повеќе да презема предмети и по сопствена иницијатива (допрен глас). Сега таквите предмети се помалку од 5% од вкупниот број на предмети.
- Потребно е да се допрецизираат критериумите за избор и разрешување на јавните обвинители. На тој начин перцепцијата за избор и разрешување би била различна.
- Потребно е зголемување на транспарентноста на Советот на јавни обвинители.
- Нискиот број на започнати истраги против сегашни или поранешни високи функционери во врска со висока корупција и нискиот број на осудителни пресуди во овие предмети остава простор за сомнеж за надворешни влијанија во постапувањето и одлучувањето на обвинителите.
- ЈО многу ретко ја информираат јавноста за својата работа и постапувањето во определени предмети од висок јавен интерес.
- Обвинителствата ги немаат објавено сите годишни извештаи на веб страните ниту пак имаат достапна друга статистика за нивната работа, а дури и кога се прават обиди за информирање истото е без конкретна стратегија.

Коментари од претставници на медиумите

- Потребно е да се подобри квалитетот на судските одлуки, особено во поглед на образложенијата и аргументациите во пресудите, за што како пример може да се земат пресудите на Европскиот суд за човековите права.
- Дел од претставниците на медиумите сметаат дека Јавното обвинителство е отворено кон јавноста со навремени и брзи соопштенија, но поголем дел сметаат дека се даваат ненавремени, селективни информации и се прави селекција со кои медиуми ќе се сподели информацијата.
- Потребна е поголема транспарентност во изборот и разрешувањата на јавните обвинители.
- Неопходно е обвинителите да дејствуваат без надворешни влијанија и неопходни се засилени механизми (етички и правни) за превенција.
- Обвинителите мора да го зачуваат својот авторитет и да се однесуваат во согласност со кодексот така што нема да ја нарушат честа на својата професија.
- Во обвинителствата потребни се портпароли и тимови за односи со јавноста и изготвување на јасни и прецизни билтени и мислења.
- Односите со јавноста ја градат довербата на граѓаните во правосудните институции и оттука потребно е да се стави акцент на потребата од професионални односи со јавност, но и професионални односи со стручната јавност.
- Дел од испитаниците сметаат дека за поздрав е новата веб страна на обвинителството на која редовно се ажурираат информации, но недостасуваат повеќе содржини од делокругот на работата на обвинителството.
- Дел сметаат дека извештаите редовно се доставуваат до Собранието што е првичниот официјален извор за извештаите. Структурата на извештаите е добра и може да се прочитаат многу релевантни информации.

Коментари од претставниците на академската заедница

- Дел од испитаниците сметаат дека јавните обвинители не постапуваат навремено и од таа причина многу од постапките застаруваат.
- Пристапот до ЈО е необележан, дел немаат лифт а потребно е физичко одвојување на објектите на јавните обвинителства и судовите.
- Потребно е обвинителствата да постапуваат со отворање на обвинение по допрен глас.
- Потребно е да се користат и други мерки за обезбедување присуство на лица, како и заштита на презумпцијата на невиност при посегание по притворот.
- Критериумите за избор во ЈО се јасни и прецизни, постапката за нивен избор е транспарентна но со политички влијанија и не се води согласно сите објективни критериуми.

- Јавните обвинители не се однесуваат согласно кодексот.
- ЈО не ја почитува презумцијата на невиност, затоа што се објавуваат податоци кои водат кон директно или индиректно идентификување на осомничените.
- Годишните извештаи се тешко достапни и податоците не овозможуваат перманентно следење на работењето на јавно обвинителскиот систем.

Коментари од адвокати бранители

- Поголем дел од испитаниците сметаат дека ЈО имаат голем обем на работа а не доволен број на човечки ресурси. Обвинителствата немаат просторно соодветни услови како и потребно е физички да се одвојат од судовите.
- Потребно е да се зголеми безбедноста на вработените и да се работи на подобрување на заштитните мерки.
- Потребна е непристрасност, независност и ослободеност од надворешни влијанија во работењето на обвинителствата.
- Потребно е да бидат транспарентни и да имаат соработка со медиумите.
- Подобрување на комуникацијата и меѓуинституционалната соработка а со цел подобрување на ефикасноста.

Коментари од адвокати полномошници и анкетирани лица

- Голем број на испитаници сметаат дека е потребно е зголемување на бројот на вработени поради тоа што имаат голем обем на работа а не се постапува во определените рокови, подобрување на просторните капацитети и техничките услови.
- Потребно е формирање на правосудна полиција.
- Зголемување на буџетот на обвинителството.
- Се чувствува недостатокот на истражни центри кои што е потребно да бидат формирани.
- Дел сметаат дека ЈО ги цени објективно фактите и доказите кои одат во прилог на обвинението.
- Поголема независност на ЈО е неопходна.
- Потребно е ЈО да имаат свое обезбедување и потребни се соодветни безбедносни мерки во институцијата.

- Изборот на јавни обвинители и системот за распределба на предмети потребно е да биде ослободен од надворешни влијанија.
- Се забележува се поголемо присуство на обвинителите во медиумите, но достапноста на информациите е недоволна и тешко се доаѓа до истите.
- Потребно е да се подобри отчетноста за работењето.
- Потребно е да се работи на воспоставувањен на добра соработка помеѓу ЈО и МВР.

Коментари од канцеларијата на Народниот правобранител на РСМ

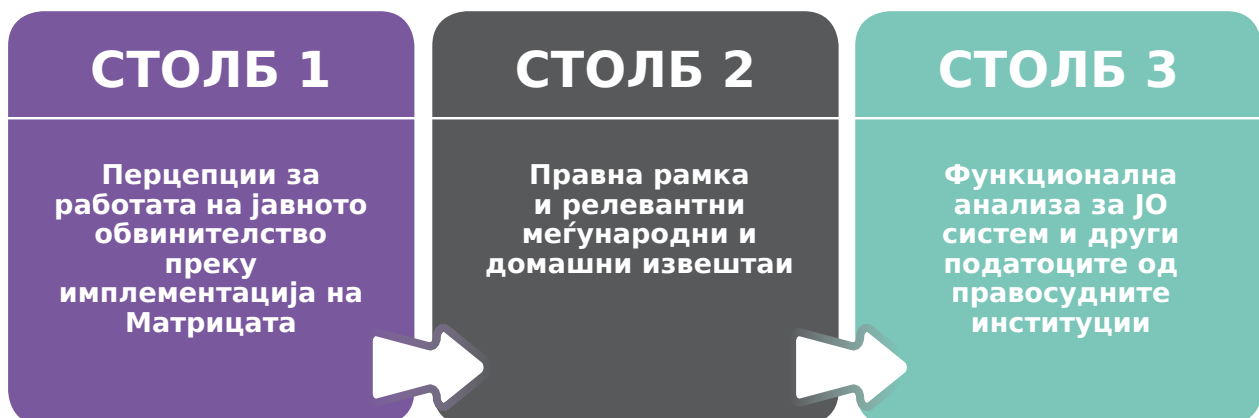
- Се забележува пад на квалитетот на кадрите кои што работат во јавно обвинителскиот систем. Влијанието на политиката го нарушува квалитетот и стандардите во работењето.
- Формалната поставеност на Советот на јавни обвинители е на задоволително ниво, сепак составот го нема потребниот кредибилитет и професионалноста.
- Потребно е зајакнување на системот особено од аспект на човечки ресурси за да биде отпорен од надворешни влијанија.
- Потребно е редовното информирање на јавноста, а со тоа ќе се стекне поголема доверба.
- Постои меѓуинституционалната соработка, но треба да се работи на суштинските аспекти на истата.

5. Корелации помеѓу перцепции од мерењето, правна рамка и меѓународни стандарди/извештаи и функционална анализа за ЈО систем

Со цел да се добие вистинска и реална слика околу перформансите на јавното обвинителство, или пак одреден специфичен аспект поврзан со функционирањето на јавнообвинителскиот систем беа анализирани со вкрстување 1) Перцепциите на релевантни целни групи (преку користење на Матрицата), 2) Правна рамка и релевантните извештаи (домашни и меѓународни) кои го следат јавното обвинителство и текот на реформите во правосудството и 3) Функционална анализа за ЈО систем и други податоците од правосудните институции (јавното обвинителство, Советот на јавни обвинители, Министерството за правда, Академијата за судии и јавни обвинители, Здружението на јавни обвинители и др.).

Вкрстената длабинска анализа ги дијагностицира сите позитивни и негативни аспекти во работењето на јавно обвинителскиот систем и претставува основа за планирање идни интервенции во насока на подобрување на перформансите на истиот.

Графички приказ на корелации - вкрстена анализа на податоци од три столба



КОРЕЛАЦИИ: ЕФИКАСНОСТ

Подобласт: Човечки ресурси

Според податоците достапни од Извештајот на СЕРЕЈ од 2018 година, земајќи ја состојбата со бројот на јавните обвинители на 100.000 жители, нашата држава спаѓа во државите каде што се бележи намалување на бројот на обвинители во периодот од 2010-2016 година. Истовремено извештајот укажува на помал број на стручен и друг помошен персонал по обвинител во земјата од европскиот просек за периодот од 2010-2016 година. Овој наод е во тесна корелација и скоро целосна усогласеност со перцепциите од истражувањето спроведено преку Матрицата каде над 84% односно 94% од сите јавни обвинители сметаат дека имаат недостаток на обвинители и помошно-стручен кадар на располагање. Во иста линија се и наодите од Функционалната анализа за јавнообвинителскиот систем која укажува дека само 31% од предвидените места согласно систематизацијата се пополнети во јавнообвинителската служба на ниво на цело ЈОРСМ.

Подобласт: Обем на работа

Иако согласно извештајот на СЕРЕЈ се воочува тренд на намалување на бројот на јавните обвинители, оптовареноста со предмети по јавен обвинител во нашата држава е многу пониска во споредба со европскиот просек и во споредба со состојбата во развиените европски држави. Истовремено, истражувањето со Матрицата укажува дека постои изразито поделено мислење помеѓу сите испитаници од сите целни групи по однос на прашањето за обемот на работа на јавните обвинители и не постои јасен консензус. Ова во најголем дел кореспондира со наодите од Функционалната анализа за јавнообвинителскиот систем каде се утврдува дека просекот на обвинители на 100.000 жители во државата е понизок од европскиот просек но и дека индикативна е далеку помалата оптовареност на обвинителите во однос бројот на предмети кои еден јавен обвинител ги сработува во просек на годишно ниво. Ваквата состојба се должи на фактот што јавните обвинители работат без доволен бој стручни соработници и јавнообвинителски службеници и без истражни центри коишто би биле во тимот на јавниот обвинител. Доколку кадровски се екипира обвинителството со соодветни стручни соработници и јавнообвинителски службеници во голема мера ќе се подобрат перформансите на јавните обвинители и ќе може без зголемување на бројот на јавни обвинители да се остваруваат резултати што ќе водат кон оценка за ефикасност и ажурност во работата јавното обвинителство.

Подобласт: Инфраструктура, информатичко-техничка опрема и други ресурси

Постои голема усогласеност помеѓу меѓународните и домашните извештаи со измерените перцепции по однос на инфраструктурата и условите за работа на јавното обвинителство. Анализата на перцепциите од Матрицата за мониторинг на перформансите на јавните обвинители укажува дека поголемиот дел од јавните обвинители и испитаниците од Советот на ЈО сметаат дека немаат на располагање доволен канцелариски простор и соодветна информатичка инфраструктура. Повеќе од 2/3 од јавните обвинители сметаат дека електронската распределба на предметите би овозможила поголема објективност и самиот процес би влијаел позитивно врз ефикасноста во работењето на јавните обвинителства. Овие резултати во целост кореспондираат со наодите од Функционалната анализа за јавнообвинителскиот систем во однос на информатичката инфраструктурата и условите за работа во јавните обвинителства при што се утврдува недостаток на соодветна електронска архива, систем за управување со податоци и интранет.

КОРЕЛАЦИИ: КВАЛИТЕТ

Подобласт: Квалитет и стандарди во работењето

Од аспект на Квалитетот, иако стратешката поставеност со домашната правна рамка е нормативно поставена, постои дискрепанца помеѓу домашната правна рамка од една, и наодите во матрицата, функционалната анализа и меѓународните стандарди поставени во оваа област.

Така, според перцепциите, потребно е подобрување во квалитетот на барањата за определување на мерката притвор и поткрепување со соодветни докази, но и да се работи на унапредувањето на правата на одбраната и осомничениот.

Функционалната анализа детектира определени наоди кои се одразуваат на квалитетот и стандардите во работењето, а особено отсуство на јасна методологија за собирање на релевантни податоци кои ќе служат за мерење и следењето на работата на јавните обвинители врз основа на унифицирани објективни критериуми за квалитет.

Меѓународните извештаи и стандарди пак, обрнуваат особено внимание на квалитетот во работата и поставуваат високи стандарди во оваа област. Еден од најважните поставени стандарди ги обврзува да ја почитуваат презумпцијата на невиност и правото на фер судење, еднаквоста на оружјето, бидејќи обвинителите треба да се фокусираат на служење на општеството.⁹

Подобласт: Систем на евалуација и унапредување

Во рамките на домашниот правен поредок, постои правна рамка пред се во Законот за јавното обвинителство, Законот за Советот на јавните обвинители, а особено подзаконските акти донесени врз основа на овие прописи која правно го нормира системот на евалуација и унапредување. Од аспект на Стратешки документи, со Стратегијата за реформа на правосудниот систем 2017-2022, како Стратешка насока 2.2.2 која го тангира Квалитетот е Ревидирање на критериумите за оценување на судиите и јавните обвинители а како стратешка насока 2.2.3- Редифинирање на критериумите за унапредување на судијата и јавниот обвинител.

Перцепциите изразени преку одговорите на индикаторите во матрицата покажуваат кај голем дел од испитаниците дека јавните обвинители не се унапредуваат врз основа на квалитативни критериуми за оцена од една страна и во тој дел треба состојбата да се подобри.

Според Функционалната анализа, податоците кои се собираат во рамките на јавнообвинителскиот систем не се докрај квалитетни и релевантни, и потребно е унапредување на постојниот систем на собирање на податоците и воведување на објективни квалитативни критериуми за следењето и оценувањето на работата на јавните обвинители со употреба на модерни статистички алатки за вкрстување на податоците кои се собираат, како и воведување на ниво на сложеност на предметите.

Меѓународните извештаи, документи и стандарди обрнуваат неопходно внимание и на системот на евалуација и унапредување.¹⁰ Според нив, земјите членки треба да преземат мерки за да обезбедат регрутирањето, и унапредувањето да се врши според фер и непристрасни процедури и исклучување на дискриминација по кој било основ, а сето тоа да се регулира на највисоко ниво со закон со јасни и разбрани процедури. Сето тоа поради потребата како обвинители да бидат и лица со високи морал и со постојан и добар карактер а со крај на цел да се обезбеди правилен мандат и соодветни аранжмани за унапредување, дисциплина и разрешување што ќе обезбедат дека обвинителот не може да бидат жртви заради тоа што донеле непопуларна одлука.¹¹

Подобласт : Јавнообвинителски заштитни мерки

Домашната правна рамка генерално и декларативно обезбедува нормативна подлога по однос на јавнообвинителските заштитни мерки од аспект. Но во праксата имплементацијата на овие заштитни мерки е недоволна. Според перцепциите, постои слаба екипираност со стражарска служба и како и укажува на фактот дека не се обезбедува доволно дополнителна лична заштита на јавните обвинители. Функционалната анализа покажа дека најголем дел од обвинителствата немаат сопствени просторни капацитети, додека обезбедувањето на зградите го врши МВР, а обвинителствата што се наоѓаат во судски згради го користат обезбедувањето од судот.

⁹ 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)

¹⁰ 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)

¹¹ Report on European standards as regard the independance of the judicial system –part II –the Prosecution Service- Venice Commission CDL-AD(2010)040 , Independence and accountability of prosecutors)

Меѓународните извештаи и стандарди наведуваат дека државите треба да ги преземат сите неопходни мерки за да го осигурат јавните обвинители, заедно со нивните семејства, се физички заштитени од соодветните државни органи кога им се заканува лична сигурност како резултат на правилно извршување на нивните функции, што подразбира обезбедување на неопходна безбедност во работното место но и заштита на јавните обвинители и нивните семејства дома или кога патуваат. Воедно, потребно е да се прават безбедносни проценки на разумни интервали или кога околностите се менуваат.¹²

Подобласт: Континуирана едукација и професионален развој

Според домашната правна рамка, нормативната подлога за континуирана едукација на јавните обвинители е обезбедена и се одвива според пропишаните програми на годишно ниво. На ниво на стратешки документ со Стратегијата за реформа на правосудниот систем 2017-2022, како Стратешка насока 2.2.6 која го тангира Квалитетот е подготовка на анализа за евентуално креирање нова програма за посебна почетна обука за искусни долгогодишни практичари, како и за континуираните обуки за сите судии и јавни обвинители.

Перцепциите добиени преку одговорите на индикаторите во овој дел укажуваат на фактот дека треба да се зголемат едукациите за сензибилизирање на јавните обвинители по прашања за дискриминација и родова еднаквост.

Функционалната анализа од друга страна укажува на потребата за постојано ажурирање на темите за континуирани интердисциплинарни обуки со анализа на случаи и надминување на невоједначеностите што се појавиле во практиката, со цел зголемување на квалитетот во работата, како и поголемо вклучување на темите за интегритет, етика и деонтологија, но и од областите на стручни прашања од сите области на правото вклучително и меѓународни стандарди и меѓународна соработка кое директно влијае врз квалитетот.

Меѓународните стандарди ја потврдуваат неопходноста за квалитетна континуирана едукација која ги следи промените во законодавството и праксата, како предуслов за одржување и зголемување на квалитетот на работа на јавните обвинители, што оди во прилог на наодите во оваа матрица и функционалната анализа.

КОРЕЛАЦИИ - НЕЗАВИСНОСТ

Подобласт: Избор и разрешување на јавните обвинители

Правната рамка која е поставена за избор и разрешување на јавните обвинители, генерално ги следи меѓународните стандарди.

Анализата на резултатите од Матрицата покажува дека испитаниците сметаат дека постојат објективни и јасни критериуми за избор и разрешување на јавните обвинители, но голем дел од јавните обвинители и останатите групи испитаници не се согласуваат дека постои транспарентност на СЈОРСМ при изборот и разрешувањето на јавни обвинители. Во врска, со ова, постои поделеност и во мислењата за тоа дали СЈОРСМ е независен и објективен при донесувањето на одлуките за избор и разрешување и дали ужива

¹² International Association of Prosecutors, Declaration on Minimum Standards Concerning the Security and Protection of Public Prosecutors and their Families, 1 March 2008.

углед во извршувањето на функцијата. Адвокатите, ДКСК и стручната јавност се критични / негативни кон овие прашања. За најголем процент од испитаниците, постои политичко влијание при изборот и разрешувањето на јавните обвинители.

Според извештаите на Советот, соодносот на избрани со пријавени кандидати во 2018 година се зголемил на 38,46%, но повторно ниту еден од избраните не бил кандидат со завршена Академија за судии и јавни обвинители, која требаше да обезбеди налалување на можноста од политичко и друго влијание при избор на јавни обвинители во обвинителствата. Извештајот на ЕК за напредокот на РСМ за 2019 наведува дека Советот на јавни обвинители именувал 25 обвинители на различни нивоа и им овозможил на 21 обвинител да ги извршуваат нивните задачи надвор од старосната граница за пензионирање за да го реши недостатокот на персонал. Во Извештајот се наведува дека е потребно СЈОРСМ да ја подобри транспарентноста на нивната работа и да осигура почитување на меритократијата во именувањата и унапредувањата. Комисијата забележува дека „конзистентното спроведување на новата правна рамка е од суштинско значење за следниот период.

Кај голем дел од испитаниците не постои сознание или информација за тоа дали при изборот на јавните обвинители во повисоките јавни обвинителства се води сметка за родовата еднаквост, а оние кои знаат се поделени во однос на ова прашање.

Подобласт: Надворешни влијанија

Според Консултативниот совет на европските обвинители, обвинителите треба да се независни не само од извршната и законодавната власт туку и од други актери и институции, вклучувајќи ги оние од економијата, финансиите и медиумите. Обвинителите понатаму треба да се независни и во поглед на нивната соработка со полицијата, судот и други органи. Меѓународните стандарди предвидуваат дека независноста на јавното обвинителство може да биде обезбедена преку основање Совет на јавни обвинители со цел да им се овозможи на обвинителите да бидат претставени пред и заштитени од останатите власти.

Согласно законската поставеност, Советот треба да биде независно тело во кое е забрането политичко организирање и дејствување, и кое треба да делува во насока на оневозможување какво било влијание во јавното обвинителство спротивно на закон.

Испитаниците јавни обвинители и ЈО служба изразиле извесна резерва дека Советот се грижи за заштитата на независноста на јавното обвинителство. Постои поделеност во рамките на јавното обвинителство и за тоа дали изборот на членови на СЈОРСМ е транспарентен и без надворешни влијанија. Стручната јавност и адвокатите сметаат дека постојат надворешни влијанија и нетранспарентност при изборот на членовите на СЈОРСМ. Поматаму, голем дел од испитаниците од редот на стручната јавност (медиумите, ГО и академската заедница), како и адвокатите и Народниот правобранител сметаат дека јавните обвинители постапуваат и одлучуваат под дејство на надворешни влијанија, и при распределбата на предметите. Во делот на распределбата и прераспределбата на предметите, наведуваат Консултативниот совет на јавни обвинители, треба да се имаат предвид барањата за непристрасност во однос на структурата, одговорностите и донесувањето на одлуките во рамките на надлежностите на јавните обвинители.

Консултативниот совет на европски обвинители, укажува на важноста да се развијат соодветни гаранции за немешање во активностите на јавните обвинители. Немешањето значи обезбедување дека активностите на обвинителите особено во текот на судењата, се ослободени од надворешни притисоци и недозволен и незаконски внатрешни притисоци во рамките на самото јавно обвинителство. Се укажува дека во хиерархискиот систем, главниот обвинител мора да биде во можност да практикува соодветна

контрола над одлуките кои се носат во рамките на обвинителството, со што се заштитуваат правата на индивидуалните јавни обвинители.

Повеќето испитаници од истражувањето преку Матрицата, генерално се согласуваат дека принципите на хиерархија и субординација не создаваат конфликт со принципот на легалитет, иако постои извесна поделеност во однос на ова прашање кај јавните обвинители и службата.

Подобласт: Непристрасност

Во Упатството за Улогата на Обвинителите донесено од ОН, се наведува дека при извршувањето на функцијата, јавните обвинители ќе ги извршуваат нивните функции непристрасно, и дека ќе избегнуваат политичка, социјална, религиозна, расна, културна, сексуална и друг вид на дискриминација... ќе го штитат јавниот интерес, ќе делуваат објективно... ќе се однесуваат доверливо со предметите со кои работат.

Генерално, преовладува перцепцијата кај најголемиот број испитаници дека јавните обвинители не ги рефлектираат своите лични убедувања и субјективни ставови во нивната работа.

Иако мнозинството испитаници од јавното обвинителство сметаат дека не постои влијание на медиумите кога ги коментираат предметите кои се водат, постои поделеност во мислењата кај останатите целни групи.

Подобласт: Финансиска независност

Финансиската независност на јавното обвинителство не е обезбедена, ниту законски ниту во пракса. Според испитаниците, годишниот буџет на јавното обвинителство не е доволен за успешно извршување на неговата функција. Според Законот за јавно обвинителство, Јавното обвинителство на РСМ е буџетски корисник на Буџетот на РСМ од каде ги обезбедува средствата за работа и ги финансира основните јавни обвинителства, основното обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција, вишите јавни обвинителства и Советот на јавни обвинители во рамките на буџетот на државата.

Во системот на Јавното обвинителство, Советот нема никаква финансиска независност од една страна, а од друга страна преку финансиската зависност не може да го оствари во целост ефектот на контролен механизам кој би требало да го има во однос на ЈОРСМ во целина. Треба сепак да се напомене дека *de lege lata*, ваква контролна функција на Советот не е експлицитно предвидена со Законот за Советот на јавните обвинители. И во Извештајот на ЕК за напредокот на РСМ 2019 се констатира дека Советот сè уште нема доволно човечки и финансиски ресурси и нема посебен буџет, што ја доведува во прашање неговата независност од Државното јавно обвинителство.

Средствата за работа на Јавното обвинителство се состојат од средства кои во најголем дел се однесуваат за плати и надоместоци на јавните обвинители и вработените во јавнообвинителската служба, за стоки и услуги во кои припаѓаат комуналните услуги, греење, комуникација, транспорт, материјали и ситен инвентар, за договорни услуги, субвенции и трансфери. Средствата исто така се наменети за набавка на капитални средства како опрема и машини, изградба на градежни објекти и други цели. Просторните услови, материјалните средства, опремата и другите услови за работа на јавните обвинителства ги обезбедува Владата на РСМ.

Според истражувањето спроведено со Матрицата, испитаниците се согласуваат дека платите на јавните обвинители не се соодветни и во согласност со задачите и одговорностите на работното место, а исто

така и платите на стручната служба и помошниот персонал во јавните обвинителства не се во согласност со задачите и одговорностите на работните места.

Недостатокот на подетални информации во извештаите на Советот, особено околу материјално-финансиската состојба во јавното обвинителство, оневозможува подетално следење на состојбите во оваа сфера, што води кон намалување на можноста за стратешко планирање и алоцирање на средства за работата на Советот.

Советот на ЈО доставува годишен план и проекции за финансиски средства потребни за работа, но истите според она што е случај на терен од добиените информации речиси никогаш не се земаат во предвид.

КОРЕЛАЦИИ: ОДГОВОРНОСТ

Подобласт: Дисциплинска одговорност

Ако се вкрстат добиените одговори од Матрицата произлегува заклучокот според кој преовладува мислењето дека законските одредби во однос на дисциплинската одговорност ги задоволуваат стандардите, додека едновременно добар дел од испитаниците воопшто немаат сознанија дали дисциплинската постапка е објективна и фер. Во овој контекст, релевантен е заклучокот наведен во Функционалната анализа, од кој произлегува дека е потребно ревидирање на постојните и воспоставување функционални и транспарентни механизми и критериуми за одговорност на јавните обвинители (што ќе му овозможи на засегнатиот обвинител да биде сослушан, да му се дозволи да се брани со помош на советници, да биде заштитен од какво било политичко влијание и да има можност да го искористи правото на жалба против одлуката со која се констатира дисциплинска повреда).

Подобласт: Надзор од повисоко јавно обвинителство

Голем е процентот на испитаници коишто се согласуваат дека повисоките јавни обвинителства редовно вршат надзор врз работата на пониските јавни обвинителства, како и надзор во случај на поднесени претставки.

Подобласт: Постапување по укажување од повисок јавен обвинител

Најголем дел од испитаниците од Советот на јавните обвинители, јавните обвинители и јавнообвинителската служба се согласуваат дека јавните обвинители постапуваат по задолжителните упатства, а слични се перцепциите и во однос на фактот дали основните јавни обвинители постапуваат по задолжувањата на повисокиот јавен обвинител (вишиот) дадени во нивните одлуки донесени по поднесена жалба или приговор на оштетениот. Сепак, кога станува збор за почитување на Етичкиот кодекс, се забележува шареноликост и поделеност во ставовите на испитаниците - додека оние од јавнообвинителскиот систем изразиле голем процент на согласност, ваквото нивно мислење не го делат испитаниците од другите целни групи, при што особено се истакнуваат граѓанските организации, адвокатите бранители и медиумите. Во дел на коментарите, од страна на медиумите, се истакнува дека Кодексот треба да е транспарентен и јавноста да биде запознаена со него, особено во поглед на однесувањето на обвинителите како од аспект на професионалното работење, така и од аспект на однесувањето во секојдневното функционирање. Дел од академската заедница, пак, смета дека со цел доследно почитување на Кодексот, треба да се одбегнува присуство на јавните обвинители на разни настани со политички контекст.

КОРЕЛАЦИИ: ТРАНСПАРЕНТНОСТ

Подобласт: Односи со јавноста

Односите со јавноста не се најсилната страна на јавното обвинителство. Поделени се ставовите на испитаниците во однос на тоа дали постои обучено лице во обвинителството за односи со медиумите. Во иста насока се дел од коментарите на испитаниците од медиумите кои наведуваат дека односите со јавноста е прашање кое мора да се унапредува со цел да се разбере дека односите со јавноста подразбираат навремени, јасни и прецизни соопштенија, како и издавање билтените и објавување на мислења кои мора да бидат богати со стручни коментари, аргументација и ставови по одредени прашања. Поделеноста во ставовите и изнесените коментари не претставуваат изненадување, ако се земе предвид согледувањето во Функционалната анализа дека во јавното обвинителство нема стратешки документ во однос на транспарентноста, а постојното упатство недоследно се применува, како и дека недостасуваат редовни континуирани обуки на јавните обвинители за односи со јавноста.

Иако доминира ставот дека редовно се известува јавноста, со ваквата констатација не се согласуваат адвокатите бранители, адвокатите полномошници и граѓанските организации, а од добиените коментари произлегува дека обвинителството многу ретко ја информира јавноста, а и кога ја информира, тоа го прави без конкретна стратегија.

Треба да се вложат напори за остварување на стратешката цел од Стратегијата за реформа на правосудниот сектор во однос на зголемена транспарентност на Советот на јавните обвинители, со оглед на добиени од одговорите каде што испитаниците во поголем број не се согласуваат со констатацијата дека Советот на јавните обвинители редовно ја известува јавноста за својата работа.

Подобласт: Достапност на информации

Постои поклопување на согледувањата изнесени во Функционалната анализа и согледувањата од добиените одговори во однос на ажурирањето на веб страниците на обвинителството, а имено веб страницата на обвинителството не се ажурира навремено и на неа честопати недостасуваат информации за битни предмети за кои има јавен интерес, нема стручни објаснувања, правни мислења и сл. За разлика од големиот број испитаници коишто „не знаат“ дали се достапни информациите на јазиците во службена употреба во РСМ, дали одлуките на СЈОРСМ интегрално се објавуваат и дали во годишните извештаи на обвинителството се содржани податоци за родовата припадност на сторителот на кривичното дело, критички ставови изнеле медиумите и претставниците на академската заедница. Според коментарите на дел од граѓанските организации поради некомпатибилност на методологиите за прибирање и обработка на податоците, многу е тешко да се анализира работата на обвинителствата, а е речиси невозможно да се вкрстуваат податоците од јавното обвинителство со податоците добиени од судовие или други државни органи.

Подобласт: Отчетност во работата

Зачудува што најголем број од испитаниците не знаат дали годишните извештаи на ЈОРСМ редовно се објавуваат на веб страната, иако знаат дека таа не се ажурира редовно. Помалку од половина од обвинителите се согласиле во ваквата констатација, што зборува во прилог на фактот дека се свесни за задоцнетото објавување на извештаите. Во контекст на отчетноста, иако испитаниците од Советот на јавните обвинители во голем процент се согласил со констатацијата, особено индикативно е што

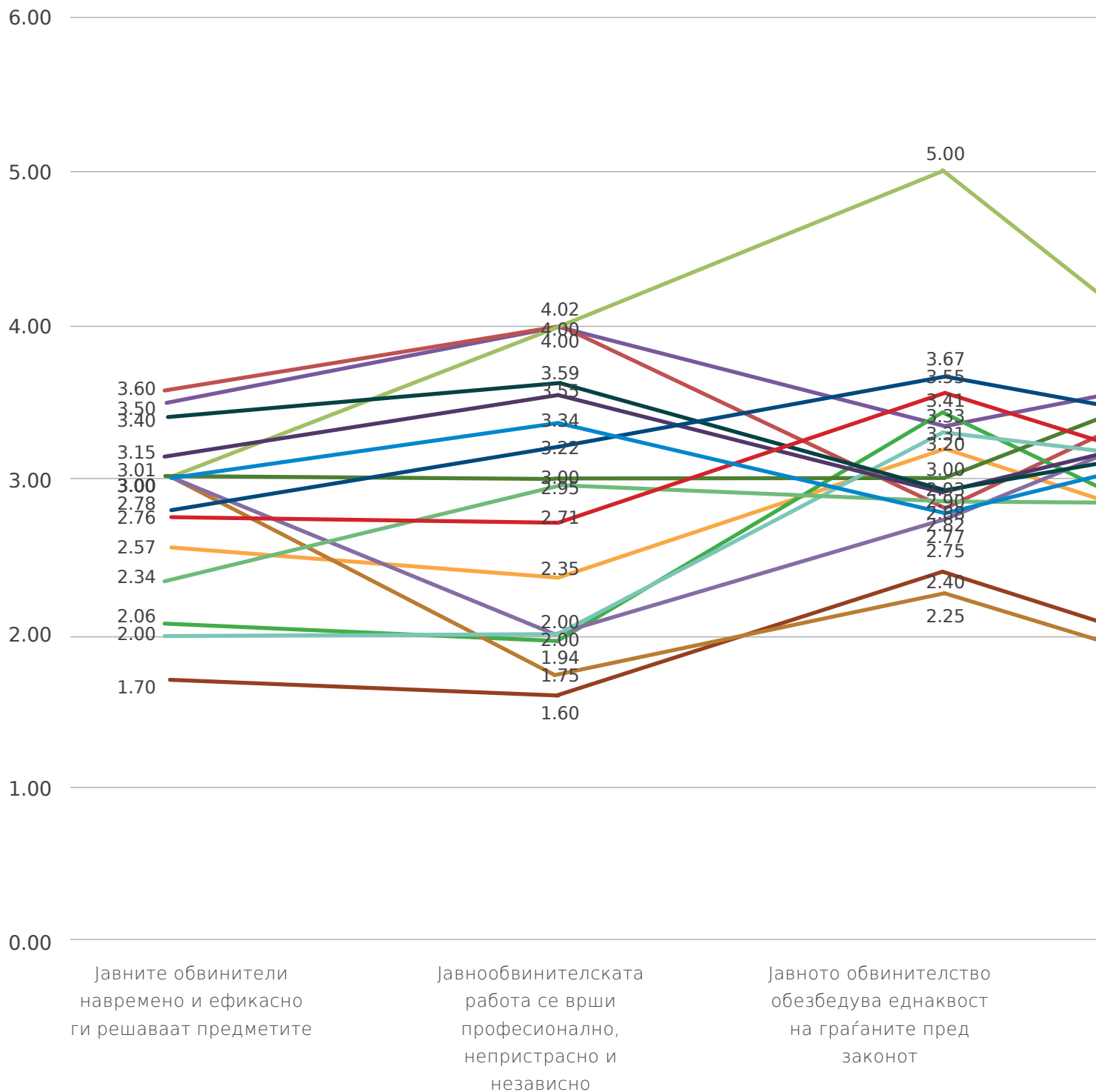
до ноември 2019 година не беше објавен Годишниот извештај за работата на ЈОРСМ за 2018 година. Одговорите од близу 70% од испитаниците од Советот на јавните обвинители наведуваат на сознание дека тие не знаат дали постои униформност на извештаите на јавното обвинителство, додека во коментарите на дел од граѓанските организации се наведува дека обвинителствата ги немаат објавено сите годишни извештаи на веб-страниците ниту пак имаат достапна друга статистика за нивната работа, а годишните извештаи се обемни, тешки за читање и неуниформни. Во Функционалната анализа се констатира дека јавното обвинителство нема систематизиран и унифициран начин на собирање на податоците, не постои квалитативно поврзување на податоците, ниту се употребуваат модерни статистички методи за вкрстена анализа.

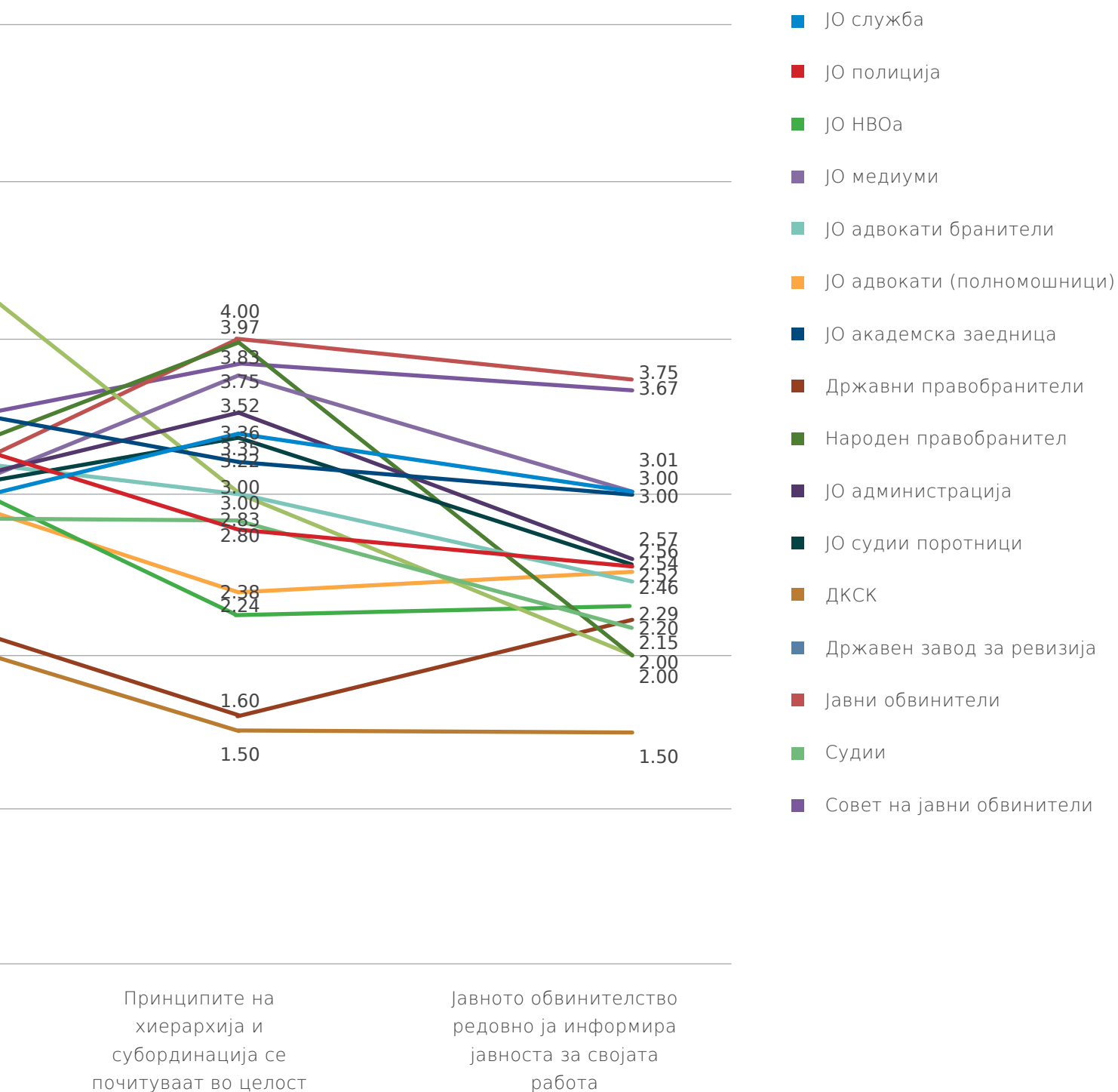
Подобласт: Меѓуинституционална соработка

Додека се забележуваат очигледно поделени ставовите на испитаниците од правосудната полиција и испитаниците од јавното обвинителство, Советот на јавните обвинители и адвокатите во однос на индикаторите за меѓуинституционалната соработка, сите се согласни за неопходно е воспоставување на електронска комуникација на јавното обвинителство со другите органи. Пречките за електронска комуникација и интероперабилност се јасно идентификувани со Функционалната анализа, каде што се наведува систем за интероперабилност со други државни органи и институции не функционира во дел поради недостиг на опрема, а во дел поради недостиг од човечки ресурси.

6. Главни наоди од истражувањето

Средна оцена на целни групи по области





Област предмет на евалуација	Главни наоди
Област 1 - Ефикасност	Постои поделеност во ставовите на испитаниците во однос на навременото и ефикасно решавање на предметите. Јавното обвинителство е со недоволна персонална екипираност, особено на ниво на стручни соработници. Повеќето обвинителства не се физички одвоени од судовите или други органи и немаат доволна информатичка и техничка опременост. Недоволната персонална и материјална опременост се одразува врз справувањето со обемот на работа и врз постапувањето во законските рокови. Електронската распределба на предметите би овозможила поголема објективност при нивната распределба и самиот процес би влијаел позитивно врз ефикасноста во работењето на јавните обвинителства.
Област 2 - Квалитет	Јавните обвинители генерално имаат професионален и коректен однос. По однос на квалитетот на образложенијата на одлуките кои ги донесуваат, барањата за притвор и за посебни истражни мерки како и почитувањето на правата на одбраната, перцепциите помеѓу целните групи се поделени. Условното одлагање на казненото гонење не се практикува често кога за тоа се исполнети условите. Системот на евалуација и унапредување не е секогаш базиран на квалитативни критериуми. Постои слаба екипираност со стражарска служба и според потребата дополнителна лична заштита. Анализата укажува дека квалитетната континуирана едукација треба да продолжи и да се подобрува, и да продолжи повеќе да вклучува едукации за сензибилизирање на јавните обвинители по прашања од области на дискриминација и родова еднаквост.
Област 3 - Независност	Независноста на јавното обвинителство, гледана од аспект на обезбедувањето еднаквост на граѓаните пред законот, според испитаниците не е целосно обезбедена. Иако повеќето испитаници се согласуваат дека постојат јасни и објективни критериуми за избор и разрешување на јавните обвинители, сепак, повеќето испитаници сметаат дека постапките кои се водат од страна на СЈОРСМ не се доволно транспарентни, објективни и независни од надворешни влијанија. За најголем процент од испитаниците, постои политичко влијание при изборот и разрешувањето на јавните обвинители. Определените финансиски средства за јавното обвинителство (годишен буџет) не се доволни за успешно извршување на неговата функција, а платите на јавните обвинители, службата и останатите вработени, не се соодветни и во согласност со задачите и одговорностите на работното место.

Област предмет на евалуација	Главни наоди
Област 4 - Одговорност	Дисциплинската постапка е пропишана со закон, се спроведува објективно и фер. Во јавното обвинителство редовно се врши надзор по основ на поднесени претставки. Во најголем дел јавните обвинители постапуваат по задолжителните упатства од повисоките јавни обвинители, како и по задолжувањата дадени од вишиот обвинител во однос на одлуки по жалба или приговор на оштетен. Постои поделеност во ставовите на испитаниците во однос на почитување Етичкиот кодекс за однесување на обвинителите.
Област 5 - Транспарентност	Оваа област има најниска средна оцена во споредба со другите области и оценета е со 2.58. Постои поделеност во ставовите на испитаниците во однос на тоа дали обвинителството редовно ја информира јавноста. Потребно е зајакнување на капацитетите на обвинителството во однос на лица назначени и обучени за комуникација со јавноста и медиумите. Јавното обвинителство треба поредовно да известува за случаи што вклучуваат поширок општествен интерес. Доминира ставот дека при известувањето се почитува презумпцијата на невиност. Потребна е поголема транспарентност на Советот на јавните обвинители и почесто ажурирање на веб страницата на ЈО РСМ како и унапредување на соработката помеѓу јавното обвинителство и другите државни органи, особено по електронски пат.

АНЕКС 1

ПРАВНА РАМКА, КЛУЧНИ ПРИНЦИПИ И СТАНДАРДИ

Домашна правна рамка

• Устав на Република Северна Македонија

Уставот ја утврдува поставеноста на Јавното обвинителство¹³ (член 106 дел III - Организација на државната власт) како единствен и самостоен државен орган кој ги гони сторителите на кривичните дела и на други со закон утврдени казниви дела кои своите функции ги врши врз основа и во рамките на Уставот и закон. Функцијата на јавното обвинителство ја вршат Јавниот обвинител на Република Северна Македонија и јавните обвинители и тоа врз основа на Уставот и законите и меѓународните договори ратификувани во согласност со Уставот.

Јавниот обвинител на Република Северна Македонија, од редот на истакнати правници, го именува и разрешува Собранието на Република Северна Македонија за време од шест години со право на повторно именување. Јавните обвинители ги избира Советот на јавни обвинители без ограничување на траење на мандатот.

Функцијата Јавен обвинител на Република Северна Македонија и јавен обвинител е неспоива со членување во политичка партија или со вршење на други јавни функции и професии утврдени со закон. Се забранува политичко организирање и дејствување во Јавното обвинителство.

Надлежноста, основањето, укинувањето, организацијата и функционирањето на јавното обвинителство се уредува со закон што се донесува со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници.

Уставот на Република Северна Македонија во членот 106 го предвидува Советот на јавните обвинители како тело во рамките на системот на јавното обвинителство.¹⁴ Ваквата своја функција Советот ја остварува во рамките на дадените надлежности *rationae materiae*, кои се прилично широко поставени.

• Закон за јавното обвинителство („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 150/2007, 111/2008 и 198/2018)

Со овој закон се пропишува надлежноста, основањето, укинувањето, организацијата и функционирањето на јавното обвинителство, како и основите и постапката за престанок и разрешување на Јавниот обвинител на Република Северна Македонија и јавните обвинители. Според ЗЈО, јавниот обвинител функцијата ја врши законито, непристрасно и објективно, ги почитува и заштитува слободите и правата на човекот и граѓанинот и правата на другите правни субјекти и во рамките на своите надлежности, во име на општеството се грижи за ефикасност на кривично-правниот систем, *се грижи за обезбедување еднаквост на граѓаните пред законот без каква било дискриминација*. Во Законот постојат генерални одредби кои забрануваат вршење на дискриминација во однос на полот, како и применување на начелото на соодветна и правична застапеност на граѓаните кои припаѓаат на сите заедници во државата при изборот на јавните обвинители (чл. 43).

¹³ Член 106 со измените согласно Амандманот XXX од 2005 година и Амандманот XXXIII од 2019 година: „Јавното обвинителство е единствен и самостоен државен орган кој ги гони сторителите на кривичните дела и на други со закон утврдени казниви дела и врши и други работи утврдени со закон. Јавното обвинителство ги врши своите функции врз основа и во рамките на Уставот и закон. Јавниот обвинител го именува и разрешува Собранието за време од шест години“.

¹⁴ Устав на РСМ, член 106 пречистен согласно со Амандманот XXX (Службен весник на РСМ, бр. 107/2005) и Амандманот XXXIII (Службен весник на РСМ, бр. 6/2019).

Во ЗЈО најдиректно се посочува квалитетот на работата како критериум за утврдување на нестручност во вршењето на функцијата јавен обвинител, притоа осврнувајќи се на недоволна професионалност и стручност што влијае врз квалитетот во работењето, а како резултат на непознавање или погрешната примена на законите, ратификуваните меѓународни договори и други прописи, некавалитетно изготвување на јавнообвинителски одлуки и други писмена, но и во делот на она што значи несовесно вршење на функцијата Јавен обвинител (чл. 71).

ЗЈО содржи одредби со кои јасно се дефинира надлежноста на повисоко јавно обвинителство да врши надзор над работата и постапувањето по конкретни предмети на пониските јавни обвинителства и ја дефинира целта на надзорот над работата и постапувањето по конкретни предмети. Воедно пропишана е надлежноста на Јавниот обвинител на РСМ да дава задолжителни општи писмени упатства на вишиот јавен обвинител, на основниот јавен обвинител за гонење на организиран криминал и корупција и на основниот јавен обвинител. Во однос на одговорноста, законот ги регулира основите за разрешување, дисциплинските повреди, дисциплинските мерки, содржи одредби во однос на дисциплинската постапка и дава надлежност на Советот на јавните обвинители како жалбен орган, да донесе Правилник за уредување на постапката за утврдување на одговорност на јавниот обвинител.

Во ЗЈО изречно е пропишано дека јавното обвинителство е должно да ја информира јавноста за одделни случаи по кои постапува, особено ако се од таква природа што предизвикуваат поширок општ интерес во јавноста или се од значење за остварување на функцијата на јавното обвинителство заради заштита од криминални или други противзаконски дејствија. На јавноста и на средствата за јавно информирање треба да им се обезбеди пристап до информациите за состојбата на криминалитетот и други прашања од општо значење од работењето на јавното обвинителство, под услови пропишани со закон. Јавноста се запознава со работата на обвинителството и со објавување на годишен извештај за својата работа. Во законот постојат и одредби во однос на меѓуинституционална соработка, а имено јавниот обвинител за прашања од значење за остварувањето на функцијата на гонење, како и за прашања на откривање на кривични дела и нивните сторители ја раководи соработката и ги координира дејствијата со другите државни органи и правни лица. Во овој контекст, МВР, Финансиската полиција и Царинската управа се должни на јавниот обвинител веднаш со самото пријавување да му ги достават документите, доказниот материјал, како и сите информации до кои дошле при откривањето на сите кривични дела и нивните сторители.

Треба да се нагласи дека во време на спроведувањето на Мерењето на перцепциите на работата на јавното обвинителство, кон крајот на 2018 година се пристапи кон донесување **нов Закон за јавното обвинителство**.¹⁵ Причините за донесување на нов закон, покрај усогласувањето со Законот за кривичната постапка, имаат за цел имплементирање на мерките предвидени во Стратегијата за реформа на правосудниот сектор, но и спроведување на Препораките на ГРЕКО.

• **Закон за Советот на јавни обвинители на Република Северна Македонија** („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.150/2007 и 100/2011)

Законските одредби¹⁶ воглавно се засновани врз релевантни меѓународни стандарди за јавнообвинителската функција.¹⁷ Советот на јавни обвинители има и Деловник за работа, а постапува и согласно други подзаконски акти донесени врз основа на законот.¹⁸ Јавните обвинители во основните

¹⁵ Република Северна Македонија, Министерство за правда, „Предлог на закон за јавното обвинителство по скратена постапка“, Скопје, 2019 година, достапен на: <http://www.pravda.gov.mk/Upload/Documents/%D0%97%D0%88%D0%9E%20-%20%D0%9F%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B4%D0%B0.pdf>, пристапено на 15.09.2019.

¹⁶ Закон за Советот на јавните обвинители, член 9.

¹⁷ Декларација за минималните стандарди во врска со сигурноста и заштитата на јавните обвинители и нивните семејства, Меѓународна асоцијација на јавни обвинители, 2008; Насоки за улогата на обвинителите, VIII Конгрес на ООН, Хавана, 1990; Стандарди за професионална одговорност и изјава за есенцијалните обврски и права на обвинителите, Меѓународна асоцијација на обвинители, 1999; Статусот и улогата на јавните обвинители, UNODC; Водич, Меѓународна асоцијација на јавните обвинители, ООН, 2014.

¹⁸ Службен весник на РСМ, бр. 72/2010.

јавни обвинителства се избираат според ранг-листата на Академијата¹⁹ (член 37 од Законот за Советот на јавните обвинители).

Изборот и разрешувањето на јавните обвинители е во надлежност на Советот. Заради доуредување на постапката за избор и разрешување донесен е Деловник за работа на Советот на јавните обвинители, како и соодветни правилници за постапката за утврдување на дисциплинската повреда и нестручно и несовесно вршење на функцијата Јавен обвинител.²⁰

Нормативно, при избор на ЈО на РСМ, Советот има надлежност да даде мислење во постапката за именување ЈО на РСМ од страна на Собранието на РСМ. Во 2017 година, во постапка за именување на Јавен обвинител на РСМ, на барање од Владата, Советот дал мислење за кандидатите пријавени на огласот за именување на Јавен обвинител на РСМ. ЈО на РСМ бил именуван од кандидатите за кои Советот дал позитивно мислење.

Законот пропишува дека јавен обвинител врз основа на спроведена постапка за утврдување одговорност може да биде разрешен кога во дисциплинска постапка ќе се утврди дека сторил потешка дисциплинска повреда која го прави недостоен за вршење на функцијата јавен обвинител, по правосилноста на одлуката и поради нестручно и несовесно вршење на функцијата јавен обвинител, утврдено со закон. Во законот детално се пропишува какви одлуки може да донесе Советот по основ на поднесена жалба (да ја укине, преиначи или потврди одлуката на Комисијата) и во случај кога ја потврдува одлуката на Комисијата со која е изречена дисциплинска мерка разрешување, наделен е да донесе посебно решение со кое се констатира престанок на функцијата јавен обвинител. Против одлуките на Советот, засегнатиот јавен обвинител има право да поведе управен спор пред надлежен суд.

- **Закон за Академијата за судии и јавни обвинители** (Службен весник на Република Северна Македонија бр. 20/2015, 192/2015, 231/2015, 163/2018)

Согласно Законот дејноста на Академијата останува прием и стручно усовршување на кандидатите за судии и јавни обвинители, континуирана обука и унапредување на стручноста на судиите и јавните обвинители, континуирана обука на стручните служби во судството и јавното обвинителство, но и обука на субјектите кои учествуваат во спроведување на законите од областа на правосудството, односно кои вршат аналитичка дејноста од областа на правосудната теорија и практика.

- **Законот за платите на јавните обвинители** („Службен весник на Република Македонија“ бр. 153/2009; 67/2010; 97/2010 и 231/2015).

Овој закон го пропишува системот на плати, надоместоци на плата, други надоместоци и примања на јавните обвинители. Јавниот обвинител има право на плата соодветна на значењето и угледот на јавнообвинителската функција што ја врши, тежината на работата и неговата одговорност. Платата не може да биде намалена со закон или одлука на државен орган, освен при утврдена дисциплинска одговорност согласно со закон. Средствата за плата и надоместоци на јавниот обвинител се обезбедуваат од Буџетот на РСМ. Согласно законот, висината на платата на јавниот обвинител се утврдува во зависност од: видот на јавното обвинителство; одделот и видот на предметите по кои постапува; внатрешните должности во јавното обвинителство; работниот стаж; научно-стручните звања и специјализација; и постигнатите резултати во вршењето на функцијата на јавен обвинител.

• **Етички кодекс на јавните обвинители во Република Северна Македонија** („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 194/2014 и 78/2019) предвидува дека јавните обвинители во извршување на својата должност, во односите со другите органи, странките и граѓаните, во јавноста,

¹⁹ Член 37 од Законот за Советот на јавните обвинители.

²⁰ Правилник за постапката за утврдување на дисциплинската повреда и нестручно и несовесно вршење на функцијата јавен обвинител донесен од Советот на 12.09.2008 година.

како и во меѓусебните односи должни се да се придржуваат на начелата на законитост, непристрасност, трудољубивост и стручно постапување, чесност и неподмитливост, професионалност, достоинство и воздржаност. Со измените од 2019 година посебно е пропишано спречувањето на интересите, при што јавните обвинители не смеат да дозволат брачните, роднинските или пријателските врски кои ги имаат со лицата кои се дел од законодавната и извршната власт да влијаат врз нивната функција и одлучување, како и да делуваат на начин што во јавноста ќе создадат сомневање врз работата на јавните обвинители, од таквите врски или влијанија. Воедно, предвидено е дека јавните обвинители по ислучок можат да примаат и даваат подароци само при протоколарни настани од значење за работата на Јавното обвинителство. Измените од 2019 година овозможуваат известувањето од Етичкиот совет до Јавното обвинителство на Република Северна Македонија и вишиот јавен обвинител на вишото јавно обвинителство да може да се смета како иницијатива за утврдување дисциплинска одговорност на јавниот обвинител против кој е поднесена претставка и одлучувал Етичкиот совет;

- **Правилник за уредување на постапката за утврдување на одговорност на јавниот обвинител**, од 12.09.2008 година ја уредува постапката за утврдување на дисциплинската повреда и нестручно и несовесно вршење на функцијата Јавен обвинител, при што регулира дека постапката се спроведува законито, ажурно и доверливо на начин со кој не се нарушува честа и достоинството на јавниот обвинител. Правилникот определува кој може да се јави како подносител на предлог за поведување дисциплинска постапка, му овозможува на јавниот обвинител против кого е поднесен предлогот за поведување на постапката писмено да се изјасни за наводите во предлогот во рок од 5 дена по известувањето, Комисијата може да донесе заклучок со кој ќе констатира дека нема да се поведе постапка или решение за поведување на дисциплинска постапка. Комисијата е должна да води расправа, да ги прибере потребните списи, врши увид во списи и спроведува други дејствија заради утврдување на факти и околности. Присутните лица на расправата може да се произнесат по сите околности и факти. Против решението на Комисијата, јавниот обвинител и подносителот на предлогот, имаат право на жалба до Советот на јавните обвинители;

- **Правилник за утврдување на начинот на вршење на надзор над работата и постапувањето на јавните обвинителства**, од 25.09.2008 година регулира дека надзорот ќе се врши најмалку два пати во годината, вообичаено кон крајот на првото полугодие и крајот на тековната година, а по потреба и повеќе пати, по оценка на повисокото јавно обвинителство. Целта на надзорот е ажурност и уредност во приемот, заведувањето, распределбата и постапувањето по предметите и други писмена, почитување на законските рокови за изготвување на одлуките, квалитетот на одлуките како и професионално и активно учество на јавниот обвинител во сите фази на постапката. Согласно правилникот, по извршениот надзор јавното обвинителство кое што го врши надзорот е должно да изготви писмен извештај со сите констатации од надзорот и еден примерок од извештајот се доставува до јавното обвинителство во кое е извршен надзорот и до Јавниот обвинител на Република Северна Македонија.

- **Упатство за односи со јавноста**, од 26.11.2018 година, го пропишува начинот на остварување комуникација со јавноста на Јавното обвинителство на Република Северна Македонија, на вишите јавни обвинителства и на основните јавни обвинителства. Притоа, се наведува дека комуникација со јавноста се реализира со редовна комуникација со медиумите, преку интернет страната на Јавното обвинителство на Република Македонија и користење на други можности за информирање на јавноста зависно од потребата.

Стратешки документи

• Стратегија за реформа на правосудниот сектор за периодот 2017-2022 година, со Акциски план

Единствен стратешки документ во којшто се предвидени мерки и активности во однос на натамошниот развој на ЈОРСМ е Стратегијата за реформа на правосудниот сектор 2017 -2022 година со Акциски план усвоена од Владата на РСМ во септември 2017 година. Една од поважните стратешки цели во делот на независноста на јавното обвинителство е утврдување законски критериуми за (не)вршење избор на дипломци од АСЈО од страна на СЈОРМ, како и утврдување законска обврска за СЈОРМ за почитување на временскиот редослед на доставени листи од Академијата, при изборот на јавни обвинители. Одлуките на Советот на јавните обвинители за избор на судиите и јавните обвинители треба да се детално и аргументирано образложени и јавно објавени, а членовите на Советот на јавните обвинители потребно е да се избираат од редот на најискусните судии и јавни обвинители кои најмалку го исполнуваат условот за вршење функција јавен обвинител во вишите обвинителства.

Имајќи предвид дека електронски систем за управување со предметите не овозможува електронска распределба со запазувањето на принципот на неизвесност, Стратегијата утврдува воведување електронски систем за распределба кој ќе придонесе кон институционализирање на принципот на функционална (лична, процесна) независност на обвинителот. Констатирано е и отсуството на капацитети за стратешко планирање, буџетско и финансиско управување, а во стратегијата се наведува и дека посебен проблем претставува просторната неиздвоеност на јавните обвинителства од судовите.

Советот на јавните обвинители според Стратегијата треба да ја јакне неговата улога во обезбедувањето на принципот на функционална независност на обвинителите од нивните претпоставени во хиерархијата, и најважно од сè, кај спроведувањето на обвинителската слобода на одлучување. Неопходно е, според Стратегијата, да бидат уредени јасни процедури во делот на јавноста во работењето преку јавно објавување и образложување на сите одлуки кои ги носи Советот, особено за избор, унапредување, оценување, дисциплинска одговорност, разрешување и др., за сите активности на Советот на веб-порталот.

Стратегијата ја нотира состојбата со јавното обвинителство, од светло на суштински изменетите и зголемени овластувања на Јавното обвинителство согласно новиот ЗКП, особено во претходната постапка, но и во текот на другите фази од кривичната постапка. Интегрално во Стратегијата се наведува дека не е донесен нов Закон за јавното обвинителство. Од ова произлегува дека Јавното обвинителство функционира врз основа на неусогласени материјални и организациски прописи. Покрај тоа не е извршено ниту квалитетно екипирање на јавнообвинителската служба.

Неформирањето на истражните центри во Јавното обвинителство, коишто треба да бидат алатка на јавниот обвинител во преземањето на потребните дејства во претходната постапка и да претставуваат начин за институционализирање на соработката меѓу обвинителите и полицијата е сериозно констатиран проблем.

Постои електронски систем за управување со предметите кој не овозможува електронска распределба со запазувањето на принципот на неизвесност. За системот за управување со предметите потребно е негова доследна примена и поголема ангажираност и волја од страна на јавните обвинители и јавнообвинителската служба, како и дополнување на техничките ресурси. Неговото реално ставање во употреба како и воведувањето електронски систем за распределба ќе придонесе кон институционализирање на принципот на функционална (лична, процесна) независност на обвинителот. Се забележува висок степен на недоопременост со компјутери, скенери, сервери, печатачи, а мрежите се наоѓаат во особено критична состојба.

Констатирано е отсуството на капацитети за стратешко планирање, буџетско и финансиско управување. Посебен проблем претставува просторната неиздвоеност на јавните обвинителства од судовите. За таа цел потребно е креирање просторни услови за успешно извршување на работата на обвинителствата. Во Стратегијата се наведува дека, според Извештајот на СЕПЕЈ, постои пониска стапка на необвинителски кадар по обвинител (1,0) во споредба со европскиот просек од 1,6.

Системот за оценување на обвинителството се одвива на тој начин што хиерарски надредениот обвинител ги оценува подредените обвинители. Критериумите за оценување на јавните обвинители претставуваат дел од подзаконските акти на Советот на јавни обвинители на Република Македонија, каде што акцентот е ставен врз квантитативни, а не врз квалитативни параметри. Оттука потребно е да се раздвои системот за индивидуално оценување на обвинителите од системот за оценување на работата на обвинителството како институција, и да се регулира постапката за утврдување дисциплинска повреда и на нестручно и несовесно вршење на функцијата на јавниот обвинител со Законот за јавно обвинителство.

За правилно функционирање на Јавното обвинителство потребно е да се воспостави меѓуинституционална оперативна соработка и синхронизација со органите на прогон, судовите, пенитенцијарните установи и адвокатската комора.

Организацијата на Јавното обвинителство ќе ја следи судската организациска поставеност во државата. Недоволните активности во кривичните истраги на Јавното обвинителство во целина, а особено на ОЈО за гонење организиран криминал и корупција во случаи со висок политички предзнак, поради инволвираност на носители на високи политички функции во државата, придонесе за формирање посебно обвинителство – Јавно обвинителство за гонење кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите (СЈО).

Како нешто кое директно влијае врз квалитетот, стратегијата констатира злоупотреба на мерката притвор во кривичните постапки за полесните кривични дела наспроти трендот на целосно отсуство на мерката притвор кога станува забор за предметите поврзани со корупција и политички предзнак за чие гонење е надлежно Јавното обвинителство за гонење кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите.

Притворот се злоупотребува и како мерка за принудување на осомничениот на спогодба за признавање на вината. Потребно е допрецизирање на одредбите за притвор и градење систем за воедначени практики на судиите и јавните обвинители.

Стратегијата за реформа на правосудниот систем 2017-2022 ги согледува од релативно ист агол судството и јавното обвинителство, и посочува на промовирање на квалитетот како и воведување на систем на евалуација кој мора да е насочен кон промовирање на квалитетот и на работата на јавното обвинителство, според истите критериуми кои важат за судовите.

Според стратегијата, почетните и континуираните обуки на судиите и јавните обвинители во АСЈО треба да имаат за цел одржување интелектуална и стручна кондиција на судиите и јавните обвинители, нивно надградување со новизнаења и вештини, совладување на измените на законите, како и секоја нова регулатива од областите во кои судат и работат, стимулирање на меѓународната размена на искуства, користење на практиката на ЕСЧП, правно пишување и правно резонирање и сл., со еден збор, спречување на нивното професионално стареење.

Како стратешки насоки во врска *inter alia* со квалитетот на работата на јавните обвинители стратегијата ги посочува: Воедначување на судската пракса преку зголемен обем на обуки на судиите во рамките на АСЈО за анализа на објавените судски одлуки; Ревидирање на критериумите за оценување на судиите и јавните обвинители користејќи ги компаративните добри практики и искуства. Оценувањето првенствено треба да се заснова на нови објективни квантитативни и квалитативни критериуми и да се фокусира на професионални вештини, способност, интегритет и искуство: професионална стручност (познавање на законот, способност за водење судски постапки, капацитет за пишување добро образложени пресуди), лична способност (способност за справување со доделениот број предмети за постапување, способност за одлучување, отвореност за прифаќање нови технологии), социјални вештини, односно способност за медијаторство и покажување почит кон странките и, како надополнување, поседување лидерска способност и вештини за оние кои се наоѓаат на позиции каде што истите се потребни; Редифинирање на критериумите за унапредувањето на судијата и јавниот обвинител, да бидат земени предвид должината на судскиот/обвинителскиот стаж на судијата и јавниот обвинител, неговата оценка и сложеноста на

предметите што ги решава; Укинување на електронско полагање на стручните испити и воведување усно и писмено полагање на кандидатите пред стручни комисии, а врз основа на мерливи и објективни критериуми за проценка на нивните знаења.

Во однос на одговорноста на јавните обвинители како стратешка цел дефинира воспоставување функционални и транспарентни механизми за одговорност на јавните обвинители, воспоставување на објективни и мерливи критериуми за утврдување на одговорноста на јавните обвинители, плурализација на санкциите и разрешување само за потешки и континуирани дисциплински повреди.

Стратегијата, во однос на транспарентноста на јавното обвинителство како стратешка цел дефинира зајакнување на капацитетите за односи со јавноста и изедначување на формата на годишните извештаи за работа на јавните обвинителства и СЈОРМ.

Меѓународни документи и стандарди за јавното обвинителство

• **Насоки за улогата на обвинителите, 1990** (*Guidelines on the Role of Prosecutors, Adopted by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, Cuba, 27 August to 7 September 1990*), утврдува дека државите ќе обезбедат јавните обвинители да можат да ги извршуваат своите професионални функции без заплашување, злоставување, несоодветно мешање или неправедно изложување на граѓанска, кривична или друга одговорност. Понатаму, разумни услови за јавнообвинителската функција, соодветен надомест, и каде е можно, траењето на професијата и пензионирањето ќе бидат регулирани со закон. Унапредувањето на обвинителите треба да се заснова на објективни фактори, а особено на професионалните квалификации, способности, интегритет и искуство, и за тоа ќе се одлучува согласно фер и објективна постапка. Во Водичот за улогата на јавните обвинители се наведува дека при извршувањето на функцијата, јавните обвинители ќе ги извршуваат нивните функции непристрасно, и дека ќе избегнуваат политичка, социјална, религиозна, расна, културна, сексуална и друг вид на дискриминација...ќе го штитат јавниот интерес, ќе делуваат објективно, ќе се однесуваат доверливо со предметите со кои работат, а особено ќе водат сметка за гонење на кривични дела сторени од јавни функционери, особено корупциски, злоупотреба на моќта, тешки повреди на човековите права и сл. Упатствата упатуваат на потребата дисциплинските постапки против јавните обвинители да бидат пропишани со закон, постапувањето да биде правично и експедитивно, обвинителите да ги имаат гаранциите за фер судење, да биде одржана расправа, а донесената одлука да може да биде обжалена. Дисциплинските повреди треба да бидат пропишани со закон или да произлегуваат од кодекс на професионално однесување или други воспоставени етички стандарди.

• **Декларација за принципите на јавните обвинители, 1996**, (*Medel Declaration of principles concerning the public prosecutor, Naples, 02.03.1996*) – утврдува дека независноста на јавното обвинителство може да биде обезбедена преку основање Совет на јавни обвинители со цел да им се овозможи на обвинителите да бидат претставени пред и заштитени од останатите власти.

• **Независност и отчет на обвинителството, извештај од Европската мрежа на судски и обвинителски совети 2014-2016**, (*Independence and Accountability of the Prosecution ENCJ Report 2014-2016*) – утврдува неколку суштински индикатори за независност на јавното обвинителство: објективна и субјективна независност. Објективната независност може да биде надворешна и внатрешна. Индикатори за надворешна независност се законската основа за независност, организациската автономија на јавните обвинители, финансирањето на јавното обвинителство, и управувањето со обвинителските служби. Понатаму, во смисла на поединечен јавен обвинител, оваа надворешна независност се манифестира преку назначувањето на највисоки позиции, стабилност на работното место, процедури кои се воспоставени во случај на закани врз индивидуални обвинители. Внатрешната независност, пак, ги засега организацијата на обвинителската хиерархиска структура, одлука заснована на наоди во врска со предметот, општи инструкции за истрагата, слобода при одлучувањето да се подигне или повлече обвинение. Индикаторите

за субјективна независност на јавно обвинителската функција и поединечните обвинители според извештајот се дели во следните категории: независност според перцепциите на јавноста, доверба во јавното обвинителство, перцепциите на јавноста за корупција во обвинителството, независноста гледана од страна на самите јавни обвинители. Извештајот прави поделба и на индикатори за отчетност на јавното обвинителство, каде се сместени следните категории: распределба на предметите, поплаки против обвинителите и обвинителството во целина, периодични известувања од страна на јавното обвинителство, односите на обвинителството со медиумите и надворешна евалуација на обвинителството. Објективната отчетност, пак, на индивидуалните обвинители вклучува применлив етички кодекс, процес поврзан со отстранување или изземање на јавен обвинител, дали на јавните обвинители им е дозволено да преземаат надворешни активности, и декларирањето на овие случаи и, степенот на достапност и разбирливост на правните документи.

• **Европски упатства за етика и однесување на јавните обвинители, 2005** (*European guidelines on ethics and conduct for public prosecutors, The Budapest Guidelines, Conference of Prosecutors General of Europe on 31 May 2005*) - во рамките на основните должности на јавните обвинители предвидуваат дека тие се должни да ги извршуваат своите должности, вклучително и должноста да преземат активности, секогаш во согласност со релевантното национално и меѓународно право; да ги извршуваат своите функции фер, непристрасно доследно и експедитивно со почитување и заштита на човековото достоинство и човековите права; да земат предвид дека дејствуваат во име на општеството и во јавниот интерес стремејќи се за постигнување рамнотежа помеѓу општите интереси на општеството и интересите и правата на поединецот.

• **Препорака CM/Rec(2012)11 на Комитетот на министрите за улогата на јавните обвинители во кривично правниот систем** (*Recommendation CM/Rec(2012)11 of the Committee of Ministers to member States on the role of public prosecutors outside the criminal justice system*) - предвидува дека за улогата на јавните обвинители надвор од кривично правниот систем особено е важно однесувањето на јавните обвинители да биде регулирано со соодветни етички кодекси односно норми за професионално однесување и укажува дека јавното обвинителство треба да прифати пристап кон работата што е транспарентен и отворен но со целосно почитување на должноста за доверливост.

• **Мислење бр.8 (2013) на Консултативниот совет на Европски обвинители за односите помеѓу обвинителите и медиумите** (*Consultative Council of European Prosecutors, Opinion No.8(2013) on relations between prosecutors and the media, Yerevan, 8-9 October 2013*), содржи став дека односите меѓу обвинителите, медиумите и секоја странка во предметите може да се сфатат како поврзани со три основни групи на принципи: принципи со кои се гарантира соодветна рамнотежа помеѓу потребата да се обезбеди независна, непристрасна и транспарентна правда и потребата да се гарантираат други основни права; начела што ги штитат правата на поединците; и начела што се однесуваат на правните процедури (на пример, барање за еднаквост на оружјето и фер судење). Во однос на слободата на изразување и печатот, се констатира дека секој, вклучително и учесници во правните постапки, има право на слобода на изразување. Обвинителите треба да ја почитуваат професионалната тајност, должноста на доверливост и објективноста. Кога обвинителите се појавуваат во медиумите, тие треба да обрнат внимание на ризиците што можат да се појават за непристрасност и интегритет на обвинителската служба. Транспарентноста во вршењето на функциите на обвинителите е клучна компонента на владеењето на правото и една од важните гаранции за фер судење и треба да им се овозможи на медиумите да известуваат за кривични и други правни постапки. Примената на принципот на транспарентност во работата на обвинителите е начин за обезбедување доверба во јавноста, а имиџот на обвинителската служба претставува важен елемент на довербата на јавноста. Информациите што ги даваат обвинителите до медиумите треба да бидат јасни, сигурни и недвосмислени. Притоа, се укажува дека обвинителите можат да обезбедат информации до медиумите во сите фази на обвинителските активности со соодветно почитување на законските одредби во врска со заштитата на личните податоци, приватноста, достоинството, презумпцијата на невиност, етичките правила на односи со другите учесници во постапките, како и законски одредби со кои се спречува или ограничува откривањето на одредени информации.

• **Мислење бр.9 (2014) на Консултативниот совет на Европски обвинители: Европски норми и принципи кои се однесуваат на јавните обвинители - Повелба од Рим** (*Consultative Council of European Prosecutors, Opinion No.9 (2014), European norms and principles concerning prosecutors - Rome Charter, Strasbourg, 17 December 2014*) - содржи став дека во земјите каде јавните обвинители

се независни од владата, државата мора да преземе ефективни мерки да гарантира дека природата и опсегот на независноста се засновани на закон. Советот понатаму упатува дека Европскиот суд за човекови права сметал дека е неопходно да се нагласи дека „во демократските општества како судиите така и истражните органи мора да останат слободни од политички притисоци“. Обвинителите треба да бидат автономни во нивното одлучување и иако треба да соработуваат со останатите институции, тие треба да ги извршуваат своите функции ослободени од надворешни притисоци или мешање од страна на извршната власт или парламентот, имајќи ги предвид принципите за поделба на власта и отчетноста. Судот исто така се повикува на прашањето за независноста на јавните обвинители во контекст на општата заштита како што се гаранциите кои обезбедуваат финансиска независност на обвинителите од нивната хиерархија и судска контрола врз актите на обвинителството. Советот смета дека независноста на обвинителите не е прерогатив или привилегија која оди во интерес на обвинителите, туку гаранција во интерес на фер, непристрасна и ефективна правда која ги штити јавниот и приватниот интерес на засегнатите лица. Јавните обвинители треба да се независни не само од извршната и законодавната власт туку и од други актери и институции, вклучувајќи ги оние од економијата, финансиите и медиумите. Обвинителите понатаму треба да се независни и во поглед на нивната соработка со полицијата, судот и други органи. Во земјите со владеење на правото, каде структурата на јавното обвинителство е хиерархиски поставена, ефективноста на гонењето во смисла на јавните обвинители е силно поврзана со транспарентни врски на надлежност, отчетност и одговорност. Важно е да се развијат соодветни гаранции за немешање во активностите на јавните обвинители што значи обезбедување дека активностите на обвинителите особено во текот на судењата, се ослободени од надворешни притисоци и недозволен и незаконски внатрешни притисоци во рамките на самото јавно обвинителство. Во делот на распределбата и прераспределбата на предметите, треба да се имаат предвид барањата за непристрасност во однос на структурата, одговорностите и донесувањето на одлуките во рамките на надлежностите на јавните обвинители. Во мислењето се истакнува дека јавен обвинител може да биде преместен или трансфериран на друго работно место или регион или преместен во друго тело само со негова/нејзина согласност. Исто така, менувањето од една во друга функција без согласност може да биде можно единствено доколку се одвива под јасни и транспарентни правила. Легитимно е за извршната власт да бара обвинителска услуга за владините политики содржани во законодавството, или одлучени од страна на извршната власт, но тоа влијание не смее да се одржи на ниту една индивидуална одлука од обвинителот. Сите вакви одлуки мора да бидат независни од јавните обвинители. При извршувањето на своите задачи, обвинителите треба да ја почитуваат презумпцијата за невиност, правото на фер судење, еднаквост на оружјето, поделбата на власта, независноста на судовите и обврзувачката сила на конечните судски одлуки. Тие треба да се фокусираат на служење на општеството и треба да посветат особено внимание на ситуацијата на ранливи лица, особено деца и жртви. По однос на обуките, тие треба да се организираат на непристрасна основа и редовно и објективно да се оценува за нивната ефективност. Доколку е соодветно, може да има заедничка обука за судии, обвинители и адвокати за теми од заеднички интерес кое пак придонесува за подобрување на квалитетот на правдата, а самите обуки треба да вклучуваат и административен персонал и службени лица.

Во мислењето исто така се наведува дека дисциплинската постапка и разрешувањето треба да бидат регулирани со закон, со транспарентни и објективни критериуми, во согласност со непристрасни процедури, исклучувајќи каква било дискриминација и дозволувајќи можност за непристрасен оценка на донесените одлуки.

Транспарентноста во работата на обвинителите е суштинска во модерната демократија. Во овој контекст, кодексите за професионална етика и однесување, засновани на меѓународни стандарди, треба да бидат донесени и објавени во јавноста. Воедно, при извршувањето на своите задачи, обвинителите треба да ја почитуваат презумпцијата за невиност, правото на фер судење, еднаквоста на оружјето, поделбата на власта, независноста на судовите и обврзувачката сила на конечните судски решенија. Тие треба да посветат особено внимание на состојбата на ранливите лица, особено децата и жртвите. Обвинителите, соодветно на хиерархијата, треба да известуваат дека е потребно да ги објаснат своите постапки или да дадат информации на јавноста на проактивен начин, особено во случаи кои бараат внимание и грижа на јавноста; информациите можат да бидат во форма на годишен извештај (општ или за одреден аспект на кривично дело во нивна надлежност), да се објаснат причините за неуспех или грешка во постапката или проценката или едноставно да се однесуваат на некоја фаза од постапувањето.

• **Мислење број 11 (2016) на Советодавниот совет на Европските обвинители за квалитетот и ефикасноста на обвинителите вклучувајќи ја и борбата против тероризмот и сериозниот и организиран криминал** (*Opinion No. 11(2016) of the CCPE: Quality and efficiency of prosecutors including when fighting terrorism and serious and organized crime 18 November 2016*) - наведува дека квалитетот и ефикасноста на работата на обвинителите не зависи само од нивниот талент и вештини, туку исто така значително влијаат и од надворешните фактори кои во најголем дел се надвор од контрола на обвинителите: законодавни и судски решенија, расположливи ресурси и очекувања од општеството. Како резултат, овие фактори заслужуваат внимателно внимание особено од гледна точка на нивното влијание врз квалитетот и ефикасноста на работата на обвинителството. Достапноста на финансиски и други ресурси има директно влијание врз квалитетот и ефикасноста на работата на обвинителите. Во овој контекст, ССРЕ особено ја потенцира потребата од обезбедување на соодветни човечки и технички ресурси, соодветна и конзистентна обука, како и обемот на пакетите за социјално осигурување обезбедени на обвинителите кои треба да бидат сразмерни со важноста на нивната мисија. Затоа, според мислењето, обвинителите треба да имаат соодветни човечки, финансиски и материјални ресурси за да можат да ги разгледаат и да ги испитаат сите релевантни работи. Помошта на квалификуван персонал, соодветна модерна техничка опрема и други ресурси може да ги ослободи обвинителите од непотребно оптоварување и затоа да го подобри квалитетот на нивната работа. Конечно, од аспект на следењето и оценувањето на работата на јавните обвинители, мислењето наведува дека треба да се земат предвид и квалитативните показатели, како што е соодветна и темелна истрага (кога ова е во надлежност на обвинителот), соодветна употреба на докази, точна конструкција на обвинението, професионално однесување на суд, итн. да се надополнат индикаторите за квантитативен карактер. Барањето за брзо гонење треба да ги земе предвид заштитните мерки предвидени со член 6 од ЕКЧП. Затоа, како реална и крајна цел, правните системи треба да овозможат систем на евалуација способен за проценка на квантитативните и квалитативните индикатори на работата на обвинителите што ги почитува основните принципи на правдата, во согласност со ЕКЧП и други меѓународни инструменти.

• **Мислење бр.13 (2018) на Консултативниот совет на Европски обвинители: Независност, одговорност и етичност на обвинителите** (*Consultative Council of European Prosecutors, Opinion No. 13(2018), Independence, accountability and ethics of prosecutors, Strasbourg, 23 november 2018*) - става акцент од аспект на квалитетот на етичките и професионални стандарди што се однесуваат на обвинителите. Според Мислењето, почитувањето на владеењето на правото бара највисоки етички и професионални стандарди во однесувањето на обвинителите, како за судиите, така и на работните места и надвор од службата, што овозможува доверба во правдата од страна на општеството. Обвинителите постапуваат во име на народот и во јавен интерес. Затоа, тие треба секогаш да одржуваат личен интегритет и да постапуваат во согласност со законот, фер, непристрасно и објективно, почитувајќи ги и почитувајќи ги основните права и слободи, вклучително и претпоставката за невиност, правото на фер судење и принципите на еднаквост на оружјето, одвојување на овластувањата и обврзувачка сила на судски решенија. Тие имаат должност да бидат ослободени од политичко или друго влијание. Подетално, мислењето го наведува следното: обвинителите треба да бидат водени само од волјата да обезбедат усогласеност со законот и секогаш треба да обезбедат јасна, образложена и транспарентна правна основа за нивните одлуки; кога ги надгледуваат истрагите и / или полициските активности, обвинителите треба да се обидат да обезбедат дека истрагите се спроведуваат независно и во согласност со законот и да играат активна улога во заштитата на правата на одбраната и да обезбедат еднаквост на оружјето. Во такви случаи, тие треба да обезбедат дека сите ограничувања на индивидуалните слободи и приватноста се неопходни, соодветни и пропорционални со легитимната цел, особено во тероризмот или други случаи на јавна безбедност; обвинителите треба да се обидат да обезбедат дека сите неопходни и разумни истраги и истраги се донесени пред да се донесе одлука во врска со гонење и да постапат само кога се заснова предметот врз основа на докази оценети како веродостојни и прифатливи. Обвинителството треба да биде цврсто, но фер и спроведено, а не над тоа што е наведено со доказите; обвинителите не треба да користат докази добиени со сериозно кршење на човековите права, треба да се осигурат дека ваквите докази не се прифаќаат од судовите и дека се преземаат соодветни санкции против одговорните; обуките од областа на етиката треба да бидат застапени и во иницијалната и во континуираната едукација.

Во Мислењето се наведува дека да се биде одговорен обвинител подразбира однесување при кое што не се постапува произволно; одлуките се засноваат врз законот; да се аргументираат дискреционите одлуки; да се поднесуваат соодветни извештаи. Одговорноста на обвинителите не смее да ја загрозува нивната независност. Дисциплинската постапка против јавен обвинител мора да се заснова на закон

и да се поведе во случај на сериозни прекршувања на должноста (небрежност, кршење на должноста за тајност, антикорупциски правила и сл.), мора да постојат јасно пропишани основи за одговорност, постапките треба да бидат транспарентни, да се гарантираат однапред утврдени критериуми и да се водат пред орган кој е независен од извршната власт, а засегнатиот обвинител треба да биде сослушан и да му се дозволи да се брани со помош на советници, да биде заштитен од какво било политичко влијание и да има можност да го искористи правото на жалба пред суд; секоја дисциплинска казна мора да биде неопходна, соодветна и сразмерна со дисциплинската повреда. Во однос на етиката на обвинителите, во ова мислење се наведува дека „етиката“ подразбира упатства за утврдување стандарди на однесување и практики, а почитувањето на етичките правила е фундаментална должност што треба да ги води активностите на обвинителите.

•Европски стандарди во однос на независноста на правосудниот систем: Дел II - Обвинителска служба (*European standards as regards the independence of the judicial system: Part II - The prosecution service, Venice Commission, Venice, 17-18 December 2010*) - укажуваат дека во однос на одговорноста треба да постојат специфични инструменти за одговорност, а поднесувањето јавни извештаи од страна на генералниот обвинител може да биде еден од таквите инструменти. Во однос на дисциплината, се наведува дека системот на дисциплина е тесно поврзан со прашањето за хиерархиската организација на јавното обвинителство и вообичаено дисциплинските мерки се иницираат од претпоставениот на засегнатото лице. Во текот на постапката обвинителот треба да биде сослушан. Одлуката за дисциплинска одговорност треба да подлежи на жалба.

•Меѓународно здружение на обвинители, Декларација за минимални стандарди во врска со безбедноста и заштитата на јавните обвинители и нивните семејства, 1 март 2008 година (*International Association of Prosecutors, Declaration on Minimum Standards Concerning the Security and Protection of Public Prosecutors and their Families, 1 March 2008*) - во преамбулата на оваа Декларација, се наведува дека јавните обвинители играат суштинска улога во одржување на правилно функционирање на системите на кривична правда и владеење на правото, и истите можат да бидат изложени на ризик од лица кои ги загрозуваат нивните животи, лица, имот или безбедност со намера мешање и поткопување на владеењето на правото. Имајќи го ова во предвид, одговорноста за безбедноста на јавноста обвинителите и нивните семејства се делат меѓу поединецот обвинител, органот за гонење и соодветната држава власти, имајќи предвид дека државите имаат должност да ги преземат сите неопходни мерки заштита на јавните обвинители и нивните семејства од закани за нивните лична безбедност, ги охрабрува јавните обвинители и органите на прогонот да бараат имплементација на мерките предвидени со оваа Декларација. Во нормативниот дел на Декларацијата се посочуваат подеталните мерки кои треба да се преземат во оваа област.

•Европска мрежа на Судски совети-ENCJ-Извештај 2014-2016 за независност и одговорност на обвинителството (*European Network of Councils of the Judiciary ENCJ Report 2014-2016*) - во овој извештај, кој повеќе се фокусира на судските и обвинителските совети, во врска со вработувањето, обвинителите мора да исполнуваат еквивалентни услови за професионални вештини и обука како судиите. Квалитетот на персоналот во службите за гонење треба да обезбеди професионално гонење, способно да ги процени доказите во согласност со законот и да ги заштити правата на одбраната и правата на жртвата и да го спроведува владеењето на правото. Буџетите треба да одговараат на обемот на работа на обвинителството и да бидат покриени вистинските трошоци. Системот утврден со закон нуди повеќе заштитни мерки отколку вообичаена практика. Буџетите мора да бидат транспарентни и да одговараат на потребите на канцелариите на обвинителите. На обвинителите треба да им се овозможи да ги проценат нивните потреби, да преговараат за нивните буџети и да одлучат како да ги користат распределените средства на транспарентен начин, за да ги постигнат целите на брза и квалитетна правда. Процедурите за проценка на професионалното работење на обвинителите, треба да бидат ставени во рацете на тело или тела независни од владата во кои директно се вклучени релевантен број членови на судството. Кариерата на обвинителите, нивното професионално оценување, нивното напредување и нивната мобилност се регулираат со транспарентни и објективни критериуми, како што се компетентност и искуство како и врз основа на објективни критериуми.

Извештаи на домашни и меѓународни органи и организации

•Годишен извештај на Советот на јавните обвинители за 2018 година

Советот ја јавните обвинители преку приемот и постапувањето на претставките упатени кон него поради незадоволство од постапувањето и одлуките на јавните обвинители, и тоа наводно непостапување или неажурно постапување по поднесени кривични пријави и недобивање на ивестувања од нивна страна во подолг период, а особено се незадоволни од донесените решенија за отфрлање на кривичните пријави кои во голем процент и се обжалени до Вишите јавни обвинителства. Во мал број на случаи представките се однесуваат и за застарувања на кривичното гонење. Во одредени случаи се забележува несоодветно постапување на основните обвинителства по напатствијата на вишите јавни обвинителства. Обвинетите лица како подносител на претставките се незадоволни што против нив се водат кривични постапки, сметаат дека обвиненијата против нив се тенденциозни и резултат на нестручно постапување на јавните обвинители. Обвинетите сугерираат за повлекување на обвиненијата, за нивно прецизирање или измена на правната квалификација на кривичното дело и слично. Претставките на оштетените и обвинетите лица се и со барања за изземање на јавните обвинители, утврдување на дисциплинска одговорност и нивно разрешување. Според извештајот во текот на проверките на наводите во претставките, воочени се пропуштања во постапувањата на јавните обвинители, од формална природа, во мал дел и пропуштања од суштинска природа. Заради тоа од повисоките јавни обвинителства им е укажувано да во иднина не се повторуваат вакви повреди, меѓутоа констатирано е дека истите не биле од влијание на законитоста на донесени одлуки.

•Годишен извештај за работата на јавните обвинителства на Република Северна Македонија за 2018 година

Според годишниот извештај а работата на јавните обвинителства Квалитетот на работењето на јавното обвинителство се согледува и во поглед на јавнообвинителските одлуки при што од 8.688 обвиненија донесени се осудителни пресуди од страна на судовите во вкупно 7.978 или 90% од случаите, а во оваа бројка не спаѓаат 137 спогодби склучени во истражна постапка, скратена постапка и спогодба по поднесен обвинителен акт.

Квалитетот според овој годишен извештај се рефлектира и помеѓу останато во предистражната постапка со користење на другите институти согласно законот каде што уште во текот на предистражната постапка се собираат квалитетни докази, кои овозможуваат носење на мериторни јавнообвинителски одлуки, а истражната постапка се користи во сложени и комплексни предмети. Добиените докази, се користат за склучувањена спогодби или за подигнување на обвиненија.

•Извештај на Европската Комисија за Северна Македонија за 2019 година (SWD(2019) 218, 29.05.2019 година)

Во извештајот на Европската комисија за напредокот на Република Северна Македонија за 2019 година, се забележува дека Собранието избрало двајца адвокати како нови членови на Советот на јавни обвинители, а планираните измени на Законот за Советот на јавни обвинители треба допрва да се донесат. Советот сè уште нема доволно човечки и финансиски ресурси и нема посебен буџет, што ја доведува во прашање неговата независност од Државното јавно обвинителство. Советот не ја зголеми својата транспарентност со одлуки за именувања кои сè уште немаат образложенија и треба да ја спроведува својата улога проактивно...

Извештајот констатира дека Советот на јавни обвинители именувал 25 обвинители на различни нивоа и им овозможил на 21 обвинител да ги извршуваат нивните задачи надвор од старосната граница за пензионирање за да го реши недостатокот на персонал. Во Извештајот се наведува дека е потребно СЈОРСМ да ја подобри транспарентноста на нивната работа и да осигура почитување на меритократијата во именувањата и унапредувањата. Комисијата забележува дека „конзистентното спроведување на новата правна рамка е од суштинско значење за следниот период“. Воспоставен е електронскиот систем за распределба на судски предмети во Јавното обвинителство, но мора да стане поефикасен.

Според извештајот, од аспект на квалитет, постои одредено ниво на подготовка во борбата против организираниот криминал. Но, потребно е да се продолжат напорите за спроведување стратегии против организираниот криминал и активно мерење на нивното влијание. Постигнат е одреден напредок во исполнувањето на препораките од минатата година со натамошно подобрување на учинот, засилување на соработката за спроведување на законот и значително подобрување на оперативниот капацитет за борба против трговијата со луѓе. Понатамошен напредок е постигнат на оперативно ниво со подобрување на ефективност на Националниот координативен центар за борба против организираниот криминал и учество во заеднички операции со земјите членки на ЕУ и соседните земји. Сепак, треба да се направат повеќе за проценка на законите и приоритет на борбата против перењето пари и финансиските злосторства. Координацијата останува клучна за сите засегнати страни вклучени во борбата против организираниот криминал. Во наредната година, земјата треба особено: врз основа на подобрен капацитет за проценка на законите, дополнително да го зајакне бројот на истраги, гонења и осуди за организиран криминал и перење пари и да покаже можност за ефикасно расклопување на организираниот криминални мрежи.

Според Извештајот, Усвојувањето на Стратегијата 2018-2020 за зајакнување на капацитетите за спроведување на финансиски истраги и конфискација на имотот заедно со акционен план во февруари 2018 година е позитивен чекор кон воведување на системски пристап за наплата на средства. Ја надополнува Националната стратегија 2017-2019 за борба против перење пари и финансирање на тероризам и Национална стратегија за лекови за 2014-2020 година. Потребно е формирање на посебни организациони единици за спроведување на финансиски истраги во Јавното обвинителство, Министерството за внатрешни работи, Дирекцијата за финансиска полиција и Царинската управа. Неговата имплементација е во тек. Четири истражни центри се исто така формирани во јавното обвинителство. Организираниот криминал и корупцијата треба да бидат во приоритет во однос на човечките ресурси во Обвинителството. Основното јавно обвинителство за гонење организиран криминал и корупција нема доволно јавни обвинители (само 10 од предвидените 15 места се пополнети). Поставена е интероперабилност помеѓу полицијата, јавното обвинителство и другите тела за спроведување на законот и треба да се следи неговата имплементација. Спроведувањето на политиката за вработување засновано врз основа на заслуги и системот на кариера, утврден со законот, бара постојан надзор.

Телата за спроведување на законот и обвинителството треба дополнително да градат оперативен капацитет, вклучително и за систематско спроведување на финансиски истраги. И покрај одреден напредок, сè уште постои потреба за натамошно подобрување на координацијата, оперативниот капацитет и системската размена на податоци.

• **Извештај на Венецијанската комисија CDL-AD(2010)040 од 03 Јануари 2011 година, за Независноста и одговорноста на обвинителите** (Venice Commission CDL-AD(2010)040 , Independence and accountability of prosecutors) – во извештајот од аспект на квалитетот се нотира дека бидејќи обвинителот дејствува во име на општеството како целина и заради сериозните последици од кривично убедување, мора да постапи по повисок стандард од парничар во граѓанска материја, правично и непристрасно. Дури и во системите што не го сметаат обвинителот како дел од судството, се очекува обвинителот да постапува на судски начин. Понатака се наведува дека не е во функција на обвинителот да обезбеди осуда по секоја цена. Обвинителот мора да ги стави на располагање сите веродостојни докази пред судот и не може да избере што одговара. Обвинителот мора да ги открие сите релевантни докази на обвинетиот, а не само докази што го фаворизираат случајот на обвинителството. Кога доказите кои имаат тенденција да го фаворизираат обвинетиот не можат да бидат откриени (на пример, затоа што тоа може да ја загрози безбедноста на друго лице) може да биде должност на обвинителот да го прекине гонењето. Поради сериозните последици за поединецот на кривично судење, дури и оној што резултира во ослободителна пресуда, обвинителот мора да постапи праведно при одлучувањето дали да се гони и за кои обвиненија. Обвинителот може да подлежи на одредени ограничувања со цел да се заштити неговата или нејзината непристрасност и интегритет. Овие должности укажуваат на потребата да се вработат како обвинители соодветни лица со висок статус и добар карактер. Квалитетите што ги бара обвинителот се слични на оние на судијата и бараат да се воспостават соодветни постапки за назначување и унапредување.

